



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET



Kommunal- departementet 1948 - 1998

*- lokaldemokrati
og velferd*



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Kommunal- departementet 1948 - 1998

*- lokaldemokrati
og velferd*

Boken er redigert av:
Departementsråd Ulf Sand

og utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet
i 800 eksemplarer.

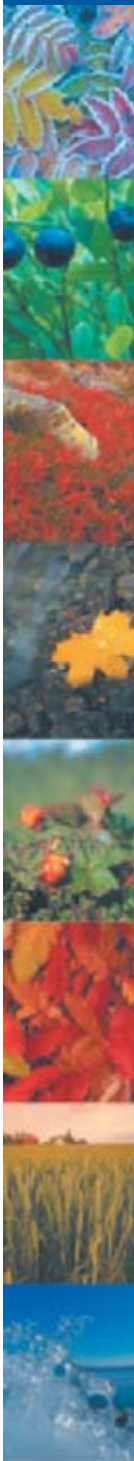
Redaksjonen ble avsluttet:
19. august 1998

ISBN 82-7582-007-3

Avdelingsfoto:
Nils Carl Aspenberg/Kristell Grinna (Sameavd.)

Lay-out og design:
Resonans AS, Oslo

Trykk:
Grytting Trykkeri



kommunaldepartementet

Forord	7
Hilsen fra Statsråden	8
Statsråder i Kommunaldepartementet	10
Kommunaldepartementet - fra gjenreising til Sameting	11
KAD 1948 - KRD 1998 - administrativ utvikling	14
I dag	18
Statsrådets forværelse	18
Informasjonsenheten	18

avdelingene

Arbeidsavdelingen	20
Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen	40
Bolig- og bygningsavdelingen	62
Innvandringsavdelingen	76
Kommunalavdelingen	92
Plan- og administrasjonsavdelingen	112
Regionalpolitisk avdeling	124
Samepolitisk avdeling	144

29. oktober 1998 blir Kommunal- og regionaldepartementet 50 år. I de første 40 årene het det Kommunal- og arbeidsdepartementet. Etter den tid har departementet rent navnemessig hatt en noe skiftende tilværelse: Vi har hatt Kommunaldepartementet (KOM), Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD), og nå Kommunal- og regionaldepartementet (KRD): På mange måter (ikke fullt ut) kan vi vel si at navneskiftene gjenspeiler ulike politiske prioriteringer.

Det er et departement med mange forskjellige arbeidsområder. Departementet har ansvaret for bolig- og bygningsspørsmål, arbeidsmiljø- og sikkerhetsspørsmål, forebyggende brannarbeid, el-tilsyn og sikkerheten i Nordsjøen. Videre saker som angår innvandring, kommunaløkonomi og kommunal forvaltning. Valg, tariffoppgjør, regionalpolitikk, bosettingsspørsmål, sametinget og andre samiske spørsmål. Dette er et knippe av saker hvor det ville være galt av meg å nevne eller fremheve noen bestemt, men det viser klart bredden i departementets arbeid. I den tiden jeg har vært departementsråd har jeg også sett en jevn og sterk vekst i saksmengden.

Vi har valgt å markere departementets 50 års jubileum på flere måter. Denne boken er en av dem. Ved siden av korte presentasjoner av avdelingene, er det blitt skrevet en del artikler som nærmere skal belyse milepæler i departementets arbeid. Blant disse artiklene bør det være noe for enhver smak, både faglig og presentasjonsmessig. Noen forfattere har satset på humor for å bringe fram kunnskap, mens andre har satset mer på en grundig gjennomdrøftelse av problemstillingene. Hva som gir den beste kunnskapsoverføring er selvsagt noe som varierer fra person til person.

Arbeidsavdelingen er ikke lenger med i departementet. Men avdelingen var en av de to opprinnelige avdelinger og har det aller meste av tiden vært en del av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Avdelingen og dens arbeidsområde er derfor en viktig del av departementets historie. Jeg er glad for at avdelingen har valgt å være med på denne boken.

Jeg tror boken gir et godt bilde av det omfattende arbeidsområdet som departementet har og de viktige politiske begivenhetene hvor departementet har spilt en sentral rolle. Til syvende og sist håper jeg selvsagt at hele denne boken kan bidra til større kunnskap om og forståelse for departementets arbeid.

Et jubileum bør ikke bare være tilbakeskue. Vi må tenke framover: Hvordan skal KRD i framtida fortsatt øke effektiviteten, og dermed yte bedre tjenester for den politiske ledelse? Hvordan skal vi samtidig være en god arbeidsplass for de som er ansatt i departementet? Trivsel og effektivitet må gå hånd i hånd. Her ligger vår største utfordring i årene som ligger foran oss.

Til slutt - men absolutt ikke minst: På vegne av KAD/KOM/KRD vil jeg få rette en takk til alle våre medarbeidere - tidligere og nåværende - for den store arbeidsinnsats som har vært gjort gjennom årene for å gi departementet den tyngde og faglige styrke som har vært helt avgjørende for departementets utvikling. Gode medarbeidere er vår viktigste ressurs!



Ulf Sand
departementsråd



Departementsråd Ulf Sand
(Foto: NTB-foto)

statsråden

«Departement, departement, det kongelige norske ——— departement»

Visa av Odd Børresen som begynner slik, kjenner de fleste. Mange har gledet seg over hans humoristiske og ironiske betraktninger om et visst departement.

Visa bør være et varsko til alle som jobber i et departement. Mange mennesker, kanskje de fleste, har en oppfatning om at et departement er noe fjernt, stødig og trygt, men grått og kjedelig. Befolket med skoleflinke A/4 mennesker med mye makt og liten fantasi. Byråkrater som utformer lover, forskrifter og regelverk. Fortolker lovens bokstav uten nevneverdig praktisk skjønn og medmenneskelighet. Byråkrater som samvittighetsfullt gjør jobben sin uten spesiell iver eller engasjement, som kommer kl. 09.00 og går kl. 16.00. Et byråkrati som lever sitt eget liv, fjernt fra det virkelige livet, uavhengig av verden utenfor, upåvirkelig av hvem som har den politiske ledelsen. Statsråder kommer og statsråder går, men byråkratiet består.

En spørreundersøkelse for noen år siden viste at et flertall mente at departementenes arbeid var viktig, selv om meget få kunne fortelle hva f.

eks. Kommunaldepartementet hadde ansvar for.

Jeg hadde nok en noe mer nyansert oppfatning og kjennskap til hva departementet jobbet med før jeg kom hit. Etter en del år i Stortinget i forskjellige fagkomiteer er det ikke til å unngå at en danner seg et inntrykk av de forskjellige fagdepartementene. Mitt inntrykk av Kommunaldepartementet var at det fungerte godt. Leverte saker til Stortinget som varslet, Stortingsmeldinger og proposisjoner var stort sett lesbare. Departementet svarte raskt og skikkelig på spørsmål fra komiteen.

Menneskene bak sakene, meldingene og proposisjonene hadde jeg liten eller ingen forestilling om. Bortsett fra at de få jeg traff som stortingsrepresentant, alle var korrekte, høflige og saklige.

Jeg visste også at kommunaldepartementet var et tungt og arbeidskrevende departement med ansvar for et bredt spekter av områder som er viktige for det norske samfunn. Her er alt fra urbefolkning og minoriteter, til kommuneøkonomi, distriktpolitikk, arbeidsmiljø og boligpolitikk.

Så kom jeg hit til departementet i oktober 1997, og ble møtt med vennlighet og omtanke. Jeg har fått bekreftet

mitt inntrykk av departementet, sett fra Stortinget. KRD er et veldrevet departement, avdelingene fungerer godt, noen meget godt, og statsrådens forværelse er det beste. Framdriftsplaner følges, saker jeg ber om kommer raskt fra avdelingene, lojalt og effektivt. Og slik må det være.

I tillegg har jeg fått noen gledelige overraskelser. Her er mennesker med glødende engasjement for saker de jobber med. Jeg har truffet på, og jobbet sammen med «byråkrater» både lørdager og søndager.

Jeg har oppdaget at her er det mennesker med både humoristisk sans og selvironi. Til jul fikk jeg overrakt «Dikt 1997». Det var dikt som var lest opp på ekspedisjonssjefenes fredagslunsj. Fra det øyeblikk er jeg

blitt optimist på KRDs vegne. Fordi byråkrater som leser dikt, har humoristisk sans og omsorg for hverandre, de vil aldri glemme menneskene bak sakene og mappene. De vil aldri glemme hvem som er vår oppdragsgiver og hvem vi er satt til å tjene. (Uten folk - ingen politikere og ingen byråkrater)

La meg til slutt gratulere jubilanten med 50 år, med et lite sitat fra Andre Bjerke: «det skal være mitt håp for jorden nu, at dens beboere må lære den kunst å eldes som du.»

Ragnhild Queseth Haarstad
Ragnhild Queseth Haarstad
Statsråd



Statsråd Ragnhild Queseth Haarstad (Foto: NTB-foto)

STATSRÅDER I KOMMUNALDEPARTEMENTET

Olsen, Johan Ulrik	A	20.12.48 - 01.09.58
Cappelen, Andreas Zeiner	A	01.09.58 - 04.02.63
Skogly, Oskar	A	04.02.63 - 28.08.63
Lyngstad, Bjarne	V	28.08.63 - 25.09.63
Haugland, Jens	A	25.09.63 - 12.10.65
Seip, Helge	V	12.10.65 - 29.08.70
Rognlien, Helge	V	29.08.70 - 17.03.71
Nordli, Odvar	A	17.03.71 - 18.10.72
Skipnes, Johan	KrF	18.10.72 - 16.10.73
Aune, Leif Jørgen	A	16.10.73 - 11.01.78
Nilsen, Arne	A	11.01.78 - 08.10.79
Valle, Inger Louise	A	08.10.79 - 03.10.80
Andreassen, Harriet	A	03.10.80 - 14.10.81
Rettedal, Arne	H	14.10.81 - 09.05.86
Haraldseth, Leif	A	09.05.86 - 20.02.87
Engseth, William	A	20.02.87 - 13.06.88
Borgen, Kjell	A	13.06.88 - 16.10.89
Jakobsen, Johan J.	Sp	16.10.89 - 03.11.90
Borgen, Kjell	A	03.11.90 - 04.09.92
Berge, Gunnar	A	04.09.92 - 25.10.96
Opseth, Kjell	A	25.10.96 - 17.10.97
Haarstad, Ragnhild Queseth	Sp	17.10.97 -

KOMMUNALDEPARTEMENTET 50 ÅR

Fra gjenreising til sameting

Jan Edøy og Erling Hansen

(Jan Edøy skrev en oversiktsartikkel til 40 års jubileet. Erling Hansen har supplert med de 10 siste årene.)

kommunal- og arbeidsdepartementet ble opprettet ved kongelig resolusjon av 29. oktober 1948 og trådte i virksomhet fra 20. desember samme år.

Departementets utvikling fra starten av og fram til i dag bærer preg av at det hele tiden har vært et typisk samordningsdepartement med mange forskjellige oppgaver og underliggende etater med stor kontaktilfate utover i landet.

Til å begynne med besto det av to avdelinger. Arbeidsavdelingen og Kommunalavdelingen. Arbeidsavdelingen ble overført fra Sosialdepartementet som inntil da hadde hatt ansvaret for bl.a. arbeidervernlovgivningen. Sosialdepartementet sto på den tiden overfor store oppgaver i forbindelse med utbyggingen av sosial- og trygdesystemet, og var blitt for stort for en statsråd. Saker vedrørende arbeidsliv og arbeidsmarked ble derfor overført til det nye departementet. Kommunalavdelingen ble overført fra Justisdepartementet med den begrunnelse at sakene i denne avdelingen hadde en langt sterkere tilknytningen til arbeidslivets og arbeidsmarkedets problemer enn til noe saksområde i Justisdepartementet. Men noe samråd av betydning gav saksområdene ikke. Det kan nevnes at det gikk flere år før arbeidsavdelingens og kommunalavdelingens ekspedisjonssjefer møtte hos statsråden samtidig.

For å møte de forventede problemene på arbeidsmarkedet etter krigen, ble det ved en provisorisk anordning av 8. mai 1945 opprettet et midlertidig arbeidsdirektorat. Dette direktoratet skulle erstatte det tidligere direktoratet for arbeidsformidling og arbeidsløshetsstrygd (opprettet i 1916). Men siden det ikke ble noe massearbeidsløshet etter den andre verdenskrig, men heller mangel på arbeidskraft, kom Arbeidsdirektoratets oppgaver til å bli forskjellige fra hva man hadde forutsett. Med sysselsettingsloven av 1947 ble Arbeidsdirektoratet gjort permanent. Loven ble fremmet av sosialministeren. Forvaltningen av loven fulgte Arbeidsavdelingen over i det nye Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1948. Loven medførte at staten fra nå av fikk en permanent arbeidsmarkedsstat som skulle iverksette arbeidsmarkedspolitikken gjennom å skape arbeidsplasser med sikte på å få balanse mellom tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet.

En annen viktig grunn til opprettelsen av et eget Kommunal- og arbeidsdepartement, var behovet for en samordning av gjenreisningsarbeidet etter den 2. verdenskrig. Kommunerne ble etter hvert trukket mer og mer inn i landets sentrale økonomiske politikk. Viktige oppgaver under gjenoppbyggingen kunne bare løses ved en rettferdig fordeling mellom staten og kommunene, og gjennom samarbeid om arealplanlegging, boligbygging, styrking og utbygging av næringsgrunnlaget i distriktene m.m.

Da Forsynings- og gjenreisningsdepartementet ble nedlagt i 1950 fikk Kommunal- og arbeidsdepartementet tilført Den alminnelige avdeling og Boligdirektoratet. Den alminnelige avdelingen var satt sammen av bl.a. et administrasjonskontor, juridisk kontor, regnskapskontor, et kontor for bygnings- og brannvesen, samt administrativt ansvar for Husbanken som var opprettet i 1946.

Boligdirektoratet besto av forvaltningskontor, boligkontor, byggeløyvekontor, kontor for statistikk og planlegging og teknisk kontor.

Departementet hadde således fire hovedområder å arbeide med i begynnelsen: arbeidsmarkedssaker, arbeiderversaker, kommunalsaker og boligsaker.

Ut fra tiltakene og midlene til «arbeidsløshetens bekjempelse» kom også den første «Nord-Norge-planen». Departementets arbeid med tiltakene i denne planen ble senere overtatt av «Utbyggingsfondet for Nord-Norge». Dette fondet ble sammen med «Arbeidsløsetrygdens utbyggingsfond» (fra 1956) samlet i et nytt fond i 1961, nemlig Distriktenes Utbyggingsfond.

I 1956 ble områdeplanleggingen i fylkene organisert ved faste kontorer. Dette er de som danner utgangspunktet for nærings- og utbyggingsavdelingene i fylkene i dag. Dette planarbeidet medførte at det ble opprettet en Distriktsplanavdeling i departementet som senere ble forankret i bygningsloven av 1965. Denne avdelingen fikk også som oppgave å ta seg av deler av distriktsutbyggingspolitikken. Avdelingen hadde i 1965 også kontor for friluftsliv og naturvern. Da Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972 ble disse oppgavene overført til det nye departementet, unntatt distriktsutbyggingssakene. Allerede i 1968 ble det opprettet en egen avdeling for distriktspolitikk (Distriktsutbyggingsingavdelingen / fra 1993 Regionalpolitisk avdeling) for å styrke dette arbeidet. Oppgavene kom

dels fra Distriktsplanavdelingen og dels fra Arbeidsavdelingen og Arbeidsdirektoratet. Distriktenes Utbyggingsfond ble avdelingens underliggende etat. Hit hører også Selskapet for industrivekstanlegg som har sitt hovedkontor i Trondheim.

Boligdirektoratet ble nedlagt sommeren 1965. En del av dets oppgaver ble overført til Husbanken, mens Den alminnelige avdeling midlertidig fikk et større ansvar for boligpolitikken.

Forberedelsene til å opprette en ny avdeling - Boligavdelingen - ble igangsatt, og avdelingen ble formelt opprettet 1. januar 1967. Ansvaret for husleielovgivningen ble overført fra Arbeidsavdelingen. Forvaltningen av bygningslovgivningen ble imidlertid værende i Den alminnelige avdeling. Først i 1982 ble Kontoret for bygnings- og brannvesen overført til Boligavdelingen som fra da av fikk navnet Bolig- og bygningsavdelingen.

Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen ble opprettet i 1972, utskilt fra Arbeidsavdelingen. Den nye aksjeloven som kom samme år, medførte nye oppgaver for departementet i forbindelse med utvidelsen av ansattes medbestemmelsesrett. Arbeidet med den nye arbeidsmiljøloven, var også en viktig oppgave i avdelingen i årene fram til 1977 da loven ble vedtatt. I 1979 ble ansvaret for arbeidsmiljø og sikkerhet på kontinentalsokkelen overført fra Olje- og energidepartementet til denne avdelingen. I 1984 ble ILO-kontoret også overført fra Sosialdepartementet. I 1985 ble Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern opprettet, og ansvaret for brannvesenet overført fra Bolig- og bygningsavdelingen til Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen. Forvaltningsansvaret for elektrisitetssikkerheten ble overført fra Olje- og energidepartementet i 1991, og Elektrisitetstilsynet opprettet som egen etat samme år. Elektrisitetstilsynet er faglig og administrativt underlagt Kommunal- og regionaldeparte-

mentet, men fikk tilført et nytt område, produktsikkerhet i 1994, som faglig ligger under Barne- og familiedepartementet. Staten skiftet etter dette navn til Produkt- og Elektrisitetstilsynet.

Innvandringssekretariatet ble etablert ved årsskiftet 1974/75, og ble som en rent foreløpig løsning plassert i Arbeidsavdelingen. Fordi bolig og arbeid er nødvendige forutsetninger for at innvandrere skal kunne integreres i det norske samfunn, er det nye Utlendingsdirektoratet lagt inn under Kommunal- og arbeidsdepartementet. Innvandringssekretariatet er fra 1. september 1987 organisert som egen Avdeling for innvandrersaker med overordnet ansvar for innvandringspolitikken, og med Utlendingsdirektoratet som utøvende organ.

I løpet av de siste ti årene har departementet skiftet navn flere ganger. Regjeringen Syse besluttet å overføre Arbeidsavdelingen til et nytt Arbeids- og administrasjonsdepartement. Fra 1. 1. 1990 ble derfor departementet til Kommunaldepartementet. Da Gunnar Berge tiltrådte som statsråd i 1992 overtok han igjen ansvaret for Arbeidsavdelingen og 1.1. 93 gikk departementet igjen over til å være Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Da regjeringen Bondevik tiltrådte i 1997 besluttet de å gjenopprette Arbeids- og administrasjonsdepartementet med Arbeids-

avdelingen. Samtidig ble det besluttet at departementet skulle profilere seg enda sterkere på distriktspolitikken med oppretting av en ny seksjon for samordning av stor distrikts- og regionalpolitikk. Fra 1.1.1998 heter derfor departementet Kommunal- og regionaldepartementet.

I jubileumsåret er altså den ene av de to opprinnelige avdelingene ikke lenger med i departementet.

På de fleste av departementets arbeidsområder har det i det siste tiåret vært en sterk økning i arbeidsmengden. Når det gjelder den alminnelige oppmerksomhet er det nok innvandringssspørsmålene som har stått mest i fokus.

Men like viktig er utviklingen av samepolitikken. Selv om Alta-aksjonene var den utløsende årsak til at det ble laget et kontor for samordning av samesaker i Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1980, så hadde Norsk Sameråd, Landbruksdepartementet og samiske organisasjoner lenge arbeidet for en oppgradering av samesakene i sentralforvaltningen. På bakgrunn av samerettsutvalgets innstilling ble det opprettet et Sameting i 1989. Kontoret for samiske spørsmål gikk over til å bli en seksjon og er nå en egen avdeling i departementet. Ved det siste regjeringsskiftet fikk departementet en statssekretær for samesaker.

KAD 1948 -KRD 1998

- administrativ utvikling

Normann Torgersen og Arne Økstad

kommunaldepartementet kom til i de første optimistiske årene etter krigen, da det frigjorte Norge skulle gjenreises med omfattende tiltak, sterk styringsvilje, grunnlagt i flertallsparlamentarisme og også sansen for å gjøre regjeringskontorene tidsmessige og effektive. Rasjonaliseringskomiteen ble opprettet i 1945, og ga tilråding i 1948. Viktige saksområder fikk departementsstatus; mindre aktuelle forsvant ut av departementsstrukturen som selvstendige enheter. Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet ble opprettet i 1946, Handels- og skipsfartsdepartementet i 1947, mens Skipsfartsdepartementet ble nedlagt i 1945 og Arbeidsdepartementet i 1946. Det kom en ny og dristigere hånd på statsroret - det som hadde preget de 9 departementer før krigen var at disse hadde arbeidet nokså traust i oppgatte spor.

Et ledd i reformviljen var også å se på departementenes og statsrådenes arbeidsbyrde, og da man fant at både Sosialdepartementet og Justisdepartementet trengte avlastning, laget man på kort varsel (uten utredning, men «etter overveielser») et nytt departement av en avdeling fra hvert av dem (St. meld. nr. 61 for 1948). (Fra Sosialdepartementet ble overført viktige deler fra Den alminnelige avdeling, og fra Justisdepartementet ble overført hele Kommunalavdelingen.) Opprettelsen av Kommunal- og arbeidsdepartementet skjedde fra 20. desember 1948. Nyordningen gikk igjennom i Stortin-

get i løpet av noen få uker, dog ikke helt uten protester. Et mindretall på 17 stemte imot, etter en kort debatt der faren ved å opprette «departement etter departement» og med stadig flere funksjonærer ble understreket. Statsminister Gerhardsen sa at han gjerne skulle være med på å «holde igjen her». En regjering burde ikke være for stor, og nå hadde man altså 12 departementer. (I Brundtlands 2. regjering kom dog tallet opp i 17 departementer.)

Kommunal- og arbeidsdepartementet var følgelig i utgangspunktet et forholdsvis lite departement. Det beholdt lenge de to opprinnelige avdelinger.

Den suksessive utbygging av departementet har muligvis vært av mindre belastning enn tilsvarende for mange andre departementer som jevnlig er blitt tilført nye oppgaver. Dette kan skyldes at f.eks. arbeidsmiljø og sikkerhet hadde en naturlig tilknytning når departementet den gang hadde arbeidslivet generelt som arbeidsområde (unntatt offentlig sektor). Det er også nærhet i forholdet mellom kommunesakene og distriktsutbygging/ regionalpolitikk, samt bolig og byggesakene. Innvandring og samesaker er mer spesielle.

Ellers har KAD/KRD organisatorisk «fulgt med» i tiden. Departementsrådsambetet ble imidlertid opprettet noe senere enn det som var vanlig - 1. januar 1965, og Erling Anger

innehadde embetet (kst.) i tiden 20. april 1965 - 9. desember 1966. Han ble etterfulgt av Kai Knagenhjelm og Berger Ulsaker. Fra 1. april 1974 til 1980 var embetet ubesatt. I perioden 1. mai 1980 til 30. juni 1986 var Tormod Hermansen tilsatt, og hans etterfølger Ulf Sand innehar nå embetet.

Departementets ytre etater har også gjennom årene hatt et rimelig og oversiktlig omfang innenfor arbeidsmarkedssektoren, med Arbeidsdirektoratet, Arbeidstilsynet m.fl., og stort sett uten store problemer. Mer problematisk har nok forholdet vært til kommunene, distriktspolitikken og ikke minst til Kommunenes sentralforbund. Da Kommunalavdelingen ble avgitt fra Justisdepartementet, ville ikke Justisministeren at fylkesmannsadministrasjonen skulle følge med hit. I 1989 ble fylkesmannsadministrasjonen ført ut av Justisdepartement, og lagt under Administrasjonsdepartementet. En kan spørre seg om det ikke ville vært naturlig at fylkesmennene ble underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Kommunaldepartementet har vært et middels stort departement. Ved opprettelsen i 1948 ble antall ansatte anført å være 45 personer, herav 18 assistenter. Assistentene antas å være rekruttert fra de tradisjonelle kvinneyrker arkiv- og forværelsetjeneste. Ledere og saksbehandlere utgjorde 27 personer, og ingen av disse var kvinner. I 1998 er tallet kommet opp i 252 ansatte i alt, herav 152 kvinner - dvs. ca 60%. Kvinneandelen blant ledere er 44%, mens kvinneandelen blant kontortilsatte utgjør 93%. Den første kvinnelige ekspedisjonssjef fikk departementet ved utnevningen av Eldrid Nordbø i 1981 - bare 4 år etter at Forbruker- og administrasjonsdepartementet utnevnte Elsa Rastad Bråten som den første i landet.

Samtlige ledere og saksbehandlere i 1948 var jurister. Toppskiktet domineres nå - som i andre departementer - av jurister og økono-

mer. Mellomledere og saksbehandlerne har i stor utstrekning høyere utdanning, med stor faglig spredning.

Når det gjelder de overordnede arbeidsformene, er det grunn til å tro at Justisdepartementet (som hadde avgitt den ene av de nye departements avdelinger) skulle komme til å prege det nye departementets arbeid ved sine «holdninger» - ikke minst fordi ekspedisjonssjefen, Arnold Dybsjord, hadde arbeidet i Justisdepartementet siden 1931. Men det er verd å merke seg at på det tidspunkt hadde man ingen forvaltningslov, ingen offentlighetslov, ingen Siviltombudsmann. Sakene ble behandlet på «gammeldags maner», dvs. grundig og korrekt, uten noe formelt regelverk ut over et gammelt departementsreglement fra 1905, og som få kjente til. Som arv fra Justisdepartementet ble også overført til KAD en stor grad av nøkternhet innenfor ellers gode økonomiske rammer.

Det var også adskillig idealisme ute og gikk i departementsarbeidet. Gjenreising og arbeidsinnsats var virksomme slagord. Forholdet til offentligheten var meget begrenset, informasjonsvirksomhet var et ukjent ord - i prinsippet var departementet taust som graven.

Saksbehandlingen var strengt skriftlig og hierarkisk, men man snakket selvsagt med hverandre og løste ofte samordnings- og de senere «høringssakene» på en enklere måte enn i senere praksis - ofte ved telefonsamtaler med andre berørte instanser. R-notater var ukjent, og spørsmål til Stortinget langt færre enn nå.

Det var stor respekt for de foresatte, og det var vanlig å si De til hverandre. (Dersom leder og underordnet skålte «dus» med hverandre på julebordet, ble «normale» tilstander gjerne prompte gjenopprettet mandagen derpå.)

Hovedbeskjeftigelsen for en saksbehandler besto i å utarbeide konsepter, først med blyant, senere med kulepenn. Mange skrev også sine konsepter med fyllepenn - det gjaldt de mest avanserte. Hvert ord ble vel overveid - og gjerne rettet - med lange begrunnelser for forslaget i form av anmerkninger fra både saksbehandler og overordnet. Det var en utrolig bredde i departementets vurdering av «for og imot-hensyn» i alle saker - det hendte til og med at det ble holdt møter. Hierarkiet endte hos ekspedisjonssjef og statsråd.

Statssekretærordningen kom til KAD (KRD) først med Ulveseth i 1964, og den nåværende hærsikare av politiske rådgivere var ukjent dengang.

Kontorlokalene var sparsomt utstyrt. Reiser for de ansatte var en sjeldenhet, og da spesielt til utlandet. Departementets ansatte - og da først og fremst lederne - var den gang langt enklere å finne på sin kontorplass enn nå. Dette kan faktisk føles som et vesentlig savn, når det gjelder å få avgjort en sak kvikt!

Det er skjedd mange og til dels viktige endringer i departementsstrukturen - i KAD som i de øvrige departementer i tiden fra 1948 til 1998. Dette gjelder både organisasjon, oppgaveløsninger og arbeidsformer. Men slik var det også i tiden fra 1814 til 1864 og fra 1905 til 1955. Men utviklingen i disse to femti-årene er ikke alltid forsøkt styrt ut fra planmessige og bevisste reformer. Man har i store trekk tatt sakene som de kom, og har ofte klart seg med en tilfeldig, mindre omstilling eller omorganisering ut fra dagens behov - eller ut fra enkelte maktpersoners interesser.

Det skjedde imidlertid en viss utvikling, selv om denne gjerne kom som følge av enkelt-innspill. Først en kortfattet beskrivelse av organiseringen av arbeidet fram til 1960-årene, som kan illustrere forholdene inntil da: All post til departementet ble mottatt på

statsrådens forværelse. Der ble posten fordelt på de forskjellige avdelinger. Posten ble hentet derfra av arkivbetjeningen. Det var etablert selvstendige arkiv i hver avdeling - felles journal ble først etablert i 1961. Først midt på 1980-tallet ble det første elektroniske arkivsystem satt i drift. Avdelingene var inndelt i kontorer, og hvert kontor hadde eget forværelse som betjente telefoner og utførte skrivearbeid. I tillegg ble det meste skrivearbeid utført på skrivestuer. Der hadde man selvsagt stort sett elektriske skrivemaskiner, og alle saker ble skrevet ut på fortrykte brevark, med rød- og blåkopier til arkivene. Gleden var stor da det etterhvert ble tillatt å kjøpe inn kulehodemaskiner, og utviklingen ble fulgt opp med anskaffelse av skrivemaskiner med skrivehjul, enkelt endog med display. Den første elektroniske «revolusjon» kom ved at det i 1976 ble anskaffet magnetbåndskrivere, som i grunnen fungerte som en enkel pc ved at maskinene hadde utstyr for redigering og gjenbruk av tekst. Særlig budsjettarbeidet ble forenklet ved bruk av disse maskiner.

Arbeidet med kontorbudsjettet ble helt fram til 1980-tallet utført helt manuelt - det ble brukt hånddrevne «regnekverner» der beregninger ble foretatt ved å sveive fram, tilbake og til siden - senere kom elektriske regnemaskiner. Også regnskapene ble lenge ført manuelt; først midt på 1980-tallet fikk departementet utviklet et elektronisk regnskapssystem. Dette vakte stor oppsikt i forvaltningen.

Duplisering skjedde ved stensilmaskiner fram til 1960-årene, først hånddrevne, senere elektriske. Etter en periode der spritduplikator delvis avløste stensilmaskinen, ble den første kopimaskin kjøpt inn midt på 70-tallet. I flere år disponerte departementet bare en eneste kopimaskin, som ble betjent av betjentkorpset.

I begynnelsen av 1980-årene startet til dels

store endringer i organisasjon og arbeidsmåter ved en omfattende organisasjonsutviklingsprosess. Denne prosess foregikk nok ikke helt smertefritt for organisasjonen.

Avdelingene ble seksjonert - det ble «mote» med større enheter. Kontorordningen ble følgelig avskaffet. Etterhvert vokste imidlertid fram en «nyskaping», ved at det i hver seksjon ble opprettet fast stedfortrederstilling som avlastning for seksjonslederne. Kanskje seksjonene ble for tungdrevne?

Den sentraliserte organisering av skrive- og forværelsetjenesten og arkivtjenesten ble brakt til opphør, ved at de tilsatte ble knyttet til de avdelinger der de gjorde tjeneste.

Det ble innført en utstrakt delegering av rettigheter og ansvar til avdelingene, herunder budsjettansvar. Det kan spørres om dette utelukkende hadde positiv effekt - f.eks. ble regnskap fra da av ført både i fagavdelingene, i Administrasjonsavdelingen og i Forvaltningstjenestene. Nå er imidlertid departementet blitt selvstendig regnskapsfører. Delegeringen medførte at ressurser ble frigjort i administrasjonen, og disse ble satt inn i nye og viktige oppgaver - detaljstyring opphørte. Fagavdelingene på sin side delegerte oppgaver til underliggende etater; rammestyring ble den nye hverdag. På denne måte ble departementet et mer rendyrket sekretariat for politisk ledelse.

Den tidligere idylliske arbeids- og planrapportering overfor politisk ledelse skjedde ved ett årlig møte. Etterhvert ble virksomhetsplanlegging satt i system, og nå utarbeides det ved hvert årsskifte voluminøse virksomhetsplaner som gjerne går ned i minste detalj i sin beskrivelse av hver enkelt arbeidstakers planer og plikter for et år framover.

Selv om det ikke er så tydelig i det daglige, har selvsagt endringer i samfunnet for øvrig også påvirket departementsverdenen. Den til

tider fremherskende stivhet og selvhøytidelighet er heldigvis avskaffet. I denne sammenheng kan nevnes et par kuriositeter: På 1980-tallet ble det høytidelig besluttet at alle i den daværende Administrasjonsavdeling skulle være dus. DUAs ansatte ble på samme tid «berømt» for sin uniformering med Olabukser og skjegg (skjegg gjaldt selvfølgelig bare mannfolkene).

Til slutt noen alvorsord:

Hovedproblemet i dag dreier seg om utviklingen i de neste 50 år. Dette pga informasjons- teknologiens raske utvikling, og om denne vil kunne få rent katastrofale virkninger hvis man ikke i tide forbereder seg på den verden og det norske samfunn som vi vil møte i 2048. I denne sammenheng kan det være på sin plass å nevne at vårt departement har gjennomført et ambisiøst IT-prosjekt, der vi tar sikte på full-elektronisk saksbehandling og arkivering, og utveksling av dokumenter ved hjelp av elektronisk post. For å sikre slike dokumenter under utvekslingen må man benytte digitale signaturer, og kryptere sensible dokumenter. Elektronikken er ferdigutviklet på grunnlag av departementets kravspesifikasjon, og nå, på vårparten 1998, er det klart at dersom det er vilje til det, så er det bare å sette igang. Løsningen er beskrevet som det første i sitt slag i offentlig forvaltning på verdensbasis.

Helt sidrompa er vi følgelig ikke her i KAD/ KRD.

I DAG

Statsråden og to statssekretærer utgjør den politiske ledelsen i Kommunal- og regionaldepartementet. I tillegg har statsråden to politiske rådgivere. Departementsråden er den øverste faste embetsmannen i departe-

mentet. Departementsråden skal avlaste og være rådgiver for statsråden og samordne arbeidet i departementet. I departementet er det en informasjonsenhet som skal opplyse om rettigheter, forslag og avgjørelser som sorterer under departementet.

STATSRÅDENS FORVÆRELSE

Den politiske ledelsen har selvsagt bestandig hatt et forværelse. Else Berge Olsen var den første statsrådssekretæren. I takt med at antallet personer i den politiske ledelsen har økt, har også forværelset fått flere ansatte. I

dag er departementsrådets forværelse og forværelset for den politiske ledelse slått sammen i et felles - statsråden kontor - som ledes av Berit Gilbo. I alt er det fire ansatte her.



Departementsråd Ulf Sand sammen med forværelsets 4 ansatte.

INFORMASJONSENHETEN

Særskilte informasjonsfolk kom relativt sent til i departementene. Helge Loland ble tilsatt som informasjonssekretær i 1972. I dag har vi

en informasjonsenhet på fire personer i departementet. Den ledes av informasjonssjef Erling Hansen.



Informasjonssjef Erling Hansen med sine 3 medarbeidere.

Arbeidsavdelingen

Foto: NPS/Oystein Klakegg



Ekspedisjonssjef
Morten Reymert



Nestleder, avdelingsdirektør
Helge Håvie

SEKSJON FOR BUDSJETT, ANALYSE OG FORMIDLING

Avdelingsdirektør
Ola Ribe
17 medarbeidere

•

SEKSJON FOR TRYGD OG ATTFØRING

Avdelingsdirektør
Marit Hult
11 medarbeidere

•

SEKSJON FOR ARBEIDSMARKEDSTILTAK

Avdelingsdirektør
Dagfinn J. Hansen
6 medarbeidere



ARBEIDSAVDELINGEN

arbeidsområde og organisasjon

Arbeidsområde

arbeidsavdelingen har det overordnede ansvaret for å gjennomføre Regjeringens arbeidsmarkeds politikk. Hovedmålet i arbeidsmarkedspolitikken er å legge til rette for et effektivt fungerende arbeidsmarked. Et slikt arbeidsmarked er kjennetegnet ved at ledige jobber raskt blir fylt, uten at det oppstår lønns- og kostnadspress. Samtidig skal et effektivt arbeidsmarked medvirke til høy yrkesdeltaking og gi mulighet for innpassing av ungdom, langtidsledige, yrkeshemmede, innvandrere og andre grupper som har problemer med å komme inn eller står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet.

Arbeidsavdelingen skal følge og analysere situasjonen på arbeidsmarkedet, utrede arbeidsmarkedspolitiske spørsmål og sette iverk arbeidsmarkedspolitiske vedtak. Arbeidsavdelingen har ansvar for utforming og forvaltning av tiltak overfor både ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Avdelingen har i tillegg ansvar for forvaltning av dagpengeordningen og ytelser til yrkesrettet attføring. Arbeidsavdelingen har videre ansvar for at det blir tatt hensyn til arbeidsmarkedspolitiske forhold i den generelle økonomiske politikken og andre tilgrensende politikkområder som utdanningspolitikk, næringspolitikk, sosialpolitikk og regionalpolitikk.

Arbeidsmarkedsetaten er avdelingens operative organ i gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken.

Organisasjon

arbeidsavdelingen er organisert med ekspedisjonssjef, nestleder og tre fagseksjoner. Fagseksjonene omfatter seksjon for budsjett, analyse og formidling, seksjon for trygd og attføring og seksjon for arbeidsmarkedstiltak. Avdelingen har 39 stillinger.

Underliggende etat er arbeidsmarkedsetaten som omfatter Arbeidsdirektoratet og ytre etat med 19 fylkesarbeidskontor og 167 arbeidskontor med enkelte spesialenheter.

UTVIKLINGEN AV

en aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Helge Håvie og Øystein Haram

Opprinnelsen til den aktive arbeidsmarkedspolitikken

Etter den annen verdenskrig i 1945 sto landet overfor store gjenreisningsoppgaver. Til disse oppgavene var det behov for arbeidskraft i betydelig omfang. Samtidig hadde en friskt i minne massearbeidsledigheten fra årene før krigen. Den norske eksilregjeringen i London under krigen hadde allerede forberedt seg på situasjonen ved å forberede etableringen av et nytt, midlertidig Arbeidsdirektorat til å ta seg av de utfordringer en ville stå overfor på arbeidsmarkedet. En provisorisk anordning som opprettet det midlertidige direktoratet, ble vedtatt 4. mai 1945 og trådte i kraft 8. mai 1945. Samme dag trådte det også i kraft forskrifter om dette direktoratet, der det i de første linjene heter:

«Direktoratet skal ha til oppgave å forestå reguleringer av arbeidsmarkedet og medvirke til planlegging og iverksetting av tiltak til forebygging og avhjelp av arbeidsløshet».

Forskriftene bestemte at det i hvert fylke skulle være et kontor og en fylkesarbeidsnemnd, der partene i arbeidslivet var representert, som skulle være Arbeidsdirektoratets organ i fylkene og utføre de pålegg som direktoratet ga. På lokalt nivå hadde en fra tidligere i en del kommuner kommunale arbeidskontorer. Disse skulle nå bli sekretariat for partssammensatte nemnder på samme måte som i fylkene. Også i kommuner som ikke hadde arbeidskontor, skulle det

opprettes nemnder, men der skulle trygdekontorene ha sekretariatsfunksjonen.

Arbeidsdirektoratet gikk umiddelbart i gang med å skaffe mer kjennskap til de faktorer som bestemmer sysselsettingen og finne fram til mottiltak mot arbeidsledighet. I en særutredning skrevet av Petter Jakob Bjerve og utgitt av direktoratet april 1946, «Sysselsettingsproblemet i de nærmeste årene framover», kan vi allerede se den teoretiske modell, de metoder og den tankegangen som ble sentral i det arbeidsmarkedspolitiske arbeid for utformingen av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Utredningsarbeidet må ses som en del av grunnlaget for tiltak fra de offentlige myndigheter for, som det heter: *«... at det må skaffes arbeid til alle som vil arbeide. Et av de viktigste mål for den økonomiske politikken i etterkrigstida vil derfor bli å sørge for at arbeidskraften blir fullt sysselsatt».*

I 1947 kom lov om tiltak til å fremme sysselsetting (sysselsettingsloven), som lovfestet Arbeidsdirektoratet som permanent organ og fastsatte hvordan arbeidsmarkedsorganene skulle være organisert på fylkes- og kommunenivå. Loven ga også bestemmelser om hvilke oppgaver direktoratet og organene på fylkes- og kommunenivå skulle ha. Med dette var det lagt et institusjonelt og organisatorisk grunnlag for en *arbeidsmarkedspolitikk* i Norge. Det ble forsterket ved etableringen av en egen Arbeidsavdeling i det nye Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1948,

som knyttet departementet og den politiske styringen mye sterkere til arbeidsmarkedsorganene og deres funksjoner enn det som hadde vært tilfelle til da.

Samtidig ble målet om full sysselsetting lansert som et sentralt politisk mål. Sosiale hensyn var hovedmotivet. Politikken og de offentlige tiltakene skulle i første rekke ta sikte på å skaffe folk arbeid og inntekt og hindre dem i å bli arbeidsløse, samt minske og avhjelpe nøden blant arbeidsløse og deres familier. Det kommer klart til uttrykk i Stortingets vedtak av 1954, da Grunnlovens § 110 fikk følgende ordlyd:

«Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtig Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbeide».

Integrering av arbeidsmarkedspolitikken som del av den generelle økonomiske politikken

I de første årene etter krigen var myndighetenes politikk preget av planøkonomisk tenkning, også i forhold til arbeidsmarkedet. Myndighetene måtte ha styring med at tilgjengelig arbeidskraft ble kanalisert til næringer under gjenoppbygging og der behovet ellers var størst. Det gjaldt bl a deler av primærnæringene, som i 1950 sysselsatte omlag 26 prosent av yrkesbefolkningen, og som hadde store sesongmessige behov for arbeidskraft. Den offentlige arbeidsformidlingen fikk en viktig oppgave i rekruttering og formidling av denne arbeidskraften. Arbeidsgivere var i sysselsettingsloven pålagt å melde fra om ledige stillinger til arbeidskontorene. Samtidig ble det lagt stor vekt på at fylker og kommuner slik det var bestemt i samme lov, skulle utarbeide beredskapsplaner mot arbeidsledighet som kunne settes i verk på kort varsel.

Det ble heldigvis lite behov for å sette slike planer ut i livet. Sysselsettingsnivået holdt

seg jevnt høyt, og arbeidsledigheten holdt seg stabil på et lavt nivå, selv om det var betydelige sesongmessige variasjoner. En topp i ledigheten var det i 1958-59, da den nådde opp i ca. 23 500 i årsgjennomsnitt for registrerte arbeidsledige, men forholdene bedret seg raskt igjen. Det skjedde en rask nedbygging av primærnæringene som frigjorde betydelige mengder arbeidskraft, men denne arbeidskraften ble uten særlige problemer absorbert av næringer og yrker i ekspansjon.

Virkemidler som var i bruk i arbeidsmarkedspolitikken i disse årene var i første rekke formidling og yrkesretteleiing samt ekstraordinære sysselsettingsarbeider for arbeidsløse. Yrkesopplæring for voksne og andre kvalifiseringstiltak var lite utviklet. Det samme gjaldt tiltak for yrkeshemmede. Disse begrenset seg til de statlige attføringsinstituttene i Oslo, Bergen og Trondheim (Attføringssenteret i Nord-Norge kom først i 1970).

Arbeidsmarkedspolitikken ble sett lite i sammenheng med politikken på andre områder. Etterhvert ble det imidlertid stadig mer erkjent at problemene omkring arbeidsledigheten kan påvirkes ved en aktiv økonomisk politikk. En positiv økonomisk utvikling øker sysselsettingsmulighetene. På den annen side bidrar økingen i sysselsetting til økonomisk vekst. Målet om full sysselsetting fikk med det en ny dimensjon, ved at også samfunnsøkonomiske hensyn ble inkludert i tillegg til velferdsaspektet. Det ble tatt til orde for at arbeidsmarkedspolitikken måtte trekkes inn som en nødvendig og integrert del av den generelle økonomiske politikken.

De nordiske land, særlig Sverige (LO-økonomene Rehn og Meidner), var førende i diskusjonen omkring disse forhold, som også etterhvert ble gjenspeilet i utformingen av politikken på området. De ble satt på dagsordenen i drøftinger om arbeidsmarkedspolitikken på det internasjonale plan.

Arbidsmarkedspolitikk som middel til å fremme økonomisk vekst

I 1964 vedtok Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling - OECD en rekommendasjon om arbeidsmarkedspolitikk som middel til å fremme økonomisk vekst. I rekommendasjonen heter det at det bør legges stor vekt på arbeidsmarkedspolitikken i arbeidet med å fremme økonomisk vekst, idet den bidrar både til å øke og å utnytte næringslivets produksjonskapasitet. Ved å fremme den gjensidige tilpassing mellom behovet for og tilgangen på arbeidskraft kan en aktiv arbeidsmarkedspolitikk bidra til å øke sysselsetting og produksjon og samtidig dempe økningen i kostnader og priser.

Rekommendasjonen tar videre opp et tema som på den tiden var gjenstand for politisk diskusjon i mange land. Den uttaler at landene til dels tar på seg store byrder ved direkte og indirekte subsidier eller beskyttelsestiltak for å opprettholde sysselsettingen innen lite produktive næringer og næringer i tilbakegang. Offentlige midler kunne ofte nyttes bedre ved å legge forholdene til rette for å stimulere arbeidstakere til å flytte eller ta opplæring for mer produktivt arbeid. Slike utgifter bør ikke betraktes som kostnader for samfunnet, men som gunstige investeringer for å fremme omstilling og økonomisk vekst.

Rekommendasjonen peker på en rekke tiltak som landene bør iverksette, blant annet:

- En mer omfattende og fullstendig arbeidsformidling som kan nyttes av alle grupper av arbeidstakere og arbeidsgivere.
- En høyere beredskap med sikte på forebyggende og avhjelpende tiltak mot sysselsettingsvansker.
- Vesentlige utvidelser av voksenopplæringstiltakene og endringer i det alminnelige utdannings- og opplæringssystem for å imøtekomme de hurtig skiftende behov i moderne teknologi.
- Mer vidtgående tiltak for å gjøre det let-



Illustrasjonsfoto av Kenneth Simms til 1968-årsmeldingens kapittel om innføringen av arbeidsledighetstrygd.

tere for marginale grupper å ta del i arbeidslivet.

Rekommandasjonen anbefalte at medlemslandene foretok en kritisk gjennomgåelse av deres arbeidsmarkedspolitikk i lys av innholdet i rekommandasjonen og meldte tilbake til OECD om de tiltak som var satt i verk for å gjennomføre den.

Også andre internasjonale organisasjoner interesserte seg meget for sysselsettings- og arbeidsmarkedspolitikken. Den Internasjonale Arbeidsorganisasjon - ILO vedtok i 1964, samme år som OECD kom med sin rekommandasjon, konvensjon nr. 122 om sysselsettingspolitikken. I konvensjonen, som Norge har ratifisert, er det satt følgende mål for denne politikken:

1. Med sikte på å stimulere økonomisk vekst og utvikling, høyne levestandarden, dekke arbeidskraftbehovet og overvinne arbeidsledighet og undersysselsetting bør hver medlemsstat erklære seg for, og som et vesentlig mål, virke for en aktiv politikk, utformet for å fremme full og produktiv sysselsetting med frihet for den enkelte til å velge sitt arbeid.
2. Denne politikken bør ha som mål å sikre:
 - a. at det er arbeid for alle som er disponible for å søke et arbeid;
 - b. at dette arbeidet er så produktivt som mulig;
 - c. at det er frihet i valg av arbeid og størst mulig anledning for hver arbeidstaker til å kvalifisere seg for å nytte sine evner og sin faglige dyktighet i det arbeidet han er skikket for, uavhengig av rase, farge, kjønn, religion, politisk oppfatning, nasjonal opprinnelse eller sosial herkomst.

Ut fra det som her er sagt, fremgår det at OECD og ILO fra sine ulike ståsteder har et sammenfallende syn på hva som bør være hovedmålene i sysselsettingspolitikken. En *aktiv arbeidsmarkedspolitikk* må være et viktig element i en slik politikk og inngå som

en integrert del av den generelle økonomiske politikken.

Ny gjennomgang av arbeidsmarkedspolitikken i Norge

Henstillingen fra OECD om å sette i verk en kritisk gjennomgang av arbeidsmarkedspolitikken ble fulgt opp av Norge ved at Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1965 ba Arbeidsdirektoratets styre om å forestå en slik gjennomgang.

Direktoratets melding «Aktiv arbeidsmarkedspolitikk» forelå i juni 1967. Meldingen gir en omfattende framstilling av problemene på arbeidsmarkedet, av den arbeidsmarkedspolitikken som blir ført og av de virkemidler som blir nyttet. Det pekes på at arbeidsmarkedspolitikken først og fremst er en viktig side av den økonomiske politikken. Dens tilknytning til forholdene på arbeidsmarkedet representerer et nødvendig grunnlag for økonomisk planlegging. Ved mangeartede og selektive virkemidler kan den innenfor de grenser som settes av mer generelle økonomiske hensyn, bidra til å fremme full sysselsetting og økonomisk vekst, rimelig inntektsfordeling og prisstabilitet. Den skal legge forholdene til rette slik at flest mulig kan få høvelig produktivt arbeid og lette tilpassingen mellom tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft. Ikke minst kan arbeidsmarkedspolitikken lette de strukturendringer som er nødvendig for økonomisk vekst. Ved å øke mobiliteten til arbeidskraften bidrar den til å fjerne flaskehalser på arbeidsmarkedet og skaffe bedre dekning av arbeidskraft i ekspansive næringer og distrikter. Hvis virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken kan settes inn hurtig på den riktige måten og i tilstrekkelig omfang, vil myndighetene ha større handelfrihet til å gjennomføre en effektiv generell konjunkturpolitikk.

Departementet, med Helge Seip som

statsråd, bestemte at det på grunnlag av Arbeidsdirektoratets melding skulle utarbejdes en Stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken. Denne ble fremmet for Stortinget våren 1969 (St.meld. nr. 45 (1968-69)).

Departementet uttalte i meldingen at det ikke tidligere hadde vært lagt fram noen samlet melding om arbeidsmarkedspolitikken, selv om sider ved politikken hadde vært omtalt i de forskjellige langtidsprogrammer, nasjonalbudsjetter og statsbudsjetter. Videre het det at de retningslinjer for arbeidsmarkedspolitikken som ble trukket opp i OECD-rekommandasjonen, ikke var særlig forskjellige fra politikken i Norge på dette området de seneste årene. Rekommandasjonen syntes i en viss grad å være påvirket av nordisk arbeidsmarkedspolitikk og den vekt en i de nordiske land tilla denne del av den offentlige virksomhet.

I meldingen påpekte departementet at arbeidsmarkedspolitikken oppgave er ved selektive virkemidler som kompletterer de generelle virkemidler i den alminnelige økonomiske politikk, å skape og opprettholde full, rasjonell og fritt valgt sysselsetting uten inflasjon og sosiale forstyrrelser.

Videre ble det redegjort for de viktigste virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken: arbeidsformidling, yrkesrettledning, yrkesopplæring for voksne, attføring såvel i vanlig arbeidsliv som i vernet sysselsetting, mobilitetsfremmende stønader samt ekstraordinær sysselsetting. Arbeidsmarkedspolitikken har også en viktig rolle ved at den gjennom arbeidsledighetstrygden gir økonomisk støtte til dem som taper arbeidsinntekt på grunn av arbeidsledighet.

Det må kunne hevdes at denne stortingsmeldingen representerer et endepunkt i utviklingen mot å etablere en aktiv arbeidsmarkedspolitikk i Norge, og at den danner et grunn-

lag for den videre utforming av politikken på dette området i årene etterpå.

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken settes ut i livet.

1960-årene var på samme måte som det foregående tiår preget av en sterk og stabil økonomisk vekst og en høy og raskt voksende sysselsetting. Det var også en viktig epoke i framveksten av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Såvel internasjonalt som nasjonalt skjer en aksept av at arbeidsmarkedspolitikken må integreres i og gis en viktig rolle i den generelle økonomiske politikken. På begynnelsen av 60-tallet får arbeidsmarkedspolitikken i Norge et løft ved at Staten overtar de kommunale arbeidskontorene, slik at arbeidsmarkedsorganene blir helt ut statlige. Lovendring som bestemte dette, kom i 1960. Overtakelsesprosessen gikk over flere år fram til 1964, da Arbeidskontoret i Oslo som det siste kommunale kontor ble overtatt av Staten.

I følge lovendringen skulle det være opp til Kommunal- og arbeidsdepartementet å fastsette hvor i landet det skulle være arbeidskontorer og hvilke distrikter disse skulle omfatte. Resultatet ble en inndeling i 105 arbeidsformidlingsdistrikter med eget arbeidskontor (antallet har senere variert gjennom årene). Samtidig ble ordningen med lokale nemnder med partsrepresentasjon omlagt, slik at hvert arbeidskontor hadde en tilhørende nemnd. Omleggingen innebar en effektivisering og ga et bedre grunnlag for en enhetlig arbeidsmarkedspolitikk i hele landet.

Det skjedde en sterk utbygging av virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken. Strukturendringene særlig i industrien skjøt fart, og stilte nye krav til arbeidskraftens kvalifikasjoner. Nedbyggingen av primærnæringene foregikk i stort tempo og medførte at mange måtte hjelpes til å omstille seg til andre yrker. I tiåret 1960-70 gikk andelen sysselsatte i primærnæringene i forhold til den totale

sysselsettingen ned fra 21 til 12 prosent, mens de tjenesteytende næringer økte sin andel fra 46 til 53 prosent. Yrkesopplæringen for voksne med økonomisk støtte til deltakerne fikk derfor en viktig rolle som et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Det ble etablert egne opplæringssentra og et nært samarbeid med undervisningsmyndighetene om kurstilbud og praktisk gjennomføring av kursene.

De gode tider - omstillinger, høy vekst, lav ledighet og kvinnes inntog på arbeidsmarkedet

De mest typiske trekk ved sysselsettingsutviklingen i perioden 1960-75 knytter seg til vekst i sysselsettingen (ca 0,7% per år) i inntektsgivende arbeid, med jevnt lav registrert arbeidsledighet (mellom 0,7 og 1,3 % av arbeidsstyrken), omfattende endringer og omstillinger i næringslivet med store forskyvninger mellom næringene og endringer i yrkesfrekvenser for ulike grupper. Ser en på utviklingen for

yrkesprosentene etter folketellingene i 1950, 1960 og 70, sank yrkesprosenten for menn (16 år og over) betydelig fra 87,2 til 82,6 og videre til 74,9 prosent. Nedgangen fortsatte videre i 1980 til 64,2 og i 1990 til 58,2. I disse tallene er bare de yrkesaktive som arbeidet så mye at inntekten fra arbeidet utgjorde den viktigste kilden til livsopphold tatt med. Ser vi på yrkesfrekvensen etter definisjonen i arbeidskraftsundersøkelsene (etter 1972) som har mye lavere krav til tid i inntektsgivende arbeid, er yrkesfrekvensene for personer i alderen 16-74 år vesentlig høyere enn de foran nevnte tallene. For de senere årene bruker vi normalt den sistnevnte definisjonen for yrkesdeltakelsen.

Nedsettelse av pensjonsalderen til 67 år i 1973 og større søkning til videregående og høyere utdanning blant unge, bidro til å trekke yrkesprosenten ned blant de eldste og yngste, men det ble oppveid av økt yrkesdeltakelse blant kvinner.

Kapittel: Virksomhet for yrkesvalghemmede



«Fra Yrkesvalghemmedes Industri Oslo A/S, hvor yrkesvalghemmede gis arbeidstrening og opplæring.»
(Foto: Alf Biem)

Arbeidskraftsundersøkelsene viser at kvinnene stod for om lag tre fjerdedeler av sysselsettingsøkningen i 1970- og 80-årene. Økningen var særlig sterk for gifte kvinner. I første halvdel av 1970-årene var bare 45 prosent av kvinnene med i arbeidsstyrken, mens tallet var økt til 67,5 prosent i 1997. Utviklingen i timeverk i 1970-årene viste at omfordelingen av arbeid var sterk. Det var bare en svak økning i mengden av utført arbeid målt i antall timeverk, men tallet på sysselsatte personer gikk sterkt opp. Veksten kom blant kvinnene, for en stor del i form av deltidsarbeid. Det norske arbeidsmarkedet viste seg å være meget fleksibelt med muligheter for tilpasning av arbeidstiden for kvinner som ønsket noe inntektsgivende arbeid, men ikke ønsket heltid. Undervisnings-, helse- og sosialsektoren fikk hovedtyngden av den økte sysselsettingen.

Omstillingsprosessen gjorde at mange mennesker måtte flytte for å få nytt arbeid. Ordningene med økonomisk støtte til reise og flytting i forbindelse med overtakelse av nytt arbeid ble bygd ut. Det ble også innført

en ordning med tilskudd til personer som måtte flytte fra utkantstrøk, der det ikke lenger var muligheter for et rimelig utkomme. Denne ordningen ble senere opphevet.

Det stramme arbeidsmarkedet førte til at et nytt fenomen, arbeidsutleie, hadde dukket opp. Deler av industrien, særlig skipsbygging og annen verkstedindustri, hadde for å dekke sitt arbeidskraftbehov måttet leie inn arbeidskraft fra utleiefirmaene til en høy pris, og ofte de samme personer som hadde sluttet i bedriften for å ta arbeid i utleiefirmaet. Også på kontorområdet hadde utleiefirmaer etablert seg. I juni 1971 fikk sysselsettingsloven en ny bestemmelse som innførte et generelt forbud mot arbeidsutleie, men åpnet opp for å gi dispensasjon fra forbudet. Det ble i 1984 opprettet et eget partssammensatt utvalg under Arbeidsdirektoratets styre til å behandle dispensasjonssøknader.

På samme tid styrket arbeidsmarkedsetaten sin korttidsformidling, som fikk navnet Vikartjenesten i de største byene. Den opprinnelige målsettingen var at denne

Kapittel: Sysselsettingstiltak (1970)



«Med skogen som Krødsherads egen ramme omkring, er det på Sundvollhåvet i løpet av kort tid vokset fram et industrisamfunn som ikke mange trodde var mulig for få år siden...»

(Foto: Finnmark Dagblad)

tjenesten, gjennom en stadig utbygging, etterhvert skulle gjøre de private utleiefirmaene overflødige. Slik har det ikke gått.

Olje til glede og besvær - ledigheten stiger internasjonalt

Norge utviklet seg på begynnelsen av 1970-tallet til å bli en oljenasjon. Det medførte en etterhvert økende etterspørsel etter arbeidskraft til oljevirkksomheten, både til havs og på land. En stor del av denne arbeidskraften ble rekruttert gjennom en aktiv formidlingsinnsats fra arbeidskontorene. Ved store utbyggingsprosjekter ble det i en del tilfeller opprettet egne formidlingsavtaler mellom arbeidsmarkedsetaten og utbyggerne.

Samtidig som Norge ble en oljenasjon, kom det en kraftig økning i prisene på råolje internasjonalt. Industrilandene kom inn i den dypeste og mest langvarige nedgangskonjunktur siden den andre verdenskrigen. Produksjonsvolumet sank i OECD-landene under ett i 1974. Det lave nivået på arbeidsledigheten i Europa ble erstattet av stadig høyere ledighetstall for land etter land. Omkring 1975 inntraff det en forverring av situasjonen på arbeidsmarkedet også i Norge med en klar volumsvikt i norsk vareeksport. Regjeringen mente det skyldtes konjunkturførhold av forbigående art, og at den beste løsning ville være å sette inn spesielle tiltak som kunne opprettholde sysselsettingen og motvirke arbeidsledighet i utsatte bransjer og næringer.

Motkonjunkturpolitikk med vekslende hell

I september 1975 fremmet Regjeringen forslag om en rekke tiltak for å holde sysselsettingen oppe (den såkalte Kleppe-pakken etter daværende finansminister Per Kleppe). I de nærmeste årene ble det tatt i bruk en rekke selektive virkemidler. De er blitt betegnet som «motkonjunkturpolitikken». Av tiltakene skal

nevnes ekstraordinære offentlige arbeider som kommunale vinterarbeider, kommunale utbyggingstiltak, støtte til grunnlagsinvesteringer i ensidige industrikommuner, særlige sysselsettings- og utbyggingstiltak i Nord-Norge, enkeltarbeidsplasser i kommuner, fylkeskommuner og statlig virksomhet, ekstraordinær sysselsetting på fylkesveier og riksveier og diverse mindre statlige arbeider med elveforbyggings-, skogkultur- og jernbanearbeider. De fleste av disse tiltakene var spesielt rettet mot sesongledigheten, dvs ledighet som oppstår på grunn av nedgang i sysselsettingen i vinterhalvåret på grunn av klimatiske forhold.

Det ble også satt i verk tiltak for å holde arbeidskraften i private bedrifter gjennom den forventede nedgangsperioden. Tiltaket Spesielle likviditetslån til industrien skulle kunne gis for å avhjelpe kortsiktige likviditetsvansker og hvor det var fare for innskrenkninger i sysselsettingen. Rentestøtte til ekstraordinære lageropplegg ble gitt med sikte på at eksportbedriftene skulle unngå produksjonsinnskrenkninger og reduksjon i sysselsettingen ved at produksjon for lager kunne fortsette. Ordningen var forbeholdt de bedrifter hvor minst halvparten av produksjonen var beregnet på eksport direkte eller indirekte. Driftstilskott til visse industribransjer tok sikte på å lette vanskene i spesielt arbeidskrevende bransjer som var særlig sterkt berørt av den generelle kostnadsstigningen, herunder endringer i valutakursene. Støtten ble gitt i form av et tilskudd per timeverk. Det ble også fra og med 1977 etablert en ordning med støtte til vedlikehold og investeringsarbeider av miljømessig karakter i bransjer med helt spesielle sysselsettingsproblemer. Arbeidene skulle nyttes som et alternativ til permitteringer. I samråd med Industridepartementet ble en del aktuelle bransjer plukket ut.

For ytterligere å hindre eller redusere omfanget av permitteringer og oppsigelser,

ble det satset midler på systematisk opplæring. I bedriftene gjennom ordningen tilskott til bedriftsintern opplæring og ellers gjennom yrkesopplæring for voksne. Siden arbeidssøkende ungdom ble særlig rammet av vanskene på arbeidsmarkedet vinteren 1975/76, ble det satt i gang en ordning med tilskott til bedriftsintern opplæring for ungdom under 20 år. Målet var å bruke nedgangsperioden til en generell heving av arbeidskraftens faglige kvalifikasjoner.

Samlet til ekstraordinære sysselsettingstiltak satte Regjeringen i perioden 1975-77 inn ca. 5 milliarder kroner. Tiltakene bidro utvilsomt til at mange bedrifter kunne unngå oppsigelser og nedleggelses. I ettertid har denne politikken blitt sterkt kritisert, og mange har hevdet at den bidro til å holde liv i virksomheter som burde vært avviklet ut fra strukturelle hensyn. De spesielle tiltakene ble for øvrig avviklet etter få år.

Arbeid for alle - et langsiktig mål

I 1977 la Kommunal- og arbeidsdepartementet fram stortingsmelding nr. 14 om sysselsettingspolitikken. Her ble målet om *arbeid for alle* trukket fram som et langsiktig mål for arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikken. Konkret innebar det at alle personer fra 16 til 69 år og som ønsker det, skal kunne skaffe seg inntektsgivende arbeid på hel- eller deltid, eller få et tilbud om egnet opplæring.

Utgangspunktet for en slik målsetting var at lønnet arbeid har stor positiv økonomisk, sosial og trivselsmessig betydning for de fleste og deres nærmeste familie. Men en sa også at *arbeid for alle* slik det var skissert i meldingen, er et langsiktig mål som det vil ta tid og kreve betydelig innsats å nå.

Det ble uttalt at selv om kostnadene på kort sikt kunne være større enn den økte produksjonen, ville det avlaste de offentlige budsjettene til sosial- og trygdeformål. Det ble

videre framhevet at en realisering av målet forutsatte forsterket innsats og medvirkning fra såvel myndighetene som arbeidslivets parter, og var dessuten avhengig av solidaritet fra dem som allerede er vel etablert i samfunnet.

Meldingen fokuserte på de vansker som en del grupper møter på arbeidsmarkedet. Det gjaldt ungdom, kvinner, eldre og yrkeshemmede. Det ble påpekt at innsatsen mot disse grupper måtte målrettes. Deres situasjon og problemer var svært forskjellige og hadde ulike årsaker. Det var behov for tiltak og virkemidler over et bredt register. I tråd med dette var den siste delen av 1970-årene preget av en opptrapping av innsatsen for å bedre arbeidsmulighetene for disse gruppene, som også i alle senere år og under skiftende regjeringer har hatt høy prioritet i arbeidsmarkedspolitikken.

I 1977 nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet en arbeidsgruppe for å vurdere og legge fram forslag til ytterligere tiltak for å bedre kvinnes muligheter på arbeidsmarkedet, særlig i distriktene. En ønsket å stimulere og legge forholdene til rette slik at flere kvinner kan delta i lønnet arbeid på heltid eller deltid. Arbeidsgruppens tilrådinger ble lagt fram i NOU 1978:6 og omfattet en hel del tiltak, herunder forslag om likestillingstilskott, kjønnskvoltering knyttet til visse støtteordninger overfor private bedrifter, bedre tilrettelegging av sysselsettingspolitiske tiltak, jevnere kjønnsfordeling i nemnder, styre og råd, kurs og informasjonstiltak og tiltak innen offentlig sektor for rekruttering av kvinner for jevnere kjønnsfordeling. Det ble understreket betydningen av at det skapes et felles arbeidsmarked med like muligheter for kvinner og menn, og at dette spørsmålet krever særlig oppmerksomhet når de økonomiske utsiktene ikke er gode.

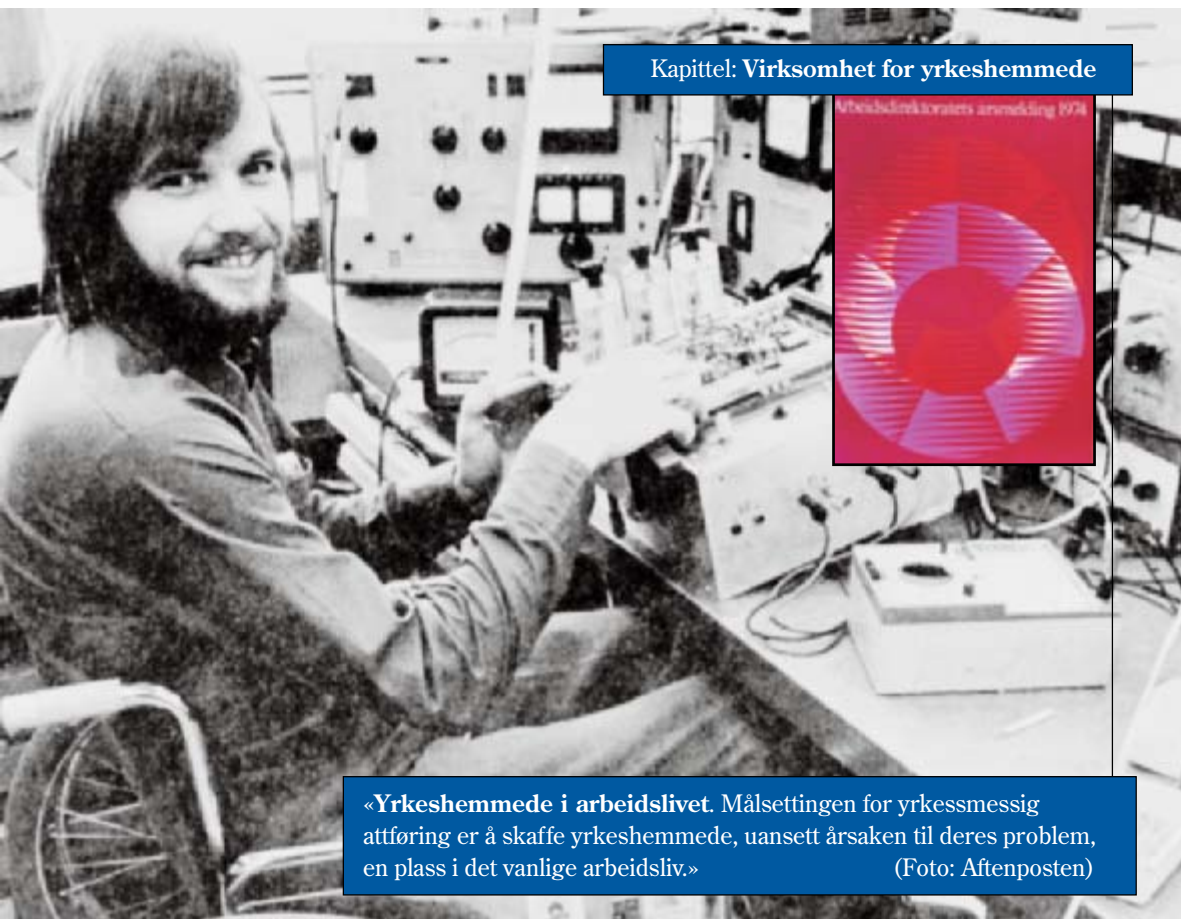
Strukturproblemer samt problemer på en del lokale arbeidsmarkeder førte til større behov

for et styrket samarbeid mellom ulike berørte departementer for å motvirke arbeidsledighet. I 1978 nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet det interdepartementale *sysselsettingsutvalget*, som fikk medlemmer fra Kommunal- og Arbeidsdepartementet, Arbeidsdirektoratet, Finansdepartementet og Industridepartementet. Utvalget skulle følge situasjonen på arbeidsmarkedet og drøfte og samordne aktuelle statlige tiltak. Det hadde også en rolle i forbindelse med iverksetting av beredskapsplaner mot arbeidsledighet. Utvalget ble nedlagt på 80-tallet. Senere fikk en det såkalte «punktproblemutvalget» med representanter for stort sett de samme myndigheter. Utvalget skulle drøfte tiltak for motvirke negative følger av bedriftsnedleggelse på ensidige industristeder og i forbindelse med omstilling og nedbemanning i større statlige etater. Punktproblemutvalget ble nedlagt sommeren 1998.

Ledighet på et høyere nivå - ny giv for den aktive arbeidsmarkedspolitikken

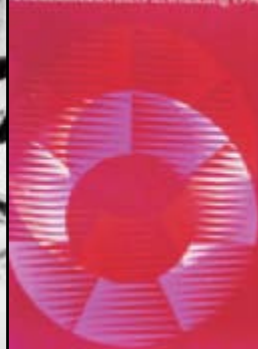
Selv om arbeidsledigheten økte noe fra 1975, var ledigheten på et lavt nivå på hele 1970-tallet. På 1980-tallet ble det store svingninger i ledigheten på et høyere nivå enn før. I 1981 begynte ledigheten langsomt å øke fra vel 1 prosent og fikk en kraftig vekst i 1982/83 med en topp i ledigheten i 1984 på 3,9 prosent av arbeidsstyrken (66 597 ledige i årsgjennomsnitt). Årsaken til denne utviklingen skyldtes i første rekke den internasjonale økonomiske utvikling. Ledigheten i andre vestlige industri-land var likevel langt høyere enn i Norge. Gjennomsnittet for Norges viktigste handelspartnere lå på om lag 9 prosent.

I februar 1983 la Regjeringen fram en proposisjon om tilleggsbevilgninger på i alt 420 mill



Kapittel: Virksomhet for yrkeshemmede

Arbeidsdirektoratets årsberetning 1974



«Yrkeshemmede i arbeidslivet. Målsettingen for yrkessmessig attføring er å skaffe yrkeshemmede, uansett årsaken til deres problem, en plass i det vanlige arbeidsliv.»
(Foto: Aftenposten)

kroner (St. prp. nr. 70 om «Tiltak mot arbeidsledighet»). Et hovedpoeng i proposisjonen var at i perioden 1970 til 82 viste konkurranseevnen målt etter relative lønnskostnader per produsert enhet en sterk svekkelse i forhold til noen av Norges viktigste handelspartnere. For at en skulle lykkes med å sikre sysselsettingen på lengre sikt, så en det derfor som nødvendig å utforme den økonomiske politikken slik at Norge igjen kunne forbedre konkurranseevnen og lønnsomheten i næringslivet. Her trakk en fram en lavere lønns- og prisvekst som viktig. Forslagene i St prp nr 70 var imidlertid tiltak som i første rekke skulle avhjelpe arbeidsledighetsproblemer på kort sikt. Av de tiltak som ble foreslått, og som Stortinget ga sin tilslutning til, var det første store sysselsettingsprogrammet i nyere tid. Det het offisielt «midlertidige arbeidsplasser i kommunene og fylkeskommunene». Det ble lagt opp til at disse skulle gi 10-15 000 arbeidsplasser. Personene som ble tatt inn i tiltaket, ble på folkemunne omtalt som «rettedøler» oppkalt etter daværende kommunal- og arbeidsminister Arne Rettedal. Programmet løp i perioden 1983-86 og var særlig omfattende i 1984-85 da om lag 40 prosent av alle deltakere på ordinære arbeidsmarkedstiltak, var «rettedøler».

For omfanget av og sammensetningen av arbeidsmarkedstiltakene og formidlingsarbeidet ble det videre lagt vekt på de store gruppene av nykommere på arbeidsmarkedet. Det ble på grunnlag av St. prp. nr. 70 satt igang flere tiltak rettet mot ungdom, bl.a. opprettelse av spesielle praksisplasser og en kraftig utvidelse av lærlingeordningen med betydelig økning av statsstøtten. Økt antall elevplasser i den videregående skole var et annet viktig tiltak. Et privat lovforslag i april 1984 fra stortingsrepresentant Gro Harlem Brundtland på vegne av Arbeiderpartiet om garantert arbeid for ungdom, førte til en omfattende vurdering av en slik rett. En fikk begrepet «ungdomsgarantien», noe som innebar styrking av at all ungdom under 20 år

uten skoleplass eller arbeid, skulle få tilbud om arbeidsmarkedstiltak (men ingen lovhjemlet rett, jf blant annet budsjettproposisjonen for 1989).

I mai 1983 la departementet fram St meld nr 85 (1982-83) Om sysselsettingen og arbeidsmarkedspolitikken. I denne meldingen trakk Regjeringen opp hovedlinjene i *en aktiv arbeidsmarkedspolitikk* som bidrag til å sikre sysselsettingen på kort og lang sikt. En trakk fram tre typer hovedproblemer: svekket konkurranseevne, strukturelle problemer og svikt i den internasjonale etterspørselen. Samtidig så en det som særlig viktig at flere land gjennom samarbeidet i OECD fikk til et samordnet opplegg for en endring i den økonomiske politikken i industrilandene med sikte på å få til en sterkere økonomisk oppgang og snu utviklingen bort fra økende arbeidsledighet. Dette ble fulgt opp overfor OECD av de nordiske regjeringer og den aktive arbeidsmarkedspolitikken ble i sterkere grad satt på dagsorden også der.

I St meld nr 85 la en stor vekt på de langsiktige negative virkninger av arbeidsledighet. I et eget kapittel er det forsøkt å gjøre nærmere rede for kostnader ved arbeidsledighet og aktuelle alternativer. Gjennom beregninger viser en at merkostnadene ved bruk av arbeidsmarkedstiltak er langt mindre enn det bruttoutgiftene gir uttrykk for og da særlig for personer med rettigheter i trygdesystemet. Dette bygger opp under for å føre en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med satsing på tiltak framfor passivt mottak av dagpenger for de ledige. Samtidig ser en særlig alvorlig på problemene for ungdom. En vesentlig del av arbeids- og opplæringstiltakene settes inn for å fange opp ungdom som har vansker med å finne fotfeste på arbeidsmarkedet.

Den sterke satsingen på aktive tiltak mot ledigheten førte til et tiltaksnivå på om lag 36 000 personer på tiltak i 1985, herav 25 000 på ordinære tiltak eksklusiv attføring. Den store

aktiviteten gjorde derfor også desentralisering og effektivisering i arbeidsmarkedsetaten til et sentralt tema. I St meld nr 85 heter det at en vil legge vekt på en forenkling av arbeidsmarkedstiltakene i fire hovedgrupper: formidlingstiltak, orientering og opplæring, lønnstilskudd og arbeidstiltak. For å bedre arbeidsmarkedets virkemåte foreslo regjeringen en omlegging av arbeidsmarkedspolitikken gjennom delegering av ansvar fra sentralt til lokalt hold, forenkling av tiltaksstruktur og regelverk og større vekt på opplæring og kvalifisering. En kan si at strukturelle problemer nå begynte å bli viet mer oppmerksomhet enn tidligere, og at å bedre omstilling og arbeidsmarkedets funksjonsmåte fikk relativt større betydning framfor ren motkonjunkturpolitikk og midlertidige sysselsettings tiltak.

Veksten i sysselsettingen i denne sterke omstillingsperioden, fant i femårsperioden fram til 1983 særlig sted i offentlig tjenesteyting med 70 000 av en total vekst på 92 000. Veksten skjedde i stor grad gjennom økt yrkesdeltaking blant gifte kvinner og ved økt omfang av deltidsarbeid (kvinner). Økt kvinnelig yrkesdeltaking førte også til større satsing av arbeidsmarkedstiltak spesielt siktet mot kvinner, blant annet et eget likestillingstilskudd.

Regjeringen la fram en egen stortingsmelding om arbeid for yrkeshemmede i mars 1983 (St. meld. nr 64 (1982-83)). Denne meldingen legger opp til en klar dreining av det samlede opplegg for attføringsvirksomheten over mot innsats rettet mot ordinært arbeidsliv.

I perioden 1985-87 bedret situasjonen seg betydelig på arbeidsmarkedet. Ledigheten falt kraftig til et årsgjennomsnitt på bare 1,5 prosent i 87. Ledigheten var da svært lav i Norge sammenliknet med de fleste vest-europeiske land, og arbeidsmarkedstiltakene ble trappet ned. Den kraftige høykonjunktura

ren skulle imidlertid bli avløst av den sterkeste nedgangskonjunktura etter den 2. verdenskrig. I 1988 begynte ledigheten igjen å stige. Toppen ble først nådd i 1993 med en ledighet på 118 000 eller 5,5 prosent av arbeidsstyrken som årsgjennomsnitt. I tillegg ble det satset stort på tiltak med nesten 54 000 ordinære tiltaksdeltakere i dette året. Den såkalte bruttoledigheten (summen av personer på tiltak og registrerte arbeidsledige) var således på hele 172 000 som årsgjennomsnitt. I tillegg var det i denne perioden en sterk vekst i delvis sysselsatte arbeidssøkere registrert ved arbeidskontorene. Her var det nesten en firedobling i nedgangsperioden og nivået i 1993 var vel 70 000 personer. Delvis sysselsatte arbeidssøkere av dette omfang var et nytt fenomen og hang blant annet sammen med den sterke veksten i sysselsettingen av kvinner.

Den sterke økningen i arbeidsledigheten medførte en hektisk periode for arbeidsmarkedsetaten og Arbeidsavdelingen i departementet. Opptrappingen av etaten, utprøving og etablering av nye tiltak, evalueringer av tiltak, endringer av regelverk for tiltakene, gjennomgang av etatens oppgaver og organisering og omlegging av arbeidsmetoder ble satt i verk som følge av problemene på arbeidsmarkedet. I mars 1989 ble St prp nr 65 Om tiltak for å begrense arbeidsledigheten og gjennomføringen av inntektspolitikken for 1989, lagt fram. Her foreslås en betydelig opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene, blant annet gjennom det nye tiltaket Arbeid for trygd og styrking av lærlingeordningen. Ekstrabevilgningen skulle gi en økning på 15-20 000 personer på tiltak. Samtidig økte en opptaket av studenter, rekrutter til forsvaret og en del ekstraordinære andre tiltak, og en styrket kommunesektorens økonomi.

Sysselsettingstiltaket Arbeid for trygd var til forskjell fra Rettedalsordningen rettet inn mot langstidsledige og bare ledige med rett

til dagpenger under arbeidsledighet og over 25 år. For personer mellom 20 til 25 år skulle nå kvalifiseringstiltak prioriteres. Fra april 89 ble likevel aldersgrensen senket til 20 år, og etterhvert som flere og flere mistet retten til dagpenger på grunn av langtidsledighet, ble tiltaket utvidet til denne gruppen gjennom Utvidet arbeid for trygd.

For å bringe arbeidsgiverne og også arbeidstakernes organisasjoner mer aktivt med i arbeidet mot ledigheten ønsket en å ansvarliggjøre disse mer i forhold til tiltakene. Fra juli 1991 ble forsøket Skap kommunale arbeidsplasser (SKAP) iverksatt. Det ble i løpet av kort tid gjort til et generelt tiltak for hele landet og overtok for Arbeid for trygd som det store sysselsettingstiltaket. SKAP hadde noen nye elementer i form av egne styringsgrupper hvor kommunene og organisasjonene ble trukket mer aktivt med i arbeidet, og SKAP omfattet også en egen innbyttmodell. I denne innbyttmodellen

kunne kommunene satse på opplæring og kvalifisering av egne ansatte med arbeidsledige som vikarer for disse. Innbyttmodellen hadde bakgrunn i et forslag fra Norsk Kommuneforbund. Dette samt at arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjonene inngikk avtaler om lønn m.v. for både SKAP-deltakerne og de vanlige ansatte som deltok i innbyttmodellen, førte til et bredere engasjement fra partene enn ved tidligere sysselsettingstiltak. SKAP ble bygd ut med en modell for særlig svakstilte søkere (SKAP-Radikal) og en modell med særlig høyt tiltaksnivå i noen forsøkskommuner (SKAP-Maksimal). I den sistnevnte ble det satt krav om at deltakerne skulle motta minst 20 % strukturert opplæring i tiltaksperioden og langt strengere krav til oppfølging av deltakerne. Perioden var således preget av at flere ble trukket med for å løse ledighetsproblemene sammen med arbeidsmarkedsetaten og en satset på forsøk med ulike modeller og tilpasninger.

Kapittel: Formidlingsvirksomheten (1971)



«Fra registreringen av pakistanske arbeidssøkere»

(Foto: Dagbladet)

All aktiviteten førte til større satsing på evaluering av tiltakene for å finne ut mer om effektene av dem. Særlig kvalifiseringstiltakene synes etter disse evalueringene å ha nytte. Det stemte også med behovene for omstilling og den omlegging av bruken av tiltak som en allerede hadde startet.

Den klare dreiningen fra «oppbevaring» i tiltak til trening og kvalifisering ble gjort ved den økte relative satsingen på kvalifiseringstiltakene som arbeidsmarkedsopplæringen og praksisplasser. Omfanget av kvalifiseringstiltakene hadde ligget på om lag samme nivå som sysselsettingstiltakene, men fikk nå mer enn dobbelt så mange deltakere som disse fra 1989 og framover. De var i 1993 oppe i over 36 000 deltakere mot knappe 15 000 for sysselsettingstiltakene. Også ordningen med lønnstilskudd til arbeidsgivere for å få formidlet de arbeidsledige til ordinært arbeid tok seg kraftig opp fra et ubetydelig nivå og lå på mellom 3-5 000 deltakere. Dette var et klart uttrykk for en aktiv arbeidsmarkedspolitikk innrettet både som motkonjunkturpolitikk og strukturpolitikk.

Solidaritetsalternativet - en nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene

Veksten i ledigheten og ønske om tverrpolitisk enighet om sysselsettingspolitikken førte til at Regjeringen 4. oktober 1991 oppnevnte et særskilt sysselsettingsutvalg med tidligere finansminister Per Kleppe som leder. Utvalget fikk en bred faglig og politisk sammensetning. Mandatet var blant annet å drøfte hvilke strategier som kan følges for å oppnå sysselsetting på varig grunnlag, analysere utviklingen i arbeidsmarkedet både i Norge og andre land, vurdere arbeidsmarkedets virkemåte, herunder betydningen av arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken, lønnsdanningsens rolle og hvilken rolle inntektspolitikken kan spille for å legge forholdene til rette for økt sysselsetting. Utvalget la fram sin

rapport i august 1992 med navnet «En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene» (NOU 1992:26). Tilrådingene ble kalt «Solidaritetsalternativet».

Det sentrale i solidaritetsalternativet var blant annet et gjensidig forpliktende opplegg for et inntektspolitisk samarbeid med sikte på å bedre konkurranseevnen, rom for tiltak for å styrke sysselsettingen, næringspolitiske tiltak for økt verdiskapning og en rekke arbeids-, trygde- og utdanningspolitiske tiltak som kan bidra til å redusere ledigheten på lang sikt. Rapportens anbefalinger ble viktige elementer i myndighetenes politikk med sikte på redusere ledigheten og sikre en høy sysselsetting. De fikk en viktig plass i langtidsprogrammet for perioden 1993-97 og i budsjettet for 1993 hvor kapittelet om hovedlinjer i arbeidsmarkedspolitikken tok utgangspunkt i arbeidslinjen som hovedstrategi i utformingen av arbeidsmarkedspolitikken.

På bakgrunn av tilrådingene i Sysselsettingsutvalgets innstilling ble det oppnevnt et utvalg i oktober 1992 for å vurdere en ytterligere opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene. Utvalget la fram sin rapport i januar 93, NOU 1993:6 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Denne og den ovenfor nevnte NOU 1992:26, ble sentrale i utformingen av arbeidsmarkedspolitikken videre på 90-tallet. Tilrådingene og formuleringer fra disse dokumentene går igjen i de årlige budsjettene for departementet i årene etterpå.

Utvalget som la fram rapporten om en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, konsentrerte arbeidet om bedre samarbeid om arbeidsmarkedspolitikken i kommunene og fylkeskommunene, forenkling av tiltaksstrukturen, bedring av formidlingsrettede tiltak (jobbklubber, kartlegging av kompetansebehov) og opptrapping av arbeidsmarkedstiltakene for ungdom og langtidsledige.

På fylkesnivå foreslo utvalget at det ble

opprettet et «arbeidsmarkedsråd» hvor aktuelle samarbeidspartnere i første rekke skulle være fylkesskolemyndigheter, yrkesopplæringsnemda, fylkesnæringsmyndighetene, arbeidsmarkedsetaten, partene i arbeidslivet og statens utdanningsdirektør. Rådet var tenkt som initiativtaker til å etablere et forpliktende samarbeid på fylkesnivå for en mer effektiv utnyttelse av de samlede ressurser.

Utvalget så behov for en sanering av antall tiltak kombinert med en betydelig opptrapping av volumet av tiltakene med ca 20 000 plasser til et nivå på ca 70 000 tiltaksplasser totalt ved utgangen av 1993. Det kunne også være aktuelt med en ytterligere opptrapping i 1994. En skulle prioritere kvalifiseringstiltak og formidling. Jobbklubber ble vektlagt.

Det kom et omslag på arbeidsmarkedet i annen halvdel av 1993 med lavere ledighet og vekst i sysselsettingen. Etterspørselen etter arbeidskraft tok seg kraftig opp og omfanget av arbeidsmarkedstiltak kulminerte og ble justert ned i tråd med den gunstige utviklingen. Tiltakssanering ble imidlertid satt i verk og KAJA (tiltak for kompetanse, arbeidstrening og jobbskaping for arbeidsledige) kom i oktober 1993. Egen ordning med vikarplass for arbeidsledige kom også. Samarbeidsrelasjoner ble prøvd ut og Arbeidsmarkedsråd ble etablert.

Arbeidsmarkedsetatens hovedprodukt, nemlig formidling av arbeidskraft, kom med bedringen på arbeidsmarkedet fra 1993 igjen mer i sentrum for arbeidsmarkedspolitikken. Det ble en stadig mer bevisst prioritering av dette arbeidsfeltet for å møte økt etterspørsel etter arbeidskraft og utnytte et bedre arbeidsmarked til å få flere ledige over i jobb eller utdanning.

Gjennomgang av ordningen med dagpenger under arbeidsledighet

Den økte ledigheten fra 1988 medførte store

utbetalinger i dagpenger til de arbeidsledige. Det førte igjen til ønsker om endringer i trygden. Arbeidsledighetstrygden var opprinnelig ment å være en korttidssytelse. Den norske arbeidsledighetstrygden har sin opprinnelse i fagbevegelsen hvor den første ledighetskassen ble opprettet av Den typografiske forening i Kristiania i 1880. Etter mange år med diskusjon og flere lovforslag ble så endelig en lov om obligatorisk trygd mot arbeidsledighet vedtatt av Stortinget i juni 1938. Kommunal- og arbeidsdepartementet overtok ansvaret for loven som en del av arbeidsmarkedspolitikken da departementet ble opprettet. Loven ble avløst av en ny lov i 1959, hvor kravene til de trygdede ble strammet inn. I januar 1971 opphørte arbeidsledighetstrygden som selvstendig trygdeordning ved at den ble inkorporert i folketrygdloven, men uten større reelle endringer for de trygdede. Nytt var imidlertid at en gikk over til å bruke tidligere arbeidsinntekt som kvalifikasjonsgrunnlag for dagpenger, i stedet for antall premieuker i syketrygden som var den tidligere ordningen.

Arbeidsledighetstrygden kom som nevnt i perioden med stor arbeidsledighet til å bli en stor utgiftspost og gjenstand for mange mindre endringer og en større gjennomgang. Denne gjennomgangen ble holdt utenfor arbeidet til Sysselsettingsutvalget da Regjeringen allerede i Revidert nasjonalbudsjett 1992 varslet en egen gjennomgang av ordningen.

Ved gjennomgangen, som var den mest omfattende siden trygden ble innført i 1938, ble både størrelsen og varigheten av ytelsen vurdert. Det var over en rekke år gjort betydelige utvidelser av stønadperiodens lengde. I en periode fram til 1975 ble det gitt dagpenger for 20 uker per kalenderår og i opp til tre år dersom kravet til opptjening var oppfylt. Varigheten ble utvidet til 3 ganger 40 uker i 1975-84. Fra 1984-91 var ordningen 2 ganger 80 uker med en oppholdsperiode på

26 uker mellom stønadperiodene. I 1991 ble opphørsperioden nedjustert til 13 uker. Endringene som ble gjennomført i juni 1996 (Ot prp nr 35 (1995-96)), var at varigheten ble satt til maksimalt 3 år, deltakelse på tiltak gir ikke nytt kvalifikasjonsgrunnlag, tidligere nedtrapping av trygden over tid ble opphevet og langtidsledige ble sikret en høyere og jevn forutsigbar dagpengeutbetaling, kravene til forutgående tilknytning til arbeidsmarkedet ble skjerpet og en rekke forenklinger i regelverket ble gjennomført.

Det ble i den siste endringen understreket at arbeidsledighetstrygden skal motivere til aktiv jobbsøking og oppmuntre dagpengemottakere til å gå over i ordinært arbeid. Dagpengeordningen skal videre sikre arbeidssøker mot tap av inntekt ved ledighet, men skal samtidig hindre arbeidstakere og bedrifter i å velte store deler av kostnadene ved sine tilpasninger over på det offentlige. Den skal fungere som en integrert del av formidlingen og tiltaksbruken ved arbeidskontorene.

Hovedtrekkene i ordningen ble likevel bevart. Trygden skulle baseres på og være avhengig av opptjening av rettigheter gjennom inntektsgivende arbeid. Den skulle være ledd i en aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

Yrkesrettet attføringsarbeid - større oppgaver

En bedring av arbeidsmarkedet skapte også større muligheter for et mer effektivt yrkesrettet attføringsarbeid. Gjennom Attføringsmeldingen, St. meld. nr 39 (1991-92), var det lagt opp til en endring av funksjonsdelingen med overføring av hele ansvaret for yrkesrettet attføring fra trygde-etaten til arbeidsmarkedsetaten. Denne ansvarsoverføringen skjedde fra januar 1994 og innebar en betydelig opptrapping av etatens oppgaver og ansvar. I 1994 økte antall personer på yrkesrettet attføring i arbeidsmarkedsetaten med hele 25 prosent. Samlin-

gen av ansvaret for yrkesrettet attføring i arbeidsmarkedsetaten er ellers omtalt i eget kapittel.

Arbeidstrening og vernet arbeid gjennom egne bedrifter hadde allerede i mange år vært et viktig ansvarsområde for arbeidsmarkedspolitikken. Etableringen av tiltaket «bedrifter for vernet arbeid» ble startet så tidlig som i 1960. Formålet var i første rekke å gi arbeidstrening og opplæring til yrkeshemmede med sikte på utplassering i det vanlige arbeidsmarkedet. De første årene var gjennomstrømningen i bedriftene stor og var således vellykket som ledd i en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Utbyggingen i antall plasser for yrkeshemmede i bedriftene tok sikte på å dekke 2 promille av folketallet i Norge, dvs ca 8 000. Utviklingen viste imidlertid at gjennomstrømningen sank radikalt med årene, og bedriftene representerte mer og mer et tilbud om varig vernet arbeid. En rekke bedrifter fikk økonomiske problemer og måtte refinansieres. Utbyggingen ble derfor redusert. Kommunal- og arbeidsdepartementets nedsatte en arbeidsgruppe for vurdering av bedriftene for vernet arbeid. Den avga sin rapport med anbefalinger i januar 1986. På denne tida var det 97 bedrifter med 32 filialer og knapt 5 000 sysselsatte yrkeshemmede. Anbefalingene var en omlegging av støtte- og styringssystemet med større krav til bedriftene om økonomisk styring og mer strukturert og effektiv attføring.

Det skulle ta flere år å få gjennomført endringene, men arbeidet var satt i gang. Bedriftene fikk betegnelsen Arbeidsmarkedsbedrifter. Kravene til økonomisk forsvarlig drift ble skjerpet og driften rettet mot mer aktiv avklaring, kvalifisering, attføring og med en begrensning av delen for vernet arbeid. Egen forskrift om støtte- og styringssystemet kom i november 1993 med ikrafttreden 01.01.1994. Arbeidsmarkedsbedriftene er etter dette organisert som aksjeselskap med attføring som primært virkeområde. Yrkes-

hemmede arbeidstakere kan nå være i en av tre faser: avklarings- og rekrutteringsfase, attføringsfase og varig sysselsetting. Tallet på bedrifter har ligget på det samme nivå (97 bedrifter i 1996) siden 1986, og antall sysselsatte yrkeshemmede har økt svakt til ca 5 500.

I tillegg til bedriftene er det en rekke tiltak innen attføringsområdet. Det kan nevnes blant annet bedriftsintern attføring, lønnstilskudd, sysselsettingstiltak i offentlig virksomhet, tilbud til sosialt yrkeshemmede i form av arbeidstreninggrupper og spesielle attføringstiltak, integreringstilskudd, arbeid med bistand, hospitering, praksisplass og arbeidssamvirke-tiltakene. Samlet sett har virksomheten ligget på et relativt stabilt nivå de senere årene under kapittelområdet spesielle tiltak for yrkeshemmede, med vel 20 000 personer. I tillegg kommer noen tusen på de ordinære tiltakene og om lag like mange under tiltak med støtte fra folketrygden slik at totalt nivå i tiltak lå på 45 500 i gjennomsnitt for 1997 av 53 400 registrert som yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetaten for dette året.

Arbidsmarkedsetatens organisering - A-etat 93

Effektivisering og forbedring av arbeidsmarkedsetaten ble viktigere med den økte ledigheten. Høsten 1991 ble det satt i gang en større gjennomgang av arbeidsmarkedsetatens oppgaver og organisering med hjelp av Statskonsult. Arbeidet ble organisert som et eget prosjekt, A-etat 93. Oppfølgingen av A-etat 93 ble gjennomført i fire hovedprosjekter. Det var forbedring av styringssystemet, oppgaver og organisering ved arbeidskontorene, ledelsesutvikling og intern kompetanseutvikling. Prosjektet om styringssystem resulterte i delegering av flere oppgaver fra departementet til arbeidsmarkedsetaten og en klarere grenseoppgang mellom departementet og etaten. Det kom en ny målstruktur

i etaten. Det ble opprettet flere arbeidskontorer og det ble ellers gjennomført en rekke forbedringer på et bredt felt.

Et stadig tilbakevendende spørsmål i forbindelse med kvaliteten av tjenester, er problemstillingen om hvordan ansvarsfordelingen skal være mellom ulike etater, herunder mellom arbeidsmarkedsetaten, sosialtjenesten i kommunene og trygdeetaten. Mange av de arbeidsledige har sammensatte problemer hvor ulike etater kan og bør trekkes inn for å gi en effektiv og helhetlig service. Med veksten i ledigheten på slutten av 80-tallet fulgte også en kraftig vekst i sosialhjelpsmottakere og trykket mot attføring og uføretrygd økte. På slutten av 80-tallet og utover i 1990-tallet ble samarbeid mellom ulike etater gjenstand for forsøk og evalueringer. Frikommuneforsøkene og forsøk innen arbeidsmarkedsetaten med samarbeid med sosialtjeneste og trygdeetat ble gjennomført (jf blant annet St meld nr 38 (199-91) Om frikommuneforsøket). I Velferdsmeldingen (St meld nr 35 (1994-95) behandles erfaringer med samarbeidet og det avklares at en mer helhetlig service skal søkes gitt gjennom bedre og mer formalisert samarbeid mellom etatene, men at den gjeldende ansvarsdelingen skal ligge fast. Som en oppfølging av dette laget Kommunal- og arbeidsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet et eget rundskriv om opprettelse av samarbeidsforum i kommunene og om samarbeid om personer med behov for bistand fra flere instanser for å kunne komme i arbeid eller utdanning (rundskriv H-28/97).

Innføring av edb-basert registrering av ledige stillinger og arbeidssøkere midt på 1980-tallet førte til en radikal endring i produksjonsrutinene i arbeidsmarkedsetaten. Noe av det første som datateknikken ble brukt til, var å produsere lister over ledigmeldte stillinger. I 1983 ble det innført et edb-basert system over ledige stillinger registrert ved arbeidskontorene, søk og finn arbeid eller også kalt

«SOFA-stilling». Tilsvarende kom et edb-basert arbeidssøkerregister (SOFA-søker) i 1987. Etterhvert ble det utviklet et omfattende edb-basert verktøy for dagpengemottakere, tiltaksdeltakere, yrkeshemmede, økonomistyring m.m. Det ble mulig å ta ut statistikk over flere kjennetegn for arbeidssøkerne og hyppigheten for eksisterende statistiske kjennetegn ble bedre. F.eks ble det fra 1989 produsert statistikk over helt arbeidsledige etter alder, varighet og kjønn. Edb-systemene gjorde det også endelig praktisk mulig å gjennomføre spesialanalyser av større grupper arbeidssøkerne og dermed få bedre kunnskap om virkninger av tiltak og hvem de ledige var. På grunn av de store datamengdene var det imidlertid praktisk vanskelig å følge de ledige over tid og først på 1990-tallet begynte en å få bedre kunnskap om forløp av ledighet og denne siden av analysene er under utvikling.

For formidlingsarbeidet betydde nye edb-baserte løsninger svært mye. Her har utviklingen gått raskt de siste årene og tilgjengeligheten og mulighet for egen søking øker radikalt. Arbeidssøkerne forutsettes i stadig større grad å kunne være aktive og bruke arbeidsformidlingens mange tilbud selv for å søke etter arbeid, kurs og tiltak. Arbeidskontorene har gjennom de senere tiårene således gjennomgått store forandringer i retning av selvbetjening og aktivisering av arbeidssøkerne.

50 år med viktige endringer og utvikling av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk

Skal en til slutt trekke fram noen få sentrale omveltninger på arbeidsmarkedet i denne femtiårsperioden, kan en peke på endringene i yrkesaktiviteten for de ulike befolkningsgrupper hvor kvinnene for alvor har trått inn i inntektsgivende arbeid, den sterke omfordelingen av sysselsetting mellom næringer med ekspansjon i tjenesteyting (særlig offentlig)

og nedgang i vareproduksjon og utviklingen av en aktiv arbeidsmarkedspolitikk med en velutviklet og dyktig arbeidsmarkedsstat.

Andelen yrkesaktive i befolkningen (16-74 år) var i slutten av 1997 på 72,7 prosent med 78,1 for menn og 67,5 for kvinner, et høyt nivå i forhold til mange andre land.

Utfordringen framover vil være blant annet en aldrende arbeidsstyrke kombinert med fortsatt store strukturomlegginger og krav om stadig ny kunnskap og kvalifisering av arbeidstakere i alle aldre.

Arbeidsmarkedspolitikken kan ikke løse ledighetsproblemene alene, men vil være en viktig brikke i samspill med den generelle økonomiske politikken. Det overordnede målet for arbeidsmarkedspolitikken slik det er meislet ut ved utgangen av 1990-tallet er at den skal bidra til et effektivt fungerende arbeidsmarked, slik at ledige stillinger besettes raskt og effektivt uten at lønns- og kostnadspress oppstår.

Internasjonalt har Norge gjennom det nordiske samarbeidet og gjennom OECD, vært opptatt av å fremme gehør for en mer aktiv og samordnet arbeidsmarkedspolitikk. OECD hadde sin Jobs study (1994) og innen EU fikk en Europakommisjonens Hvitbok «Growth, Competitiveness, Employment - The Challenges and Ways into the 21st Century». I begge disse utredninger framheves behovet for en aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen

Ekspedisjonssjef
Gundla Kvam

Nestleder, avdelingsdirektør
Per Stang

Seniorrådgiver
Dagfinn Bach Habberstad

ARBEIDSMILJØSEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Thorfrid A. Hansen
13 medarbeidere

ARBEIDSRETTSEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Øyvind Vidnes
6 medarbeidere

SIKKERHETSSEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Marianne Øistensen
6 medarbeidere

AVDELINGSSEKRETARIATET

Byråsjef
Vigdis Svenkerud
8 medarbeidere



ARBEIDSMILJØ- OG SIKKERHETSAVDELINGEN

avdelingen ble opprettet sommeren 1972 ved at to kontorer ble skilt ut fra Arbeidsavdelingen mens det ble etablert et nytt kontor for medbestemmelse. Det nye kontoret fikk ansvar for aksjelovens bestemmelser om de ansattes representasjon i bedriftenes styrende organer. Dette var en av de største sakene for norske arbeidstakere på lang tid - medbestemmelse var ikke lenger bare en drøm - nå skulle det realiseres. Avdelingen ble opprettet for å ta ansvaret for gjennomføringen. Leder for avdelingen ble mangeårig LO-advokat Kåre Halden, riktignok det siste året som nestleder i Arbeidstilsynet. Leder for kontoret for medbestemmelse ble Reidar Webster med bakgrunn fra Norsk Arbeidsgiverforening. Dermed var det etablert en likevekt i forhold til partene i arbeidslivet ved gjennomføringen av reglene om medbestemmelse i arbeidslivet. Medbestemmelse i arbeidslivet var riktignok ikke noe nytt, men det var tidligere drevet gjennom forsøk og på frivillig basis, nå skulle det gjennomføres enten arbeidsgiveren ville eller ikke gjennom lov og forskrifter og med Bedriftsdemokratinemnda som tvisteorgan. Nemndas første leder var ingen ringere enn regjeringsadvokat Bjørn Haug.

Medbestemmelse ble avdelingens varemerke, og ekspedisjonssjef Kåre Halden bestemte at de ansatte i avdelingen skulle være representert på avdelingens Byråsjefmøter - riktignok under sterk protest fra to av avdelingens tre byråsjefer. Byråsjefmøtene tilsvarte det som i

dag kalles ledergruppen. Det ble sett på som et dristig forsøk fra de andre avdelingene og ikke med bare blide øyne. Dette var farlige tanker i en tid da ville streiker, radikale fagforeninger og selvproletariserte studenter ikke var uvanlig.

De to kontorene som ble skilt ut fra Arbeidsavdelingen hadde ansvar for henholdsvis arbeidervern m.m og kollektiv arbeidsrett m.m. Arbeidervern ble den store saken for avdelingen etter regjeringsskiftet høsten 1973. Arbeiderpartiet hadde lenge hatt revisjon av arbeidervernloven på programmet og det arbeidet som var påbegynt var ikke blitt videreført av regjeringen Korvald. Nå hastet det derfor med å komme i gang. Arbeidsmiljø ble nå stikkordet - arbeidervern var for snevert i forhold til de nye prinsipper regjeringen ønsket å gjennomføre.

Forslaget til den nye loven ble utarbeidet i departementet - med det tempoet regjeringen ønsket var det umulig å først overlate utredningsarbeidet til et vanlig lovutvalg, men hovedorganisasjonene i arbeidslivet deltok gjennom flere arbeidsgrupper. Departementets arbeid med lovforslaget førte til flere utradisjonelle løsninger. Særlig sosiologene med Bjørn Gustavsen i spissen satte sitt preg på loven gjennom § 12, her fikk sosiologenes ønsker og drømmer en juridisk form.

Arbeidet med loven førte til en prioritering av området også rent stillingsmessig, og konto-

rets saksområde ble delt i et juridisk og et økonomisk kontor. Det økonomiske kontoret fikk for øvrig budsjettansvar for hele avdelingen.

Etter at arbeidsmiljøloven var vedtatt ble forskning rundt arbeidsmiljøproblemer prioritert. Det ble opprettet et eget forskningskontor i avdelingen med oppgave hvert år å fordele flere millioner til forskjellige prosjekter. Problemet ble imidlertid etter hvert å få inn seriøse og realistiske søknader. Det er ikke til å komme bort fra at resultatet av denne satsingen, så lenge den varte, ikke sto i forhold til de ressurser som sto til rådighet. Etterhvert ble forskningen i forbindelse med arbeidsmiljøspørsmål sentralisert til Norges Forskningsråd.

Et annet område som kom i fokus etter at loven var vedtatt, var skadevirkninger av kjemiske stoffer. Særlig ble oppmerksomheten rettet mot den kjemiske sammensetningen av de forskjellige produkter som ble brukt på arbeidsplassene. Dette førte til at produsenter og leverandører ble pålagt full deklarasjonsplikt til myndighetene. Produktregisteret ble opprettet for å koordinere dette arbeidet.

Fra 1. januar 1979 fikk avdelingen et nytt ansvarsområde - sikkerhet og arbeidsmiljø på produksjonsplattformene i Nordsjøen. Dette området ble skilt ut fra Olje- og energidepartementet fordi en naturlig nok var kommet fram til at det var galt at samme departement hadde ansvar for både produksjon/ressurser og sikkerhet. Sikkerhetsekretariatet ble avdelingens nye kontor - med en helt annen tradisjon og kultur enn avdelingen var vant til.

Avdelingen skiftet i 1986 navn fra Arbeidsmiljøavdelingen til Arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen. Sikkerhetssiden ble for øvrig forsterket gjennom at avdelingen litt senere også fikk ansvar for brannlovgivningen, og Sprengstoffspeksjonen og Statens Brannin-

speksjon ble slått sammen til Direktoratet for brann og eksplosjonsvern.

Koordineringen av ILO-sakene ble på 80-tallet overført fra Sosialdepartementet til avdelingen. Dette medførte at avdelingen fikk enda et kontor og nye oppgaver. Avdelingen besto med andre ord på slutten av 80-tallet av hele 7 kontorer, hvert ledet av en byråsjef og med 3 til 4 saksbehandlere. Ut over det besto avdelingsledelsen av både en ekspedisjons-sjef, en avdelingsdirektør og en underdirektør. I departementets andre avdelinger var situasjonen den samme, små enheter med et begrenset saksområde. Her lå alt til rette for den store omorganisering, noe en mann som Tormod Hermansen naturligvis klødde i fingrene etter å gjennomføre på sin måte. Tormod Hermansen var på denne tiden departementsråd i departementet.

Proessen i avdelingen startet riktignok demokratisk og med bred medvirkning, men dette gikk ikke fort nok for departementsråden. Det tok derfor ikke lang tid før prosessen i avdelingen ble stanset og seksjonering ble gjennomført. Ideen var først og fremst å skape større enheter med et bredere saksområde enn de tidligere kontorene. Dette var det imidlertid vanskelig å gjennomføre i avdelingen på en slik måte at seksjonene ble tilnærmet like store. Det var i tillegg en forutsetning at seksjonene skulle ha både det faglige og administrative ansvar innenfor sitt område. Resultatet var at det ble stor forskjell på størrelsen, idet to av kontorene nærmest ble uendret, men skiftet navn til Arbeidsrettseksjonen og Sikkerhetsseksjonen. Det ble Arbeidsmiljøseksjonen som tok støyten ved omorganiseringen ved at den i første omgang besto av i alt 5 tidligere kontorer. Senere har Arbeidsrettseksjonen overtatt ansvaret for ILO-sakene. Det ble i tillegg til de 3 seksjonene opprettet et eget sekretariat for å ta seg av avdelingens fellessaker og avdelingens indre liv.

Avdelingens struktur og arbeidsområde har de siste årene vært relativt stabil, bortsett fra at det stadig dukker opp nye saksområder mens gamle ikke forsvinner. Blant nye

områder som avdelingen har fått ansvar for kan først og fremst nevnes el-sikkerhet og transport av farlig gods.

Avdelingens hovedutfordringer

Store deler av vårt arbeidsliv har en høy standard når det gjelder arbeidsmiljø og sikkerhet. Stadig flere virksomheter erkjenner sitt ansvar og gjør en god innsats for bedre helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. De positive resultatene av en slik innsats har ikke bare vist seg gjennom et bedre arbeidsmiljø og en bedre sikkerhetsstandard, men også økt produktivitet og verdiskaping. Samtidig finnes det store forskjeller, både bransjer i mellom og innenfor hver enkelt bransje. Små virksomheter har kommet betydelig kortere i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet enn store virksomheter. Ennå er det mye å vinne gjennom arbeidsmiljøforbedringer, både i bedre helse, reduserte materielle tap og styrket konkurranseevne.

Ulykker og helseskader utgjør fremdeles en vesentlig belastning, både for virksomhetene og samfunnet. Den alvorligste belastningen ligger likevel på de arbeidstakerne som rammes, i form av lidelser, redusert livskvalitet og tap av inntekt. For samfunnet som helhet innebærer det en belastning i forhold til allmenn trygghet og velferd, ulikheter i livsstandard og -kvalitet og store økonomiske konsekvenser.

Mens de fleste yrkesskader tidligere ble registrert innenfor industri og landbruk, ser vi i dag en utvikling der stadig flere skader blir meldt innenfor privat og offentlig tjenesteyting. Belastningssykdommer, psykiske lidelser og stress dominerer etterhvert mer av

sykdomsbildet relatert til arbeidslivet. Endringer i næringslivet og offentlig forvaltning, demografiske trender, utdanningseksplorasjonen og den generelle internasjonaliseringen vil stille flere arbeidsplasser overfor et sterkt omstillingspress. Fast tilsetting er fremdeles den dominerende tilsettingsform, men det er tendenser til at løsere tilsettingsformer opptrer i enkelte næringer og yrker. Dette vil i sin tur kunne påvirke formene for samhandling, medbestemmelse etc. I disse tilfeller blir jobben en tilstand fremfor tid og sted. Det er grunn til å vente en økende konflikt mellom arbeidsgiveres behov for fleksibilitet og ansattes behov for ansettelsestrygghet. Vi kan også komme til å stå overfor en utvikling hvor ansvarsrelasjonene i HMS-arbeidet kompliseres, med en tilsvarende mer komplisert oppgave for tilsynsmyndighetene.

Sikkerhets- og arbeidsmiljømyndighetene står overfor nye utfordringer i olje- og gassvirksomheten. Det har vært en rivende utvikling med hensyn til nye måter å organisere virksomheten i oljeselskapene med utstrakt bruk av prosjektorganisering og innleie av arbeidskraft. Videre er det utviklet nye samarbeidsformer mellom operatørselskapene og leverandørindustrien, såkalte allianser, med tanke på kostnadsreduksjoner.

Det har de siste årene skjedd en uheldig utvikling i boligbranner. Særlige utfordringer knytter seg til hjemmeboende omsorgstrengende. Fortsatt satsing på forebyggende tiltak og holdningsskapende arbeid er nødvendig.

FRA ARBEIDERVERNLOV TIL ARBEIDSMILJØLOV

Arbeidsmiljøseksjonen

Fabrikktilsynsloven

Bakgrunn

Diskusjonen om arbeidernes kår kom opp i kjølevannet av den industrielle revolusjon på slutten av 1700-tallet. Industrien utviklet seg fritt og mekaniseringen skapte et behov for nye verneregler. Grunnlaget for arbeidsmiljølovgivningen i Norge er Fabrikktilsynsloven, som kom i 1893. Foranledningen for denne loven var litt ulike begivenheter med litt forskjellig innfallsvinkler. For det første ble det opprettet en såkalt arbeiderkommisjon i 1885, hvis formål var å komme med tiltak for å løfte arbeiderklassen økonomisk og moralsk. Det var om å gjøre å lede den gryende arbeiderbevegelse inn i "sunne og sindige spor" som det het i "Indredepartementets" forslag til komiteoppnevning. Det var også et viktig poeng å skape rom for arbeiderklassens samfunnspolitiske engasjement. En del skolepolitiske argumenter var satt på dagsorden, hvor det ble fokusert på fabrikkene som barnearbeidsplass. Den viktigste foranledningen for loven var nok likevel fyrstikkpakkernes spontanstreik høsten 1889.

Fyrstikkpakkernes streik

Den opprinnelige årsaken til streiken var at lønnen ble senket. Arbeidsmiljøet, de giftige stoffene som ble brukt i produksjon og de

elendige sanitære og hygieniske forhold, spilte til å begynne med en underordnet rolle. Høyere lønn og kortere arbeidstid ble sett på som det beste arbeidervern. Streiken blant fyrstikkarbeiderne reiste en rekke problemer som har fulgt Arbeidstilsynet og arbeidervernet siden, og helt opp til våre dager; skal tillegg i lønna veie opp for dårlig arbeidsmiljø? Skal en nedlegge bedrifter med dårlig/farlig arbeidsmiljø? Hvordan skal en gå fram for å hjelpe den svake part i kontraktsforholdet mellom arbeid og kapital?

Loven

Fabrikktilsynsloven representerte noe nytt når det gjaldt statens sosiale engasjement. Til nå hadde prinsippet om kontraktsfrihet vært en ideologisk begrunnelse for ikke å gripe inn i arbeidsavtalen, som var inngått mellom frie parter. En ny sosialpolitisk orientering vant fram. Likheter mellom partene i arbeidslivet var illusorisk og det å kontrollere arbeidsvilkårene gjennom lovgivning ville bidra til å verne den svake part, arbeidstakeren. Det hadde også vært en historisk underliggende tanke om at arbeidsgiverne verken hadde den nødvendige interesse, motivasjon eller kunnskap til å ta ansvar for problemene. Lovgivning ville også bidra til å skape ro i arbeidslivet (unngå streik) samt være et bidrag til en økonomisk omfordeling mellom arbeid og kapital.

Loven innførte et generelt vern for arbeidsta-

kere i "enhver fabrikkmessig drevet virksomhet". Loven tok i første rekke sikte på å forebygge ulykker og helsefare ("klassisk arbeidsmiljø") med særlig vekt på vern for kvinner og barn. Vernetiltakene omfattet stort sett ulykkesvern og rene tekniske forhold. I ettertid har det blitt sagt fra enkelte hold at loven var en "høyrelov". Årsaken til dette var at de sosialradikale tapte kampen om lovfesting av normalarbeidsdag og at flertallet i stortinget stilte mindre restriktive krav til barnarbeid enn de radikale hadde håpet på.

Det sentrale virkemiddel for overholdelse av loven var tilsynsordningen, som til å begynne med var en kombinasjon av statlige tilsynsinspektører (teknikere) og kommunalt tilsyn i tilknytning til de såkalte sunnhetskommisjonene (medisinere). Arbeidstilsynets hovedoppgave i den "klassiske epoken" var å oppdage brudd på loven, samt å påvirke og å overtale bedriftene til å gjøre noe med disse. Derimot hadde tilsynet få muligheter til å presse gjennom tiltak som gjorde at bruddene ble rettet opp. Trussel om anmeldelse og bøter var de viktigste virkemidlene.

Perioden 1893 - 1960/70-tallet

Ikke på noe tidspunkt i arbeidervernets historie har det vært full enighet om hvilke saksforhold loven skulle dekke. Skulle det være en ren ulykkeslov? Skulle sunnhet og hygienespørsmål trekkes inn? I hvor stor grad skulle sosiale spørsmål som arbeidstid og ansettelsesforhold reguleres av loven?

I perioden 1893 og helt fram til begynnelsen av 1970-årene skjedde det ulike endringer i lovgivningen, men som alle bar preg av den samme tankegang og var "bygget over same lest". Arbeidervern var i disse årene først og fremst spørsmål om å unngå akutte ulykker på arbeidsplassen; fall fra stiger og stillaser, avkuttete fingrer som følge av at maskiner manglet sikkerhetsforanstaltninger osv.

Det viktigste styringsmiddel loven ga var tilsynsordningen. Senere lovendringer forandret ikke på dette. Nye virkemidler bygde i stor grad opp under inspektørenes arbeid eller utfylte dette. Ut fra disse forholdene vokste det fram en arbeidervernlovgivning basert på juridisk, teknologisk og medisinsk begrunnelse og ekspertise. De viktigste instrumentene var "målbar kunnskap" og detaljorientert kontroll og inspeksjon forankret i et myndighetsapparat basert på rettslige sanksjoner.

De viktigste lovendringene i denne perioden

I 1909 ble fabrikktilsynslovens virkeområder utvidet til industriell virksomhet. Dette representerte en kraftig utvidelse. Tilsynsapparatet ble som følge av dette også utvidet og det ble etablert et Arbeidsråd (senere Arbeidstilsynsråd) med representanter fra partene. Rådet hadde til oppgave å være rådgivende organ for departementet. Det hadde også avgjørelsesmyndighet i en del saker, bl a i spørsmål om lovens virkeområde. Denne styrkingen av Arbeidstilsynet hang bl a sammen med den sterke industriutbyggingen og fremvekst av det organiserte arbeidsliv.

I 1915 ble det innført regler om normalarbeidstid for voksne. Med enkelte unntak måtte normalarbeidstiden ikke overstige 10 timer i døgnet og 54 timer i uken. I 1919 ble arbeidstiden satt ned til 48 timer pr uke.

I 1916 ble det nedsatt en kommisjon som skulle gå gjennom loven. Først i 1936 ble en ny lov om arbeidervern vedtatt. Med denne skjedde en vesentlig utvidelse. Loven dekket med få unntak alle arbeidsforhold til lands og

kan kalles den første alminnelige arbeidervernlov. Regler om vern mot usaklig oppsigelse og rett til ferie ble innført. Enda et viktig og nytt moment kom til; de samme bestemmelser som gjaldt for ulykker skulle også gjelde for bedriftssykdommer. Tilsynet fikk et nytt virkemiddel; rett til å stanse farlig arbeid.

I 1956 ble en ny revidert arbeidervernlov vedtatt. Denne inneholdt en rekke nye regler. Utvidet ansvar for arbeidsgiver på arbeidsplasser med flere arbeidsgivere, adgang til å pålegge legekontroll og regler om oppsigelsesvern av sykemeldte arbeidstakere. Arbeidstidsbestemmelsene ble endret. Regler om at fagforening med over 10 000 medlemmer kunne slutte tariffavtale om arbeidstid på noen områder, bl.a. nattarbeid, ble innført. I

1968 fikk man en generell bestemmelse om dette, noe som førte til at den kollektive kontraktsfrihet på dette området gikk veldig langt. Regler om gjennomsnittsberegning, for å gjøre loven mer "elastisk" ble også innført. Det organiserte vernearbeid ble nedfelt i loven. Fagforeningene og de tillitsvalgte ble på denne måten tatt inn som deltakere i vernearbeidet. For å kunne drive et fullverdig vernearbeid, mente de politiske myndighetene at det også var nødvendig at arbeidstakerne medvirket.

I 1968 ble de store interesseorganisasjonene (LO/NHO) dratt inn i vernearbeidet på en enda mer direkte måte ved at det ble etablert et styre som skulle lede Arbeidstilsynet, hvor disse var representert. Arbeidstilsynsrådet ble nedlagt.

Fram mot en ny arbeidsmiljølov

På 60 og 70 tallet skjedde det et "skifte" med tanke på hva som ble diskutert og definert som arbeidervern. Forskjellige typer langtidsvirkninger av etterkrigstidens industripolitikk kom i sentrum for oppmerksomhet. Det ble stilt spørsmål ved om etterkrigstidens vekstpolitikk hadde satset for ensidig på økt produksjon og materiell velstand, på bekostning av økt sykkelighet, flere arbeidsuføre, nye yrkessykdommer og stress. Nå ønsket arbeidstakerne tryggere og mindre helsefarlige arbeidsplasser, mer demokrati og mindre overformynderi. Denne omfattende debatten munnet til slutt ut i den nye arbeidsmiljøloven av 1977, som med ulike endringer fortsatt gjelder.

Arbeidet fram mot en ny arbeidsmiljølov hadde to viktige "linjer" og drivkrefter. Den ene var bekymringen for langtidsvirkningene av nye kjemiske stoffer. Den andre var kampen mot fremmedgjøring og umyndiggjøring og for medbestemmelse og innflytel-

se. Mest oppmerksomhet og bekymring vakte langtidsvirkningene av kjemiske stoffer. Særlig bidro krefttrapportene fra Falconbridge på begynnelsen av 70-tallet til stor uro. Krav om mer forskning og informasjon, merking av produktene, bedre overvåking og kontroll sto sentralt i debatten. Når det gjaldt medbestemmelse hadde måten å organisere arbeidet på endre karakter litt etter litt.

Arbeidet ble i stor grad båret fram av grunnplanet i fagbevegelsen og et samarbeid mellom den faglige og politiske delen av arbeiderbevegelsen. Dette manifesterte seg i et LO/DNA handlingsprogram for bedre arbeidsmiljø i 1973. Dette var et sentralt grunnlagsdokument for arbeidsmiljøreformen i 1977. Når det gjaldt medbestemmelse hadde LO-NAF allerede i 1962 startet et samarbeidsprosjekt med tanke på disse problemstillingene. I 1972 ble regelen om de ansattes medbestemmelse i besluttede

selskapsorgan innført. Et hovedformål bak disse reglene er å styrke arbeidstakernes posisjon ved på et tidlig stadium å få allsidig informasjon om selskapets situasjon og planer for å øve innflytelse på beslutningene. Et annet formål er å styrke selskapene med den fagkunnskap og innsikt som arbeidstakerne representerer. Kampen for medinnflytelse hadde også en annen dimensjon, gjennom medvirkning og samarbeid i tilknytning til det daglige arbeid skape gode forhold på den enkelte arbeidsplass. Her sto arbeidet med ny arbeidsmiljølov sentralt.

Arbeidsmiljøreformen baserte seg på følgende tre prinsipper

- å sikre et arbeidsmiljø som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger og med en standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utvikling
- å sikre trygge tilsettingsforhold og en meningsfull arbeidssituasjon for den enkelte arbeidstaker
- å gi grunnlag for at virksomhetene selv skal løse sine arbeidsmiljøproblemer i et samarbeid mellom arbeidslivets organisasjoner og offentlige myndigheter

På mange måter kan man si at arbeidsmiljøloven representere en ny epoke i arbeidervernets historie. Introduksjonen av begrepet arbeidsmiljø, i stedet for arbeidervern, var nettopp å uttrykke og sikre nødvendigheten av å forholde seg til arbeidsforholdene i et langsiktig og helhetlig perspektiv. Også organisatoriske og mellommenneskelige forhold hadde en plass her (tilrettelegging av arbeidet og psykososiale forhold). I tillegg hadde den teknologiske utviklingen økt den generelle kompleksiteten og variasjonen i arbeidslivet. Den reelle kompetansen for å gjøre noe med arbeidsmiljøproblemene lå i virksomhetene selv. Et sentralt kontrollorgan ville aldri kunne ha nok kompetanse til å identifisere alle viktige problemer eller angi

løsningene på dem. Loven representerer derfor også et brudd med tidligere tilsynsstrategi. Betydningen av tradisjonelle virkemidler som inspeksjon og pålegg tones ned. Loven legger hovedvekt på at arbeidsmiljøproblemer skal løses lokalt av arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap. Det avgjørende med arbeidsmiljøloven, sammenlignet med tidligere lover, er at den innfører en ny balanse mellom de involverte parter; offentlig myndigheter, bedriftsledelse og arbeidstakere. Tyngdepunktet flyttes fra de offentlige myndigheter til partene i virksomheten. Flere nye lovbestemmelser støtter opp under den lokale aktiviteten. Sammenlignet med tidligere lover legger arbeidsmiljøloven større vekt på saker som krever lokal erfaring for å kunne løse. § 12 er det klassiske eksempel. Bestemmelsen i denne paragrafen understreker det ønskelige i at enhver jobb inneholder faglige krav, variasjon og mulighet for selvbestemmelse, mens ensidige og sterkt styrte arbeidssituasjoner bør unngås.

Det er nok grunn til å hevde at den tradisjonelle regelstyrte tilsynsstrategi lever side om side med den lokale aktivitetsstrategi i arbeidsmiljøloven. Straffebestemmelsene og reglene om offentlig tilsyn kan plasseres i en slik sammenheng. Innføring av forskrift om systematisk helse, miljø- og sikkerhetsarbeid må imidlertid ses på som et ytterligere "grep" i retning av den lokale aktivitetsstrategi og mindre detaljkontroll fra myndighetenes side. Bakgrunnen for prinsippet om systematisk HMS-arbeid, som ble innført fra 1992, var behovet for ytterligere å sette virksomhetens ansvar for arbeidsmiljøarbeid i fokus. I altfor mange år hadde arbeidsmiljølovens krav nærmest blitt identifisert med Arbeidsilsynet, og at det var deres ansvar å sørge for etterlevelse av loven gjennom detaljkontroll. Prinsippene i det systematiske HMS-arbeidet er at virksomhetene selv skal jobbe systematisk med helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i samsvar med lovens krav og at Arbeidstilsy-

net skal kontrollere dette istedenfor detaljkontroll med enkeltbestemmelser.

Revisjon av arbeidsmiljøloven

I 1989 ble et offentlig partssammensatt utvalg nedsatt, arbeidsmiljølovutvalget. Arbeidsmiljøloven vokste fram ut fra troen på at det var mulig å omforene arbeidsplassen ut fra arbeidstakerens behov og ikke ut fra kapitalens. En økende bekymring, særlig fra arbeidstakernes side, om at rettighetene var i ferd med å bli forringet, la grunnlaget for en ny gjennomgang. Det var bred enighet om arbeidsmiljølovens betydning. De endringene som kom var ikke store.

På den annen side viste denne gjennomgangen, på samme måte som alle diskusjonene som har vært i arbeidervernets historie gjennom over 100 år, at "dilemmaet" mellom arbeidsgivernes ønske om mer fleksibilitet og økt styringsrett kontra arbeidstakerens ønske om trygge arbeidsplasser tilpasset en enkeltes forhold trolig alltid vil følge arbeidervernlovgivningen.

BRUK AV TVUNGEN LØNNSNEMND

Arbeidsrettsseksjonen

Historikk

Bruk av tvungen lønnsnemnd er et særnorsk fenomen, som har historiske årsaker.

Tvungen voldgift i interessedvister var et stridstema under arbeidet med utformingen av den første arbeidstvistloven. Lovarbeidet pågikk helt fra begynnelsen av dette århundret og fram til loven ble vedtatt i 1915.

Striden om tvungen voldgift i interessedvister var en viktig årsak til at arbeidet med å få på plass en lov om arbeidstvister tok så lang tid. Flere innstillinger og proposisjoner ble fremmet og trukket av ulike regjeringer.

Synspunktet fra tilhengerne var at arbeidskamp kan utgjøre en trussel mot vesentlige samfunnsinteresser. Partene i arbeidslivet, Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon og Norsk Arbeidsgiverforening motsatte seg imidlertid lovregler om tvungen voldgift. Som avslutning på et vell av protestresolusjoner og demonstrasjonsmøter truet Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon i 1915 åpent med generalstreik dersom voldgiftsplanene ble virkeliggjort. Det endte med at forslaget om slik regulering ble frafalt. Like fullt har vi i Norge i flere korte perioder hatt midlertidige lover om tvungen voldgift, særlig på 20-tallet og i gjenreisningstiden etter annen verdenskrig.

I 1916 ble det etter forslag fra Venstre-regjeringen vedtatt en midlertidig lov om tvungen voldgift av arbeidskonflikter som truet vesentlige samfunnsinteresser, dog begrenset til konflikter som måtte oppstå i

krigstiden. Loven ga Kongen i fullmakt å bestemme at en arbeidstvist skulle avgjøres ved voldgift dersom han fant at tvisten utsatte vesentlige samfunnsinteresser for fare. Alle de borgerlige partiene støttet lovforslaget, mens Det sosialdemokratiske parti var motstander. Loven ble i 1919 avløst av en ny midlertidig fullmaktslov som skulle gjelde i et år, men som så ble forlenget fram til april 1921.

Venstre og Bondepartiet gikk inn for å ta inn permanente bestemmelser om tvungen lønnsnemnd i (den någjeldende) arbeidstvistloven av 5. mai 1927. Det norske arbeiderparti, Høyre og Frisinnede Venstre gikk imot, og forslaget falt i Odelstinget.

Som en kuriositet kan nevnes lov av 6. juli 1933 om arbeidstvister ved A/S Vinmonopolet. Etter denne loven var det ulovlig å sette iverk eller fortsette arbeidsnedleggelse eller arbeidsstengning ved Vinmonopolet. Begrunnelsen for disse særreglene var rent fiskale hensyn. Loven om tvungen voldgift ved Vinmonopolet gjaldt helt fram til 1949.

I gjenreisningstiden etter annen verdenskrig anså man det nødvendig å unngå arbeidskamp. Med bistand fra lederne i Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon og Norsk Arbeidsgiverforening, utarbeidet regjeringen i London regler med sikte på å hindre arbeidskamp etter frigjøringen. Reglene ble fastsatt ved provisorisk anordning av 15. september

1944. Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon og Norsk Arbeidsgiverforening gikk inn for anordningen ut fra den tanke at ekstraordinære tider krever ekstraordinære tiltak. Anordningen ble videreført ved flere midlertidige lover fram til 1952.

Alt dette har lagt grunnlaget for den praksis vi har hatt siden 1953, med særlover om lønnsnemndbehandling av tarifftvister i det enkelte tilfelle. Her har vi også den norske holdningen i et nøtteskall. Vi er prinsipielt imot tvungen voldgift, men ser likevel det praktiske behovet i det enkelte tilfellet - for å unngå samfunnsskadelig arbeidskamp.

Særlover om tvungen lønnsnemnd og forholdet til folkeretten

Siden 1952 har vi ikke hatt noen "permanent" lovgivning om tvungen lønnsnemnd i arbeidstvister. Ved lov av 19. desember 1952 om lønnsnemnd i arbeidstvister ble Rikslønnsnemnda etablert. Rikslønnsnemnda stilles kostnadsfritt til partenes disposisjon for det tilfelle at de ønsker en tvist løst ved frivillig lønnsnemnd. Det er imidlertid som tvisteløser ved tvungen lønnsnemnd Rikslønnsnemnda først og fremst har fungert, fordi lover og provisoriske anordninger om tvungen lønnsnemnd i interesseløstviser henviser tvisten til løsning i Rikslønnsnemnda. Under henvisning til de alvorlige samfunnsmessige skadevirkninger en konkret konflikt har gitt, har myndighetene grepet inn med tvungen lønnsnemnd ialt 91 ganger siden 1953, ved at Regjeringen enten har fremmet lovforslag for Stortinget om at konflikten må løses uten arbeidskamp, eller har vedtatt en provisorisk anordning når Stortinget ikke har vært samlet.

Det har etter hvert skjedd en utvikling, i retning av mer tilbakeholdenhet mht. å gripe inn i konflikter. Både på 50-, 60- og 70-tallet ble det nesten automatisk brukt lønnsnemnd mot streiker. Dette gjaldt særlig utenriksfar-

ten, under henvisning til at norsk økonomi ikke tålte streik i rederieringen. Konflikterne fikk ikke engang bryte ut før man grep inn. Her skjedde det en endring mot midten av 80-tallet. "Rettedal-doktrinen" gikk ut på at ingen konflikt skulle hindres i å bryte ut. I stedet for at det ble grepet inn nærmest direkte etter at meklingen brøt sammen og før streik var iverksatt, ventet myndighetene nå til etter at den varslede arbeidskampen var iverksatt før de nøye vurderte om de skadevirkningene streiken ville føre med seg, ga grunnlag for å gripe inn. Denne praksis er stort sett videreført.

Fram til begynnelsen av 80-tallet var det beskjedne kritikk mot myndighetenes inngripen i konflikter. Etter hvert kom forholdet til folkeretten mer i fokus, noe som nok også har vært med på å bidra til at det ikke gripes inn så raskt i konflikter. Norge har ratifisert flere konvensjoner som beskytter foreningsfriheten og organisasjonsretten. Dette gjelder først og fremst ILO-konvensjonene nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten og nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger, samt Den europeiske sosialpakten. Av disse er det bare Sosialpakten som i sin artikkel 6 uttrykkelig nevner vern av retten til bruk av kampmidler. Artikkel 31 åpner imidlertid for at det kan gripes inn i konflikter. Bestemmelsen tillater bl.a. de innskrenkninger i streikeretten, som er fastsatt ved lov, og som er nødvendige til vern av offentlige interesser, den nasjonale sikkerhet og helse og moral i samfunnet. Ved den norske ratifikasjonen av Sosialpakten i 1962 ble det lagt til grunn at Norges praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd var i samsvar med artikkel 31, og at vår praksis dermed ikke var i strid med Sosialpaktens vern av streikeretten.

Streikeretten er ikke nevnt i de aktuelle ILO-konvensjonene. ILO har imidlertid gjennom sin fortolkningspraksis lagt til grunn at

streikeretten er beskyttet av konvensjonene om organisasjonsrett og foreningsfrihet. Ifølge ILOs organer er inngrep i streikeretten bare forenlig med prinsippene for organisasjonsfrihet når streiken lammer “essential services”, slik at liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller deler av befolkningen settes i fare. Videre kan visse typer statstjenestemenn fratas streikeretten.

Det er først og fremst gjennom klager til ILO på Norges bruk av lønnsnemnd at forholdet til folkeretten er fokusert. Første gang Norge ble klaget inn for ILO var i 1962. Da verken forhandlinger eller mekling mellom Norsk Apotekerforening og Norges Farmaceutiske Forening førte frem og streik var varslet høsten 1962, ble det ved provisorisk anordning av 28.9.1962 grepet inn med tvungen lønnsnemnd. Begrunnelsen var at arbeidskonflikten kunne få alvorlige følger for helseinstitusjoner i og utenfor sykehusene, og kunne gå ut over folks liv og helse. Kort tid etter klaget farmasøytene inngrepet inn for ILO. ILO tok imidlertid ikke klagen til følge, fordi man antok at en konflikt kunne true liv og helse.

I 1981 kom det en ny klage mot Norge. Selv om vi altså hadde fått en klage på bruk av lønnsnemnd tidligere, kom klagen som en overraskelse. Det hadde riktignok gått 20 år siden den første klagen, men departementet burde vært kjent med at ILO anså streikeretten beskyttet av de to konvensjonene. Norge skulle naturligvis allerede i 1962 protestert mot at ILO innfortolket et vern av streikeretten i konvensjonene i stedet for å forsvare oss på ILOs premisser. Konvensjonstekstene sa ingenting om streikerett.

Klagen i 1981 kom fra Norges Ingeniørorganisasjon NITO, som klaget på at det ble brukt lønnsnemnd i en interessetvist mellom NITO og Kongsberg Våpenfabrikk ved tariffoppgjøret i 1981. Regjeringen grep inn ved provisorisk anordning og forbød streik blant 850

ingeniører og teknikere ved våpenfabrikken, under henvisning til at dette gjaldt en hjørnesteinsbedrift i lokalsamfunnet og streiken ville føre til permittering av 3600 arbeidstakere. Organisasjonsfrihetskomiteen i ILO med tilslutning fra ILOs styre fant at streikeforbudet ikke var i samsvar med prinsippene om organisasjonsfrihet, og pekte på at streik bare kan forbyes dersom streiken setter eksistensen og velferden i fare for hele eller deler av befolkningen, noe de mente ikke var tilfelle her (Case No. 1099).

Senere er det kommet ytterligere 6 klager mot Norge til ILO. Lærere, maskinister og sammenslutningen av barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere har klaget. Men de som først og fremst har satt norsk lønnsnemndspraksis på dagsordenen, er Oljearbeidernes Fellessammenslutning, OFS. Streiker i Nordsjøen har store konsekvenser, både fordi streiker fører til store inntektsbortfall for staten, og fordi store lønnstillegg her vil ha ringvirkninger for fastlands-Norge.

OFS er møtt med tvungen lønnsnemnd hver gang de har gått til streik, og hele tre ganger har de klaget til ILO. Siste gang var i 1991, pga bruk av tvungen lønnsnemnd sommeren 1990. ILOs organer viste til at regjeringen hovedsakelig argumenterte med at streiken forårsaket store økonomiske tap for myndighetene, og at den etter en viss tid ville medføre risiko for sikkerheten på oljeplattformene. ILO kunne ikke se bort fra regjeringens argumenter, men pekte på at det var umulig å fastslå om arbeidsnedleggelsen medførte fare for liv, personlig sikkerhet og helse for hele eller deler av befolkningen. Det måtte derfor uttrykkes tvil om hvorvidt det var tvingende nødvendig å iverksette tvungen lønnsnemnd i denne tvisten (Case No. 1576).

OFS brakte provisorisk anordning om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene i oljesektoren ved tariffrevisjonen pr. 1.7.94 inn for domstolene. Oslo byrett fant at anordnin-

gen verken var ugyldig eller i strid med folkerettslige forpliktelser. Dommen ble anket direkte inn for Høyesterett. Høyesterett kom i dom av 10. april 1997 enstemmig til at forbudet mot streik ikke var ugyldig. Høyesteretts premisser er uvanlig klare. Retten sier at ved bedømmelsen av om Norge har påtatt seg en folkerettslig forpliktelse til å begrense bruken av tvungen lønnsnemnd, må norske domstoler legge vesentlig vekt på Stortingets og regjeringens forutsetninger da Norge forpliktet seg. Retten finner det klart at Norge ved tiltredelsen av de ulike konvensjonene aldri har ment at dette skulle innebære begrensninger i bruken av tvungen lønnsnemnd. Høyesterett slår fast at den provisoriske anordningen ikke var i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Uttalelsene er en stadfestelse av den tradisjonelle oppfatning av forholdet mellom norsk rett og folkeretten.

Konsekvenser av lønnsnemndsbruken

Tvungen lønnsnemnd er en effektiv måte å løse interessetvister på. Vi unngår langvarige konflikter, med de store samfunnsmessige skadevirkningene de ofte vil gi. Noen vil hevde at med det organisasjonsmønsteret vi har, er lønnsnemnd et nødvendig virkemiddel. Vi har mange organisasjoner, som tildels konkurrerer innbyrdes, og vi har dermed et stort konfliktpotensiale. Arbeidstvistloven setter ingen skranker for bruk av arbeidskamp. Tvungen lønnsnemnd er først og fremst et virkemiddel for myndighetene til å hindre samfunnsskadelige konflikter. Den har også gjort det mulig å hjelpe partene ut av en vanskelig situasjon som de selv hadde vanskeligheter med å komme ut av med æren i behold, selv om skadevirkningene av streiken ikke skulle tilsi at det gripes inn.

På den annen side har myndighetsinngrep i arbeidskonflikter betenkelige sider. Ved en for utstrakt bruk av tvungen lønnsnemnd kan det reises spørsmål om den frie forhandlings-

retten er reell. Samtidig kan det alvor som bruk av kampmidler bør innebære, svekkes dersom partene har grunn til å forvente at det vil bli grepet inn etter kort tid. Lønnsnemndsbruken kan derfor ha negative konsekvenser for forhandlingssystemet. Dersom partene har rimelig grunn til å tro at myndighetene vil gripe inn dersom det blir konflikt, vil deres forhandlingsvilje svekkes, og forhandlingene blir mer en prosedyre forut for lønnsnemndbehandling. En for utstrakt bruk av tvungen lønnsnemnd fritar partene for deres ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene.

Det er også lettvinnt å sette igang en konflikt hvis man vet at man blir "reddet" av myndighetene. Streikevåpenet er i utgangspunktet et alvorlig virkemiddel, men det blir ikke så mye alvor over det når redningen kommer i form av forslag om tvungen lønnsnemnd etter kort tid. Da er det ingen risiko i å koste på seg en liten demonstrasjonsstreik for å markere sin misnøye. Vi har mange eksempler på at streiker trappes opp i den hensikt å få myndighetene til å gripe inn. Det er i disse tilfellene aldri klaget til ILO.

En annen side av dette er at publikum oppfatter det som regjeringens ansvar å forhindre skadevirkningene av en arbeidskonflikt. Man ser det ikke slik at partene i konflikten har ansvaret for de skadevirkningene som oppstår. Presset rettes i stedet mot kommunalministeren, med krav om å få slutt på konflikten, og det har stadig vist seg at nordmenn generelt har hatt en uhyre lav tålegrense når det gjelder skadevirkninger av en arbeidskonflikt. Kontrasten er stor til f.eks. Frankrike. Vi leser ofte om at de har omfattende streiker, med kanskje hundretusener av streikende arbeidere som lammer store deler av samfunnet. Men der roper ikke publikum om hjelp fra myndighetene. Det rettes heller ikke noe press mot partene i konflikten. Publikum gir de streikende sympatierklæringer.

Arbeidsmiljø- og sikkerhet på kontinentalsokkelen

Oljedirektoratet/Sikkerhetsavdelingen

Forvaltningen av sikkerhet og arbeidsmiljø på norsk kontinentalsokkel, har utviklet seg gjennom erfaring, ny teknologi, nye regelverkskrav, - og dessverre enkelte ulykker. Men ett utgangspunkt har ligget fast helt siden det første spede tilløp til at Norge skulle bli en olje- og gassproduserende nasjon:

Sikkerhet for mennesker

Ser en på Norges forutsetninger for å ta imot oljeleterne på 60-tallet, er det et klart gjennomgående trekk: Landets tilknytning til havet - gjennom skipsfart og fiske. Som sjøfarts- og fiskerinasjon var Norge i verdens-topp: Ja, havet som økonomisk ressurs, lå under for meget av den norske velstand - og vi var, og er, følelsesmessig knyttet til havet som naturelement.

Det var derfor et «hav-orientert» Storting som på 60-tallet fikk utfordringen fra en av verdens mektigste industrier: Oljeleterne trodde på muligheten for olje og gass under havbunnen i Nordsjøen og ba om Norges tillatelse til å begynne leteboring.

Norge hadde ingen erfaring innen oljeindustri. Norske tankskip hadde fraktet råolje på alle verdenshav i en del tiår - men oljegeologer, geofysikere, ingeniører, økonomer og jurister til å hankses med denne industrien, hadde vi ikke på noen måte, ei heller det som kalles - olje-tradere som holder verdens oljemarkeder under konstant oppsyn.

Norge var i tvil - men sa omsider ja -, på en,

eller to meget viktige betingelser. Pass på menneskene som blir involvert. Pass på det marine miljø.

Tilliten til olje- og gassleternes verktøy til bruk i havet, ble ikke akkurat øket den junidagen i 1966 da den første leteplattformen - ESSO's «Ocean Traveler» - ble slept inn Byfjorden i Stavanger. Et skip var det ikke. Nærmest en flytende fabrikk på stylder. Det sjøfarts- og fiskeriorienterte Norge rystet på hodet.

Likevel: 1000 personer - de fleste sjøfolk - søkte de 35 jobbene om bord. Terningen var kastet, spillet begynt for Norge - og for Nordsjøen: «Ocean Traveler» klarte jobben bare sånn passelig. I november 1966 bli den pårent av et forsyningskip og får sterk slagside: 56 mennesker hopper i sjøen. Noen blir igjen om bord og får lensepumpene i gang - de fleste av dem er norske sjøfolk.

En kan vel si at norsk sikkerhetsfilosofi, eller en viktig del av norsk oljepolitikk, får sin utforming høsten 1966: Under sjøforklaringer i Stavanger Tinghus blir det klart at «Ocean Traveler» ikke har kaptein. «Det skal ethvert skip ha», sier formannen i Norsk Oljeråd, Jens Evensen i retten. Esso svarer: «Ocean Traveler er intet skip. Traveler er en barge. Toolpusheren er sjef om bord.»

For Norge ble det i dette øyeblikk klart at all den maritime kompetanse, erfaring og teknologi landet hadde på det tidspunkt, måtte bli et styrende element i oljevirksomheten i Nordsjøen. Det var ingen vei forbi: Norge måtte styre - eller forvalte - dette selv.

14. juni 1972 konfirmerer Stortinget den Norske Petroleumsmodellen, eller Treenigheten som den også kalles - departement - direktorat - statsoljeselskap: Oljepolitikk, lovgivning, forvaltning, kontroll, forretning. De utenlandske oljeleterne, likte det ikke, men skulle komme til å akseptere den norske ordningen mer og mer, etter hvert som virksomheten på den norske kontinentalsokkel vokste; ikke bare i form av funn, men også som laboratorium for utvikling av ny lete- og produksjonsteknologi etter hvert som dypene ble stadig større og plattformene vokste i antall - de såkalte varme øyer i havet der mennesker jobber med høye trykk og høye temperaturer.

I dag kan en vel si at Norge har ett av verdens høyeste sikkerhetsnivåer innen offshorevirksomhet og at ambisjonen til 60-tallets Storting, langt på vei er oppfylt: Sokkelvirksomheten er klart forankret i så vel norsk lovgivning som i statsapparatet.

I sikkerhets- og arbeidsmiljøsaker har Oljedirektoratet siden 1. januar 1979 rapportert til Kommunal- og regionaldepartementet, og til Olje- og energidepartementet i forretnings- og ressursaker. Dette for å ha ryddige forhold mellom sikkerhet og økonomi når viktige beslutninger skal tas. Gjennom årene har det utviklet seg en god samarbeidspraksis mellom KRD og OD: Tilstrekkelig myndighet er delegert til at OD kan handle umiddelbart i saker av sikkerhetsmessig og arbeidsmiljømessig karakter .

Et eksempel på hvordan dette virker står å lese i Oljedirektoratets årsberetning for 1996: «Oljedirektoratet har oversendt et forslag til Kommunal- og arbeidsdepartementet om en ny regelverksstruktur for regelverket for sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumsvirksomheten. Forslaget innebærer at det blir utarbeidet fire nye tematiske forskrifter innenfor områdene styring, dokumentasjon, teknologi og operasjon. Disse fire forskrifter

vil bl.a. ta opp i seg de 14 gjeldende tematiske forskrifter for området sikkerhet og arbeidsmiljø. Forslaget innebærer videre at det nye regelverket utarbeides med sikte på å kunne tre i kraft ved årsskiftet 1999/2000».

Med andre ord: Dette er olje- og gass-Norges møte med det nye århundre: Forenkling, presisering, forbedring av en utvidet sikkerhetsmodell i forhold til det opprinnelige stortings forutsetning om mennesker og miljø. To nye elementer er kommet til etter hvert som en stormakt innen olje- og gassproduksjon er vokset fram helt nord i Europa: Sikkerhet også for økonomiske verdier - og produksjonsregulering. Den gassen Norge har forpliktet seg til å levere i Europa, skal komme også i kalde vintre. Det har med tillit - og ansvar å gjøre.



Norge har ett av verdens høyeste sikkerhetsnivåer innen offshore-virksomhet.

(Foto: Oljedirektoratet)

Brann og eksplosjon

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern/Sikkerhetsseksjonen

Svartkrutt ble for første gang demonstrert ved kong Eirik Magnussons hoff i Bergen i 1294, og fra den tid har håndtering av sprengstoff og ildsfarlig virksomhet vært regulert gjennom lover, kgl. reskripter og forordninger. I annen halvdel av 1800-tallet skjedde en industrialisering i Norge også for den «ildsfarlige virksomheten». Produksjonen av lysolje fra trevirke tok seg opp. I 1863 fikk Norge sitt første oljeraffineri, Mandal Parafin Oliefabrikk, men raffineriet ble innstilt etter ca 10 års drift. Neste raffineri sto ferdig på Vallø i 1899 og var i drift til ganske nylig. Den første nitroglycerinfabrikk ble anlagt på Lysaker i 1865.

Produksjon og bruk av nitroglyserin førte til en rekke alvorlige ulykker, bl. a i den første fabrikk på Lysaker, og man ble klar over at farlig virksomhet burde reguleres bedre. Departementet startet et lovarbeid i 1868, og som ett av de første land i verden fikk Norge den 3. mai 1871 en egen lov som regulerte farlig virksomhet ut fra sikkerhetsmessige hensyn. Etter eksplosjonen på Lysaker ble loven raskt brukt til å nekte gjenopptakelse av virksomheten, men eieren protesterte og beslutningen ble først effektiv etter Høyesterettsdom i 1875. Fabrikken ble gjenoppbygget på et mer øde sted på Engene i Hurum.

Fra begynnelsen av 50-tallet til midt på 60-tallet ble all eksplosivindustri i Norge fullstendig ombygget og ble en moderne prosessindustri. Arbeidstakerne kunne langt på vei styre farlige arbeidsoperasjoner fra beskyttede områder og var ikke lenger så eksponert i tilfelle noe galt skulle skje.

Ulykkesrisikoen i denne virksomheten bedret seg vesentlig.

I 1956 skjedde en større eksplosjon i ammunisjonsfabrikkene på Raufoss der 7 mennesker ble drept, og et betydelig antall ble skadet. Regjeringen nedsatte en granskingskommisjon for å finne årsaken til ulykken og foreslå forbedringer. Kommisjonen foreslo en ny og annen løsning for kontroll gjennom å pålegge bedriften selv å kontrollere de sikkerhetsmessige sidene ved sin virksomhet. Statens sprengstoffinspeksjon skulle ha ansvaret for den overordnede kontrollen og for å påse at de systemene som bedriften brukte for å ta vare på sikkerheten, var gode nok og i samsvar med regelverket. Forslaget ble gjennomført og ble kalt egenkontroll. Dette er grunnlaget for og forløperen til det som i dag kalles internkontroll.

Systemet med egenkontroll viste seg å være godt, og når det ble kjent, ble lignende systemer tatt i bruk av en rekke bedrifter utenfor de som hadde plikt. I første rekke kom Norsk Hydro Herøya, raffineriet på Slagentangen, Borregaard, Dalen Portland Cementfabrikk og Falconbridge. Fra midten av 60-tallet var det blitt et førende prinsipp på sikkerhetsområdet for større industrivirksomheter.

Ildsfarlighetsloven måtte moderniseres. Ved kgl res 18.3.1960 ble det oppnevnt et utvalg for å se på en revisjon av denne lovgivningen. Arbeidet kom raskt igang, men det viste seg tidlig å være mye mere omfattende og

arbeidskrevende enn forutsatt. Dette ga landet to nye og tidsriktige lovverk, lov av 21. mai 1971 nr 47 om brannfarlige varer og lov av 14. juni 1974 om eksplosive varer. Nye lover og forskrifter var endelig på plass og arbeidet kunne fortsette med basis i et moderne regelverk.

Funn av olje på kontinentalsokkelen gjorde det nødvendig med regler om sikkerhetstiltak for virksomheten, og regler ble fastsatt ved kgl. res av 25.8.1967. KAD måtte ta stilling til i hvilken utstrekning landmyndighetene skulle ha et ansvar for kontroll på sokkelen. Oljevirkksomheten ville reise en lang rekke sikkerhetsmessige spørsmål. Statens sprengstoffinspeksjon pekte tidlig på at de sikkerhetsmessige forholdene på sokkelen ville være annerledes enn på land. Statens sprengstoffinspeksjon mente at det sikkerhetsregime som var etablert på land på det området som Statens sprengstoffinspeksjon hadde ansvaret for, ikke ville passe på sokkelen og at denne virksomheten burde organiseres som et eget saksfelt. Statens sprengstoffinspeksjon var imidlertid interessert i og villig til å bistå både med utarbeidelse av regler på området og til å medvirke i tilsynsarbeid. I samsvar med dette ble det gitt bistand til Statens oljeråd ved utarbeidelse av sikkerhetsforskriftene, og Statens sprengstoffinspeksjon deltok som sakkyndig i forskjellige deler av tilsyns- og kontrollvirksomhet frem til tidlig på 70-tallet da oppgavene ble overtatt av Oljedirektoratet.

15. september 1976 inntraff en industribann på Pindse i Sandefjord, Jotunbrannen, der 6 mennesker omkom og 6 ble alvorlig skadet. Brannskadene ble så omfattende at det tok lang tid før bedriften var i full virksomhet igjen. Ulykken belyste at det var en lang rekke industribedrifter som hadde falt utenfor den gamle ildsfarlighetslovgivningen, men som hadde de samme sikkerhetsmessige utfordringer som bedrifter som hadde vært underlagt kontroll i mange år.

Det ble satset sterkt på å rette opp i dette. KAD besluttet i 1979 at prinsippene om egenkontroll, slik den var utviklet på 60- og 70-tallet, skulle innføres i all industrivirksomhet som var regulert i den nye lovgivningen. De nye retningslinjene om internkontroll trådte i kraft i 1982 og var gjeldende til de ble avløst av Internkontrollforskriften.

Det var nødvendig å gjøre noe med brannskadene, og ved raskt å ta i bruk de muligheter som den nye brannloven ga. Det ble utarbeidet en samlet strategi og lagt en plan for å bruke samfunnets tilgjengelige ressurser til brannvern på en best mulig måte. Siktemålet var å gå aktivt ut for å få redusert brannskadene. Planene ble lagt frem for Stortinget som en melding om tiltak mot brann - St. meld. nr. 15 (1991-92). De sentrale virkemidlene i meldingen var økt satsing på forebyggende tiltak og informasjon, bedre koordinering av og samarbeid om tiltak, utvikling av nødvendig kompetanse og en mer effektiv bruk av tilgjengelige ressurser. Stortinget sluttet seg til meldingen med en rekke positive kommentarer.

Som stortingsmeldingen pekte på var økt innsats på det forebyggende området et viktig virkemiddel for å få bukt med de høye brannskadetallene. Allerede i 1990 ble forskrift om brannforebyggende tiltak og brannsyn fastsatt. Forskriften regulerer brannsikkerheten i alle bygninger og anlegg som er i bruk, og gjelder således også eldre bygningsmasse som ble oppført i tider med mindre strenge brannsikringskrav. Gjennom forskriften kom det nye og i internasjonal sammenheng unike krav til brannsikkerheten i boliger. Kravene var verken omfattende eller kostnadskrevende, og innebar at alle boliger og fritidshus/hytter skal være utstyrt med både røykvarsler og pulverapparat eller brannslange.

I samfunnsviktige bygninger såsom hoteller, behandlingsinstitusjoner, store bedrifter,



Eier har ansvar for brannsikkerheten.

(Foto: Oljedirektoratet)

varehus ol innførte forskriften et såkalt eier-/brukeransvar. Dette innebærer at eier/bruker må kunne dokumentere hvordan brannsikkerheten er ivaretatt i den aktuelle bygningen. Det ble også stilt krav til rømningsveier, og ikke minst krav om installering av sprinkleranlegg i visse typer bygninger.

Den 3.5.1995 ble det fastsatt en ny forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen med tilhørende veiledning. Den medfører at brannvesenets må organisere seg slik at det frigjøres ressurser til å arbeide med brannsyn og brannforebyggingen de oppgaver. Den kommunale beredskap skal være organisert i forhold til den risiko som foreligger i kommunen, og det er utarbeidet veiledning til hjelp i risikokartleggingen. Samarbeid over kommunegrensene blir nå mye viktigere for å få til gode resultater.

Høsten 1994 gjennomførte Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern en analyse av den gjeldende lovgivning med sikte på å kartlegge svakheter og begrensninger i de tre lovene som Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern forvalter. Bakgrunnen for dette var at disse lovene ga ulike rammebetingelser for de forskjellige deler av virksomheten. Dette begrenset en ønsket tilpasning mellom samfunns- og bedriftsrettet innsats, og for ønsket om en helhetlig, strategisk god og dynamisk arbeidsform. Analysen viste at man bare kunne oppnå felles rammebetingelser om lovverket ble harmonisert, og det ble foretatt mindre justeringer av anvendelsesområdet. Det ble konkludert med at lovene burde revideres. Departementet sluttet seg til dette, og det ble oppnevnt et utvalg til å se på en revisjon av lovene. Utvalget begynte sitt arbeid i september 1996.

Det som har preget virksomheten på dette fagområdet gjennom 50 år, er den tilpasning av arbeid og kontrollformer til utviklingen i samfunnet, nasjonalt og internasjonalt, som har funnet sted til enhver tid. Utfordringene har stadig vært vekslende. Men strategien og metodevalg som Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har gjort, har blitt fastlagt på det grunnlag, og det har vist seg å gi resultater. Den lange erfaring som Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern har med risikovurderinger og senere risikoanalyser, har gjort at sikkerhetstenkning er et naturlig utgangspunkt for all virksomhet. Departementet står godt rustet til å møte utfordringene i årene som kommer.

I elsikkerhetens tjeneste i 100 år

Produkt- og Elektrisitetstilsynet/Sikkerhetsseksjonen

I 1890-årene tok Norge for alvor spranget inn i industrisamfunnet. På elektrisitetens område hadde det skjedd en stor utvikling i løpet av de to siste tiårene av århundret. Det elektriske anlegget ved Laugstol Brug i Skien, som ble satt i drift i 1885 markerte en milepæl i norsk elektrisitetshistorie.

De store energioresursene vi har hatt i vår vannkraft brakte tidlig vårt land i fremste rekke når det gjaldt elektrisk energiproduksjon pr innbygger. Med et slikt utgangspunkt var det da heller ikke så merkelig at Norge også skulle bli et foregangsland på elsikkerhetens område.

Et viktig skritt var «Lov angaaende Foranstaltninger til Betryggelse mod Fare ved elektriske Anlæg» som ble vedtatt i 1891. De første forskrifter ble utferdiget av Arbeidsdepartementet i 1892. Norge var med dette et av de første land i verden - muligens det første - som fikk offentlige forskrifter for utførelse av elektriske anlegg.

Det var politiets oppgave å håndheve forskriftene. Om oppgavene var vanskelige, og om det skortet på fagkunnskap, så var kontrollørene i hvert fall omgitt med respekt. Det var politimenn i full uniform.

Etter som kunnskapene på det elektrotekniske området etter hver ble bedre, ble det i de påfølgende år vedtatt nye lover og utarbeidet mer formålstjenlige forskrifter. I den nye loven av 1896 ble det bestemt at tilsynet med overholdelsen av forskriftene skulle ligge hos «Kongen eller den han dertil bemyndiger».

En av de første oppgavene en nyopprettet Elektrisitetskommisjon fikk, var å foreslå organiseringen av et slikt tilsyn.

Det ble innhentet statistiske oppgaver over de elektriske anlegg som fantes. På dette grunnlag ble landet delt i fem tilsynsdistrikter. I hvert av distriktene ble det tilsatt en tilsynsmann med fast årlig gasje. Tilsynsmennene skulle dessuten ha skyss- og kostgodtgjørelse «som for 2den Klasse bestemt». For to av distriktene ble det bevilget en full årslønn. Ved behandling av disse spørsmålene i Stortinget ble det foreslått at stillingene kunne kombineres med lignende verv, f.eks. som fabrikkinspektører.

Tilsynet trådte offisielt i virksomhet 1. mars 1898. Som rimelig kan være tok det ennå noe tid før det ble fart på sakene. Det manglet det meste av det som var nødvendig for å kunne starte virksomheten. Men departementet hadde en hånd med i det meste. Måleapparater og instrumenter m.v. ble etter å ha vært «under Overveielse i Elektrisitetskommisjonen» sendt ut til tilsynsmennene: I følge departementets bestemmelse om måleapparater m.v. for tilsynet ved elektrisitetsvesenet er under adresse tilsynsmanden afsendt:

1 baandmaal
1 meterstok
1 micrometermaal
1 skrutrekker
1 tang

Rapporter som tilsynsmennene skrev etter besiktigelser i tiden før århundredskiftet

inneholder ofte de samme elementer som rapporter fra de siste årene. Disse viser at det også den gang ble lagt vekt ikke bare på utførelse av anleggene, men også vedlikeholdsrutiner og bruksanvisninger.

Det første året det meldes om ulykker er 1900. I en rapport fra tilsynsmanen i 2. distrikt heter det bla. —*dog er det mindst 2 gange hændt, at personer, ansat ved elektriske anlæg, er blevet bedøvet ved ufrivillig at være kommet i berøring me høispænt strøm. Det ene af disse tilfælde var forøvrigt af saa alvorlig beskaffenhed, at det maa betragtes som en merkværdighed, at vedkommende slap derfra med livet.*

Det foregikk som ovenfor nevnt en rivende teknisk utvikling de første årene. Forskriftene ble forbedret flere ganger og tilpasset tidens krav. En sak som viser hvor vanskelig det kan være å fastsette forskrifter illustreres i «striden om strykejernslampen» Tilsynet sendte i januar ut et rundskriv med påbud om at det skulle monteres en lampe på alle strykejern, slik at en kunne se om strykejernet sto på eller ikke. Det ble imidlertid innvendt at dette var en upraktisk bestemmelse, som dessuten bare ga en illusorisk sikkerhet, siden lampen kunne bli utbrent og slukne. Etter fire år med diskusjoner endte saken opp med at rundskrivet ble opphevet. Det ble i stedet påbudt å bruke en avstillingsrist *af hensiktsmæssig konstruktion*.

De første tilsynsmennene hadde svært ulik bakgrunn. En var telegrafingeniør, en oberst og tre ingeniører. I dag er utdanningsbakgrunnen langt mer homogen for Produkt- og Elektrisitetstilsynets (PE) tilsynsingeniører på elektrosiden. Alle har en teknisk bakgrunn - de fleste er sivilingeniører. PEs kompetanse har således tilpasset seg en rivende teknisk utvikling for fremdeles å kunne arbeide målrettet i elsikkerhetens tjeneste - slik det er gjort i 100 år.

Selv om det var en rivende utvikling de første årene av Elektrisitetstilsynets historie, har ikke utfordringene i den senere tid vært mindre - både på det tekniske og det organisatoriske området.

Det er kommet nye og mer tidsmessige forskrifter som i større og større utstrekning baseres på internasjonale normer. For å kunne påvirke utviklingen og for å kunne holde seg orientert har etaten engasjert seg sterkt i internasjonalt normarbeid.

I 1991 ble den statlige elsikkerhetsvirksomheten trukket ut av Norges vassdrags- og energiverk og overført til daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet som eget direktorat. Samtidig ble NEMKO organisert som en frittstående privat institusjon.

Etter en rekke alvorlige hendelser på sykehus hvor elektromedisinsk utstyr var involvert, ble det i 1980 inngått en avtale med et firma som skulle fungere som offentlig tilsynsorgan på dette området.

I 1992 ble fagpersonellet fra firmaet overført til Elektrisitetstilsynet, og utgjør nå et landsdekkende tilsynsapparat for elektromedisinsk utstyr.

Tilsynet med farlige produkter og forbrukertjenester ble i 1994 delegert fra Barne- og familiedepartementet til Elektrisitetstilsynet. Som en naturlig konsekvens av denne tilveksten ble navnet forandret til Produkt- og Elektrisitetstilsynet.

Når etaten nå går inn i sitt andre hundreår står man overfor store utfordringer. Store og viktige oppgaver vil være knyttet til endringer i energiforsyningen, brannforebyggende tiltak, sikkerhet på skip, oppfølging av sikkerhet i forbindelse med elektromedisinsk utstyr og sikkerhet i forbindelse med farlige produkter.

KINGS BAY

og regjeringskrisen i 1963

Erling Hansen

Mandag 5. november 1962, rett før kl. 23.00 skjedde det en eksplosjon i Kings Bay Kullkompanis kullgruve Ester 1 i Ny Ålesund på Svalbard. 21 arbeidere omkom. Dette var en direkte foranledning til at regjeringen Gerhardsen ble felt 23. august 1963 ved en mistillitsvoting. Arbeidstilsynet og Kommunal- og arbeidsdepartementet spilte en viktig rolle i denne prosessen.

Den politiske bakgrunn.

Ved valget i 1961 mistet Arbeiderpartiet sitt rene flertall i Stortinget. De var nå avhengig av partiet SF for å mønstre flertall. Sosialistisk Folkeparti var stiftet rett før Stortingsvalget og de fleste av frontfigurene var personer som var ekskludert fra Arbeiderpartiet.

I SF var det sterke krefter som ønsket å markere partiet som et selvstendig parti. De ville unngå at SF ble betegnet som et haleheng til Arbeiderpartiet. Enkelte av de ledende politikerne ønsket derfor å kaste regjeringen Gerhardsen ved første anledning. Representant Gustavsen fra Oslo tilhørte ikke denne gruppen.

Blant de borgerlige var det stor frustrasjon over det de kalte Arbeiderpartiets maktfullkommenhet og den Hønsvaldske parlamentarismen. Fra borgerlig side søkte man også etter en anledning til å kritisere regjeringen. Men det var ingen enighet om å overta regjeringsmakten. I alle tilfelle lå det an til konfrontasjoner og angrep på regjeringen Gerhardsen.

Den første anledningen man fikk var utnevnelsen av Bakkane til sjef for politiskolen. Det ble hevdet at dette var en partiutnevnelse og man beklaget justisministerens fremgangsmåte. Regjeringen Gerhardsen stilte kabinettspørsmål og SF stemte 7. februar med regjeringen (sammen med en venstrerepresentant). I juni ble budsjettoverskridelsene for Koksverket debattert. Regjeringen stilte på nytt kabinettspørsmål, fordi de borgerlige forslag uttrykte mistillit til industriminister Kjell Holler. SF valgte å fremme et eget forslag som også uttalte kritikk. På bakgrunn av det negative flertallsvedtaket valgte regjeringen å bli sittende.

Men allerede da var Kings Bay saken under full utvikling. Den førte altså til regjeringens fall og en kortvarig borgerlig firepartiregjering før Gerhardsen kom tilbake. Mange analytikere mener at dette mellomspillet var en viktig forutsetning for at de borgerlige partiene kunne få flertall ved valget i 1965.

Tønseth-rapporten

Etter ulykken i Kings Bay gruen ble det nedsatt en midlertidig granskningskommisjon ledet av sysselmannen på Svalbard. En ny granskningskommisjon ble oppnevnt i statsråd i januar 1963 med sorenskriver Per Tønseth som formann. Resultatene fra den foreløpige kommisjonen ble ikke offentliggjort, men overrakt Tønseth-kommisjonen. Den leverte sin innstilling til Kommunal- og arbeidsministeren 13. juni 1963. Innstillingen hadde klar kritikk av Arbeidstilsynets virksomhet på Svalbard.

Kommunal- og arbeidsminister Oscar Skogly brukte tiden fra 13. til 19. juni til å stensilere Tønseth-rapportens 40 sider. Rapporten ble deretter bl.a. sendt til avisredaksjonene med sperrefrist 21. juni. Stortinget skulle etter planen oppløses den dagen, men om ettermiddagen 20. juni lekket det ut til medlemmer av Stortinget at rapporten var klar og at den var kritisk. Sammenholdt med det faktum at industriminister Kjell Holler hadde blitt erstattet av Trygve Lie samme dag, førte dette til en krisestemning i Stortinget. Opposisjonen godtok ikke den redegjørelsen Skogly ga om saken og Stortinget vedtok derfor å utsette oppløsningen

Kommunal- og arbeidsdepartementet og tiden fram til mistillitsvoteringen.

Det var altså Kommunal- og arbeidsministerens håndtering av Tønseth-rapporten som var utgangspunktet for opposisjonens stormløp mot regjeringen. Mens Skogly forsvarte sperrefristen med hensynet til de berørte parter, nektet opposisjonen å tro at sperrefristdatoen var tilfeldig satt i forhold til Stortingets oppløsning. 22. juli offentliggjorde regjeringen sin Stortingsmelding nr. 86 om Kings Bay saken og den kom til behandling i den kombinerte industri- og kommunal-komiteen i Stortinget (felleskomiteen) hvor SF ikke var representert. Det borgerlige mindretallet i komiteen beklaget kommunalministerens handlinger og konkluderte med at regjeringen ikke hadde Stortingets tillit. Hva ville så SF gjøre? To ganger tidligere (Bakkanesaken og Koksverksaken) hadde SF bøyd av for regjeringens kabinettsspørsmål. Sterke krefter i partiet ville nå ha en konfrontasjon. Fram til voteringen om mistillitsforslaget var det aktivitet på alle nivåer i SF. Resultatet av overlegningene ble at partiet stemte for mistillitsforslaget, men kom samtidig med et eget tillegg om at en ny regjering burde utgå fra Arbeiderpartiet. Det

siste forslaget ble avvist da Nils Hønsvald fra Arbeiderpartiet karakteriserte SFs forslag som et vits og det fikk bare SFs to stemmer.

Jon Lyng kommer og går

Jon Lyng dannet 28. august en borgelig firepartiregjering som ble felt på erklæringsdebatten 20. september. Bare Hornsrudregjeringen (1928) hadde sittet i kortere tid. Kommunevalget 23. september ble en seier for Arbeiderpartiet med 45,8 % av stemmene - det beste resultat noensinne. 25. september ble den nye regjeringen Gerhardsen utnevnt. Oscar Skogly var da erstattet av tidligere justisminister Jens Haugland som kommunal- og arbeidsminister. I alt ble tre statsråder skiftet ut (Lysø, Wøhni og Skogly). Ved stortingsvalget i 1965 fikk de borgerlige partiene flertall og Lyng kom tilbake som utenriksminister i regjeringen Borten.

Bolig- og bygnings- avdelingen

Foto: NFS/Upo Tammen

Ekspedisjonssjef
Inger Lindgren

Avdelingsdirektør
Per Nygaard

BOLIGSEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Geir Barvik
13 medarbeidere

BYGGSEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Inger M. Vold Zapffe
13 medarbeidere

PLAN- OG ØKONOMISEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Magne S. Hyrve
13 medarbeidere



Organisasjon og arbeidsområder

(BE) forvalter det bygningstekniske regelverk sentralt, og er sekretariat for den sentrale godkjenningsordningen for byggeforetak mv. BE har også det faglige ansvaret for oppfølging av tivoliloven med forskrifter. BOBY ved Bygningsseksjonen har et overordnet ansvar for lovfortolkning og for videreutvikling av regelverket. Seksjonen har også et ansvar for byfornyelse, samt estetiske forhold/byggeskikk og fysisk

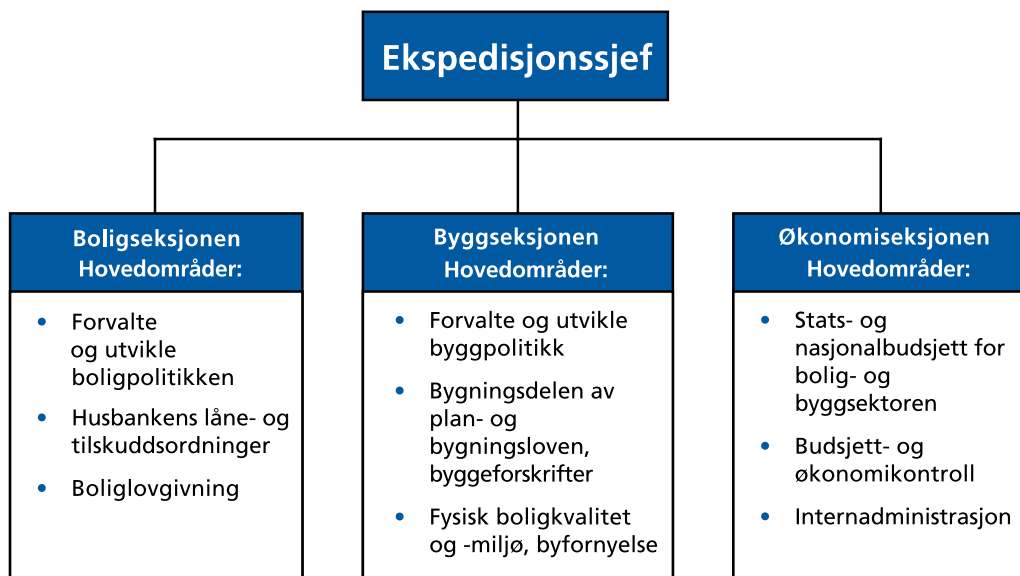
miljøkvalitet i bolig- og byggsektoren, og det overordnede ansvaret for tivolilovgivningen.

Økonomiseksjonen har ansvar for avdelingens arbeid med stats- og nasjonalbudsjett for bolig- og byggsektoren samt for de ulike internadministrative forhold i avdelingen. Seksjonen har også budsjettstyrings- og kontrollfunksjoner og ansvar for avdelingens oppfølging av økonomireglementet.

Bolig- og byggningsavdelingen

organiseringen

Bolig- og byggningsavdelingen
har gjennomført en organisasjonsendring i jubileumsåret.
Avdelingen består nå av tre seksjoner slik figuren viser.



BOLIG- OG BYGNINGSAVDELINGEN

Tore W. Kjøsterud og Per Nygaard

- en sentral medspiller i norsk boligpolitikk

Utgangspunktet: Boligmangel

Boligavdelingen og dens forgjengere kan på mange vis knyttes til boligmangel og behovet for boligbygging. Boligmangelen under 1. verdenskrig førte til at det i 1917 ble opprettet et eget boligkontor i Sosialdepartementet til å administrere offentlige engasjementer i boligsaker. Dette kontoret ble nedlagt i 1928 og boligpolitiske saker ble deretter behandlet av Arbeidsavdelingen i Sosialdepartementet. Utover i 30-årene økte interessen for boligsaker og det ble arbeidet med å få etablert en offentlig ordning for boligfinansiering. Gjennom 30-tallet skjedde det en økning i boligbyggingen, men det var i 1940 en betydelig underdekning av boligbehovet som ble dramatisk øket gjennom krigsødeleggelser, ca 22000 boliger utenom Finnmark, og nærmest totalt fravær av boligbygging under krigen. De første etterkrigsregjeringene sto derfor overfor formidable oppgaver på boligsektoren. Det var for det første nødvendig å fortsette reguleringene fra krigstiden for å sikre alle et sted å bo og forhindre leieøkninger. Samtidig måtte gjenoppbyggingen i Finnmark og Nord-Troms og de krigsherjede byene prioriteres. Med et nedslitt produksjonsapparat måtte det settes igang en streng prioritering og rasjonering av byggematerialer. Under Forsyningsdepartementet, som ble opprettet i 1940 av Administrasjonsrådet, ble det opprettet et eget kontor, Byggematerialkontoret som hadde til oppgave å rasjonere

byggematerialer. Gjennom 1945 ble det arbeidet intensivt med organiseringen av gjenreising, boligfinansiering og boligbygging. Kontoret som arbeidet med de brente steders regulering ble opprettet i Bolig- og gjenreisingsdirektoratet under Forsyningsdepartementet. Statens boligplankomite med OBOS - direktør Jacob Christie Kielland som formann, la i 1945 fram forslag om opprettelse av et Boligdirektorat under Forsyningsdepartementet og etablering av en statlig husbank. Boligdirektoratet ble etablert i 1946 og Husbanken ved lov av 1. mars 1946. Jacob Christie Kielland ble direktoratets direktør. Sekretær for boligplankomiteen, Johan Hoffmann, ble Husbankens første direktør. Boligdirektoratet, som kan sees som forgjengeren til Boligavdelingen, ble overført til Kommunaldepartementet fra Forsyningsdepartementet da dette ble nedlagt i 1950. Den sentrale oppgaven for Boligdirektoratet var gjenreisningen etter krigen og å få igang boligbyggingen. Med utbredt mangel på en rekke ressurser, var det nødvendig med sterk prioritering og det ble nødvendig med regulering av fordelingen av byggematerialer. Samtidig ble det etablert et faglig støtteapparat for utarbeiding av planer og typetegninger i form av distriktssarkitekter i alle fylker. Boligdirektoratet fikk etterhvert også ansvaret for styringen av Husbankens utlånsrammer og byggeløyveordningen, som avløste rasjoneringen av byggematerialer som virkemiddel for å styre byggevirksomheten og ansvaret for byggestatistikken.

Boligavdelingen blir til

I 1965 ble Boligdirektoratet nedlagt og dets arbeidsoppgaver overført dels til Husbanken og dels til en ny avdeling som ble opprettet i Kommunaldepartementet fra 1. januar 1967. Underdirektør i Husbanken, Jens L. Seip, ble engasjert til å planlegge den nye avdelingen og han ble også dens første sjef. Jens Seip, som var utdannet sosialøkonom fra Universitetet i Oslo i 1940, var godt kvalifisert for oppgaven med lang interesse for og erfaring innenfor bolig- og byggepolitikk. Avdelingen ble organisert i fire kontorer:

1. **kontor** som hadde ansvar for samarbeidet med kommunene og frivillige organisasjoner, kommunale boligbyggingsprogram, tomtepolitikk, bomiljøspørsmål mv.
2. **kontor** med ansvar for spørsmål knyttet til samarbeidet med byggenæring, standardisering og forskning.
3. **kontor** med ansvar for nasjonalbudsjettspørsmål, byggeløyveordningen, Husbankens låne- og tilskuddsordninger og bostøtte.
4. **kontor** med ansvar for boliglovgivning (husleielov, borettslover, Lov om kommunal forkjøpsrett).

Boligavdelingen fikk en "flying start" idet boligproblemer og boligbygging var en sentral sak i valgkampen i 1965. Venstre med Helge Seip i spissen lovet 40 000 boliger bygget pr. år hvis de kom i regjeringsposisjon. Slik ble det. Helge Seip ble statsråd for Kommunaldepartementet fra høsten 1965 og han og hans statssekretær Torstein Slungård, kunne ta fatt på oppgaven å få fart på boligbyggingen. Boligavdelingen med Jens Seip i spissen fikk utfordringen. Etter et opplegg fra Sverige, ble det lagt stor vekt på å aktivisere kommunene gjennom utarbeiding av rulle-ende boligbyggingsprogrammer og en aktiv kommunal tomtepolitikk. Avdelingen organiserte et fast møteopplegg med kommunene for å agitere for og følge opp en aktiv boligplanlegging og tomtepolitikk. Men det

tok tid for kommunene å komme i siget og først i 1969 ble det satt igang bygging av vel 40 000 boliger. Helge Seip hadde imidlertid fått lagt et grunnlag som norsk boligbygging kunne bygge videre på i 70-årene: Norske hus ble bygget med utjamningslån fra Husbanken.

Helge Seip gikk ut av Bortenregjeringen i 1970 og i 1971 ble denne regjeringen avløst av Bratteliregjeringen. Oddvar Nordli ble kommunalminister og den unge sosialøkonomen Bjørn Skogstad Aamo ble tilsatt som politisk sekretær med særlig ansvar for boligpolitikk. Skogstad Aamo kom fra Per Kleppes tenkeloft i LO og var full av nye ideer. Det ble umiddelbart satt igang arbeid med en ambisiøs stortingsmelding om boligbygging, boligmiljø og boligfinansiering. Boligavdelingen, med Jens Seip i spissen, ble engasjert på bred basis til å utrede en ny låneordning i Husbanken og en ny bostøtteordning. Modellen for låneordningen ble tatt fra Sverige, det såkalte paritetslån, modifisert for norske forhold og døpt utjamningslån. Prinsippene for ordningen var at første års boutgiftene i husbankboliger i gjennomsnitt ikke skulle overstige 20 pst av gjennomsnittsinntekten for voksne, mannlige industriarbeidere. I den grad Husbankens aktuelle rentesats ga gjennomsnittlige boutgifter over dette mål, skulle rentebetaling utstå til inntektsutviklingen gjorde det mulig å kreve full rentebetaling og etter hvert også avdrag. Rente- og avdragsbetalingen skulle altså oppjusteres i takt med inntektsutviklingen. Den nye bostøtteordningen bygget på den danske bostøtteordningen slik at en i stor grad kan hevde at 70-årenes norske boligpolitikk bygde på utstrakt nordisk samarbeid. Forslagene, herunder også satsing på bomiljøspørsmål, ble fremmet i en tjukk Stortingsmelding (nr 76 1971-72). Forslagene ble godt mottatt og vedtatt av et samlet Storting og satt i verk fra 1973. Boligavdelingen var såre fornøyd med sin innsats og sjefen selv, Jens Seip, kunne puste ut og dra på NORAD-opppdrag i Tanzania. Men 1973 ble

et skjellsettende år for boligfinansieringen ikke bare i Norge, men over store deler av verden. OPEC ga verden det første oljepris-sjokket, noe som førte til en sterk økning i inflasjonen i mange land, ikke minst i Norge hvor lønns- og prisstigning nærmet seg 20 pst. Nå skulle utjamningslåneordningen stå prøven, spesielt forutsetningen om at beboernes rente- og avdragsbetaling skulle justeres i takt med inntektsøkningen. Boligavdelingen regnet og kom fram til 12 pst justering. Det var mer enn det boligpolitiske miljø kunne tåle og maksimal justering ble satt til 8 pst. Ordningen bevarte derved sin popularitet og mer enn 85 pst av Husbankens låntakere valgte utjamningslån gjennom 70-tallet. Husbanken finansierte i disse årene mer enn 30 000 boliger pr. år og samlet ble det bygget godt over 400 000 boliger på 70-tallet. Noe malurt for avdelingen var det at departementet ble saksøkt av et borettslag for de etter hvert høye prosentvise justeringer av avdragsbetalingen på utjamningslån. Den sterke inflasjonen gjennom 70-tallet gjorde imidlertid at de som bygget boliger på denne tiden kom meget godt ut av det og opparbeidet seg betydelige boligformuer. Med til dels sterkt negative realrenter både før og ikke minst etter skatt, fikk de fleste på 70-tallet "betalt for å bo" og rask nedbetaling av lånet på kjøpet. Enda godt at byggeressursene ble styrt av Husbankens kostnads- og arealgrenser. Et fritt kredittmarked med så lave renter kunne ført til jappetid allerede på 70-tallet.

Også privatbankene aksepterte Husbankens areal- og kostnadsgrenser i form av den såkalte PSV-låneordningen, hvor Husbanken godkjente boligprosjekter for belåning "På Spesielle Vilkår" i de private bankene. På mange måter ble 70 - tallet et strevsomt 10 år for avdelingen, men i ettertid kan en slå fast at avdelingen var sentral i utformingen av en boligpolitikk som langt på vei oppfylte målsettingene og som la grunnlaget for dagens høye boligdekning.

80-tallet- liberaliseringens 10-år for boligmarkedet

I 1978 valgte Jens Seip å overlate styringen av Boligavdelingen til yngre krefter. Han ble forøvrig konsulent i Kommunalavdelingen for å arbeide med bypolitikk. Jan Kristiansen, også utdannet sosialøkonom og med erfaring fra distriktspolitikken, ble ny sjef.

Han fikk på mange måter den noe blandede oppgave å styre en viss tilstrømming av boligfinansieringen etter det høye aktivitetsnivået på 70-tallet. Utjamningslåneordningen ble avvirket, likeså ordningen med såkalt arealtilskudd, som opprinnelig var som kompensasjon for moms på boligbyggingen. Det var ikke bare populære beslutninger som skulle fattes, men Kristiansen hadde et uslitelig humør som kom godt med.

Ved valget i 1981 ble det regjeringsskifte og Willoch overtok som statsminister. Arne Rettedal ble kommunalminister og han kastet ikke bort tiden, men satte igang med en rekke reformer både innen boliglovgivningen og overfor Husbanken. Boligavdelingen, som på mange måter kunne sies å være preget av en viss planøkonomisk tankegang, måtte få hjelp utenfra til å formulere det ideologiske grunnlag for en ny, markedsorientert boligpolitikk, som ble presentert i en kort Stortingsmelding våren 1982 og fulgt opp med lovproposisjoner for både eierseksjonslov og borettslagslovene. Dette var starten på dereguleringen av boligmarkedet som førte til at vi på mange måter i dag har et boligmarked preget av selv- eller andelseiere som fritt kan omsette sin bolig til de priser som markedet skaper. Rettedal påla også Husbanken å avvikle noen av sine styringsmuligheter og fikk opprettet en ny bygningsteknisk etat - BE - som skulle ha ansvaret for den byggetekniske regulering. Han overførte i den sammenheng forvaltningen av bygningsdelen av Plan- og bygningsloven fra departementets Alminnelige avdeling til Boligavdelingen som med dette ble døpt om til Bolig- og bygningsavdelingen, blant byråkrater BOBY.

Den røde tråd, en sosial boligpolitikk

Det sosiale aspekt har alltid vært et sentralt element i norsk boligpolitikk og Boligavdelingen - senere BOBY - og dens ansatte har alltid vært opptatt av å skape en reell sosial profil på boligbyggingen, samtidig som en unngikk typisk sosial kategoribygging. Det ble satset på stor grad av selvbygging i småhusbyggingen og mange som manglet egenkapital opparbeidet denne gjennom egeninnsats og dugnad eller ble hjulpet med etableringslån. I byene ble boligkooperasjonen den sentrale modell for boligbyggingen, og avdelingen har i alle år hatt et godt samarbeide med boligkooperasjonen, selv om det har vanket både ros og ris.

For våre nye landsmenn langveisfra har det imidlertid ikke vært så lett å finne tak over hodet og allerede i 1976 tok departementet initiativ til et statlig boligselskap SIBO med det formål å skaffe innvandrerne boliger. Den aktive boligentusiast arkitekt Roar Wik ble selskapets første direktør og han fikk utrettet en betydelig innsats for denne gruppen av svakstilte på boligmarkedet.

Markedet tar overhånd

Med de gode oljesmurte tider på midten av 80-tallet ble det mye av penger og optimisme både blant næringsliv og husholdninger. Næringsbyggingen fikk et stort oppsving og presset opp byggekostnadene. Større, privatfinansierte boliger ble tingen og Husbanken ble holdt i stramme tøyler. Departementet og Bolig- og bygningsavdelingen ble mer tilskuere til en dramatisk utvikling som endte med store problemer for norsk økonomi og ikke minst for husholdningene og de svakere blant disse. Husholdningene, banker, kommuner, boligkooperasjonen, byggebransjen - alle fikk store betalings- og tapsproblemer. Selv Husbanken måtte registrere sine første, betydelige tap. SIBO, som i mellomtida hadde blitt SIFBO - Selskapet for innvandrer- og flyktningeboli-

ger - ble nedlagt, og i byfornyelsen ble det store gjeldsproblemer. Selv om avdelingen også før hadde vært vant til harde tak, ble det en vanskelig tid. En hadde i hele etterkrigstida ikke hatt slike drastiske erfaringer. Både politikerne og avdelingen var usikre og fra sentralt hold var det tilstramming og renteøkninger som var melodien. Realrenten steg til uante høyder også for Husbanken. Den private boligbyggingen falt nesten helt bort og avdelingen sloss aktivt for Husbanken med stor oppslutning fra byggebransjen. Fra en boligbyråkrats ståsted var kanskje det mest nedslående i denne perioden at boligpolitikken hadde et virkemiddel som bare i begrenset grad ble nyttet i den aktuelle situasjon, nemlig bostøtten. Den må kunne kalles et stebarn i norsk boligpolitikk og har fått en ofte vilkårlig behandling og dermed et noe vaklende rykte blant de svakstilte boligsøkerne.

Stabiliseringspolitikk er bra også for boligpolitikken

Våren 1989 la departementet fram en ny, viktig boligmelding om boligpolitikk for 90-årene (Stm nr 34 1988-89). Departementet begynte da å ane hva som kunne komme på boligmarkedet og det ble i meldingen lagt stor vekt på stabilitet innenfor sektoren. Det ble lagt opp til en ambisjøs målsetting for boligbyggingen, med tentativt 30 000 boliger pr. år hvorav ca 20 000 finansiert gjennom statsbankene. Med sterkt økende realrente og økende arbeidsløshet tidlig på 90-tallet, sviktet boligetterterspørselen, særlig den privatfinansierte, og statsbankene måtte brukes aktivt for å opprettholde boligbyggingen og sikre at ikke boligbyggekompentansen ble for redusert. Her fikk en klart belyst nytten av Husbanken som virkemiddel i stabiliseringspolitikken. Samtidig fikk en belyst hvor sårbar boligsektoren, og da særlig boligprisene og nybyggingen, er for ustabilitet i makroøkonomiske faktorer som rentenivå og arbeidsløshet. Den nye stabilis-

eringspolitikken, betegnet solidaritetsalternativet, viste klart at med en fast økonomisk politikk var det mulig å få en sterk nedgang i rentenivå og høy sysselsetting. Dette brakte fart i boligetterforsøket, særlig fra den konjunkturforsinkede etableringsgenerasjonen. Boligprisene steg fra et meget lavt nivå i 1993. I jubileumsåret er de store boligspørsmål karakteristisk nok: Hva blir renteutviklingen og vil boligprisene forsette å stige?

Framtida for den sosiale boligpolitikken

I 1993 fikk avdelingen ny leder, Inger Lindgren, utdannet jurist og med erfaring fra departementets Kommunalavdeling. Med for første gang en kvinne i førerretet i avdelingen kan det hevdes at boligpolitikken har fått en mer myk og sosial profil. Således la avdelingen i 1994 fram en stortingsmelding nr. 14 (1994-95) Om levekår og boforhold i storbyene. I denne meldingen ble det i et bredere levekårsperspektiv nettopp lagt vekt på sosiale aspekter ved bolig- og bomiljøet. I 1995 ble det videre lagt fram en stortingsmelding om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil (nr 34 1994-95) hvor det ble lagt opp til en avvikling av Husbankens generelle rentestøtte og hvor boligsubsidiene skulle rettes mer direkte mot de boligformål og befolkningsgrupper som skulle prioriteres. Med konjunktorenes og markedets inntog i norsk boligsektor er det viktig at det bygges opp sosiale sikkerhetsnett for de svakere av boligsøkerne. Boligprisene vil kunne variere kraftig over tid og ramme vilkårlig. En stabil samfunnsøkonomisk utvikling som gir stabile renteforhold er en viktig basis i denne sammenheng. Da er det mulig ved hjelp av hensiktsmessige ordninger og vilje til innsats bade sentralt og lokalt å løse de gjenstående boligsosiale spørsmål. Det er en oppgave som vil føye seg godt inn i den linje som har vært til inspirasjonen for arbeidet i avdelingen gjennom mange år.

Veien framover, vil den gå langs opptrukne stier?

Noe upresist kan vi si at den "moderne boligpolitikken tidsalder" faller sammen med Kommunaldepartementets historie. Husbanken kunne feire sitt 50 års jubileum i 1996. Siden slutten av 1940-tallet har hovedmålene og modellen for gjennomføring av boligpolitikken og rollefordelingen mellom de ulike aktørene i boligsektoren, stått noe nær uendret. Samspillet mellom staten - med Husbanken som den sentrale gjennomføringsinstans - kommunene og privat sektor - med boligsamvirket som sentral spiller - har vært viktige suksessfaktorer i boligpolitikken. Virkemidlene har imidlertid variert i betydelig grad, og har vært tilpasset den generelle utviklingen i samfunnet og de konkrete utfordringene som har manifestert seg. Det har vært stor grad av enighet i fagmiljøene om at den "den norske modellen" for bygging og forvaltning av boliger har fungert rimelig effektivt. Sett i et internasjonalt perspektiv er dette utvilsomt riktig. Verdenskonferansen om bosettingsspørsmål i 1996 - HABITAT II - ga et grunnlag for å kunne trekke en slik konklusjon. Konferansen som samlet 171 land behandlet blant annet hvilke mål, strategier og virkemidler som kjennetegner en effektiv politikk for å nå en hovedmålsetting om "boliger til alle". De anbefalinger konferansen ga i den såkalte Habitat-agendaen faller sammen med de hovedlinjer som kjennetegner norsk, sosial boligpolitikk. Ut fra den hjemlige debatt kan en til tider få inntrykk av at boligpolitikken har spilt fallitt. Da er det ikke irrelevant å peke på at nordmenn faktisk er i den absolutte verdenstoppen når det gjelder boligstandard. Boliggodene er godt sosialt fordelt og den offentlige subsidieinnsatsen er moderat sammenliknet med andre land. De aller fleste nordmenn bor meget godt, bedre enn de fleste. Vi har på mange måter grunn til å være tilfredse med den boligpolitikken som er ført stort sett med de samme hovedgrep gjennom hele etter-

krigstiden. "Den norske modellen" vekker da også interesse internasjonalt, og mange mener at vår vei fra bolignød til god boligdekning er et studium verd.

Hvor går veien videre etter at en "god boligdekning" er nådd? Spørsmålet ble stilt i en nesten identisk form allerede på midten av 50-tallet. Statsbankkomiteen, med den da nylig avgåtte direktør for Norges Bank - Gunnar Jahn - som formann, la fram en vurdering blant annet av Husbankens framtidige rolle i boligfinansieringen etter at gjenreisningen etter krigen stort sett var fullført. Den boligpolitiske debatten som Statsbankkomiteen ga støtet til, kjenner vi godt igjen. Den er like aktuell i dag som for 40 år siden. Debatten dreier seg om i hvilken grad Husbanken skal fortsette å gi et grunnlån som innebærer at alle som bygger bolig innenfor visse standardgrenser skal kunne få husbanklån, om den kapital- og subsidieinnsatsen som ligger i dette heller burde vært kanalisert til de "som trenger det mest", om boligfinansieringssystemet heller burde bygge på de private kredittinstitusjonene med toplån og/eller tilskudd fra staten til de som ikke når opp i et privatisert finansieringsmarked.

Rentestøtten til Husbanken ble avviklet i 1996. Det innebærer at Husbanken i prinsippet låner ut penger til samme rente den selv låner penger inn pluss en liten rentemargin, og ikke lenger til en lavere, subsidiert rente. Subsidiene gis nå i form av behovsprøvd tilskudd. Slik sett kan man si at den debatten Statsbankutvalget innledet, smått om senn bar frukter. Men "grunnfeltet" i norsk boligfinansiering - oppføringslånet i Husbanken - består fortsatt. Det er trolig et par hovedgrunner til det. For det første viser undersøkelser at oppføringslånet i stor grad treffer de grupper i befolkningen som kanskje ikke uten videre ville fått god tilgang på tilstrekkelig kapital på det private lånemarked. Husbanken er i betydelig grad en "førstehjemsbank" for unge familier i etableringsfasen som gjerne ikke har fått

opparbeidet seg god "kredittverdighet". For det andre skal vi ikke lenger tilbake enn til siste boligkrakk på slutten av 80-tallet for å erfare at norsk boligproduksjon ble holdt oppe av husbankmidler. Praktisk talt alle boliger som ble ført opp på begynnelsen av 90-tallet ble finansiert gjennom banken. Konsekvensene av å avvikle oppføringslånet kunne få betydelige, uønskede sosiale følger og vil kunne innebære en vesentlig innsnevring av mulighetene til å drive en effektiv sosial boligpolitikk.

Et tredje forhold som til tider har vært til besvær for tilhengerne av en sterk Husbank, er de kvalitative krav banken har stilt til boliger som skal husbankfinansieres "Parkettpolitiet" - som nok alltid har vært mer aktive på folkemunnet og i avisspalter enn på byggeplassene - ble definitivt avviklet i Rettedals tid. Men det står fortsatt fast at husbankboliger skal være nøkterne boliger. Lånetak og arealgrenser skal sørge for det. "Nøkternhet" finner muligens fortsatt en viss gjenklang i den norske folkesjela, men kanskje mest som et ekko fra tidligere tider da trang økonomi gjorde nøkterne boligvaner til en nødvendighet for de fleste. Siden 70-tallet har vi mer enn fordoblet boarealet pr. nordmann. Vi har 30 pst større boligflate å boltre oss på enn gjennomsnittet for innbyggerne av andre industriland i verden. Ressursforbruket knyttet til boligen er svært høyt. Trolig høyere enn det som kan forsvares i forhold til målene om en bærekraftig samfunnsutvikling. I kjølvannet av HABITAT II-konferansen er det kanskje på dette området vi finner de største utfordringer framover. I perspektivene fra Kyoto-forhandlingene er det et sentralt spørsmål om vi ikke også i vårt land må begynne å se på en langsiktig dreining av vårt bolig- og byggemønster i retning av bedre ressursøkonomi. Det er ikke sikkert at idealet kan forsette å være en enebolig på ett mål tomt. Om nye 50 år er det kanskje heller ikke det vi alle ønsker oss?

BYGNINGSLOVGIVNINGEN

-fra detaljkrav til egenkontroll og kvalitetssystemer

Karl M. Johnsen og Egil Stabell Rasmussen

Hva er bygningslovgivning? Noen historiske utviklingstrekk

Alt i oldtiden var det lover som fastsatte regler for å sikre kvaliteten på byggverk. Saksbehandlingen var ikke kommet inn ennå, men i kong Hammurabis lov ble det også fastslått at dersom huset styrtet sammen, og eieren døde, skulle byggmesteren drepes. Det ble også tidlig gitt regler for å sikre en viss regulering av arealutnyttelsen, særlig gate- og vegbredder, med sikte på å sikre fremkommeligheten og skille områder fra hverandre for lettere å kunne begrense branner. De gamle norske landskapslovene (Frostatting, Gulating mv) hadde også bestemmelser som påla leilending vedlikeholdsplikt av bygningene på gården. Magnus Lagabøters landslov fra 1276 gjentok disse bestemmelsene. Bestemmelsene levde videre i bl a Christian IV's og V's norske lover. Etter at Norge ble en selvstendig stat i 1814, ble det gitt egne bygningslover for Christiania, Bergen og Trondheim i hhv 1827, -30 og -54. Den første alminnelige bygningslov ble vedtatt i 1845, og gjaldt for alle kjøpe- og ladesteder som ikke hadde særskilt bygningslov, og for et byggebelte på 75 alen utenfor bygrensen.

I forrige århundre var hovedformålene lagt på brannsikring, kommunikasjon, hygieniske krav (sunnhetskrav) og byggeteknisk kvalitet. Visse estetiske krav kom inn mot slutten av århundret. Hensynene for å sikre en bedre styring av arealdisponeringen ble også tillagt stadig større vekt, og ble lagt inn i bygningslovgivningen. Reelt sett har denne lovgivningen således hele tiden omfattet både

bygningmessige og planleggingsmessige forhold, men det er byggesiden som skal vektlegges her. Bygningslovgivningen må hele tiden også ses i sammenheng med bl a brannvernlovgivningen, for å få et bedre bilde av de offentlige rammer som gjaldt for bygging og bruken av bebyggelsen.

Bygningslovgivningen ved departementets opprettelse - klare preg av detaljkrav

I 1948 gjaldt lov om bygningsvesenet av 1924, med tilhørende byggeforskrifter fra 1928. Loven omfattet for første gang alle byer, med et byggebelte utenfor på 200 m, og kunne også gjøres gjeldende ellers i kommunen. Den folkevalgte innflytelsen på bygge- og reguleringssaker i kommunene ble sterkere, og myndighet kunne i større grad tillegges kommunene, samtidig som en ved kommunale vedtekter til loven kunne foreta lokale tilpasninger av lovgivningen. Regelverket omfattet bl a bygningsmyndighetene, byplanlegging, tvangservedelse, refusjon for erverv av grunn og opparbeidelse av gater og plasser, deling av grunn, "om byggeforetagender", sikkerhet og kontroll samt tilsyn med eldre bygninger, krav til tomte og sanksjonsbestemmelser. Hele loven, det vil si både plandel og byggesakdel, ble administrert av ett departement, den daglige håndheving av loven lå primært til kommunenes plan- og bygningsmyndigheter. Vedtak av forskrifter, vedtekter og reguleringsplaner, samt avgjørelse av dispensasjoner og klager ble imidlertid gjort i departementet. Bygningsloven var fortsatt preget av en

rekke detaljbestemmelser om byggemåte og materialbruk mv, ytterligere detaljert i byggeforskriften. Dette bandt opp utviklingen av nye teknikker og materialer. Så lenge myndighetene ikke endret lovgivningen, var det vanskelig å ta nye metoder i bruk, uten å gå veien om dispensasjoner. Forsynings- og gjenreisningsdepartementet reviderte forskriften i 1949, men i stor grad etter samme lest som før. Materialer og konstruksjoner måtte i stor grad godkjennes av departementet.

Landsdekkende bygningslov vedtatt i 1965 - en begynnende utvikling mot mer generelle krav

I 1964 var det fortsatt 147 kommuner og deler av 248 andre kommuner som lå utenfor lovens virkeområde. Bygningsloven av 1965 førte videre hovedprinsippene fra 1924-loven, men var i større grad en ramme- og fullmaktlov. De bygningstekniske detaljkravene ble fjernet fra loven og lagt i forskriftene. For første gang fikk vi en bygningslov som gjaldt for hele landet, men med noen begrensninger i forhold til blant annet driftsbygninger i landbruket og fritidsbebyggelse. Landet var inne i en sterk økonomisk vekstperiode. Det førte med seg økt utbyggingspress, behov for nye tekniske løsninger, og større fleksibilitet i planlegging og gjennomføring av utbyggingen. Den folkevalgte innflytelse på kommuneplanet ble ytterligere styrket. Fylkesmannen ble ny bygningsmyndighet, og overtok etterhvert mange av departementets oppgaver, bl a som dispensasjons- og klagemyndighet, myndighet til å stadfeste reguleringsplaner og vedta ekspropriasjon, som ledd i stadig større desentralisering av departementets myndighet. Fylkesmannen fikk en utbyggingsavdeling som skulle bistå kommunene med plan- og byggesaksbehandlingen. Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972. Det fikk ansvar for plandelen av bygningsloven. Da fylkeskommunen ble opprettet i 1976, overtok den ansvaret for fylkesplanarbeidet fra fylkesmannen.

Perioden 1965-1986

Utviklingen mot stadig mer varierte løsninger og variert materialbruk gjorde det helt nødvendig å fjerne detaljreguleringen av hvorledes det skulle bygges. De nye byggeforskriftene fra 1969 hadde fortsatt krav til bygningsdelers og bygningers tekniske egenskaper, men lite om hvorledes bygningene skulle utføres for å oppfylle kravene. Forskriftene ble formulert slik for å gjøre det mulig for byggevarereprodusenter, prosjekterende og utførende å fritt utvikle nye metoder og produkter innenfor rammene av forskriftens egenskapskrav (funksjonskrav). For å forklare hvorledes myndighetene mente kravene kunne oppfylles, fikk veiledningen til forskriftene større betydning enn tidligere. Utviklingen av standarder for produkter og metoder mv for byggebransjen ble stadig mer omfattende. Forskriften fastslo at kravene i bygningslovgivningen anses oppfylt hvis det brukes materialer etter Norsk Standard, og materialene brukes som beskrevet eller forutsatt i Norsk Standard.

Samfunnet utviklet seg, og ble stadig mer komplisert. Det samme gjaldt lovgivningen. En rekke særlover hadde betydning for planlegging, gjennomføring og drift av det enkelte byggeprosjekt. Derfor økte også presset for å forenkle lovgivningen. På bakgrunn av blant annet "Forenklingsutvalgets" utredninger, ble det i 1976 gjennomført en rekke endringer i bygningsloven og tilhørende lovgivning. Bygningsrådene ble tillagt større myndighet etter flere lover, organiseringen av kommunenes saksbehandling ble forenklet og åpnet for mer lokal tilpasning, mindre byggverk ble tillatt oppført uten tillatelse.

Et nytt meldingssystem for mindre byggearbeider ble innført i 1985. Samme år ble Byggeforskrift 1985 gitt, som første fase i utviklingen av mer tidsriktige forskrifter. Bruk av funksjonskrav ble utvidet, slik at alle

løsninger og materialer som tilfredsstillende kunne benyttes.

Reglene ble forenklet på mange punkter, samtidig som krav av hensyn til arbeidsmiljøet ble innarbeidet, som ledd i samordning og harmonisering av flere regelverk.

Plan- og bygningsloven av 1985

Byggesaksutvalget og Planlovutvalgets arbeider var grunnlaget for den revisjonen av plan- og bygningslovgivningen som ble vedtatt i 1985. Før endringen ble satt i kraft 1. juli 1986, ble det gjennomført ytterlige endringer, med vekt på byggesaksbestemmelsene, ekspropriasjon og refusjon. Flere avgjørelser ble lagt til bygningssjefen i kommunen, systemet med melding ble utvidet, og det ble mulig å sette tidsfrister for saksbehandlingen. Det alt vesentlige av loven ble også gjort gjeldende for driftsbygninger i landbruket og for fritidsbebyggelse. Den kommunale bygningssjef fikk «rett», men ikke «plikt» til å kontrollere. Forenklingsarbeidet ble lagt opp til å være en mer kontinuerlig prosess.

Som annen og siste fase i utviklingen av en enklere og mer bransjetilpasset forskrift kom

Byggeforskrift 1987 - med mer overordnede krav enn før. En del nye temaer, blant annet om energiøkonomisering, ble tatt inn.

Holt-utvalget

I bygningsloven av 1924 var det behovet for offentlig regulering av byggesakene som var et av hovedmålene - noe som ble videreført både i 1965-loven og i 1985-loven. 1985-loven gjaldt i hovedsak reform av plansystemet, mens byggesaksreglene ikke gjennomgikk store forandringer, og dagens byggesaksregler har fremdeles åpenbare trekk fra 1924-loven. Samtidig var det gjennomført mange mindre endringer - fra 1965 til 1985 ble det gjennomført ca 200 forskjellige endringer av plan- og bygningsloven, en del av dem riktignok ganske små.

På 1970- og 80-tallet kom det en del reaksjoner på tungvint byggesaksbehandling, uoversiktlig regelverk og manglende forutsigbarhet. Verken Forenklingsutvalgets eller Byggesaksutvalgets utredninger hadde ført til gjennomgripende endringer i systemet, og det ble derfor nedsatt et nytt utvalg som skulle vurdere hele saksbehandlingssystemet.

Plan- og bygningsloven av 1985

Plan- og bygningsloven av 1985 gav den kommunale bygningssjef «rett», men ikke «plikt» til å kontrollere.
(Foto: Husbanken)

met, med utgangspunkt i behovet for forenkling og effektivisering. Dette utvalget - Holt-utvalget - avga innstilling om et helt nytt hovedgrep på plan- og bygningslovgivningen. Dette medførte ny lovstruktur, nye saksbehandlingsformer med vekt på muntlig saksbehandling, bedre samordning, innføring av tidsfrister, og nytt plansystem. Særlig det siste ble ansett for å være kontroversielt, et nytt plansystem var allerede innført og måtte få tid til å virke. Heller ikke Holt-utvalgets utredning ble derfor direkte fulgt av noe lovforslag.

Lov- og forskriftsreform med virkning fra 1997 - egenkontroll og kvalitet

Holt-utvalgets utredning var i stor grad basert på rapporter fra et eget forskningsprogram for bedre byggeprosess og byggekvalitet, det såkalte 3B-programmet. Programmet er senere videreført i forskjellige former. Det har således vært gjort omfattende innsats innenfor forskning og utvikling på byggesaksområdet, noe som i høy grad også har omfattet den offentlige delen av byggeprosessen, nemlig kommunenes saksbehandling og medvirkning forøvrig.

Dette utviklingsarbeidet medførte betydelig reduksjon av kommunenes saksbehandlings-tid, sammen med en betydelig innsats fra kommunesektoren selv, ikke minst når det gjelder datastøttet saksbehandling. Samtidig viste forskningen at det var behov for å dreie fokuset fra effektivitet i offentlig saksbehandling til kvaliteten på byggingen. Rapporter viste at utbedring av byggefeil kunne utgjøre opptil 10 % av bedriftenes omsetning, og at dette var den største utfordringen å gripe fatt i. Tendensen var den samme i de fleste andre europeiske land, og virkemidlene ble jevnt over antatt å ligge på 3 hovedområder: Ansvar, kontroll og kvalifikasjoner. Dette var derfor hovedelementene i byggesaksreformen av 1995, som trådte i kraft i 1997, der det ble innført helt nye ansvarsregler med

direkte ansvar for såvel prosjekterende, utførende og kontrollerende. De som deltar i byggeprosessen skal ha et direkte ansvar overfor bygningsmyndighetene for det arbeid de utfører, og tiltakshaveren skal ha plikt til å bruke profesjonelle, kvalifiserte foretak. Ansvarsreglene henger derfor sammen med krav om kvalifikasjoner, og som et hjelpemiddel er det opprettet en sentral godkjenningsordning som blant annet avløser entreprenørgodkjenningen, men også omfatter alle andre yrkesgrupper som kan få ansvarsrett i byggesaker, altså både arkitekter, rådgivende ingeniører, håndverkere og kontrollører. Den offentlige bygningskontrollen hadde til dels fungert tilfeldig, og kontrollen ble derfor lagt om til dokumentert egenkontroll eller uavhengig kontroll. På denne måten er kontroll blitt en del av utbyggers ansvar, på linje med andre ansvarsområder, og inngår derfor i større grad som del av foretakenes egen kvalitetssikring. Kommunenes rolle blir mer avgrenset til tilsynsfunksjoner, som avspeiles gjennom nye regler for saksbehandlingen. Disse reglene er i stor grad hentet fra Holt-utvalgets forslag, som forhåndskonferanse, trinnvis saksbehandling, typebestemmelse, mer effektive sanksjonsregler osv.

Lovreformen gjelder *gjennomføringen* av de tekniske kravene, men ikke kravene i seg selv. Et unntak er kravet til estetikk for bygg, som ble skjerpet. Samtidig er også de tekniske kravene gjennomgått, og det er gitt ut ny teknisk byggeforskrift som er enda mer funksjonsrettet enn tidligere, og det er lagt større vekt på miljø og energi.

Videre utvikling

Hovedfokus i reformen av 1995 er altså lagt på kvalitet, gjennom klarere rollefordeling, samordning med bedriftenes kvalitetsledelse og kvalifikasjoner, bedre dialog i byggeprosessen og mer effektiv kontroll. Det er igangsatt et omfattende evalueringsarbeid av reformen, og departementet er aktivt med i forsknings- og utviklingsarbeid. Resultatene

herfra vil i stor grad bestemme behovet for videre regelverksutvikling.

Oppsummert kan man kanskje si at regelverkets utvikling startet med behov for å innføre enkelte kvalitetskrav, som brannsikring, tilgjengelighet, utseende osv. Utviklingen videre viste behov for offentlig regulering av hensyn til omstilling og vekst i samfunnet. Derfra dreide behovet over mot forenklinger, før vi nå er tilbake ved kvalitetskravene.

Denne gangen er det riktignok gjennomføringen av kravene som har stått i fokus, ikke kravene selv, men også disse er gjenstand for kontinuerlig utvikling.

Det er foreløpig vanskelig å si hvor behovet for videre utvikling vil ligge, dette vil vise seg etter hvert som praksis, evaluering og forskning gir resultater. Det er likevel noen hovedområder som peker seg ut, og hvor behovet for regelendring er markant:

- Samordning av forskjellig regelverk: Det er mange forskjellige regelverk som har betydning for bygg- og anlegg, både av offentlig og privat karakter. I alle fall når det gjelder offentlig regelverk vil det være en målsetting å oppnå bedre samordning.
- Sammenhengen mellom plansaker og byggesaker. Plansystemet fra 1985 er nå godt innarbeidet, og det nedsettes nå et nytt planlovutvalg som skal vurdere forbedringer i systemet. Plansaker og byggesaker har til dels levd hvert sitt liv, og det må jevnlig vurderes hvilket forhold det skal være mellom dem.
- Regelverkets struktur er gammeldags og til dels svært detaljert. Det bør gjennomgås med sikte på å forenkle loven, og skyve detaljkravene ned i forskrift eller veiledning.

Lovgivning innenfor dette feltet har en svært dynamisk karakter - selve byggeprosessen er i stadig utvikling, og det er stadig dilemma hvorvidt lovgivningen skal være så overordnet at den ikke trenger hyppige endringer,

eller om den skal endres i takt med utviklingen. Noe entydig svar på dette finnes ikke, men departementet er i jevnlig dialog med aktørene i bygge- og anleggsvirksomheten, forskningsmiljøer og andre samarbeidspartener, og overvåker utviklingen nøye. Arbeidet med plan- og bygningsloven og tilgrensende regelverk er derfor en kontinuerlig prosess.

Innvandringsavdelingen

Ekspedisjonssjef
Thor Arne Aass

Utredningsleder
Eva Haagenen

INNVANDRINGSPOLITISK SEKSJON

Avdelingsdirektør
Barbro A. Bakken
13 medarbeidere

ØKONOMI- OG MOTTAKS- SEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Anne Nafstad Lyftingsmo
13 medarbeidere



INNVANDRINGS-AVDELINGEN

Innvandringsavdelingen skal medvirke til utforming av en samordnet politikk i forhold til innvandring, flyktningsspørsmål og integrering. Avdelingen har bl a ansvaret for kvoten for overføringsflyktninger, for mottak, bosetting og tilrettelegging for tilbakevending for flyktninger. I tillegg samordner og utvikler Innvandringsavdelingen tiltak mot rasisme og diskriminering, og har ansvar for tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet på innvandringsfeltet.

Innvandringsavdelingen har to seksjoner: Innvandringspolitisk seksjon og Økonomi- og mottaksseksjonen, med til sammen 30 ansatte pr. 1. september 1998.

Innvandringspolitisk seksjon har ansvaret for å bidra til utforming av en samordnet politikk på flyktning-, innvandrings- og integreringsfeltet når det gjelder innvandringsregulering/statsborgerskap, flyktningfeltet generelt,

utdanning og rekruttering, arbeid og kvalifisering, helse og sosialpolitiske spørsmål, bolig, levekår og storby. Videre har Innvandringspolitisk seksjon ansvaret for kvoten for overføringsflyktninger, arbeidet mot rasisme og diskriminering og informasjon.

Økonomi- og mottaksseksjonen har ansvaret budsjettering og økonomistyring, kommunetilskuddsordningene og organisasjonsstøtte, tolkespørsmål, oppfølging av Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, tiltak i forbindelse med mottak av asylsøkere og bosetting av flyktninger, tilbakevending for flyktninger, spørsmål knyttet til barn og unge, internadministrasjon og etatsstyring av Utlendingsdirektoratet.

Utredningsleder har ansvaret for å ivareta og samordne forsknings- og utviklingsinnsatsen på flyktning-, innvandrings- og integreringssområdet.

Fra eksotisk krambu til politisk minefelt

- om håndteringen av innvandringssspørsmål i KRD

Eva Haagensen, Tove Skotvedt og Espen Thorud

Innledning

Innvandringspolitikk er tematisk et svært sammensatt og komplekst saksfelt. Det er også omstridt, og forbundet med mye følelser. Det hører ikke naturlig hjemme ett sted – i ett departement. Det kan ikke sies å være en sektor på tilsvarende måte som arbeidsmarkeds- eller boligpolitikk.

Hvor i statsforvaltningen myndighetene velger å plassere det administrative ansvaret for innvandringspolitikk, sier noe om hvordan saksfeltet oppfattes på det aktuelle tidspunktet og om hvilke innvandringssspørsmål som dominerer. Vi kan dele inn utviklingen i etterkrigstida i ulike faser:

- Rett etter andre verdenskrig møtte Europa og i noen grad Norge betydelige utfordringer som gjaldt mottak av flyktninger og “hjemløse”.
- Deretter var det de arbeidsmarkedsmessige aspektene ved innvandringen som sto i fokus fram til innføring av midlertidig innvandringsstopp i 1975.
- Familieinnvandringen som fulgte etter dette, førte til at velferdsstatens sosiale og økonomiske ordninger, boligspørsmål og innvandrerne politiske, kulturelle og religiøse behov kom på dagsordenen.
- I løpet av 1980-årene og fram til midt på 1990-tallet økte mottaket av flyktninger og asylsøkere, og disse spørsmålene ble dominerende.
- De siste årene har søkelyset blitt rettet

mot levekårsproblemer, integrering og deltakelse i et flerkulturelt samfunn.

Denne utviklingen har hatt en rekke konsekvenser for utformingen av politikken og for ansvar- og rollefordeling i ulike faser. Det er denne utviklingen som er utgangspunkt for framstillingen av politikken og det administrative apparatet.

Behovet for å koordinere og se innvandrings-spørsmålene i sammenheng var den direkte årsaken til at det ble opprettet et Innvandringssekretariat i 1975 i daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD). Sekretariatet ble organisatorisk plassert som et kontor (A1) i Arbeidsavdelingen. At valget falt på KAD var ikke fordi det var selvsagt, men fordi departementet hadde et variert og relevant ansvarsområde. I tillegg til behovet for koordinering ble det vektlagt at departementet hadde ansvaret for boligpolitikken og arbeidsmarkedspolitikken. I hele etterkrigstiden har KAD hatt ansvar for spørsmål knyttet til arbeidsinnvandring. Det var imidlertid boligspørsmålene og knappheten på boliger, særlig i Oslo, som på dette tidspunktet var den største utfordringen i forhold til arbeidsinnvandrerne og utslagsgivende for at innvandringssspørsmålene skulle samordnes av KAD.

Hva var så grunnen til at det i begynnelsen av 1970-åra ble behov for å finne en bedre organisering av spørsmål knyttet til arbeids-

innvandring? Svaret på dette finner vi i forhistorien.

Etterkrigstid og flyktningmottak

I løpet av andre verdenskrig opplevde Norge betydelig migrasjon. Titusener av nordmenn flyktet til utlandet, samtidig som den tyske okkupasjonen førte til at flere hundretusen utlendinger oppholdt seg her i landet i kortere eller lengre tid. Mange av disse kom hit mot sin vilje som vernepliktige soldater, tvangsarbeidere eller krigsfanger. Ved avslutningen av krigen ble situasjonen raskt normalisert. Et lite unntak var at om lag 1500 tidligere krigsfanger eller tvangsarbeidere, for det meste polakker, fikk opphold her og valgte å bli.

Dette var en forløper for mottaket av flyktninger i løpet av de neste årene. Fra flyktningleire i Europa valgte man i 1947-48 ut personer med kvalifikasjoner som var etterspurt på det norske arbeidsmarkedet. Disse ble av statlige myndigheter kalt flyktningarbeidere. Allerede fra 1949-50 ble imidlertid mottaket dreiet

over mot grupper som andre land ikke vil ta imot - blinde, eldre tuberkulose m fl. Et slikt humanitært begrunnet mottak av spesielt vanskeligstilte flyktninger har Norge i begrenset omfang fortsatt med fram til i dag. Praksisen med å styre bosettingen av flyktninger til kommuner i ulike deler av landet begynte også på denne tida.

I årene fram til 1975 tok vi imot personer som hadde flyktet fra land preget av væpnede konflikter, okkupasjon og forfølgelse, i første rekke Ungarn, Tibet, Tsjekkoslovakia, Polen, Palestina, Uganda, Chile og Vietnam.

Administrativt ble flyktningsspørsmål håndtert av Sosialdepartementet i denne perioden, først under Direktoratet for fange- og flyktningesaker (1945-48), så av Flyktningekontoret (1948-51), deretter av 5. Sosialkontor (også kalt det internasjonale kontoret). Fra 1953 overtok det halvstatlige Flyktningerådet det praktiske arbeidet med mottak og bosetting av flyktninger på oppdrag av Sosialdepartementet.

Faksimiler:

2 JULI 1971

Pakistanere strømmet til Norge bli vårt ekspansjonsgrunnlag

Bjørnsrudstad: Øyeblikkelige tiltak nødvendig!
Fremmedes strømmer pakistanner inn i landet. Ryk-
sjet A. E. Sørlandstad, sjef for Statens utlendings-
sjef, på et møte i Oslo har sagt: "Det er en alvorlig
situation som må løses raskt."

Statsråd Nordli: Bedre å utbygge næringslivet i U-landene
I prinsippet bør internasjonale samarbeids-
relasjoner og handlinger, fremmede, økonomi-
ke Mørkelands konsultasjon om fremmed-
arbeidstager og arbeidsvilkår, må bli stor
arbeidstager ikke det
men i
nær-
veist
gjort
Arbeidsdepartementet, utlendings-
kontoret, har fått i oppdrag av
Statsrådet å se på mulighetene for
å utvide arbeidet med mottak og
bosetting av flyktninger på oppdrag av
Sosialdepartementet.

28 fremmed-
arbeidere får
utdannelse

Nordli: — „Menneskehandelen” må stanses

Departementet vil la komité ta opp fremmed-
arbeidstager og arbeidsvilkår, utlendings-
kontoret, har fått i oppdrag av
Statsrådet å se på mulighetene for
å utvide arbeidet med mottak og
bosetting av flyktninger på oppdrag av
Sosialdepartementet.

A-trygden dek-
sprøkkurser fo
fremmedarbeiden

HANS VATNE
HENRIK J. S. HUITFELDT REIDAR LUNDE
Nylund 3 JULI 1971
RYGVE RAMBERG BJØRN HEIMAR EDV. NILSEN

Norge bør få flere fremmedarbeidere

Art arbeidsliv: Nidels avhengig av dem
Arbeidsdepartementet, utlendings-
kontoret, har fått i oppdrag av
Statsrådet å se på mulighetene for
å utvide arbeidet med mottak og
bosetting av flyktninger på oppdrag av
Sosialdepartementet.

Tap og tvil hos tause pakistanner

Pakistanerne

NAH vi treffer frem den den
for seg ubetydelige saker
her er det av to grunner. For
det første fordi disse anklagene
rammer en gruppe menn som
som ikke kan svare for seg, og
som kjennetegn sin brasilianske
forhold under svært vanskelige
forhold har gjort et meget asym-
metrisk inntrykk på byens befolk-
ning. De er lovløse, bekjennende
politi, haffire, det er lite eller
et bråk med dem. Det er åpen-
bare mennesker, med en del
moral. Vi tror det vil være store
store problemer at de kommersi-
elle myndigheter nå har stillt et
skole til disposisjon for de his-
lose av dem og flere foreslår å
slippe dem på forsikkelig måte
Men vi bruker også saker
fram som et eksempel på hvor
lett det kan være å miste en

79

Fra friere flyt til innvandringsstopp

Bakgrunn

Fra midt på 50-tallet til begynnelsen av 1970-tallet hadde Norge liberale regler for arbeidsinnvandring og personbevegelser. I 1957 bortfalt rutinen med arbeidsmarkedsmessig vurdering av søknader om arbeidstillatelse. Fram til innstramminger i 1970-71 ble søknader mer eller mindre automatisk innvilget.

Mot slutten av 1960-tallet økte innvandringen fra land i Sør-Europa som Portugal, Italia og Jugoslavia. Etter hvert kom også arbeidsinnvandrere fra Afrika og Asia, i første rekke fra Marokko, Tyrkia, Pakistan og India. I 1971 var det en økning i antall yrkesaktive pakistane fra vel hundre til nesten tusen personer, som den gang ble opplevet som dramatisk. Dette førte til at politikken og hvordan staten organiserte sin virksomhet i forhold til innvandring ble betydelig endret i perioden 1971-75.

Innvandringsstopp og samordning

Spørsmål som gjaldt arbeidsinnvandring ble håndtert av KAD, som en del av arbeidsmarkedspolitikken. St.meld. nr 45 (1968-69) Om arbeidsmarkedspolitikken hadde for eksempel et eget kapittel om inn- og utvandring. Her ble det gitt uttrykk for et liberalt syn på regulering av innvandring og mulighet for å få arbeidstillatelse. Statens Utlendingskontor, underlagt Justisdepartementet, og i en viss grad Arbeidsdirektoratet sto for den praktiske gjennomføringen.

Den første brede gjennomgangen av innvandringspolitikken gjorde det såkalte *Danielsen-utvalget*. Utvalget var satt ned av KAD og avga sin innstilling før jul i 1972 etter å ha arbeidet i to år (*NOU 1973:17 Innvandringspolitikk*). Utvalget drøftet omfanget av

arbeidsinnvandringen, deler av utlendingslovgivningen og situasjonen for arbeidsinnvandrere i Norge på ulike samfunnsområder – skatt, sosiale ytelser, opplæring, boligforhold, informasjon og tolketjeneste mv. Utvalget ga klart uttrykk for at det var behov for strammere regulering av arbeidsinnvandringen, men det var foreløpig bare et mindretall som gikk inn for midlertidig innvandringsstopp ”for å rydde i huset”.

Utvalget drøftet også spørsmålet om assimilering/integrering og argumenterte for det de kalte ”gjensidig tilpasning/tilvenning”. Ett av utvalgets forslag var en egen bevilgning til særlige tiltak for innvandrere, iverksatt av organisasjoner eller kommuner. Det ble foreslått at bevilgningen skulle administreres av KAD.

Videre drøftet utvalget behovet for bedre samordning av politikken. Det foreslo at det skulle opprettes:

- et eget samordningsutvalg med deltakelse fra særlig berørte myndighetsinstanser og
- et rådgivende utvalg for innvandrings-spørsmål der både sentralforvaltningen, arbeidslivets parter og innvandrere var representert. Utvalget tok imidlertid ikke stilling til hvilken statlig instans et slikt rådgivende organ burde knyttes til.

Regjeringens oppfølging av Danielsen-utvalgets innstilling kom i form av *St. meld. nr. 39 (1973-74) Om innvandringspolitikken*, lagt fram av KAD. Her er det en tilsvarende bred gjennomgang av ulike sider ved politikken på området, også innvandringsreguleringen. Forslaget om midlertidig innvandringsstopp var nå blitt del av regjeringens politikk, selv om de liberale prinsippene fra St. meld. nr. 45 (1968-69) fortsatt skulle ligge til grunn. Integreringspolitikken skulle baseres på at den enkelte innvandrerskulle kunne velge

mellom assimilering og integrering i det norske samfunnet.

Drøftingen av administrative spørsmål fikk særlig betydning for departementets videre ansvar på området. Det ble i meldingen argumentert mot et eget sentralt forvaltningsorgan av typen "Statens Invandrarverk" slik de hadde i Sverige fra 1968. Prinsippet om sektoransvar ble understreket. Men samtidig slo meldingen fast at det i *en overgangsfase* ville være behov for en særskilt bevilgning til tiltak som ikke var tilgodesett under ordinære poster. Det ble anbefalt at denne bevilgningen burde administreres av det departementet som skulle ha sekretærfunksjonen for det nye rådgivende utvalget for innvandringsspørsmål. Inntil plasseringen av dette ble avklart, skulle bevilgningen føres på KADs budsjett.

Innvandringssekretariatet

Ved årsskiftet 1974/75 ble *Sekretariatet for innvandringsspørsmål* opprettet som en foreløpig ordning og lagt til Arbeidsavdelingen i KAD. Sekretariatet startet opp med 2 stillinger, men ble fort styrket og hadde 4 stillinger ved årsskiftet 1975/76. Ved utgangen av 1976 ble det tatt endelig stilling til at det var behov for å ha et koordinerende og initiativtakende ledd i sentraladministrasjonen og at den koordinerende instansen skulle ligge i et departement og ikke i et direktorat. KAD skulle fortsette å ha koordineringsansvaret. Innvandringssekretariatet ble omgjort til egen seksjon - Innvandrerseksjonen - i 1980 og gikk ut av Arbeidsavdelingen.

Innvandringssekretariatets hovedoppgave skulle være å bistå det foreslåtte rådgivende organet for prinsipielle utlendingsspørsmål. Det ble understreket at sekretariatet også skulle fungere som en samordningsenhet for innvandringssaker og at det kunne ta selvstendig initiativ. Det er interessant å legge merke til at samtidig med at sekretariatet ble opprettet, ble det fra Statsministerens

kontor sendt ut et rundskriv til berørte departementer i januar 1975 som understreket at departementene og andre statlige myndigheter måtte ta et selvstendig og aktivt ansvar for gjennomføringen av nødvendige innvandringspolitiske tiltak innenfor sine respektive områder.

Samordningsutvalget

I påvente av at det rådgivende organet ble opprettet, virket Innvandringssekretariatet det første året som koordinerende og initiativtakende ledd i sentraladministrasjonen når det gjaldt oppfølgingen av St. meld. nr. 39 (1973-74). En oppgave her var sekretariatsoppgaver for det nye *Samordningsutvalget for innvandringsspørsmål*. I følge instruksene skulle dette utvalget finne fram til og sørge for gjennomføring av praktiske løsninger i utlendingsspørsmål som berørte flere statlige myndigheter, samt påpeke spørsmål som burde forelegges for det nye rådet for innvandringsspørsmål. Utvalgets faste deltakere var: Arbeidsdirektoratet, Kirke- og undervisningsdepartementet, Sosialdepartementet, Statens utlendingskontor og KAD. Samordningsutvalget konsentrerte virksomheten de første årene om prinsipielle utlendingskontrollspørsmål.

Samordningsutvalget fungerte deretter ikke særlig aktivt og av den grunn ble det gitt et videre mandat våren 1979. Det skulle være et forum for gjensidig informasjonsutveksling om innvandrerspørsmål som berører flere statlige myndigheter. Justisdepartementet, Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Flyktningerådet kom med som faste deltakere, og hele utvalget ble knyttet sterkere til KAD som fra nå hadde både leder- og sekretærfunksjonen. I 1978/79 ble det på grunn av det store antallet vietnamesiske båtflyktninger som ble plukket opp av norske båter behov for en sterkere koordinering i statsforvaltningen mellom tiltak for flyktninger og innvandrere. Utvalget mistet

imidlertid etter hvert mye av sin funksjon og ble nedlagt i 1988, samtidig med opprettelsen

av det nye *Utlendingsdirektoratet (UDI)*, som omtales nærmere nedenfor.

Familieinnvandring og integrering

Ny statlig tilskuddsordning

Etter innføring av innvandringsstopp økte innvandringen av familiemedlemmer i omfang. Dette skapte flere utfordringer for forvaltningen

Innvandringsekretariatet hadde til oppgave å forvalte den nye bevilgningen til *særlige tiltak for utlendinger*. Sekretariatet tok seg videre av en del saker som falt utenfor eller gikk på tvers av de vanlige administrative grenser. Den viktigste oppgaven de første årene var arbeidet med spesielle boligtiltak for innvandrere. Sekretariatet sto i løpende kontakt med Oslo kommune og omegnskommunene og var direkte engasjert i undersøkelse og tilretteleggelse av konkrete prosjekter. Andre mer selvstendige oppgaver som sekretariatet arbeidet med var: tolketjeneste, statistikk, kontakt og samarbeid med innvandrernes organisasjoner, informasjonsspørsmål og noe internasjonalt arbeid. Etter hvert ble arbeidet med utadrettede oppgaver vektlagt. Disse kan grupperes i tre hovedgrupper:

- kontakt og samarbeid med innvandrersorganisasjonene
- kontakt og samarbeid med kommuner med mange innvandrere og med frivillige organisasjoner som var opptatt av innvandrerspørsmålene
- informasjonstiltak og holdningsskapende arbeid.

Kunnskapsutvikling

For å underbygge de utadrettede oppgavene ble det viktig for sekretariatet å framskaffe adekvat og korrekt kunnskap om inn- og

utvandringen, innvandrernes situasjon i det norske samfunn og det norske samfunns møte med innvandrerne. Kunnskap og dokumentasjon ble et viktig redskap for sekretariatet i rollen som samordnende organ blant annet fordi sekretariatet aldri har kunnet underbygge denne rollen med lovverk. Sekretariatet tok initiativ til et rådgivende utvalg for migrasjons- og minoritetsforskning oppnevnt i 1980 som hadde som oppgave å vurdere løpende pågående migrasjons- og minoritetsforskning og kartlegge huller i den tilgjengelige forskning og peke på behovet for ny forskning. Sekretariatet finansierte også de første kataloger med oversikt over migrasjonsforskning i Norge. Etter å ha gitt en vurdering av status for migrasjonsforskningen i 1982 arbeidet utvalget tungt og ble nedlagt. Innvandringsseksjonen måtte finne andre former å kanalisere kunnskapsbehovet og henvendte seg i 1984 til Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAV) om samarbeid. I følge NAV var dette første gang at et departement henvendte seg direkte om samarbeid om grunnforskning. Det kan trekkes en linje fra den beskjedne forskningsinnsatsen som dette programmet avstedkom til den atskillig større innsatsen som Innvandringsavdelingen er engasjert i i dag.

Organisering og rådgivende organer

Egenorganisering blant innvandrerne ble en viktig premissleverandør i utviklingen av politikken i sekretariatet og seinere i Innvandringsavdelingen. Det samme gjelder andre frivillige organisasjoner som arbeider for innvandreres og flyktningers sak. Virkemidlene – støtte til egenorganisering blant

innvandrerne - medførte store utfordringer. Ved å gi støtte til de forskjellige organisasjonene, ble disse departementets mot- og medspillere, enkeltvis og samlet.

Organisasjonsstøtten og organisasjonsbildet endret karakter i tråd med innvandringspolitikken. I sin spede begynnelse var avdelingens rolle stort sett å kontrollere regnskap fra små og store organisasjoner, vurdere om de var demokratiske og fungere som lagerplass (riktignok i departementets felles kjeller) for organisasjoners effekter som kjøleskap og når enkelte organisasjoner ble oppløst eller var under reorganisering. Dette ga nærkontakt med organisasjonenes dagligliv, selv om det ofte dreide seg mest om trivielle, praktiske og økonomiske saker. Etter hvert ble arbeidet med organisasjonsstøtten i hovedsak overført til kommunene og UDI. Avdelingens direkte kontakt med organisasjonene ble tilsvarende mindre.

Våren 1976 startet *Rådet for Innvandrings-spørsmål* sin virksomhet, administrativt underlagt KAD. Rådets oppgave var å være et rådgivende organ for berørte departementer når det gjaldt retningslinjene for utforming og praktisering av alle sider av norsk innvandringspolitikk. I følge instruksjonen skulle rådet dels uttale seg om saker som ble forelagt av departementene, og dels selv ta opp saker av prinsipiell interesse. Enkeltsaker i forbindelse med praktiseringen av fremmedloven skulle fortsatt behandles av Statens utlendingsråd da dette var hjemlet i Fremmedloven.

Rådet for Innvandrings-spørsmål hadde 16 medlemmer oppnevnt etter forslag fra berørte statlige og kommunale myndigheter, hovedorganisasjonene i arbeidslivet, Fremmedarbeiderforeningen, Flyktningerådet og Samnemnda for Studiearbeid. Rådet la fram en innstilling om den framtidige reguleringen av innvandringen i slutten av 1977 og en innstilling om familiegjenforening og innvandring av utdanningssøkende ungdom i

1978. En annen viktig sak rådet arbeidet med var å følge utviklingen av forholdet mellom innvandrere og nordmenn i samfunnet som helhet. Rådet arbeidet også med bomiljø, (bystørk, bydel, borettslag), arbeidsplassen, skolen og et par innvandrerkommuner (Askim og Drammen). Rådets funksjonstid gikk ut i løpet av 1980.

Betydelig sterkere ble innvandrerorganisasjonenes stemme gjennom opprettelsen av *Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter* (KIM) i 1984. I utvalget har det vært representanter for innvandrere, foreslått regionalt av innvandrerorganisasjoner over hele landet, representanter for berørte myndigheter og - siden 1987 - representanter for partiene på Stortinget. Det har en dobbeltrolle: både være rådgivende for myndighetene og en kanal for gjensidig kontakt. Gjennom opprettelsen av KIM ble det slutt på at KAD og Justisdepartementet var de viktigste offentlige skyteskivene for innvandrere. I KIM har også de øvrige sektormyndighetene og politikerne måtte svare for politikken på sine ansvarsområder. Dette har ført til en fruktbar dialog fordi KIM leverer godt dokumenterte og gjennomarbeidede innspill til myndighetene.

Flere overføringsflyktninger og asylsøkere

Omorganisering av flyktningarbeidet
I 1978/79 gjorde forventningen om et betydelig mottak av vietnamesiske båtflyktninger (3000) det påkrevet å vurdere behovet for en sterkere samordning av flyktning- og innvandrersakene.

I 1980 ble for første gang enkelte flyktningsspørsmål omtalt i en stortingsmelding om innvandrere i Norge (St. meld. nr. 74 (1979-80)). Hittil hadde flyktningsspørsmålene i liten grad vært sett i sammenheng med innvandringspolitikken, med unntak av de aller første årene etter krigen. I 1982 ble Flyktningerådet omorganisert. Innenlandsarbeidet ble

integreringsspørsmålene til samme
forvaltningsorgan

- hvilket departement som skulle koordinere innvandringspolitikken i statsforvaltningen.

Valget sto mellom KAD, Justisdepartementet eller Sosialdepartementet. Kulturdepartementet ble såvidt nevnt som et mulig alternativ. Sosialdepartementet ble forkastet fordi det var ønskelig å signalisere at flyktning- og innvandringspolitikk var mye mer enn sosialpolitikk. Valget falt igjen på KAD på grunn av departementets ansvar for sentrale saksfelt som arbeid, bolig og forholdet til kommunene. 1.9.1987 ble Innvandringsavdelingen opprettet, og Sosialdepartementets ansvar for flyktningpolitikken ble overført til KAD.

Spørsmålene som gjaldt mottak av asylsøkere ble akutte i 1986/87 da det kom langt flere asylsøkere til Norge enn tidligere. Dette stilte både utlendingskontrollen, det offentlige mottaksapparatet og kommunene, som var

Vanskeligere å få asyl

34

trukket direkte med i bosettingen av flyktninger fra 1982, overfor nye og større utfordringer.

Fra 1.1.1988 ble Utlendingsdirektoratet (UDI) opprettet med oppgave å være utøvende organ for statens virksomhet overfor flyktninger, asylsøkere og innvandrere. Det var flyktningsspørsmålene og særlig arbeidet med å ordne mottak og bosetting for det store antallet asylsøkere som preget Utlendingsdirektoratets arbeid de første årene.

Direktoratet ble underlagt KAD, som fikk ansvaret for utforming og utøvelse av regjeringens politikk på området. Det faglige ansvaret for forvaltningen av utlendingslovgivningen ble som hittil værende i Justisdepartementet. Ved opprettelsen av UDI ble Statens utlendingskontor og Statens flyktningsekretariat nedlagt og ressursene overført til det nye direktoratet. Enkelte av Innvandringsavdelingens forvaltningsoppgaver, i første rekke tilskuddsordninger, ble overført til direktoratet.

Målet med omorganiseringen var å forbedre samordningen og styringen av saksfeltet og å bedre utnyttelse av ressursene. Samordningen i Innvandringsavdelingen skulle gi bedre muligheter til å utøve den nødvendige pådriverfunksjonen overfor resten av sentraladministrasjonen. Det ble igjen understreket at de ulike sektorområdene fortsatt skulle være fagmyndighetenes ansvar.

Ved opprettelsen av UDI skulle flere "organisasjonskulturer" smeltes sammen. I Statens flyktningsekretariat satt det fortsatt medarbeidere fra den private organisasjonen Flyktningerådet. Blant dem var det ildsjeler og idealister som kunne finne statlig styring og regelverk hemmende for kreativitet og humanistiske og praktiske løsninger. Den andre etaten, Statens utlendingskontor, forvaltet på sin side lov- og regelverk med sikte på kontroll med innvandring. Som om ikke dette var utfordring nok, skulle to

departementer dele på oppgaven om å styre den nye etaten: KAD hadde det generelle ansvaret, med unntak av den ressursmessig mest omfattende oppgaven, det overordnede ansvaret for praktiseringen av utlendings- og statsborgerskapslovgivningen. Dette lå fortsatt i Justisdepartementet, nærmere bestemt i den nyopprettete Utlendingsavdelingen.

Kommunal- og arbeidsministeren fremmet i 1988 St. meld. nr. 39 (1987-88) Om innvandringspolitikken. Det var nesten ti år siden Stortinget hadde drøftet innvandringssspørsmålene i hele sin bredde. Hovedhensikten med meldingen var å gi en samlet vurdering av alle sider ved innvandringspolitikken i forbindelse med at den statlige virksomheten overfor innvandrere, flyktninger og asylsøkere skulle samordnes. En annen hensikt med meldingen var å gi Stortinget et utvidet grunnlag for å diskutere forslaget til ny *utlendingslov (Ot prp nr 46 (1986-87) Om utlendingsloven)* fra Justisdepartementet. Loven ble vedtatt i 1988, men trådte ikke i kraft og avløste den gamle fremmedloven fra 1956 før i begynnelsen av 1991. Da hadde nye forskrifter blitt utformet og vedtatt etter en lang prosess.

I meldingen presiseres og utdypes mål og premisser for politikken overfor innvandrere. Politikken overfor innvandrere skulle baseres på reell likestilling mellom innvandrere og nordmenn. Dette betyr at innvandrere så langt som mulig skal ha de samme muligheter, rettigheter og plikter som resten av befolkningen. Det redegjøres også for eksisterende tiltak og framtidige arbeidsoppgaver. I et eget kapittel omhandles forholdet mellom utlendingslovgivning og de hensyn som legges til grunn for regulering og kontroll av innvandring.

Finansieringssystemet for kommunenes arbeid med bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag ble lagt om fra 1. 1. 1991 i tråd med forslaget i *St meld nr 61 (1989-90)*.

Man gikk bort fra ordningen med statsrefusjon av kommunale sosialhjelpsutgifter og innførte et "integreringstilskudd". Dette skulle dekke kommunenes gjennomsnittsutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, til sosialhjelp og til barnevern i bosettingsåret og de fire neste årene. Gjennom denne ordningen fikk kommunene ansvar for å utforme tiltak og ordninger for bosetting av flyktninger. Dette arbeidet ble en ordinær kommunal oppgave, riktignok fulgt av et særskilt statlig rammetilskudd. En bieffekt av omleggingen var at departementets budsjett på flyktningfeltet økte i betydelig grad.

Helhetlig flyktningpolitikk

Rundt 1990 var det omfattende diskusjon av flyktningpolitikken i ulike internasjonale fora. Den nyorienteringen som foregikk kan sammenfattes med uttrykket "helhetlig flyktningpolitikk". Mottaket av flyktninger, f.eks. i Norge, skulle ses i sammenheng med innsats for å forebygge og løse flyktningproblemer gjennom bistand, nødhjelp, konfliktløsning, støtte til demokrati og menneskerettigheter osv.

Norsk flyktningpolitikk ble sterkt internasjonalisert, noe som også kom til å prege KADs virksomhet de følgende årene. Sammenbruddet og krigene i det tidligere Jugoslavia førte dessuten til en betydelig flyktningstrøm i Europa, også hit til landet. Denne strømmen kom til å prege politikktutviklingen ute og hjemme. Avdelingen sto sentralt i utviklingen av ordningen med kollektiv beskyttelse i massefluksituasjoner, som ble utformet parallelt med det omfattende mottaket av bosniere.

Innvandringsavdelingen i departementet fikk i oppdrag å lede og koordinere ulike arbeidsgrupper som gjennom sine rapporter la grunnlaget for *St meld nr 17 (1994-95) Om flyktningpolitikken*. Dette skjedde i nært samarbeid med Justisdepartementet og Utenriksdepartementet, og arbeidet var underlagt en politisk styringsgruppe med

statssekretærer eller politiske rådgivere fra flere berørte departementer. Det var et sterkt politisk fokus og engasjement i flyktningpolitikken i denne perioden. Virksomheten i avdelingen ble enda mer internasjonal orientert enn tidligere, med omfattende og

Internasjonal virksomhet

Innvandringsavdelingen var allerede i ung alder en aktiv deltaker i relevante internasjonale fora. Norge ble ofte sett på som en pådriver i utvikling av integreringspolitikk og i arbeidet mot rasisme og diskriminering. Allierte i dette arbeidet har først og fremst vært Sverige blant de skandinaviske landene og England og Nederland i europeisk sammenheng. Går vi utenfor Europa, er Canada en interessant samarbeidspartner.

Avdelingens internasjonale virksomhet har særlig vært knyttet til:

- Europarådets migrasjonskomite (CDMG)
- Nordisk ministerråds migrasjonsutvalg og Nordisk samrådsgruppe på høgt nivå for flyktningsspørsmål (NSHF).
- FN's Høykommissær for flyktninger (UNHCR)
- Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)

hyppig kontakt med mange instanser, undergrupper og personer i UNHCR.

Et vesentlig element ved den nye flyktningpolitikken i omtalte melding var vektleggingen av tilbakevending i trygghet som den beste løsningen på et flyktningproblem. Det skulle legges til rette for tilbakevending under

oppholdet i Norge og gjennom tiltak i hjemlandet. Utviklingen i Bosnia skulle bli prøvesteinen på om en aktiv tilbakevendingspolitikk ville være mulig å gjennomføre i praksis. Etter at det var inngått en fredsavtale i Bosnia-Hercegovina skulle 1996 bli det store tilbakevendingsåret. Betydelige midler ble bevilget til tilbakevendingsformål, hovedsakelig til prosjekter som skulle legge forholdene best mulig til rette. Som ledd i denne satsingen fikk avdelingen en helt ny stilling, en attache for tilbakevendingssaker, først knyttet til ambassaden i Zagreb, deretter til

den nye ambassaden i Sarajevo. Fra 1994 fikk også avdelingen ledelses- og sekretariatsansvar for et stort nordisk sammenlignende prosjekt om bosniske flyktninger i de nordiske land. Resultatene fra prosjektet vil foreligge i løpet av 1998.

Tilbakevendingssspørsmål er fortsatt en del av avdelingens ansvarsområde og bidrar til en tydelig internasjonal profil på virksomheten, selv om omfanget av tilbakevending til Bosnia-Hercegovina av kjente årsaker har blitt mindre omfattende enn først antatt.

Innvandring og det flerkulturelle Norge

Rasisme og diskriminering

Parallelt med utviklingen av flyktningpolitikken ble tiltak mot rasisme og diskriminering en viktig del av departementets ansvarsområde omkring 1990. En av de utløsende faktorene var hendelsene i Brumunddal på den tida og departementets aktive rolle i utformingen av "Aksjonsplan Brumunddal". Planen ble utarbeidet gjennom et nært samarbeid mellom stat og kommune og fulgt opp gjennom forskning. I 1992 ble også den første handlingsplanen mot rasisme og diskriminering utformet i departementet, med tiltak på flere statlige instansers ansvarsområde. Midt på 90-tallet var departementet videre sterkt involvert i flere ungdomskampanjer mot rasisme. Rundt arbeidet med aksjonsplan Brumunddal ble det også knyttet kunnskapsinnhenting og erfaringsoppsummering, og den kompetanse som ble vunnet videreføres i Tverrfaglig veiledningstjeneste i lokalt arbeid mot rasisme og diskriminering administrert av UDI.

I denne perioden ble også departementet engasjert i spørsmål som gjaldt like muligheter og ikke-diskriminering for religiøse minoriteter. Det flerreligiøse Norge er ikke et resultat av nyere innvandring, men denne

førte til betydelig større mangfold. Muslimene møtte de største problemene i møtet med ulike sider ved det norske samfunnet. Representanter for muslimene tok selv kontakt med departementet for å få informasjon om hva innvandringspolitikken betydde for dem mht rettigheter og plikter. Flere av medarbeiderne i Innvandringsavdelingen ble på et tidlig tidspunkt godt skolert i Koranen og i innvandrerreligiøse spørsmål. Kontakten med muslimene ledet til at KAD tok initiativ til dialogprosjekter mellom ulike tros- og livssyn. Prosjektene ble sett på som del av den antirasistiske strategien og som et middel til å fremme gode forhold mellom nordmenn og innvandrere. Arbeid på dette området ble imidlertid trappet ned i 1998, da et formelt samordningsansvar ble tillagt KUF.

Ny stortingsmelding

Etter at flyktningpolitikken var gjennomgått og justert, ble det nesten umiddelbart tatt initiativ til en tilsvarende gjennomgang av resten av politikkområdet som avdelingen samordner. Unntaket var innvandringsreguleringen og utlendingslovgivningen. Denne gjennomgangen ble sterkt påskyndet av valgkampen og utfallet av lokalvalgene høsten 1995. Seinhøstes samme år startet



meldingsarbeidet opp og resultatet forelå et drøyt år seinere i form av *St meld nr 17 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Arbeidet med denne meldinga, som ble styrt av en gruppe med statssekretærer og politiske rådgivere fra sju departementer og fra Statsministerens kontor, forsterket i betydelig grad departementets og avdelingens rolle som ansvarlig for samordning på politikkområdet. Samtidig bidro prosessen til økt interesse og engasjement fra de mest berørte departementenes side.

Overordnet mål for politikken er like muligheter, rettigheter og plikter for alle til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Hovedsatsingsområdene i meldinga er tiltak mot rasisme og diskriminering, norskopplæring for barn og voksne og kvalifisering for arbeid. Tiltak på disse og andre områder skal motvirke at sosial ulikhet som følger skillet mellom personer med innvandrerbakgrunn og den øvrige befolkningen oppstår, sementeres og føres videre fra generasjon til generasjon.

Utfordringer ved tusenårsskiftet -velferdsstaten settes på prøve

Det går som en rød tråd gjennom utviklingen av politikken på innvandringsfeltet fra tidlig på 70-tallet at innvandrere i størst mulig grad bør ha de samme rettighetene og pliktene som den øvrige befolkningen. De skal omfattes av velferdsstaten og kunne ta del i folkestyret slik andre befolkningsgrupper har blitt inkludert tidligere. Det legges hele veien vekt på å motvirke at innvandrere havner i ytterkanten av samfunnslivet med systematisk dårligere levekår enn befolkningen for øvrig. Marginalisering som dette ofte kalles, skal unngås.

Forholdene for mange av arbeidsinnvandrerne som kom rundt 1970, var preget av til dels svært dårlige arbeids- og boforhold. Det ble en skarp kontrast til den raske utbyggingen av velferdsstaten. På denne bakgrunnen ble kravet om innvandringsstopp fremmet og fikk da støtte fra radikalt og samfunnskritisk hold, og også fra representanter for arbeidsinnvandrerne. Den gang som nå, var mange opptatt av å unngå at innvandrere skulle bli det mange kaller en ny "underklasse" i samfunnet.

På 1990-tallet ser vi tendenser til at dårlige levekår og begrenset deltakelse i samfunnslivet kan gå i arv fra den første generasjonen av innvandrere til deres barn og kanskje også barnebarn. Slik overføring av "sosial arv" er velkjent i de fleste samfunn, også det norske. Samtidig har vi sett hvordan det kan skje betydelig sosial mobilitet i løpet av en eller to generasjoner, ikke minst gjennom utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Det gjelder også for en del innvandrere. Bildet er langt fra entydig negativt, selv om mange piler har pekt i feil retning tidlig på 1990-tallet. Den høye arbeidsledigheten rammet særlig hardt mange av dem som hadde kommet de foregående årene. Oppsvinget på arbeidsmarkedet har gjort at situasjonen virker lysere

mot slutten av århundret. Fortsatt er imidlertid arbeidsledigheten altfor høy blant enkelte innvandrergupper, og den vanskelige situasjonen på boligmarkedet i de større byene skaper utrygghet og sosiale problemer for mange.

En av de store utfordringene ved inngangen til et nytt årtusen blir på denne bakgrunn å sikre at de som vokser opp her og har innvandrerbakgrunn faktisk opplever at de har samme muligheter, rettigheter og plikter. Det er derfor nødvendig med kontinuerlig innsats mot rasisme og diskriminering, forbedring av tilbudet om kvalifisering og utdanning, aktive tiltak for å sikre rekruttering til høyere utdanning og at innvandrere får arbeid i offentlig og privat sektor i samsvar med sine kvalifikasjoner.

Samordning og sektoransvar

Innvandringspolitikk er et sammensatt og tverrgående virksomhetsområde. Sentralforvaltningen er bygd opp etter sektorprinsippet og spørsmålet om plasseringen av dette området i forvaltningsstrukturen har derfor vært et dilemma helt fra Innvandringssekretariatet ble opprettet i 1975 med hovedoppgave å koordinere.

Sektoransvarsprinsippet har også hele tiden vært slått fast som et mål i innvandringspolitikken fordi det ikke var ønskelig å ha en egen atskilt "innvandreromsorg". Sektoransvaret pålegger den enkelte sektor - det enkelte departement - det samme ansvaret for innvandrere som for nordmenn i forhold til oppgavene som tilligger sektoren. Forutsetninger for å etterleve sektoransvaret, er at det finnes tilstrekkelig oversikt, kunnskap og kompetanse også om de innvandringspolitiske sidene ved saksfeltet.

Tankegangen i begynnelsen av 1970-årene var at man trengte en samordningsinstans - en stund - inntil sektorene fikk integrert det

innvandrerpoltiske perspektivet i sitt arbeid. Det er mye som tyder på at man den gangen så for seg at tiden som trengtes for å få dette til, var relativt kort. Vi kan i dag undre oss over at man i 1975 innførte "innvandringsstopp" midlertidig for et halvt år for å rette opp det som den gang ble oppfattet som omfattende sosiale problemer forårsaket av arbeidsinnvandringen tidlig på 1970-tallet.

Sammenlignet med situasjonen i 1975 er det en betydelig større erkjennelse og gjennomføring av sektoransvaret i statsforvaltningen i dag. Særlig har denne erkjennelsen økt i 1990-årene i takt med at innvandringsspørsmålene har fått større oppmerksomhet i samfunnsdebatten slik at de har kommet høyere opp på den politiske dagsordenen.

For instansen med samordningsansvar - i dette tilfellet Innvandringsavdelingen - vil det være et løpende dilemma hvordan en skal gå fram der viktige sektorer ikke tar, eller ikke har ressurser eller kompetanse til å ta ansvar.

Innvandringsavdelingen (-sekretariatet, -seksjonen) har i løpet av de siste vel 20 årene nyttet og utviklet ulike strategier. I en tidlig fase gikk man nok i en del tilfeller langt inn på andres ansvarsområde. Etterhvert ble strategien å utvikle samarbeid og delt ansvar gjennom å kunne tilby kunnskap og noen ganger delfinansiering. Dette ble særlig gjort på områder som ble bedømt å ha stor betydning for målgruppens levekår og muligheter, for eksempel opplæring og kvalifisering. I øyeblikket er man inne i en fase hvor fokus rettes på tematiske områder, for eksempel rasisme/diskriminering og kvalifisering av nyankomne innvandrere. På disse områder har mange litt ansvar, mens ingen har aleneansvar.

I en ideell framtid er det mulig å tenke seg at alle sektorer på alle nivåer har oversikt og kunnskap og et flerkulturelt perspektiv når de utøver sin virksomhet. Gitt dagens

situasjon, vil det fortsatt ta lang tid før samfunnsinstitusjonene vil kunne tilby alle med innvandrerbakgrunn likeverdige muligheter til å benytte offentlige tilbud og tjenester. Inntil så skjer, vil det være behov for en samordningsinstans, og kanskje vil det fortsatt være en kjerne igjen som ikke hører til hos noen annen sektormyndighet?

Spenningsforholdet mellom kontroll og integrering

En annen rød tråd i innvandringspolitikken er sammenhengen mellom på den ene side regulering og kontroll av innvandring og på den annen side integrering og likestilling i et flerkulturelt samfunn. Tiltak som skal bidra til integrering, kan påvirke omfang og sammensetning av innvandring til Norge. Gjennomføring av regulering og kontroll kan på sin side få konsekvenser for innvandrere som allerede bor her, og dessuten være en faktor som påvirker generelle holdninger til innvandring. Med en økende andel norske borgere med innvandrerbakgrunn og et utseende som tidligere ikke ble regnet som "typisk norsk", blir dette spenningsforholdet forsterket.

Innvandringsavdelingen, (-seksjonen, -sekretariatet) har drevet sitt arbeid i dette skjæringspunktet mellom de ulike delene av innvandringspolitikken. Den omtalte innvandringsstoppen, som ble vedtatt parallelt med opprettelsen av et særskilt sekretariat i departementet, skulle sikre bedre forhold for dem som allerede var kommet hit. Seinere har dette poenget blitt del av den generelle begrunnelsen for hvorfor vi har et overordnet mål om begrenset og kontrollert innvandring.

Økt tilstrømming av asylsøkere og forestillinger om at myndighetene har mistet kontrollen, har bidratt til sterkt politisk fokusering av innvandringsspørsmål i flere valgkamper. Det har påvirket holdninger til innvandring og innvandrere i Norge.

Kommunaldepartementet har hele tida hatt et samordningsansvar som også har omfattet innvandringsregulering. I de ulike meldingene til Stortinget har regulering/kontroll blitt tatt opp på en eller annen måte. I de to stortingsmeldingene om innvandringspolitikken med samme nummer 39, den fra 1973-74 og den fra 1987-88, var dette framtrædende spørsmål. Den siste meldinga kom samtidig med etableringen av UDI, hvor et sentralt poeng var at samme forvaltningsorgan skulle ha ansvar for de ulike sidene. I meldinga om innvandring og det flerkulturelle Norge var det bare en kort beskrivelse av regelverket. Mye tyder på opprettelsen av UDI ikke har forandret situasjonen i særlig grad. Fortsatt stilles det fra ulike hold spørsmålstegn ved om det er mulig for UDI å håndtere begge politikkområder med troverdighet. Utfordringen framover blir å ivareta helhetsspektivet og vurdere tiltak dersom det skapes negative ringvirkninger av tiltak på det ene eller andre området.

Fra innvandringspolitikk til politikk for et flerkulturelt samfunn?

I det norske samfunnet finnes det minoritetsgrupper som verken er urfolk eller resultat av innvandring de siste par tiårene. Kvener og skogfinner, jøder, rom/sigøynere og de reisende/tatere har kommet i fokus. Det har de siste årene vært en økende erkjennelse av at det er forbindelseslinjer mellom situasjonen for disse gruppene og de nye innvandrerguppene. Det gjelder særlig i forhold til kultur, språk, utdanning og diskriminering. St meld nr 17 (1996-97) framhever at tidligere erfaringer bør utnyttes bedre når politikk for å håndtere utfordringer knyttet til nyere innvandring, skal utformes.

Norge har tradisjonelt hatt en høy profil i internasjonalt menneskerettighets- og solidaritetsarbeid og har vært pådriver og sluttet raskt opp om relevante internasjonale konvensjoner. Norge må, på linje med andre land, rapportere om hvordan vi følger opp

konvensjonene. Gjennom denne rapporteringen blir forbindelseslinjene mellom minoritetsgruppene godt synlige. I mangel av annen forankring i forvaltningen har Innvandringsavdelingen bidratt med informasjon om grupper som formelt sett ikke hører til avdelingens arbeidsområde. Et slikt eksempel er rapportering til FNs rasediskrimineringskomite (CERD) der rapportering om rasisme og diskriminering omfatter forholdene for både samer, kvener, rom/sigøynere, de reisende/tatere og personer med innvandrerbakgrunn.

Selv om forbindelseslinjene er der, er det imidlertid ulike nivåer mht rettigheter knyttet til tilhørighet i de forskjellige minoritetsgruppene.

Som urbefolkning har samene spesielle rettigheter i henhold til konvensjoner som Norge har sluttet seg til. Samene står på toppen av et slags "hierarki" når det gjelder minoritetsrettigheter. De kan vise til egen grunnlovsbestemmelse om statens ansvar overfor samene og til opprettelsen av Sametinget. Samordningsansvaret ligger i Samepolitisk avdeling i KRD.

Kvenene har fått en uoffisiell anerkjennelse som minoritet gjennom å motta organisasjonsstøtte, tilskudd til en avis og tilbud om undervisning i finsk i skolen i Troms og Finnmark, men saksområdet har vært vanskelig å plassere. Sakene har derfor pendlet mellom KRD og KD og mellom forskjellige avdelinger i KRD: Plan- og administrasjonsavdelingen, Samepolitisk avdeling og Innvandringsavdelingen.

I juni 1998 ble det lagt fram to dokumenter som kan komme til å bli viktige for arbeidet med innvandringsspørsmål i KRD i årene framover. Det ene var en stortingsproposisjon fra Utenriksdepartementet om norsk ratifisering av Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter. Det andre var en rapport fra en tverrdeparte-

mental arbeidsgruppe - ledet av KRD - om nasjonale minoriteter og samordning av statlig politikk. De tidligere nevnte minoritetsgruppene med dype røtter i Norge er omtalt som nasjonale minoriteter i proposisjonen, mens arbeidsgruppa foreslår at samordningsansvaret på statlig nivå i forhold til de nasjonale minoritetene plasseres i KRD. Et hovedargument er departementets ansvar og kompetanse i forhold til samepolitikk og innvandringsspørsmål. Disse to dokumentene kan signalisere starten på en prosess som vil føre til at integreringspolitikk med fokus på innvandrere etter hvert blir del av en helhetlig politikk for likeverd og mangfold i et flerkulturelt samfunn. En slik politikk vil måtte omfatte alle befolkningsgrupper, enten de ser seg som del av majoriteten eller oppfatter seg som tilhørende en minoritet.

Oppsummering

De viktigste organisatoriske endringene som har foregått i løpet av den tida innvandrings- og flyktningfeltet har vært knyttet til departementet kan karakteriseres med følgende stikkord:

- "fra krambu til storindustri" - stor økning i og omlegging av arbeidsoppgaver
- "fra utøver til planlegger" - en betydelig portefølje av direktoratsoppgaver har blitt erstattet med økende vekt på politikkutvikling

De viktigste utfordringene framover vil bli å:

- motvirke marginalisering av personer med innvandrerbakgrunn gjennom tiltak som sikrer like muligheter til deltakelse i samfunnet og gjennom aktiv innsats mot rasisme og diskriminering
- håndtere spenningsforholdet mellom regulering og integrering på en konstruktiv måte
- skape en mer helhetlig politikk for et flerkulturelt Norge, uten at prinsippet om sektoransvar undergraves

Kommunalavdelingen

Foto: NPS/Ragnar Ness

Ekspedisjonssjef
Knut Bakkevik

Nestleder, avdelingsdirektør
Eivind Dale

SAMORDNINGSSEKSJONEN
Avdelingsdirektør
Kari Dalane
10 medarbeidere

JURIDISK SEKSJON
Avdelingsdirektør
Christine Hortland
12 medarbeidere

AVDELINGSSEKRETARIATET
Byråsjef
Torill Pettersen
6 medarbeidere



KOMMUNALAVDELINGEN

kommunalavdelingen er den eldste avdelingen i Kommunal- og regional departementet. Da Kommunal- og arbeidsdepartementet ble opprettet 29. oktober 1948 var Kommunalavdelingen en av to avdelinger som ble overført fra andre departementer. Den andre avdelingen var Arbeidsavdelingen som ble overført fra Sosialdepartementet. Kommunalavdelingen ble med virkning fra 20. desember 1948 overført fra Justisdepartementet til det nye Kommunal- og arbeidsdepartementet. Begrunnelsen for overføringen var at avdelingens saker hadde en sterkere tilknytning til arbeidslivet og arbeidsmarkedets problemer enn til noe saksområde under Justisdepartementet. Det ble også pekt på at Justisdepartementets saksområde hadde blitt så stort at en avlastning var på sin plass. En annen viktig grunn til overføringen var at kommunene mer og mer ble dratt inn i landets sentrale økonomiske politikk og stod overfor betydelige oppgaver både når det gjaldt gjenreisningen etter den andre verdenskrigen og videre oppbygging av det kommunale tjenestetilbudet. Dette perspektivet er nærmere belyst i Nilsens og Mogstads artikler.

Hele Kommunalavdelingen med sine fire kontorer og 31 ansatte ble overført til det nye departementet. På den tiden var det ansatt en ekspedisjonssjef, fire byråsjefer, en konsulent, 11 sekretærer, 13 assistenter og en betjent i avdelingen. Ut fra dagens stillingsstruktur i departementene vil noen kanskje reagere på stillingssammensetningen på den

tiden. Man må imidlertid ha i tankene at det har skjedd betydelige endringer både i stillingsstruktur og stillingsbenevnelse siden den gang. En sekretær på den tiden kan sammenlignes med en førstekonsulent i dag.

Opp gjennom årene har det skjedd endringer i Kommunalavdelingens oppgaver. Utviklingen har gått fra regelorientert saksbehandling til rammestyring og utviklingsarbeid. Mange av enkeltsakene har blitt delegert til fylkesmennene for å frigjøre ressurser til mer langsiktige oppgaver. Det har også skjedd endringer på det menneskelige plan i avdelingen og departementet forøvrig. I 1988 ble tidligere ekspedisjonssjef i Kommunalavdelingen, Bjarne Sunde, intervjuet av "KAD-Nytt" i forbindelse med departementets 40-års jubileum. Han begynte i departementet i 1951, kun tre år etter at departementet ble opprettet. Sunde uttalte i intervjuet: "Ingen av oss kunne vel på 40-tallet forestille oss den endringen som skulle komme her. Store ressurser er frigjort gjennom åpnere intern kommunikasjon, bedre rutiner for samarbeid og bedre veiledning overfor saksbehandlere. "Ånden" i departementet er radikalt forandret".

I dag jobber i alt 50 personer i Kommunalavdelingen. Av disse er 26 kvinner og 24 menn. Arbeidsmiljøet er hyggelig og uformelt, og de ansatte trives med mange spennende og utfordrende oppgaver. Avdelingen er delt inn i fire seksjoner, og i det følgende gis det en kort beskrivelse av oppgaver og utfordringer for hver av disse seksjonene.

Avdelingssekretariatet (KAS)

Seksjonen tar seg av den internadministrative delen av avdelingens arbeid. Personalplan, virksomhetsplan, beredskapsplan, kommunevåpen, ledelse- og organisasjonsutvikling, koordinering av fellessaker, avdelingens budsjett og drift er av oppgavene. I tillegg har seksjonen ansvar for utarbeidelse av informasjonsmateriale, ferdigstillelse av avdelingens dokumenter både for trykking og distribusjon, og ellers yte service både til interne og eksterne brukere. Sekretær- og arkivtjenesten hører til i denne seksjonen.

Juridisk seksjon (KJ)

Seksjonen har ansvar for kommuneloven og fortolkning av denne, samt forholdet mellom kommuneloven og særlovene. I tillegg kommer regelutvikling og utredningsarbeid både i forbindelse med kommuneloven, og annet regelverk som seksjonen har ansvar for. Kommunenes og fylkeskommunenes forhold til forvaltnings- og offentlighetsloven er blant arbeidsoppgavene. Seksjonen har i tillegg ansvar for valgloven og administrasjon av stortings-, sametings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg. Valgarbeidet er et omfattende arbeid som krever store ressurser. Siden det blir holdt valg annet hvert år i Norge, har avdelingen en permanent valggruppe på 5-6 personer som jobber med dette. I 1997 ble det nedsatt et valglovutvalg som blant annet skal se på valgordningen og vurdere tiltak som kan sikre høyere valgdeltakelse. Sekretariatet for dette utvalget er plassert i seksjonen. Seksjonen jobber med offisiell fastsetting og endring i kommune- og fylkesgrensene, og har ansvaret for inndelingsloven. Interkommunalt samarbeid er også en del av seksjonens portefølje. Seksjonen koordinerer avdelingens kontakt med fylkesmennene og regional statsforvaltning.

Kommuneøkonomiseksjonen (KØ)

Seksjonen jobber med innpassing av kommu-

nøkonomien i nasjonaløkonomiske rammer og generelle økonomiske styringsproblemer (nasjonalbudsjettet). Kommuneøkonomiproposisjonen blir gitt ut hver vår og gir viktige signaler til kommunesektoren om hvordan kommuneøkonomien vil bli det kommende året. Sekretariatet for Det tekniske beregningssutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) er plassert i seksjonen og utvalget utgir tre rapporter i året. Seksjonen jobber også med enkeltkommuners og fylkeskommuners økonomiske situasjon. Tildeling av skjønnsmidler, spørsmål vedrørende økonomiske styringsmetoder, årsbudsjett og langtidsbudsjett, budsjett- og regnskapsforskrifter, kommunale og fylkeskommunale lån og garantier er blant oppgavene. KOSTRA-prosjektet ble oppstartet i 1997 og skal bedre datakvaliteten og rapporteringsrutinene fra kommunesektoren. Fra og med 1998 har seksjonen også fått det administrative ansvaret for Kommunalbanken. Seksjonen har ansvaret for inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, herunder ansvar for oppfølging av Inntektssystemutvalgets første og andre delutredning

Samordningsseksjonen (KSA)

Seksjonen har ansvar for samordningen av den statlige styringen av kommunene og fylkeskommunene. Det betyr at alle saker som kan medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene skal forelegges denne seksjonen. Utover dette er arbeidsoppgavene blant annet samordning av kommuneopplegget i statsbudsjettet, oppgavefordelingen mellom staten, kommunene og fylkeskommunene og forsøk i offentlig forvaltning. I 1998 ble det nedsatt et utvalg ("Oppgavefordelingsutvalget") som skal gjennomgå oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Sekretariatet er plassert i seksjonen. Seksjonen jobber også med internasjonale saker som har betydning for kommunesektoren og samordner avdelingens forsknings- og utredningsarbeid.

Kommunalavdelingen

- veien videre

Eivind Dale

Kommunalavdelingens første femti år er preget både av generelle endringer i departementene og endringer i forholdet mellom staten og kommunesektoren. På tilsvarende måte som andre departementsavdelinger, var også de fleste av Kommunalavdelingens pionerer jurister - og menn. Statlig styring av kommunene innebar forvaltning av et komplekst lov- og regelverk. Etterhvert har departementene endret karakter fra rene forvaltningsorganer for enkeltsaksbehandling til faglige sekretariat for politisk ledelse - og med et betydelig større innslag av utredningsarbeid. Juristene er supplert med økonomer og samfunnsvitere - og halvparten av avdelingens ansatte er kvinner. Forholdet mellom staten og kommunesektoren inneholder mer dialog basert på mål- og resultatstyring.

Den statlige styringen søker å ivareta en balanse mellom lokalt selvstyre på den ene siden og nasjonale mål knyttet til rettssikkerhet, likhet, effektivitet og makroøkonomisk styring på den andre. Overordnede virkemidler er oppgavefordeling, kommune- og fylkesinndeling, kommunelovgivning, finansieringssystem og valgordning. Det er ikke noe krystallklart bilde som trer fram når vi titter i glasskulen og spør om veien videre for Kommunalavdelingen. Balansen mellom lokalt selvstyre og nasjonale mål vil trolig alltid være kjernen i diskusjonen om stat-kommuneforholdet, men vektleggingen av ulike mål og innretningen av virkemidlene vil

kunne variere over tid. Vil utviklingen gå videre langs de samme linjer de neste årene - eller ser vi tendenser til at pendelen er i ferd med å svinge noe tilbake til tidligere styringsformer?

På ett område kan vi være relativt sikre når det gjelder Kommunalavdelingens framtid: Menn vil neppe noen gang utgjøre et like klart flertall av de ansatte som i avdelingens første år. Mindre sikre kan vi være når det gjelder utdanningsbakgrunn: Juristene går kanskje mot en ny vår i Kommunalavdelingen? Historisk har innbyggernes juridiske rettigheter i hovedsak vært knyttet til statlige trygdeytelser. Kommunale tjenester har i større grad vært et politisk styrt tilbud til befolkningen. Vi ser imidlertid en økende diskusjon om styrking av individuelle rettigheter også til de tradisjonelle kommunale tjenestene. Parallelt går diskusjonen om organiseringen av den kommunale tjenesteproduksjonen. Kan tjenestene produseres mer effektivt av private leverandører - og bør innbyggerne i større grad selv kunne velge hvem de skal motta tjenester fra?

Nye juridiske problemstillinger er derfor i ferd med å dukke opp: om forholdet mellom kommunene og innbyggerne - og om forholdet mellom kommunene og ulike tjenesteprodusenter. Og kan vi egentlig snakke om noe kommunesystem dersom alle landets innbyggere blir utstyrt med kuponger fra Rikstrygdeverket for kjøp av tjenester

direkte fra ulike tilbydere? Ut fra demokrati- og fordelingshensyn er det grunn til å tro at kommunene fortsatt vil spille en sentral rolle i det norske velferdssamfunnet. Vi vil likevel kunne gå mot større mangfold mht. hvordan oppgavene løses.

En annen side ved diskusjonen om kommunesystem er knyttet til oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Skal vi fortsatt ha et generalistkommune-system der alle kommunene i hovedsak har de samme oppgavene - eller vil vi også her gå mot større variasjon? Vil et ønske om fortsatte generalistkommuner kunne kombineres med økt desentralisering av oppgaver - eller vil dette kreve større kommuner og fylkeskommuner? Og hvordan skal vi utforme forvaltningssystemet på regionalt nivå i Norge, bl.a. i lys av den regionaliseringsprosess vi ser i andre deler av Europa? Bør vi slå sammen fylkeskommunen og fylkesmannen, slik et KS-utvalg har foreslått?

Det siste spørsmålet skal det nylig oppnevnte Oppgavefordelingsutvalget gi et grunnlag for å diskutere. Et annet utvalg skal vurdere valgordningen. Ansvar for valglovgivning og gjennomføring av valg er en sentral oppgave for avdelingen - og vil nok også bli det de kommende årene. Problemstillingene og arbeidsoppgavene vil imidlertid kunne endre karakter. I forlengelsen av den økte fokusering på departementsavdelingenes policy-rolle, vil det være naturlig å vurdere om mye av den praktiske gjennomføringen av valgene kan flyttes ut av avdelingen. Det er også økende fokusering på andre aspekter ved lokaldemokratiet som vil kreve avdelingens oppmerksomhet, både i tilknytning til og uavhengig av valglovgivningen: valgtidspunkt, direkte valg av ordfører, lokale folkeavstemminger, lokal beskatningsfrihet - for å nevne noen.

Det er pekt på flere mulige forklaringer på det reduserte lokalpolitiske engasjement vi

har sett over flere år. Fra kommunesektoren selv pekes det på at økende grad av statlig detaljstyring gjennom juridiske og økonomiske virkemidler reduserer det lokale handlingsrommet. Kommunenes rolle som statlig agent er i ferd med å overskygge rollen som lokalpolitisk arena. Da inntektssystemet ble innført i 1986, var det et overordnet siktemål å rydde opp i den uoversiktlige floraen av øremerkede tilskudd som skapte store problemer både for kommunesektoren og staten. Mange synes i dag å ha glemt disse problemene, og på dette området er pendelen klart i ferd med å svinge tilbake - øremerkede tilskudd øker både i antall og volum. Ofte er dette begrunnet i et ønske om utjevning av tjenestetilbud.

Dette peker på en hovedutfordring for avdelingen i årene framover: Analyse og dokumentasjon av sammenhengen mellom ulike virkemidler og utviklingen i kommunesektoren. Siktemålet er å bringe fram et best mulig faglig grunnlag for politisk styring. I eksempelet øremerkede tilskudd dreier dette seg om å få fram og videreutvikle den dokumentasjonen som allerede foreligger: Ulikhet i tjenestetilbud skyldes ulikhet i inntekter, jevnere fordeling av tjenester krever derfor større grad av inntektsutjevning. Øremerkede tilskudd vil i beste fall bare videreføre - eller eventuelt verre: forsterke - de ulikheter som allerede finnes.

Fordelingsspørsmål har alltid stått sentralt i debatten om statlig styring av kommunene. Den andre delutredningen fra Rattsø-utvalget ble av TV2 presentert under overskriften: "Nå blir det bråk II". Det gir neppe noen stor gevinst i glasskule-konkurransen å spå at dette vil være et viktig tema også i Kommunalavdelingens neste femti år. Både finansieringssystemet generelt og inntektssystemet spesielt vil derfor fortsatt bli viktige arbeidsoppgaver.

En annen tidløs problemstilling i debatten

mellom staten og kommunesektoren er forholdet mellom oppgaver og ressurser. Denne spenningen vil ikke bli mindre i årene framover. Vi står overfor økende forpliktelser knyttet til framtidige alderspensjoner og begrensede muligheter for vekst i offentlige budsjetter - kombinert med fortsatt ønske om utbygging av kommunale tjenester uten for sterk vekst i brukerbetaling.

Spenningen blir i økende grad møtt med krav om mer effektiv kommunal ressursbruk. Kommunal effektivitet avhenger av et samspill mellom lokal tilpasning (f.eks. organisering) og sentrale rammer. For Kommunalavdelingen vil en sentral problemstilling bli hvilke statlige rammebetingelser som fremmer effektiv tjenesteproduksjon i kommunene. Her vil bl.a. en del av svaret være utforming av finansieringssystemet og tilrettelegging av sammenlignbar informasjon om ressursbruken i ulike kommuner. Det politiske flertall i Norge synes å legge seg på den linje at kommunesektoren ikke skal pålegges bestemte organisasjonsformer. Det

skal ligge innenfor rammen av det lokale selvstyret å finne fram til den mest effektive ressursbruken i den enkelte kommune.

Tilrettelegging av statlige rammebetingelser for effektiv kommunal ressursbruk er et eksempel på en problemstilling som vil kreve flerfaglig tilnærming fra avdelingens ulike fagprofesjoner innenfor juss, økonomi og samfunnsvitenskap. Det samme preger problemstillingene knyttet til videreutvikling av det norske kommunesystemet og lokaldemokratiets vilkår. Utfordringen blir å organisere arbeidet slik at to hensyn blir ivaretatt: Ofte vil de spennende svarene ligge i grenseflaten mellom fagene, samtidig som godt flerfaglig arbeid krever sterke miljøer innenfor hvert enkelt fag. Her vil vi nok å se at de historiske linjene blir videreført: Fortsatt økende vektlegging av Kommunalavdelingen - og andre departementsavdelinger - som flerfaglige kompetansemiljøer med omfattende og krevende utredningsarbeid på oppdrag fra vår egen politiske ledelse og fra Regjering og Storting.

KOMMUNALFORVALTNINGEN GJENNOM 50 ÅR

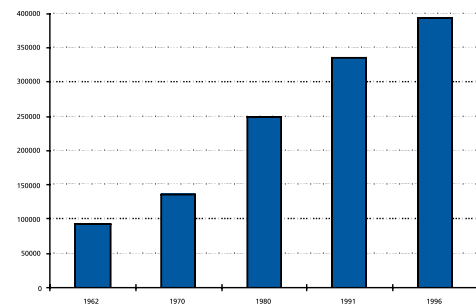
- utviklingen av velferdssamfunnet

Jørund K. Nilsen

Innledning

Kommunalforvaltningen har i etterkrigstiden gjennomgått en rivende utvikling. Nesten enhver side ved kommunalforvaltningen har vært underkastet mer eller mindre omfattende reformer. Antallet kommuner er redusert fra 744 i 1958 til 435 i dag, og fylkeskommunen har fått status som et selvstendig forvaltningsnivå. Kommunalforvaltningens del av bruttonasjonalproduktet er nesten tredoblet i perioden 1950 til 1998. Aktivitetsøkningen i kommunalforvaltningen har skapt sterk sysselsettingsvekst. Kort etter krigen var det omlag 67 000 ansatte i hovedstilling i kommunal forvaltning, mens kommunalforvaltningen i 1996 sysselsatte omlag 390000.

Figur: Utviklingen i antall årsverk i kommunalforvaltningen:



(1962: 93.000, 1970: 136.000, 1980: 248.000, 1991: 335.000, 1996: 392.000.)

For å illustrere kommunalforvaltningens utvikling kan en sammenligne Norddal kommune i Møre og Romsdal i 1960 med i dagens Norddal kommune:

Norddal kommune 1960

“Norddal kommune hadde i 1960 eit folketal på 2260. . . . Kontorstaden er Valldal, der det meste av administrasjonen er samla i lokaler som kommunen leiger i Norddal sparebank sin bygning. I samme hus vert og leigt møterom for kommunestyret og eit rom for formannskapet og ordføraren. Det er tilsett formannskapssekretær, kommunekasserar med assistent, liknings-sjef med fullmektig, heradsgartnar, heradsagronom (som og fungerer som kommuneteknikar), skogreisningsleiar (bistilling) og driftstyrer for det kommunale kraftverket med assistent. Jordstyret, heradsagronomen og heradsgartnaren held til i eit lite hus som kommunen eig i Valldal, medan lokaler for kraftverket sin administrasjon vert leigt i privathus. Kommunen emnar på eige heradshus. Folkeskule vert halde i 7 krinsar. . . Det er friviljug framhaldskule med eit kurs i Valldal og eit i Eidsdal. I kommunen er ikkje realskule eller yrkesskule. Norddal gamleheim har plass for 17 eldre. Det er ikkje innført trygdeordningar utanom dei lovfeste.” (Kommuneinndelingskomiteen 1962)

Norddal kommune i dag

Kommunen har omlag 2000 innbyggere og sysselsetter omlag 260 personer i 190 årsverk. I sentraladministrasjonen er omlag 15 ansatt. Kommunens virksomhet omfatter vanlige tjenester innenfor pleie og omsorg, barnehager, teknisk sektor og skole. Den driver bla 5 skoler, 4 kommunale barnehager, 3 enheter med omsorgsboliger og 1 sykehjem.

Av samfunnsvitere er utviklingen i kommunalforvaltningen etter krigen med en spissformulering blitt oppsummert slik: *“.. dagens kommuner har bare navnet til felles med kommuner i den nære etterkrigstid. Ja, i mange tilfeller har de ikke engang det”* (Kjellberg og Hansen 1979)

Det dreier seg om et kommunalt hamskifte som henger nøye sammen med utviklingen av den moderne velferdsstat.

Den første etterkrigsperioden -velferdskommune og utjevningsstat

Kommunalforvaltningen gjennomlevde de to tre første tiårene etter krigen en sterk vekstperiode. Kommunene disponerte en stadig større del av samfunnets midler, de ble viktigere og viktigere for den enkeltes hverdag og de ble stadig synligere. Enkelte karakteriserer utviklingen i etterkrigsårene som en renessanse - eller oppblomstring. (Grønlie 1987)

De store endringene i kommunalforvaltningen har sin bakgrunn i den generelle utvidelse av den offentlige virksomhet. Ved siden av kommunenes frivillige rolle i utviklingen av velferdstiltak, fikk de stadig større ansvar for gjennomføring av statlig bestemte velferdstiltak. Disse velferdstiltakene har i mange tilfeller vært inspirert av opprinnelig kommunalt initierte velferdstiltak. Statens oppgave har i sin tur vært å regulere kommunale velferdsordninger og gjøre dem universelle slik at også mindre velstående kommuner har kunnet gjennomføre dem (Grønlie 1987). Staten så på kommunalforvaltningen som en vesentlig brikke i offentlig tjenesteyting, og kommunalforvaltningen fikk et økende ansvar for utbygging av velferdssamfunnet. Forholdet mellom kommunalforvaltningen og staten ble stadig mer sammenvevd.

Etterkrigstidens syn på kommunalforvaltning

gens plass illustreres på en treffende måte i St prp nr 22 fra 1955 der det heter at kommunene er: *“.. nødvendige for å realisere ønsket om så vidt mulig å gjøre levevilkårene like bra for alle, uansett hvor de bor i landet”*. (Hagen og Sørensen 1997)

Behovet for samordning av velferdsstatsutbyggingen og kommunenes rolle var da også en viktig grunn til opprettelsen av et eget Kommunal- og arbeidsdepartement i 1948. Samordningsbehovet meldte seg etterhvert som kommunene ble trukket mer og mer inn i landets sentrale økonomiske politikk.

Under stortingsbehandlingen av forslaget om å opprette Kommunal- og arbeidsdepartementet uttaler flertallet bl a:

“ Flertallet har særlig lagt vekt på betydningen av at det nå blir opprettet et eget departement for kommunale saker. Kommunene er mer og mer blitt dratt inn i landets alminnelige politikk, og står nå overfor betydelige oppgaver både når det gjelder atterreisningen etter krigen og en videre utbygging av den kommunale standard .. Problemet med en rettferdig fordeling av utgiftene mellom kommuner og stat og en utjevning av den kommunale standard kommunene i mellom er det tvingende nødvendig å få løst snarest mulig.. ” (Innst S nr 270 - 1948)

Staten påla kommunene flere oppgaver kombinert med detaljerte bindende regler om hvordan oppgavene skulle løses. Det lokale spillerommet for å organisere de nye oppgavene var lite, og det utviklet seg en relativt sterk statlig styring. Også dette må ses i sammenheng med ønsket om at alle innbyggere skulle ha et likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet en bodde. Men de store variasjonene i kommunenes ressursgrunnlag som hadde utviklet seg medførte at det ikke var nok å sentralstyre krav til tjenesteytingen. Skulle en nå målet om et mer likeverdig tjenestetilbud, var tanken at en

måtte legge de organisatoriske og økonomiske forholdene til rette for det.

Staten tok derfor i større grad i bruk finansielle virkemidler for å realisere nasjonale målsettinger om likeverdig tjenestetilbud. Den finansielle styringen av kommunene tok tre former. For det første ble beskatningsfriheten redusert gjennom innføring av minimumsskattesats i 1955, maksimumsskattesats i 1959 og reduksjon av antall reduksjonstabeller for fastsettelse av klassefradrag av ulik størrelse. Muligheten for å velge mellom ulike reduksjonstabeller innebar at det reelle skattetrykket kunne variere betydelig mellom kommuner med samme formelle skattesats. For det andre fikk skatteutjevningen gjennom skattefordelingsfondet større omfang. Forskjellene i skattøre mellom velstående og mindre velstående kommuner ble redusert. For det tredje benyttet staten i større grad refusjonsordninger for å stimulere kommunene til å øke aktiviteten. Refusjonssatsene ble i stor grad differensiert etter kommunenes skattefundament.

Den økende bruken av refusjonsordninger som finansielt virkemiddel bidro til å endre inntektssammensettingen i kommunalforvaltningen. Overføringsaktiviteten økte samtidig som lokale skatteinntekter fikk relativt mindre betydning. Det ble etter hvert et statlig ansvar å gi kommunene tilstrekkelige inntekter til å løse pålagte oppgaver. Tidligere lover om skjerpet tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner ble opphevet, dels fordi kommunenes økonomiske situasjon bedret seg, og dels fordi staten gjennom en mer aktiv bruk av overføringer hadde tatt et klarere ansvar for kommunenes økonomiske situasjon.

Utviklingen i kommunenes oppgaver gikk i retning av flere oppgaver innenfor tjenesteyting. De viktigste oppgavene for kommunene var knyttet til skolevesen, sosialvesen og teknisk sektor. Oppgavenes omfang økte, det ble etablert 9-årig grunnskole, oppgaver i

tilknytning til sosial omsorg, og nye kom til. Oppgaver ble også flyttet fra kommunene til staten. Statlig overtakelse av ligningskontorene i 1965 og trygdestaten i 1967 er eksempler på dette. Et utviklingstrekk var at detaljerte forvaltningsoppgaver (ligning, trygd) ble overført fra kommunalforvaltningen til staten, mens man utviklet kommunalforvaltningens rolle som tjenesteyter. Imidlertid fikk kommunene og fylkeskommunene gjennom ansvar for lokal planlegging en mer sentral plass som samfunnsbygger.

Den tradisjonelle kommunalforvaltning fremsto allerede tidlig i etterkrigsperioden som en lite egnet struktur for løsningen av de oppgaver det offentlige i stigende grad nå påtok seg, med utjevningssynet som den generelle politiske målsetting. Dette førte til behov for omfattende reformprosesser.

Kjellberg og Hansen (1979) inndeeler reformene av kommunalforvaltningen i:

- 1) strukturelle reformer som angår den geografiske inndelingen og organisering av kommunalforvaltningen og
- 2) funksjonelle reformer som dreier seg om arbeidsdelingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene.

Reformprosessene preget de første 30 årene etter krigen. I 1946 ble Kommuneinndelingskomiteen - også kalt Scheikomiteen - nedsatt for å utrede bl a spørsmålet om revisjon av kommuneinndelingen og opphevelse av sokne kommunene. (Arbeidet til Scheikomiteen er tema i neste kapittel.)

Fylkeskommunen - fra fellesorgan for stat og kommune til selvstendig forvaltningsnivå

Utbyggingen av velferdsstaten og den offentlige ekspansjonen etter 1945 påvirket i høy grad også fylkeskommunens utvikling. Fra 1945 til 1964 ble fylkeskommunenes

utgifter nesten femdoblet. De vokste raskere enn både statens og kommunenes utgifter. Fylkeskommunene utviklet seg fra å være et finansielt avhengig "hjelpeorgan" for herredskommunene bestående av de respektive ordførerne, til et viktig forvaltnings- og selvstyrenivå med eiansvar for viktige samfunnsoppgaver i fylket.

Allerede Kommuneinndelingskomiteen tok opp spørsmålet om å klargjøre fylkeskommunenes rolle i forvaltningsapparatet. I komiteens betraktninger lå kimen til en sterkere organisasjonsmessig oppbygning av mellomnivået i kommunalforvaltningen. I første del av 50-årene var kommunalminister Johan Ulrik Olsen en aktiv forkjemper for en nyordning som innebar større oppgaver, direkte valg, direkte skattlegging og egen fylkeskommunal administrasjon. Imidlertid ble ideen møtt med sterk motstand både i Stortinget og fra herredskommunene, og forslaget ble trukket tilbake.

Fra 1964 gikk bykommunene inn i fylkeskommunen sammen med herredskommunene. Det ble innført indirekte valg til fylkestinget. Ordførerne hadde ikke lenger automatisk sete i fylkestinget. Fylkestingsrepresentantene ble nå valgt av og blant medlemmene av kommunestyrene i fylket. Fylkesmannen hadde fra 1964 bare rent administrative oppgaver, og skulle følgelig ikke lenger sitte som formann i fylkesutvalget. Men fylkesmannen var fortsatt fylkeskommunens administrative leder og rettslige representant, og underskrev på vegne av fylkeskommunen. Endringer i funksjonsfordelingen skapte i denne perioden store forandringer i det fylkeskommunale ansvarsområdet. Fylkeskommunene ble etterhvert tillagt ansvaret for psykisk helsevern, sykehus og videregående opplæring. Dette var tjenesteytende oppgaver direkte rettet mot befolkningen, noe som medførte behov for en direkte kopling mellom innbyggerne og fylkeskommunen. Samtidig førte omfanget av fylkes-

kommunenes oppgaver til at fylkeskommunen ble en "gjøkunge" i primærkommunenes reir pga den sterke økningen i fylkeskommunenes budsjetter.

Fortsatt ekspansjon og utbygging av det offentlige tjenestetilbud gjennom det regionale nivå ble etterhvert problematisk. Fylkeskommunen var fortsatt en "sekundærkommune", i og med at det var de enkelte by- og herredskommunene som var medlemmer av fylkeskommunenes styringsorganer, og fylkeskommunene var avhengig av primærkommunene for sine skatteinntekter. Dette skapte grunnlaget for en videreføring av reformarbeidet med sikte på å gjøre fylkeskommunen til et selvstendig forvaltningsnivå.

Lokalforvaltningskomiteen ble satt ned i 1969 av den daværende borgerlige regjering for å utrede spørsmålet om finansiering av fylkeskommunen og direkte valg til fylkesting. Komiteens innstilling inneholdt ingen prinsipiell diskusjon av reformen, den ga bare en detaljert utredning av hvilke valgmetoder som ville gi den mest rettferdige representasjon ved fylkestingsvalg. Innstillingen ble ikke debattert hverken i Stortinget eller utenfor.

Som en oppfølging av forslag fra Hovedkomiteen for lokalforvaltningen (satt ned i 1971), ble det i 1974 gjort endringer i kommunevalgloven ved at det ble innført direkte valg til fylkestinget. Det første direkte valget ble holdt i 1975. Lov om fylkeskommuner brukte kommuneloven som mønster. Fylkesutvalget ble pålagt oppgaver på linje med det som var fastsatt for det kommunale formannskap. Fylkesordføreren ble tillagt myndighet tilsvarende den kommunale ordføreren. Fylkeskommunen skulle ha sin egen administrasjon under ledelse av en fylkesrådmann. Dette innebar en betydelig begrensning av den rollen som fylkesmannen hadde spilt overfor fylkeskommunen tidligere. Det var ikke lenger naturlig at primærkommunene

skulle finansiere fylkeskommunene, og fra 1977 ble det derfor innført direkte fylkes-skatt. Fylkeskommunen hadde fått et selvstendig politisk organ, et uavhengig finansielt grunnlag og et eget administrasjonsapparat.

Den andre etterkrigsperioden - ramkestyringsreformene

Veksten i den kommunale aktiviteten fortsatte utover på 70-tallet. Kommunene var fortsatt uunnværlig for staten i velferdsutviklingen. Stat og kommunalforvaltning har utviklet et sterkt avhengighetsforhold til hverandre. Staten har på mange områder bestemt hvilke oppgaver kommunene skal ha innenfor hvilke frihetsgrader, og innenfor bestemte økonomiske rammer. Samtidig er velferdsstaten avhengig av kommunalforvaltningen som den klart største tjenesteproducent. På enkelte områder har kommunale oppgaver og virkefelt også i denne perioden blitt tatt opp av kommunene før staten for alvor har vært interessert seg for dem. Kommunene har ofte stått som initiativtagere for nye velferdstiltak. Vi har tildels hatt å gjøre med velferdskommuner før vi fikk utviklet en velferdsstat.

Som på 50- og 60-tallet vokste kommuneforvaltningens inntekter raskere enn bruttonasjonalproduktet frem til 1977. Videre utover på 80-tallet har kommunalforvaltningens inntekter fortsatt å vokse raskere enn BNP. Mens realveksten pr. år i perioden 1980 til 1988 var 2,8 prosent, vokste kommunalforvaltningens inntekter med 4 prosent. Som andel av BNP økte kommunalforvaltningens inntekter fra 16,3 prosent i 1980 til 19,7 prosent i 1988. På 90-tallet har kommunalforvaltningens inntekter vokst i takt med BNP.

Det er snakk om en svært stor sysselsettingsøkning i norske kommuner, fra i overkant av 130.000 årsverk i 1970 til nesten 400.000 i 1996. Det er særlig kvinner som utgjør veksten. En kan snakke om en overgang fra

privat til offentlig omsorg. Det har blitt bygget sykehjem, omsorgsboliger for eldre og barnehageplasser for barna. Det har gitt kvinner en mulighet til å delta aktivt i yrkeslivet på linje med menn.

Perioden er kjennetegnet av en klar endring i den statlige styringen av kommunalforvaltningen, som det har vært bred politisk enighet om. Den statlige styringen har gått i retning av desentralisering av oppgaver, og fra detaljstyring i retning av ramkestyring innenfor økonomi og organisering. Kommunene har fått gradvis større frihet til å utforme sitt tjenestetilbud, både som ledd i styrkingen av lokaldemokratiet og som resultat av en mer profesjonell forvaltning i kommunene.

Staten har i mindre grad rettet styringen inn mot kommunenes administrative rammer og prosesser, og i sterkere grad styrte mot resultater. Dette har skjedd gjennom etablering av veiledende og bindende standarder for nivået på tjenesteproduksjonen og for kvaliteten på tjenestene. Dessuten kan en observere en styrking av støtte- og veiledningsfunksjonen og av oppfølgings- og evalueringsfunksjonen overfor kommunene. Dette har skjedd gjennom utbygging av regional statsforvaltning og vektlegging av rapportering fra kommunalforvaltningen til staten.

Vi kan observere at reformene i og av kommunalforvaltningen hatt som mål:

- løsere, mindre direkte og detaljerte bindinger i forholdet mellom staten og kommunalforvaltningen
- omfattende desentralisering av forvaltnings- og velferdsoppgaver til kommunalforvaltningen
- ny kommunallovgivning med vesentlig større "organisasjonsfrihet" i kommunene
- betydelig forsøksvirksomhet og utprøving av nye modeller for organisering og styring av kommunal virksomhet som følge av den nye friheten. (Kleven 1997)

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen

Fra 1971 ble reformarbeidet overfor kommunalforvaltningen samlet under en paraply gjennom opprettelsen av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Komiteen skulle samordne og forberede reformer innenfor lokalforvaltningen. Dette omfattet både den lokal statlige forvaltning, kommunene og fylkeskommunene. Målsettingen var bl a: *„å oppnå en desentralisering og demokratisering forbundet med praktisk og effektiv administrasjonsordning”*. Komiteens arbeid var av prinsipiell karakter og skulle bli grunnleggende for det videre reformarbeidet f eks med funksjonsfordelingsprinsipper, bl a fordi Storting og regjering sluttet seg til de fleste av prinsippforslagene. Fra sin første utredning i 1973 og frem til avviklingen i 1988, la komiteen frem 23 utredninger i NOU-serien.

Kommunene og fylkeskommunenes rolle som selvstyrte organer ble vektlagt. Det innebar en vridning vekk fra først og fremst å betrakte kommunene som forvaltningsorganer og iverksettelsesledd som hadde preget den første etterkrigsperioden.

Arbeidet til Hovedkomiteen la grunnlaget for betydelige endringer i finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Komiteen la stor vekt på det finansielle ansvarsprinsipp. Dette prinsippet innebærer at den instans som er tillagt de praktiske avgjørelser, og som dermed har herredømme over utgiftene, også bør ha et vesentlig økonomisk ansvar.

Inntektssystemet

Det statlige tilskuddssystemet hadde utviklet seg til å bli temmelig komplisert og uoversiktlig etter hvert som overføringene til kommunalforvaltningen vokste både i antall og omfang. For å stimulere kommunene til

utbygging av nye tjenester ble det stadig opprettet nye refusjonsordninger. Statlige myndigheter ble også bekymret for at refusjonsordningene kunne gi for sterk stimulans til aktivitetssøkning i kommuner og fylkeskommuner. Ekspansjonen i kommunalforvaltningen ble sterkere enn det staten la opp til, og kommunalforvaltningen ble etterhvert oppfattet som et av hovedproblemer i finanspolitikken. Det ble også stilt spørsmålsteget ved om finansieringssystemet hindret lokalsamfunnet i å fungere som demokratisk arena. Kommunene ble mer opptatt av å øke inntektene ved å utnytte statlige tilskuddsordninger og mindre opptatt av foreta reelle lokale prioriteringer.

1980-årene ble tiåret for reformer i overføringssystemet til kommunalforvaltningen og utviklingen av inntektssystemet, som ble innført i 1986. Inntektssystemet bygde på utredninger fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen, der bl a komiteens forslag om et overføringssystem basert på det finansielle ansvarsprinsipp fikk fullt gjennomslag. Overføringene gjennom inntektssystemet ble utformet som rammetilskudd, fordelt etter objektive kriterier, som kommuner og fylkeskommuner fritt kunne disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Motivene for å innføre inntektssystemet var å fremme bedre ressursbruk ved utvidet lokalt selvstyre, stimulere lokaldemokratiet, sikre utjevning etter fordelingspolitiske hensyn og bedre den makroøkonomiske styringen med kommunalforvaltningens inntektsrammer.

Inntektssystemet bygger på det styringsprinsipp at kommuner og fylkeskommuner best kan avveie nytte og kostnader for de enkelte tjenester og dermed komme fram til de riktige prioriteringer. Kommunenes beslutninger bør

konsentrere seg om lokal nytte og lokale kostnader og som regel være uavhengig av utformingen av statstilskudd. Denne styringsmodellen forutsetter at overføringene fordeles som rammetilskudd som er uavhengige av kommunenes egne disposisjoner.

10 år etter at inntektssystemet ble innført, la Rattsø-utvalget i 1996 frem sitt forslag til "et enklere og mer rettferdig inntektssystem". Hovedelementene i utvalgets forslag ble gjennomført f o m 1997. Våren 1998 diskuterte regjering og Storting oppfølgingen av Rattsø-utvalgets andre delutredning "om finansiering av kommunesektoren", der bl a kommunenes skattegrunnlag var et sentralt tema.

Lovreformer

Rammestyring har vært en rød tråd innenfor reformer av andre statlige styringsvirkemidler og innenfor kommunal organisering. Hovedkomiteen foreslo på slutten av 70-tallet å forenkle nemndsstrukturen for å lette arbeids-situasjonen for de folkevalgte. Veksten i kommunenes oppgaver hadde gitt seg organisatoriske utslag både på politisk og administrativ side. I Bergen var det i 1978 blitt 331 ulike organisasjonsheter i forvaltningen og 230 ulike nemnder med 1300 plasser som skulle fylles (Baldersheim 1987). Gjennom nemnds-reformen i 1987 fikk kommunene større frihet til å organisere virksomheten etter lokale behov.

Den kommunale debatt var preget av søking etter nye organisasjons- og styringsformer internt i kommunalforvaltningen. F eks brøt Oslo kommune i 1986 med formannskapsprinsippet og innførte parlamentarisme med staten som modell. Siden 1988 har Oslo vært delt inn i 25 bydeler. Hver bydel består av et politisk valgt bydelsutvalg og en bydelsadministrasjon ledet av en administrasjonssjef. Hovedoppgaven til bydelene er å forvalte, ivareta og drive sosial- og primærhelsetjenesten, samt tiltak overfor barn og ungdom. Finansieringen av

bydelene skjer i hovedsak ved rammeoverføringer gjennom Oslos lokale inntektssystem.

I 1985 ble den nye plan- og bygningsloven innført. I langt større grad enn tidligere legger loven vekt på å trekke opp rammene for kommunal planlegging, i stedet for å fastsette detaljerte regler. Kommunene selv skulle nå vedta planene. Det ble i større utstrekning opp til kommuner og fylkeskommuner å tilpasse lovens prinsipper til lokale forhold og forutsetninger.

Frikommuneforsøket startet i 1986 og varte frem til 1992. Gjennom frikommuneloven ble et begrenset antall kommuner og fylkeskommuner fristilt fra statlige regler om oppgaveløsning. Formålet var å høste praktiske erfaringer med lokalt utformete modeller der fylkeskommunene og kommunene kunne utforme mer helhetlige regelverk tilpasset sin virksomhet. Forsøket var et klart uttrykk for at staten ønsker å få kjennskap til de deler av nasjonalt regelverk som fungerer dårlig i forhold til kommunal oppgaveløsning.

Frikommuneforsøkene ga viktige innspill til utredningen om forslaget til ny lov om kommuner og fylkeskommuner (NOU 1990:13), men førte også til at mange kommuner oppdaget at de hadde større frihet til å utforme lokale modeller og lokalt regelverk enn det de hadde antatt. Erfaringene fra frikommuneforsøket var også viktige for regjeringens og Stortingets ønske om at forsøk fortsatt skulle være et aktivt redskap for utviklingen av en bedre offentlig forvaltning, noe som resulterte i en permanent forsøkslov for all offentlig forvaltning. Loven trådte i kraft i 1993.

Den nye kommuneloven trådte også i kraft i 1993. En viktig målsetting med den nye loven var å styrke og videreutvikle det kommunale folkestyret samtidig som kommunene og fylkeskommune skulle være effektive tjenesteprodusenter. Kommunelovutvalget valgte en

reformstrategi som hadde som siktemål: “... å forsterke den eksisterende tendens mot nedtoning av den detaljerte og direkte kontroll til fordel for mer generell og rammepreget styring...” (NOU 1990:13, s 84).

Den nye kommuneloven med etterfølgende gjennomgang av særlovgivningen, gir kommunene større frihet til å organisere virksomheten ut fra lokale behov og forutsetninger. I forhold til tidligere tones statlige tilsyn- og kontrolltiltak overfor kommunalforvaltningen ned. Den nye kommuneloven er utformet i skjæringspunktet mellom hensynet til et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og hensynet til nasjonal styring (St meld nr 23 1992-93).

Den nye kommuneloven både hjemler og oppfordrer til den type organisatorisk indre medisin som i stor grad preget frikommunenes virksomhet (Kleven 1997). Samtidig har kommuner og fylkeskommuner mer og mer blitt sett på som service-produserende organisasjoner og vurdert opp mot bedriftsøkonomiske kriterier. Norske kommuner er brutt opp av nye strukturer og organisasjonsformer. Kommunene har fått flatere struktur og færre etatsjefer. Det er stilt spørsmål ved folkevalgtes tradisjonelle styringsrolle. I perioden etter innføringen av ny kommunelov har strategiutvikling, mål- og resultatstyring blitt stikkordene. Mange kommuner rekrutterer ledere ved hjelp av “headhuntere”. Kommunene har blitt markedsorienterte og benytter seg av “bruker” og

“kunde” når målgruppen for kommunal tjenesteproduksjon omtales. Ideen om å konkurranseutsette kommunale tjenester har utviklet seg.

I 1993 fremmet regjeringen en stortingsmelding om forholdet mellom staten og kommunene som omhandlet samspillet mellom stat og kommunalforvaltningen. Meldingen understreker frihet, demokrati og deltakelse og effektivitet som verdier til grunn for det lokale selvstyret. I retningslinjene for statlig politikk overfor kommunene ønsket regjeringen å begrense bruken av lovfesting og øremerkede tilskudd til fordel for videreutvikling av et mål- og resultatstyringsperspektiv der rettleiding, dialog og rapportering er viktige virkemidler.

Det allmenne bildet av rammestyringsreformene hvor kommunal forvaltningen har oppnådd større frihet som følge av svakere statlig styring, kan imidlertid nyanseres. Staten har utviklet andre styringsformer under rammestyringsreformene. Staten stiller fortsatt sterke krav til kommunalforvaltningen. Det som imidlertid nå karakteriserer styringen, er at staten setter krav i form av hvilke mål forvaltningen skal ha og hvilke resultater kommunalforvaltningen skal oppnå, og i mindre grad hvordan målene og resultatene skal oppnås. Videre har staten under rammestyringsreformene utviklet fylkesmannens rolle og administrative apparat og dermed styringskapasitet overfor kommunal forvaltningen.

De siste 5 år

- utviklingen etter Stortingsmelding 23 «Om forholdet mellom staten og kommunane»

Kommunal- og regionalminister Ragnhild Queseth Haarstad ga i 1998, som første kommunalminister, en redegjørelse om lokaldemokratiets vilkår for Stortinget.

Hovedtemaet var viktige sider ved den statlige styringen av kommunesektoren, og hvilke effekter den statlige styringen har for lokaldemokratiet. Bakgrunnen for redegjørelsen var regjeringens bekymring for synkende engasjement og interesse for lokalpolitikken og flukt fra de politiske partier. Kommuneforskere oppsummerer 10-års forskningsinnsats

om kommunalforvaltningen med at kommunen som politisk arena nå er kommet inn i skyggen av kommunen som velferdsprodusent. Kommunalministeren peker på at sterk statlig styring av velferdstjenestene kan være en av årsakene til redusert lokalpolitisk engasjement. Styringen er preget av bl a detaljert og standardisert regelverk overfor kommunalforvaltningen og en sterk økning av bruken av øremerkede tilskudd. Fra 1990 til 1998 har andelen øremerkede tilskudd av de totale statlige overføringene til kommunalforvaltningen økt fra om lag 17 prosent til om lag 36 prosent. I perioden 1988 til 1997 har

den gjennomsnittlige årlige veksten i øremerkede tilskudd vært på vel 22 prosent. Til sammenligning har veksten i rammetilskudd vært på 3 prosent.

For å øke interessen for lokaldemokratiet og øke det økonomiske handlingsrommet i kommunalforvaltningen ble det vedtatt å igangsette et forsøk der et begrenset antall kommuner kan få de øremerkede tilskuddene tildelt som rammetilskudd.



Kommunen som politisk arena er nå kommet i skyggen av kommunen som velferdsprodusent.

(Foto: Ole Sten/LE, Scanfoto)

ÅSGÅRDSREIEN KOMMER!

Beretninga om den gangen Kommunalavdelinga tegnet Norgeskartet på nytt

Av Sverre Mogstad

Vennskap raknet, naboskap ble uvennskap og mann og kone fikk nye grensestolper gjennom ektesenga. Tordenen skrallet og jorda revnet. I hvert fall nesten. Dette må kort oppsummert være en ganske presis beskrivelse av hva som skjedde, for nærmere ragnarok har vi neppe vært her i landet enn da Kommunalavdelinga iverksatte den store kommuneinndelingsreformen på 60-tallet. Her er beretninga om hvordan den fredfylte, regelorienterte og tradisjonelle departementsavdelinga i Kommunaldepartementet kunne stelle seg slik. Og så forteller vi litt om hva som har skjedd på dette området etter det store skrallet for drøyt tretti år siden. Det har vært små rystelser også siden.

Når fanden ikke ville at noe skulle skje, nedsatte han en komité. Sjelden har det ordtakert vært mer malplassert enn da regjeringa ved kongelig resolusjon nedsatte kommuneinndelingskomitéen - heretter kalt Schei-komitéen etter dens leder - fylkesmann Nikolai Schei. Mer action enn den komitéen fikk i stand, kan Spielberg og andre Hollywood-regissører bare drømme om.

Vi må altså tilbake til 1946 - til et Norge som skulle starte på gjenreisning og oppbygging av et moderne velferdssamfunn. Og nettopp behovet for å bygge ut et moderne og godt velferdstilbud til befolkninga, er det sentrale bakteppet for å forklare denne store kommuneinndelingsreformen - som endte med at 40 prosent av kommunene mistet sin selvstendige status og at et helt forvaltningsnivå fikk sin

dødsdom og forsvant ut av norgeshistorien.

Med 1946 som startpunkt, er det ikke bare betydninga av denne store reformen som gjør den fortjent til egen artikkel i departementets jubileumbok. Den er også en del av et arbeidsområde som har fulgt Kommunalavdelinga og departementet gjennom hele den 50-årsepoken vi nå markerer. Også på 90-tallet har arbeidsområdet vist seg både å være krevende, kontroversielt og vitalt. Det er et av de arbeidsområder som ikke bare engasjerer oss byråkrater, men som har den velsignede evnen til å fyre opp politikere og andre beslutningstakere på alle nivåer. Og - ikke minst - hisse opp folk flest.

Hvem - hva - hvor

Komitéen ble oppnevnt 31. oktober 1946 - med åtte medlemmer. Den skulle utrede spørsmålet om en revisjon av den kommunale inndeling, bl a for å sette kommunene bedre i stand til å løse sine oppgaver. I tillegg skulle den utrede spørsmålet om hvorvidt bykommunene skulle innlemmes i fylkeskommunene og spørsmålet om opphevelse av datidens sognekommuner. De åtte medlemmene var alle menn. Var det fordi dette arbeidet trengte et visst machopreg, eller var det bare slik man gjorde den gang? Antakelig det siste. Regjeringa sørget også for å utstyre komitéen med en biskop. Om Regjeringa med dette forutså at komitéen kom til å få behov for hjelp fra høyere makter underveis, finnes det ikke

offisielle kilder på. Men det er en nærliggende tolkning. En uvurderlig hjelp, mer av denne verden, fikk komitéen gjennom de fire sekretærene den slet ut gjennom sine 16 år i arbeid. Det var aldri mer enn én sekretær om gangen, i motsetning til de fleste utvalgssekretariater i dag.

Reformens første trinn kom gjennom opphevelsen av sognekommunene. Komitéen foreslo dette i sin Innstilling I. Sognekommuner var mindre administrative enheter innen herredskommunene. Den kommunale inndeling i Norge ble født gjennom formannskapslovene i 1837 - også kalt det lokale selvstyrets Grunnlov. Den gangen ble den kirkelige inndeling valgt som utgangspunkt. Nærmere bestemt fikk Norge kommuner basert på prestegjeldsgrensene. Hvis en herredskommune hadde flere sogn - og mange prestegjeld hadde flere sogn - skulle disse være atskilte sognekommuner med egne styrever og med en selvstendig myndighet i visse saker - bl a innen skolesektoren, fattigstell og veivesen. På slutten av 1940-tallet ble disse 429 sognekommunene sett på som foreldede og overflødige. Ved lov av 15. desember 1950 opphevet Stortinget formelt dette kommunale nivået.

Summa summarum - ved inngangen til 50-tallet hadde Kommunalavdelinga vært med på å utsette et forvaltningsnivå. Det neste skrittet kom midt i den kalde krigen, og angrepet rettet seg mot kommunene. I 1956 vedtok Stortinget prinsipielle retningslinjer for den forestående revisjonen av kommuneinndeling, basert på Schei-komitéens Innstilling II og Regjeringas dokumenter. De viktigste prinsippene for herredskommunene var at de burde ha et visst minimumsbefolkningsgrunnlag (2500-3000 innbyggere), de burde ha et allsidig næringsliv og et levedyktig sentrum. Dessuten burde de ha evne til å bygge ut ungdomsskoler. Dette viser at en viktig begrunnelse for reformen nettopp gikk på å sette kommunene i stand til å være iverksettere

for nasjonale velferdsreformer - helt konkret utbygginga av 9-årig grunnskole. Rammen for reformarbeidet er behandlet mer inngående i Jørund Kåre Nilsens artikkel foran.

I stortingsdebatten ble det sagt at dette var *“..den viktigste sak på det kommunale område som Stortinget har behandlet siden formannskapslovene i 1837..”*. Og med dette vedtaket var prinsippene på plass. Loddet var kastet. Schei og hans våpendragere - etter hvert også Kommunalavdelinga - krysset sitt Rubicon og begav seg ut på erobringstokt. Med det nye kartet i hånd dro de bolde menn ut for å se hvor terrenget trengte endringer....

Ut på tur, aldri sur

Dermed startet reisevirksomheten, som etter hvert gjorde at Schei-komitéen fikk betegnelser som *“..åsgårdsreien som fløy over landet for å hevne seg på land og folk”*. Det kan ikke stikkes under en stol at komitéen ikke var like velsett over alt. Særlig i sammenslutningssaker var sinnene i kok. For eksempel hendte det at komitéen ble invitert til middag i en kommune den ene dagen, og i nabokommunen den neste. Men kommunene inviterte ikke hverandre!

Arbeidsmetodikken til komitéen var at den la fram foreløpige tilrådninger. Etter innspill fra de berørte hendte det ofte at det ble lagt fram nye og supplerende forslag, gjerne bygd på en ny runde med befaringer. Til sammen ble forslagene til konkrete endringer lagt fram som komitéens Innstilling III. Og med det var dens oppdrag ute. I sitt siste brev til departementet 5. juni 1962, redegjorde den kort for sitt arbeid og avsluttet med å vise til at “de medgåtte utgifter” til sammen beløp seg til 465 736 kroner og 45 øre. Til tross for den inflasjonen som har vært siden 1962, kan dette kanskje være et tankekors for dagens utvalgsbudsjetter. Særlig når vi tar i betraktning hva konsekvensene av Schei-komitéens arbeid ble.

Bjarne Sunde

Med komitéens avslutning gikk stafettpinnen for alvor over til departementet og Kommunalavdelinga. Og selveste pinnen het Bjarne Sunde - komitéens siste sekretær fra og med 1959. Den daværende konsulenten, etter hvert byråsjefen, førte videre komitéens arbeid fram til regjerings- og stortingsdokumentene med de konkrete forslagene til endringer. Sunde var i Schei-komitéens ånd ingen skrivebordsbyråkrat, og har fortalt hvor nyttig det var å reise rundt på befaringer. *“Alt tar seg litt annerledes ut når man er ute i marken. Folk fikk anledning til å komme fram med sine synspunkter. Vi lærte mye av denne kontakten.”* uttalte han til KAD-nytt 2/95.

Vi som har jobbet med inndeling på 90-tallet, må se i øynene at vi aldri vil oppnå samme posisjon som Bjarne Sunde - som den i Kommunalavdelingas historie med desidert mest ansvar for at det administrative norgeskartet ser ut som det gjør i dag. Et godt bevis på at dette er et arbeidsfelt som har fulgt avdelinga i hele dens levetid, er det faktum at da artikkelforfatteren begynte her for ca 10 år siden, var det nettopp Bjarne Sunde som satt med tømmene som ekspedisjonssjef.

De nakne tall

De nakne tall for “Den store inndelingsreformen” er at 290 kommuner forsvant som selvstendige enheter. I løpet av årene 1958 til 1967 gikk kommunetallet ned fra 744 til 454 - eller 39 prosent. Sammenlignet med andre europeiske land i tiden etter 2. verdenskrig, havner Norge med dette i et mellomsjikt. Sverige og Danmark reduserte tallet med hhv 89 og 80 prosent, mens det i de søreuropeiske landene har skjedd svært små endringer.

Allerede i januar 1967 la Regjeringa fram en stortingsmelding med departementets oppsummering av reformen. Oversikten i meldinga viste at de mest omfattende endrin-

gene fant sted i Vest-Agder, Rogaland og trøndelagsfylkene. Vestfold og Finnmark hadde færrest endringer. I meldinga drøftet departementet erfaringene - basert bl a på uttalelser fra kommunene og fylkesmennene. I tillegg svarte faktisk 50 prosent av velgerne som var berørt av endringene at de var enige i sammenslutninga for sin egen kommune, mens bare 30 prosent var uenige. Dette overraskende resultatet kom fram i en undersøkelse allerede i 1965. Dette tyder på at mesteparten av motstanden la seg relativt raskt etter at endringene var gjennomført - til tross for den betydelige motstanden det hadde vært både i befolkninga og det kommunale apparatet mange steder. Departementet fant i stortingsmeldinga at det var grunnlag for følgende generelle konklusjon: *“...kommuneinndelingsreformen har vært en nødvendig reform i arbeidet med å opprettholde og utbygge videre det lokale selvstyret i vårt land.”* Med dette viste også departementet (og regjeringa) at hovedhensikten med reformen var å gi kommunene forutsetninger for et reelt selvstyre, og sette dem i stand til å bli det norske velferdssamfunnets praktiske utøvere.

1970-tallet: Tid for omkamp

Selv om mange så med positive øyne på reformen, var det mange knyttede never i bukselommene rundt omkring. Og noen gikk enda lengre. Kommunalavdelinga skulle nemlig ikke få fred. 1968 er ikke bare kjent for sine student- og arbeideropprør i Frankrike, Tyskland og rundt omkring. Her på berget ble Samarbeidsrådet for tvangssammensluttede kommuner dannet. De heiste umiddelbart opprørsfanen og ville ha omkamp. Og det fikk de. I 1976 og 1977 ble 10 av de 290 kommunene igjen delt. Stortinget fattet den endelige beslutninga etter at 21 saker var blitt utredet og vurdert - først av Tallaksenutvalget i en egen NOU. Deretter av avdelinga, departementet og til slutt Stortinget.

En illustrasjon på hvor mye disse sakene

engasjerte, er Stordal kommunes beskrivelse om perioden fra sammenslutninga med Ørskog og Skodje i 1965 til tida etter delinga i 1977. For en kommune som tidlig så: *“...nyttan av å lyfte i fellesskap, i eit dalføre som var omkransa av høge fjell og som heilt fram til 1956 var utan landverts samkvem med omverda (...) vart den 12-årige storkommuneperioden ein samanhangande stillstandsperiode. (...) Interessesmotsetnadene mellom dei tidlegare einingane var for sterk - avstandane for store. Optimismen og pågangsmotet (...) slokna.”* Delinga av storkommunen snuddde opp ned på dette: *“Optimismen og pågangsmotet (...) fekk ein ny vår, interessa for lokaldemokratiet voks og næringslivet fekk ei blomstringstid..”*

Byene hang etter - ekstraomganger

Til tross for disse delingene var likevel ikke sammenslutningsspøkelset død og begravet. For byene var på mange måter blitt litt stemoderlig behandlet under det store reformarbeidet på 60-tallet. Hovedformålet var jo å sette de minste kommunene i stand til å være med på utvidelsen av det offentlige velferdstilbudet. Det skjedde mindre med inndelinga rundt de inneklemt bykommunene. Samtidig var erfaringene med de sammenslutningene som faktisk ble gjort rundt bykommuner, jevnt over de mest positive. På den bakgrunnen - og under presset av nye nasjonale miljømål - ble det såkalte Buvik-utvalget nedsatt midt på 80-tallet. Igjen var det en fylkesmann i førersetet for det som etter to runder førte til sammenslutninger i åtte byområder. Så hvis vi kan kalle delingene på 70-tallet for omkamp - var dette kanskje en slags ekstraomganger. Med sammenslutninga i Fredrikstad fra 1994, har tallet på norske kommuner foreløpig stoppet på 435.

Fylkesinndelinga - arven fra dansketida

Det har ikke vært noen reform i fylkesinndelinga. Riktig nok ble det gjort et forsøk på å

sende ut en åsgårdsrei også der. Den het Gabrielsen-komiteén og utredet spørsmålet mellom 1961 og 1965. Konklusjonen var at fylkesinndelinga absolutt var moden for revisjon. Da Stortinget behandlet Regjeringas stortingsmelding om saken i 1971, ble resultatet at andre reformer på fylkesnivået først måtte på plass før inndelinga kunne vurderes. Og siden har det ikke skjedd noe nevneverdig, med unntak av sammenslutninga mellom Bergen og Hordaland i 1972. Det var den første endringa i antallet fylker etter 1866.

I klartekst betyr dette at hovedtrekkene i fylkesinndelinga stammer fra innføringa av eneveldet i Danmark-Norge på 1600-tallet! Fylkene er dermed våre eldste administrative enheter. Vi skal ikke her dra i gang noen drøfting om hvorvidt dagens fylkesinndeling er en gunstig rammebetingelse for den virksomheten som skjer på fylkesnivå. Likevel er det fristende å poengtere at denne inndelinga er fastsatt ut fra behovene til de dansk-norske enevoldskongene. Og hvilke behov det var, kunne variere. Bakgrunnen for dagens Oppland fylke og Hedmark fylke er et godt eksempel på det. I 1789 hadde Kongen i København en brysom embetsmann han gjerne ville bli kvitt. “- Hvilket amt i Norge er størst?” spurte han en rådgiver. “Opplandene” (dvs dagens Oppland og Hedmark) fikk han til svar. “Del det!” befalte Kongen - og hadde dermed et nytt embete å besette. Noe sikkert de færreste av ettertidens fylkesmenn rundt Mjøsa har funnet grunn til å beklage.

Åsgårdsreien rir igjen?

Parallelt med at sammenslutningene rundt de åtte byområdene krevde mye arbeid og oppfølging i avdelinga, skjedde det noe annet som skulle vise hvilken potens inndelingsarbeidet er i besittelse av. I 1989 ble nok en tidligere fylkesmann - men også med bl a to statsrådstaburetter på CV'en - tilkalt av Regjeringa. Ragnar Christiansen ga navn til utvalget, som i tre år evaluerte både kommu-

ne- og fylkesinndelinga. Utvalget konkluderte i 1992 med at det var behov for en nasjonal inndelingsreform på begge nivåer - og foreslo prinsipper for et nytt norgeskart. Dermed stod prosessen i samme startgrop som da Schei-komiteén leverte sin Innstilling II ca 40 år tidligere.

Det som deretter skjedde, beviste med all mulig tydelighet at inndelingsspørsmål også på 90-tallet var et særdeles vitalt tema. For et styr det ble! Den mest intense del av debatten fant sted samtidig med debatten rundt folkeavstemninga om EU. Og fra noen debattanters side ble det sagt at inndelingsforslagene til Christiansenutvalget hadde nok sprengstoff i seg *"...til å sette EU-kampen i 2. divisjon."* Det nye framstøtet vekket også sovende spøkelser til liv. Rett før stortingsvalget i 1993 ble Aksjonskomiteén mot tvangs-sammenslutning (ATK) stiftet. Med den fikk det tidligere nevnte Samarbeidsrådet fra 1968 en arvtaker.

Et annet mål på engasjementet var det at 90 prosent av kommunene avga høringsuttalelse. Det samme gjorde samtlige fylkeskommuner og fylkesmenn, pluss en lang rekke andre. Avdelinga manglet ikke lesestoff når 4 000 sider skulle registreres og fordøyes. 7. juni 1996 ble det foreløpig siste kapitlet i reformhistorien skrevet. Da sa stortingsflertallet seg uenige med Regjeringas konklusjoner i den meldinga som fulgte Christiansenutvalget. Det var ikke behov for et nasjonalt reformarbeid. Og sammenslutninger av kommuner skal kun skje frivillig, var budskapet fra nasjonalforsamlinga. Åsgårdsreien var effektivt satt på stallen.

Om å arbeide med inndeling i Kommunalavdelinga

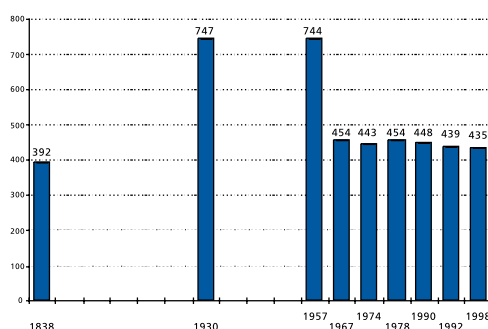
Det er kun én ting å si om å arbeide med dette feltet. Det er et privilegium. I alle fall er det svært vanskelig å støve ned i en bortgjemt byråkratisk krok. Med et sånt engasjement som temaet skaper, er aktiviteten som regel

stor. Det er konferanser, debatter og mediafokus. Det er telefoner fra enkeltpersoner, lokalpartier, kommuner og andre med klare meninger. Det ringer folk som lurar på når sammenslutninga på 60-tallet var, fordi de vil finne ut når det er jubileumsår for det sammenslåtte musikkorpset. Eller det sitter et gjeng skiftarbeidere og har spørrekonkurranse på fridagen sin, og vil vite hvor mange kommuner det er i Nordland. Og det kommer studenter og forskere som gjerne graver seg ned i våre kjære 78 bokser med arkivmateriale fra Schei-komiteén i kjelleren.

Så vi byråkrater får mye ris, men også litt ros. Men som vanlig er det vår politiske ledelse som må ta støytten. Det har kommet en del brev vi rett og slett har valgt ikke å formidle videre. Også religiøse krefter har vært forsøkt mobilisert. Gunnar Berge fikk følgende advarsel i et brev - hentet fra Salomos ordspåk i det gamle testamente: *"Flytt ikke det gamle grenseskjell som fedrene har satt."*

Til slutt: Med det engasjementet som inndelingsarbeidet har skapt gjennom departementets 50-årige historie, ser vi i Kommunalavdelinga lyst på en av dagens store utfordringer på vårt arbeidsområde. Det gjelder den mye omtalte mangelen på engasjement i lokaldemokratiet. Kommunalministeren er jo blant de som er opptatt av dette, og funderer på hvordan lokaldemokratiet kan vitaliseres. Vel, slutt å gruble. Det er bare å ringe oss i Kommunalavdelinga. Vi sitter her, vi - med 50 års erfaring. Og vi har Svaret!

Figur 1: Antall kommuner 1837-1998:



Plan- og administrasjons- avdelingen



Ekspedisjonssjef
Gunnar Andresen

Spesialrådgiver
Tormod Rødsten

PLAN-, DOKUMENTASJONS- OG SAMORDNINGSEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Annemarie Bechmann Hansen
11 medarbeidere

PERSONAL- OG ORGANISASJONSSEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Torbjørn Dolva
10 medarbeidere

ØKONOMI- OG EDB-SEKSJONEN

Avdelingsdirektør
Ragnhild Dugstad
15 medarbeidere



PLAN- OG ADMINISTRASJONSAVDELINGEN

HISTORISK OVERSIKT (ORGANISERING):

Forsynings- og gjenreisningsdepartementet ble oppløst 30. juni 1950 og to avdelinger ble overført til Kommunal- og arbeidsdepartementet; Den alminnelige avdeling og Boligdirektoratet (nå Bolig- og bygningsavdelingen). Den alminnelige avdeling var satt sammen av seks kontorer; Administrasjonskontoret, Budsjett- og regnskapskontoret, Det juridiske kontor, Avregningskontoret for forsyningsvarer, Kontoret for bygnings- og brannvesen og Innkjøpskontoret for trelast.

I 1979 ble Den alminnelige avdeling gjort om til Administrasjonsavdelingen og organisert i fire kontorer: Sekretariatet (departementets fellessaker og beredskapssaker), Administrasjonskontoret (departementets lønns- og personalsaker, departementets kontorbudsjett og hjelpetjenester, samt rasjonaliseringsaker), Budsjettkontoret (statsbudsjettet, langtidsbudsjettet, nasjonalbudsjettet, økonomi- og regnskapssaker, administrasjonssaker vedr. Husbanken og Statens branninspeksjon) og Nordisk Råd og Kontoret for bygnings- og brannvesen.

Kontoret for bygnings- og brannvesen ble overført fra Administrasjonsavdelingen til Boligavdelingen i 1982. Administrasjonsavdelingen ble inndelt i følgende tre kontorer: Organisasjonskontoret, Administrasjonskontoret og Budsjettkontoret.

1. januar 1984 etableres det en egen planen-

het under navnet Plan- og utredningsseksjonen - direkte underlagt departementsråden. Planenheten skulle ha det daglige ansvar for samordning av departementets langsiktige planleggings- og utredningsarbeid, med særlig vekt på planleggings- og utredningsoppgaver av sektor-/avdelingsovergripende og tverrgående karakter. Seksjonen fikk status som avdeling fra 1. januar 1988 og med navnet Plan- og budsjettavdelingen.

1. april 1989 slås Administrasjonsavdelingen og Plan- og budsjettavdelingen sammen til en enhet med dagens navn: Plan- og administrasjonsavdelingen (PA) og med tre seksjoner. Følgende kjennetegn skulle gi avdelingen god resultatoppnåelse:

1. Grunnholdning: hjelpe departementets ledelse og avdelingene.
2. Lagspill: i ledelsen, i seksjonene, med fagavdelingene og de tillitsvalgte.
3. Forvaltning og utvikling hånd i hånd.
4. Ta initiativ - være i forkant.
5. Gi tilbakemeldinger (internt og overfor brukerne).

AVDELINGENS ORGANISERING OG OPPGAVEFORDELING:

I forbindelse med innflytting i R5 foretok avdelingen en ny organisasjonsgjennomgang. Ny organisasjonsstruktur trådte i kraft 1. mars 1996. Av organisasjonskartet nedenfor framgår i stikkords form hvilke saksområder som ligger til hver seksjon. Avdelingen har i 1998 ca. 40 ansatte.

AVDELINGSLEDELSE

Plan- dokumentasjon- og samordnings- seksjonen (PDS)	Personal- og organisasjons- seksjonen (POS)	Økonomi- og edb- seksjonen (ØES)
• Forskningssaker • Langtidsprogram • Virksomhetsplan • Nasjonalsbudsjett og økonomisk politikk • Likestilling (eksternt) • Høringssaker • EU/EØS - og andre internasjonal saker • Beredskapssaker • Arkiv • Juridiske saker • Informasjonssenter • Forvaltnings- utvikling	• Lønns- og personal- forvaltning • Personalplanlegging • Organisasjons- utvikling • Personalutvikling (inkl. EDB-opplæring) • Ledelsesutvikling • Kontakt med organisasjonene • Likestilling internt • Helse- miljø og sikkerhetsarbeid	• Langtidsbudsjettering • Statsbudsjettet • Statsregnskap • Utvikling av økonomistyring • Kontorbudsjett og regnskap • Anvisning, reise- forskudd • Drift og vedlikehold av lokaler • Leie av lokaler til underliggende etater • Anskaffelse av inventar og utstyr • EDB-drift, -budsjett, -sikkerhet, -utvikling og planlegging.

UTFORDRINGER FRAMOVER:

Plan- og administrasjonsavdelingen gjennomførte i 1997 en brukerundersøkelse internt i departementet. En rapport "PA år 2001" ble lagt fram 1. juli 1997. Tilbakemeldingene fra brukerne var jevnt over positive, men inneholdt også klare forbedringspunkter. Rapporten fra brukerundersøkelsen brukes som et svært viktig grunnlag for PAs strategiske plan og virksomhetsplan for 1998.

Noen av utfordringene i årene som kommer:

- krav til effektivisering, fleksibilitet og omstilling i en tid med stadig endring i rammebetingelsene (knappere budsjett-rammer og dermed sterkere behov for å prioritere, raske teknologiske endringer, endring i tilknytningsformer m.v.)
- virksomhetenes og ledernes resultatmål

og resultatoppnåelse (jf. bl a oppfølging av nytt økonomireglement)

- vektlegging av embetsverket som sekretariat for politisk ledelse (f.eks. gjennom bedre virkemidler for å styre ressursbruken)
- bli flinkere til å ta i bruk og utnytte ny teknologi, bl.a. bruke IT mer aktivt som saksbehandlingsverktøy og ta ut effektiviseringsgevinsten.
- fokus på lønns- og personalpolitikken som redskap for å skape gode resultater
- vektlegge helse, miljø og sikkerhet, f.eks. gjelder dette temaene stress, belastningslidelser og sykefravær.
- stimulere til mer samarbeid og allianser på kryss og tvers innenfor og mellom virksomhetene.

Noen tanker om fremtidens PA (som kom til uttrykk i brakerundersøkelsen):

- ha en aktiv service- og støttefunksjon og samtidig bedre PAs tilgjengelighet
- spesialisere sin samordningsrolle til å bli spesialister på administrasjon og prosess
- ha høy bevissthet rundt brukernes behov, våre ulike roller og de tjenester vi yter
- være utviklingsorientert når det gjelder forvaltningsmessige reformer, bl.a. gjelder dette videreutvikling av lagspillet med avdelingene i lys av kravene som stilles i det nye økonomireglementet
- ha høy kompetanse (spisskompetanse) på de administrative fagområdene og spre

denne videre til fagavdelingene (ta initiativ til opplæringstiltak for alle i KRD og legge til rette for erfaringsutveksling mellom avdelingene)

- fokus på KRD som lærende organisasjon: hva krever dette av lederne som kompetanse- og omstillingsledere?
- KRD skal fortsatt være en attraktiv arbeidsplass, slik at vi kan rekruttere, beholde og utvikle et velkvalifisert personale. Vi må derfor kunne tilby interessante og utviklende oppgaver, godt arbeids- og læringsmiljø og gode lønns- og arbeidsbetingelser for øvrig.
- etablere felles standarder på administrative løsninger
- større krav til tverrfaglighet på alle nivå: vi kan fag, men må lære mer om samarbeid, utvikling m.v.
- utarbeide integrerte planprosesser knyttet til data og etablere etatshukommelse slik at alle kan hente opplysninger de trenger fra egen PC
- etablere en intranett-løsning som gir mulighet for å samle relevant informasjon på ett sted, bidra til erfaringsutveksling, utvikle en informasjonsstruktur og til å øke informasjonens tilgjengelighet
- ha en klar IT-plan som viser når utstyr skal skiftes ut, tidspunkt for installering av ny programvare og ny maskinkapasitet innenfor vedtatte rammer m.v. Avhengigheten av IT som arbeidsverktøy krever en høy driftsstabilitet og gode sikkerhetsrutiner.
- ha en offensiv holdning overfor eksterne partnere.

Personalpolitikk i departementet

Toril Hagen

Fra 2 avdelinger og 45 mannlige jurister til 7 avdelinger og 280 ansatte med mange utdanningsbakgrunner og flest kvinner

Hvordan var det å være ansatt i 1948?

Hierarkiet var tydelig og linjene klare; saksbehandler - byråsjef – ekspedisjonssjef, i hovedsak mannlige jurister selvom også enkelte andre faggrupper var representert. Dette ble praktisert strengt, men var med relativt få ansatte og få ledd også velfungerende. Skrivestuen må vi ikke glemme. Saksbehandlerne og lederne skrev konsepter og fikk dem skrevet på maskin på skrivestuen. Og, det var her vi fant kvinnene i departementet, som i mange andre sammenliknbare organisasjoner. Så helt riktig er ikke overskriften når det gjelder kjønn, det var kvinner i departementet, men de var i kontorsektoren - og de var i mindretall - de var 18.

Som ansatt i staten, fikk du ikke de beste lønningene, hverken som leder eller ansatt, men du hadde en trygg og respektert arbeidsplass. Stillingene var faste og en viss holdning om at «uansett hva du gjør, sitter du trygt» rådet nok. Og var en først ansatt i staten, ble mange der arbeidslivet ut. Noen bekymringsfull «turnover» og markedet var det ikke snakk om.

Personalpolitikken ja, hva var nå egentlig den i 1948? Arbeidsmiljøet var preget av sparsommelighet, enten det gjaldt kontorutstyr eller – rekvisita og ei heller ble det satset på ekstravaganse i møter; wienerbrød eller kaffe skulle det ikke være noe av. Lønnsutvik-

lingen fulgte ansiennitetsprinsippet og så var det ikke mer diskusjoner om det. Og det var heller ikke vårt departement som hadde ansvar for dette - det lå i Administrasjonsdepartementet. Reiser, ja det var rene frynsegodet. Sjeldent var det, og ulike regler gjaldt. Byråsjefer og ekspedisjonssjefer kunne reise på annen klasse, saksbehandlerne på tredje. Men til vanlig, nesten alltid, finner vi saksbehandlerne og lederne på sine kontorer. Internopplæringen fulgte i hovedsak prinsippet om at konsepter rettes med rødt. Både innhold og skrivemåte ble rettet og byråsjefen hadde en sentral rolle her. Ikke unaturlig ble den juridiske tenke- og skrivemåte rådende og også andre yrkesgrupper tok etter dette. Forholdet til lederne var preget av stor respekt og her var en ikke på fornavn. De ansatte var lojale og disiplinerte og kravet til kreativitet og selvstendighet ble ikke etterlyst slik vi i dag ser oftere og oftere i stillingsutlysninger.

I sekstiårene kjente jeg en gang en gutt som hadde en onkel som ble byråsjef. Jeg husker ennå hvordan min mor snakket med andekthet om byråsjefen og den høye og den betydningsfulle stilling han hadde. Tenk at vi kjente en som kjente en byråsjef i staten!!!

Den alminnelige avdeling - en gryende personalpolitikk

Fra 1950 ble to avdelinger overført fra Forsynings- og gjenreisningsdepartementet;

Boligavdelingen og Den alminnelige avdeling. Den alminnelige avdeling, bare navnet får en til å spørre om det var noe ualminnelig eller spesielt med den avdelingen eller kanskje det var det med de andre?

Og så var det så enkelt som en administrativ avdeling. Ansvar for administrasjon og økonomi. Herunder lå også spiren til et personalkontor, for lønninger og spørsmål rundt ansettelse og oppsigelser ble etterhvert delegert til departementet og avdelingen.

Avdelingen skiftet senere navn til Administrasjonsavdelingen for så å bli en del av Plan- og administrasjonsavdelingen i 1989.

Det var da også i denne perioden det personalpolitiske feltet utviklet seg.

Mot et moderne departement med en uttalt personalpolitikk

Administrasjonsdepartementet og seinere Personaldirektoratet fikk økte ressurser og dermed også kapasitet til å delegere flere og flere personaloppgaver til departementene. Samtidig endret regelverket seg. Vi fikk likestillingsombud, ny arbeidsmiljølov, Hovedavtalen i staten, statens lønssystem ble endret, en del ledere ble ansatt på åremål og med lederkontrakt, flere stillingsgrupper, stadig flere ansatte, stadig bedre forhold, kontorutstyr og -rekvisita osv.

Og dermed presset det seg fram nye og endrede krav til personalforvaltning og personalpolitikk. Noe som igjen førte til flere ansatte og opprettelse av en egen personalseksjon.

Deler av personalpolitikken er i dag delegert til linjeledelsen i de enkelte avdelinger. Det stilles krav til den enkelte leder som personalleder. Det er utarbeidet håndbøker til hjelp for lederne, personallederhåndboka, internkontrollhåndboka, rekrutteringshåndboka og "Velkommen til KRD". Det meste av dette ligger nå i vårt intranett. Personalseksjonens oppgaver har dermed også fått en rolle som

veileder og rådgiver overfor lederne og avdelingene innenfor personalområdet.

I dag har departementet 59% kvinner, men fortsatt gjelder at jo høyere opp i hierarkiet - jo færre kvinner. I kontorsektoren er det 93% kvinner, i mellomledersjiktet 54% og blant topplederne bare 19%. Først i 1993 passerte vi målet om 40% kvinner for gruppene mellomledere og alternativ karrierevei.

Internopplæring prioriteres både ved at det arrangeres opplæring sentralt og i den enkelte avdeling og seksjon. Samtidig benytter mange ansatte seg av muligheten til eksterne opplæringstilbud. Departementet har både en stipend- og hospiteringsordning for alle ansatte.

Medbestemmelse og arbeidsmiljøarbeid er etterhvert blitt oppgaver som er integrert i personalpolitikken, både ved at den enkelte leder har dette ansvaret og ved at Personal- og organisasjonsseksjonen (POS) ivaretar ansvaret på departementsnivå og gir veiledning overfor avdelingene.

De fleste avdelingene har sine egne handlingsplaner for ledergruppas utvikling og stort sett er det alltid en avdeling som er i gang med en større eller mindre organisasjonsgjennomgang. KRD kjennetegnes ved at vi i stor grad har kompetanse på disse områdene og kontinuerlig bygger opp denne både i Personal- og organisasjonsseksjonen og i avdelingene. Samtidig har det vært en erkjennelse av at den kompetanse vi har er god og den kjenner departementsstrukturen og de spesielle arbeidsforhold. Dermed er heller ikke KRD en "melkeku" for alle konsulentfirmaene. Og kanskje dette også kan være med på å bidra til at det blir interessant å jobbe her og at medarbeidere får nyttig læring på andre felter enn sitt eget fagområde.

De årlige statusmøtene med departementsråden.

En gang i året møtes departementsråden og den enkelte avdelings ledergruppe for en gjennomgang av hvordan avdelingen fungerer og utfordringer framover. Departementsråden gir avdelingen tilbakemeldinger og kommenterer utfordringer samtidig som avdelingen kan gi departementsråden tilbakemeldinger og diskutere områder de er opptatt av. I dag er det ingen andre departementer som har denne ordningen, men det er flere som misunner oss den.

KRD inn i år 2000

KRD er en utpreget kompetansebedrift. Kompetanseledelse, læring i det daglige, tverrfaglig samarbeid og samarbeid på tvers av avdelingene blir mer og mer aktuelt. Kravet til ledelse og lederprinsipper er derfor

i endring og her ligger også store utfordringer på det personalpolitiske området. Hvordan skal vi få ledere som er gode på dette?

Vi ønsker høyt kompetente medarbeidere og medarbeidere som kan ta mye ansvar for egen læring og være fleksible. Dette stiller krav både til arbeidsmiljø og lønnspolitikk. Skal KRD "legge seg flate" for markedet eller skal vi finne andre belønningsformer enn lønn for å beholde og rekruttere dyktige medarbeidere? Og hvordan skal vi bruke lønn som et godt virkemiddel til motivasjon og belønning uten at det er med på forsure arbeidsmiljøet?

Kanskje blir framtiden mer preget av at ansatte i perioder har hjemmekontor med direkte linje til arbeidsplassen?

Eller kanskje Verdikommisjonens arbeid og årtusenskiftet får oss til å sette overordnede verdier og etikk på dagsorden slik at disse blir mer retningsgivende enn regelverket?

Informasjonsteknologiens inntog

Kjell Opseth og Roger Holmsen

Utviklingen og tilgjengeligheten for edb- og skjermbasert informasjonsteknologi skjøt fart på begynnelsen av 1980-tallet. Fra 1976 hadde Kommunal- og arbeidsdepartementet eksperimentert med ord- og tallbehandling på elektroniske båndskrivere med begrensede lagringsmuligheter. De første årene på 80-tallet ønsket man å vurdere oppgradering til et mer effektivt og tidsriktig tekstbehandlingsystem.

Som et ledd i OU-programmet i departementet presenterte «Ressursgruppen for å bistå Administrasjonsavdelingen med utarbeiding av en plan for innføring/bruk av edb i KAD (edb-gruppen)» i juni 1982 rapporten «Anskaffelse av tekstbehandlingsanlegg. Delinnstilling I fra edb-gruppen». November samme år la gruppen fram «Delinnstilling II fra edb-gruppen». Arbeidet i forkant av disse rapportene representerte de første skritt i retning av edb- og skjermbaserte arbeidsplasser i Kommunal- og arbeidsdepartementet.

I den første innstillingen tilrår arbeidsgruppen at Administrasjonsavdelingen i samråd med Rasjonaliseringsdirektoratet og Statens driftssentral går ut med forespørsel om tilbud med henblikk på anskaffelse av tekstbehandlingsanlegg. I samme innstilling kommer det fram et ønske om at anlegget bør være operativt så snart som mulig etter flytting (til Hammersborg torg), og at det i første omgang bør omfatte 6 arbeidsplasser for tekstbehandling.

Etter en bred vurdering av ulike tilbud tilrår arbeidsgruppen i andre delinnstilling departementets ledelse å treffe følgende vedtak: «For å dekke departementets behov for edb-utrustning gis Administrasjonsavdelingen fullmakt til å innlede forhandlinger med organisasjonene og (deretter og i samarbeid med Statens datasentral) med Norsk Data A/S på bakgrunn av selskapets tilbud av 22. juli 1982, med henblikk på å anskaffe elektronisk tekstbehandlingsutstyr til KAD».

Etter forhandlinger gikk departementet i 1983 til anskaffelse av en sentralenhet, en såkalt 3671 ND-100 (operativsystemet Sintran), med 256 KB¹ primærlager (internminne), floppy diskettstasjon, 60 MB² platelager (harddisk), printerterminal, terminaltilkoblinger for tilsammen 12 linjer, et modem, seks skjermterminaler og fire tekstskrivere.

Punkt-til-punkt

Systemet fra Norsk Data A/S var basert på det såkalte punkt-til-punkt prinsippet for tilkobling av terminaler. I praksis innebar dette en løsning hvor hver terminaltilkobling skjedde via en kabel som gikk direkte fra sentralenheten på datarommet og helt ut til hver enkelt terminal. Denne løsningen medførte mange meter kabel mellom veggene, etasjene og bygningene på Hammersborg, selv om terminalantallet i denne

fasen var ganske begrenset. Medarbeiderne som hadde bruk for terminal byttet på å bruke de få som fantes, og behovet for datakraft var stadig voksende.

Spredenett

Etter hvert som behovet for datakraft i departementet økte, ble nettverksløsningen med punkt-til-punkt forbindelser et stadig dårligere alternativ. Våren 1987 forberedte Administrasjonsavdelingen installering av et nytt omfattende spredenett. I arbeidet som fulgte ble det montert kontakter og ledninger fra alle kontorer til etasjesjaktene i Hammersborg torg 1 og 3, hvor en hovedkabel knyttet sammen nettverket fra etasje til etasje. Det nye spredenettet la til rette for at alle medarbeidere i departementet en gang i framtiden skulle ha mulig tilgang til terminal eller PC.

I årene som fulgte etter de første grunnleggende investeringene økte antallet terminaler raskt. Samtidig økte antallet sentralenheter, eller tjenere, fra en til fire. I edb-miljøer har det lenge vært en tradisjon å navngi sentrale maskiner, og tradisjonen slo snart også rot i KAD. Terminaltjenerne Haarek, Kark, Gyda og Odin fikk fortløpende sine tilnavn og plassering i det nybygde, og etterhvert ganske trange datarommet på Hammersborg.

Tekstbehandlingssystemet fra den første perioden med databehandling i departementet het Notis-WP.

Journalssystem og Omega-prosjektet

Prosjektet med innføring av edb i departementets arkivtjeneste ble sluttført sommeren 1987, etter et langt for- og samarbeid med Statens rasjonaliseringsdirektorat. Arkivsystemet Fics-Noark ble tatt i bruk fortløpende av alle avdelingsarkiv, og systemet erstattet raskt (ikke uten innkjøringsproblemer) gamle manuelle rutiner for journalføring i arkivene. Senere er arkivsystemet oppgra-

dert og skiftet ut flere ganger.

Mot slutten av åttitallet deltok Kommunaldepartementet aktivt i det såkalt Omega-prosjektet. Prosjektet var et samarbeid mellom staten (i 1989 representert ved Forbruker- og administrasjonsdepartementet) og Norsk Data. Målsetningen med Omega-prosjektet var å frambringe kravspesifikasjoner og pilotløsninger for integrerte saksbehandlersystemer spesielt tilpasset statens behov. For Kommunaldepartementets del førte dette prosjektet blant annet til at man tok i bruk «Omega Budsjett» i tilknytning til statsbudsjettarbeidet. Omega budsjett fikk i senere versjoner navnet «DocuLive Budsjett Departement», og dette systemet ble benyttet for siste gang i tilknytning til budsjettarbeidet for 1998.

I forbindelse med Omega-prosjektet tok departementet også i bruk sin første tjener med operativsystemet UNIX. Dolphin Uniline 88-maskinen var utrolig kraftig og tok liten plass, sammenliknet med tidligere sentralenheter i departementet. Uniline-maskinen fikk navnet Frigg. Noe senere kom også Balder inn i varmen på datarommet.

Lokalnett og overgang til PC

Etter mange år med «dumme» terminaler bestilte departementet sin første PC 3. desember 1987. ND-Butterfly OWS-12 var modellbetegnelsen på vidunderet til over 60.000 kroner som skulle representerte starten på en omfattende omlegging av departementets teknologistruktur. Jan Edøy (da i Arbeidsavdelingen) var den første som fikk gleden av å stifte bekjentskap med den nye teknologien på nært hold i det daglige arbeid. Sommerfugl-maskinen er fortsatt i departementets eie, om ikke i bruk, den dag i dag.

Samtidig med at PC-teknologien utviklet seg raskt, skjedde det også mye på nettverk- og tjenersiden. På begynnelsen av 90-tallet

bestemte departementet seg for å satse på PCer i lokalnett. Infrastrukturen for et nytt nettverk kom på plass, og samtidig ble departementet koblet til det såkalte Stamnettet i regjeringskvartalet.

På serversiden gikk man på begynnelsen av 90-tallet mer og mer bort fra den «gamle» teknologien fra Norsk Data. Inn kom moderne PC-servere, med operativsystem og programvare som OS/2, Lan Manager og senere Windows NT. Departementet har i 1998 en rekke moderne (akkurat nå) servere med god kapasitet. Det er i hovedsak investert i Compaq-servere med tilsammen flere titalls gigabyte³ lagringskapasitet.

Hvis man sammenlikner departementets behov for lagringskapasitet tidlig på 80-tallet med dagens tilsvarende behov, får man en ganske tankevekkende oppstilling. Forskjellen forteller litt om den omfattende utviklingen som har skjedd på området i løpet av en 15-års periode:

Kommunal- og regionaldepartementets samlede lagringskapasitet på servernivå utgjør i dag om lag 109 gigabytes, dvs. ca. 111.616.000.000 tegn i for eksempel et tekstbehandlingssystem. Tilsvarende hadde departementet i 1983 behov for lagringskapasitet på 60 megabyte, dvs. ca. 62.914.560 tegn. Dette viser at departementet i dag har 1800 ganger mer lagringskapasitet enn i 1983!

Når edb-gruppen mot midten av 80-tallet skulle oppgradere hukommelsen (internminnet) på Gyda, måtte departementet ut med nærmere 80.000 kroner for en megabyte ekstra. I 1998 koster tilsvarende om lag 50 kroner...

Tidlig i 1993 pågikk omfattende utskiftninger av terminaler til fordel for nyinnkjøpte PCer - og i løpet av våren 1993 var det full PC-dekning i departementet. Operativsystemet Windows ble tatt i bruk på alle nye PCer.

Etter en stund med Notis-WP på PC-plattform, måtte gamle Notis vike plassen for det mer moderne vindu-baserte tekstbehandlingsprogrammet Ami Pro. Senere har departementet skiftet til Microsoft Word - og har i tillegg fått programvare for en rekke andre oppgaver.

Samtidig med at bruk av PC ble vanlig, økte programvaretilfanget for kontorstøttesystemer. Departementets medarbeidere har på 90-tallet opplevd en revolusjon hva gjelder PC-basert programvare, som har utviklet seg og fortsetter å utvikle seg i et høyt tempo. Departementet har ved alle større teknologiskifter og oppgraderinger gjennomført omfattende interne opplæringsprogram for å forberede medarbeiderne på nye utfordringer og muligheter.

Etter at terminalene var erstattet av moderne PC-teknologi begynte utfasingen av de Sintran-baserte serverne fra Norsk Data. Flere av sentralenhetene ble sendt tilbake til moderhuset på Skullerud. Gamle Haarek fikk imidlertid en annen skjebne. Som et ledd i oppbyggingen av datasentre ved universiteter og høyskoler i Litauen, ble Haarek og ca. 100 terminaler fraktet til Vilnius for videre bruk på universitetet der.

Ekstern kommunikasjon og elektronisk post

Kort tid etter at de første datasystemene i departementet var på lufta, meldte det seg raskt et behov for elektronisk kontakt med omverdenen. Første skritt i så måte var oppkoblingene til Statens datasentral, Statistisk sentralbyrå og Norges bank. Til å begynne med skjedde all slik kommunikasjon via modem og reserverte telelinjer.

Når lokalnettet i KAD ble knyttet til stamnettet i regjeringskvartalet åpnet det seg en ny verden. Statens forvaltningstjeneste la i begynnelsen av 90-årene grunnlaget for en

informasjonsrevolusjon i departementene, som etter hvert brakte oss elektronisk post (e-post) og tilgang til Internett.

Mot slutten av 1994 innførte Plan- og administrasjonsavdelingen e-post som verktøy i departementet. E-post viste seg raskt som en god måte å distribuere intern informasjon, og antallet sendte meldinger har hatt en eksplosiv vekst siden oppstart i 1994. Den første e-post serveren fikk tilnavnet Sleipner, og var av typen Sun Sparc Station. Denne maskinen var i omfang litt større enn et A4-ark, og sammenliknet med de første Sintran-maskinene var den som en «knappenål».

Tidlig i 1996 fikk alle medarbeidere i departementet tilgang til Internett, etter en omfattende testperiode i 1995 - hvor et utvalg medarbeidere fikk tilgang for å prøve ut ulike sider ved det nye mediet. Departementet har siden 1995 levert materiale for elektronisk publisering på ODIN, informasjonstjeneren til regjeringen og departementene.

Fra 1995 har Kommunaldepartementet også eksperimentert med en intranett-løsning. Intranett er et *internt* elektronisk informasjonssystem basert på Internett-teknologi. Et intranett knytter sammen forskjellige informasjonssystemer, og gjør det enklere for de ansatte å finne, skape, dele og analysere informasjon. Etter en periode med eksperimentering bestemte departementet seg i 1997 for å satse mer på utviklingen av intranett i tiden framover.

Omstilling

Hverdagen til KRD-medarbeiderne har endret seg merkbart i løpet av departementets nå om lag 15-årige IT-historie. De nye verktøyene har ført til at medarbeiderne arbeider på helt andre måter nå, sammenliknet med tiden før innføringen av IT. Siden oppgavetilfanget for forvaltningen hele tiden

øker, er IT av avgjørende betydning for at oppgavene skal bli løst.

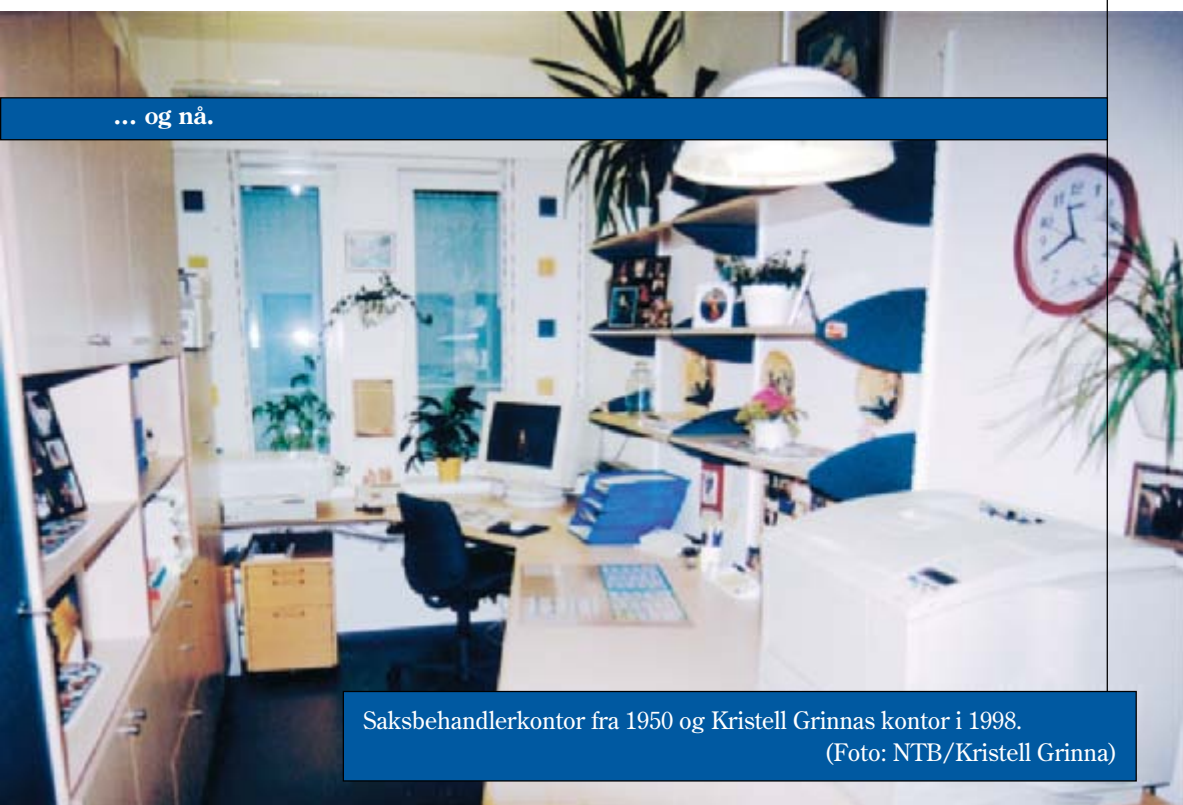
Etter hvert som teknologien har blitt mer tilgjengelig har «avhengigheten» til de IT-baserte verktøyene bare blitt større og større. Hvis en sentral maskin svikter i en halv time i dag - får dette med en gang konsekvenser for departementets arbeid. Viktigheten av å ha et lokallanett med høy oppetid er innlysende, samtidig som de siste års utvikling også setter krav til at kommunikasjonen med omverdenen er tilsvarende stabil.

- | | |
|---|---|
| 1 | KB: Kilobyte (1 KB = 1 024 tegn i tekstbehandlingssystemet) |
| 2 | MB: Megabyte (1 MB = 1 048 576 tegn i tekstbehandlingssystemet) |
| 3 | GB: Gigabyte (1 GB = 1 073 741 824 tegn i tekstbehandlingssystemet) |

Saksbehandlerkontor før...



... og nå.



Saksbehandlerkontor fra 1950 og Kristell Grinnas kontor i 1998.
(Foto: NTB/Kristell Grinna)

Regionalpolitisk avdeling

Foto: NFS/Urpo Tammen

Ekspedisjonssjef
Jan Sandal

SEKSJON FOR LOKAL- OG REGIONAL TILRETTELGGING

Avdelingsdirektør
Kristin Nakken
9 medarbeidere

SEKSJON FOR UTREDNING OG ADMINISTRASJON

Avdelingsdirektør
Pål Erik Holte
11 medarbeidere

SEKSJON FOR BEDRIFTS- OG NÆRINGSUTVIKLING

Avdelingsdirektør
Harald Bergh
11 medarbeidere

SEKSJON FOR SAMORDNING

Avdelingsdirektør Petter Knutzen
4 medarbeidere

INTERNASJONAL STAB

Rådgiver Jan Edøy

RUP-PROSJEKTET

(regionale utviklingsprogram)
Prosjektleder
Gerd Nordvik Slinning
1 medarbeider



REGIONALPOLITISK AVDELING

Avdelingens arbeidsområde

Regionalpolitisk avdeling har ansvaret for distrikts- og regionalpolitikken. Det overordnede målet er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å utvikle robuste regioner i alle deler av landet. Avdelingen har ansvaret for å forvalte de distrikts- og regionalpolitiske virkemidlene, rettet mot enkeltpersoner, næringsliv, fylkeskommuner, kommuner og forskningsmiljø. Hovedstrategien er å utvikle varige og lønnsomme arbeidsplasser i alle deler av landet, basert på de særlige forutsetningene i hver region.

Regionalpolitisk avdeling har også ansvar for å samordne distriktpolitikken med andre politikkområder som har konsekvenser for næringsliv og levekår i distriktene. Dette gjelder sektorer som arbeidsmarked, samferdsel, landbruk, fiske, utdanning, forskning m.m.

Distriktpolitikken skal stimulere til utvikling av konkurransedyktige bedrifter i distriktene, dels gjennom omstilling og styrking av eksisterende virksomhet og dels gjennom

etablering av nye arbeidsplasser. Til dette arbeidet benyttes direkte virkemidler som tilskudd, lån og etablererstipend. Områder med ensidig næringsgrunnlag som står overfor ekstraordinære og særlig store omstillingsoppgaver, kan motta støtte over omstillingsbevilgningen. Distriktpolitiske virkemidler blir også brukt til grunnlagsinvesteringer, tiltaksarbeid, kompetanseprogram og kommunale næringsfond.

Utgangspunktet for satsingen er en forståelse av at regioner har ulike forutsetninger for utvikling. Den distrikts- og regionalpolitiske innsatsen må derfor tilpasses situasjonen i hvert enkelt fylke. Den daglige forvaltningen av virkemidlene er for det meste delegert til SND, fylkeskommunene, kommunene og SIVA. Ut ifra eksisterende planer (fylkesplan, strategisk næringsplan) skal fylkeskommunene i samarbeid med andre aktuelle parter på fylkesnivå årlig lage regionale utviklingsprogram med strategier for hvordan de distriktpolitiske virkemidlene skal nyttes. Strategiene skal også være førende for de lokale SND-kontorene i fylkene.

Internasjonal stab er direkte underlagt ekspedisjonssjefen. RUP-prosjektet er et prosjekt på avdelingsnivå som rapporterer direkte til ekspedisjonssjef. Både leder for IA-stab og RUP-prosjekt inngår som en del av avdelingsledelsen.

Regionalpolitisk avdeling - en vital 30-åring!

Høgskoledosent Paul Olav Berg (29. april 1998)

Hvordan beskrive en departementsavdeling?

Selv om en avdeling i et departement har mange likhetstrekk med en hvilken som helst annen institusjonell enhet innen offentlig forvaltning, atskiller den seg på ett punkt: Det utarbeides ingen årlige meldinger om virksomheten. En departementsavdeling er den politiske ledelses administrative verktøy for utredning, saksbehandling og iverksetting innenfor de saksområder den er tildelt ansvaret for.

Dette innebærer at en departementsavdeling både er et forvaltningsorgan samtidig som den har nær tilknytning til det politiske miljø. Dette stiller spesielle krav til avdelingens medarbeidere, som skal være et lojalt og fleksibelt redskap for den politiske ledelse. Denne vil naturlig endres over tid, både gjennom parlamentariske endringer og ved at nye personer fra samme parti trer inn og farger den politikk som føres. Dette kan gjøre en departementsavdeling til et unikt og stimulerende arbeidsmiljø, samtidig som den enkelte medarbeider naturlig vil ha en tilbaketrukket posisjon i forhold til offentlig-heten.

Virksomheten i en avdeling vil over tid avspeile utviklingen innenfor avdelingens saksområder, bl.a. graden av politisk stabilitet og endringer i den politikk som føres. Et inntak til en departementsavdelings

historikk over tid kan derfor være å relatere virksomheten til den politikk som har vært ført gjennom den periode som skal studeres, og til administrative endringer og utfordringer som dette har gitt opphav til. Et slikt grep kan sies å være av særlig interesse når studieobjektet er *Regionalpolitisk avdeling* i Kommunal- og regionaldepartementet, der virksomheten gjennom årene i høy grad har vært relatert nettopp til aktuell politikk.

Forløpere til Regionalpolitisk avdeling

Regionalpolitisk avdeling, eller Distriktsutbyggingsavdelingen som den opprinnelig het, ble etablert som del av Kommunal- og arbeidsdepartementet i september 1968. Bakgrunnen var et behov for å styrke departementets kapasitet innenfor saksområdet *distriktsutbygging*.

Den økende politiske interesse for distriktsutbyggingsspørsmål gjennom 1950- og 1960-årene hadde gitt opphav til nye og sterkere virkemidler for å styrke næringsgrunnlaget i distriktene og demme opp for fraflytting og sentralisering. De tiltak som først var satt inn gjennom Områdeplanleggingen fra 1948, Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge fra 1952, Arbeidsløsetrygdas Utbyggingsfond fra 1956 og Distriktenes Utbyggingsfond fra 1961, hadde i utgangspunktet vært definert som sysselsettings- og arbeidsmarkedsspørsmål. Disse spørsmål sorterte under *Arbeids-*

avdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet. Denne avdeling var i sin tid blitt overført fra Sosialdepartementet den gang Kommunal- og arbeidsdepartementet ble opprettet i 1948. Arbeidsavdelingen hadde gjennom Arbeidsdirektoratet ansvaret for Områdeplanleggingen, mens Distriktenes Utbyggingsfond sorterte direkte under Arbeidsavdelingen.

Distriktsplanavdelingen

I 1963 ble det opprettet en ny avdeling, *Distriktsplanavdelingen*, som skulle ivareta de nye oppgaver knyttet til kommunal og regional planlegging som ville bli tillagt departementet med hjemmel i den nye Bygningsloven av 1965, som var under forberedelse. Dette gjaldt i utgangspunktet organisering av general- og regionplanleggingen på kommunalt og interkommunalt nivå, organisering av fylkenes nye utbyggingsavdelinger og den landsdelsplanlegging som ble startet opp i 1965. I 1967 fikk avdelingen overført ansvaret for stadfesting av kommunale reguleringsplaner, mens fylkesplanlegging kom til gjennom et tillegg til Bygningsloven i 1972. I tillegg ble Distriktsplanavdelingen tillagt en rekke nye oppgaver og virkemidler, som gjenspeilet tidens distriktpolitiske ambisjoner så vel som tidens tro på planlegging som adekvat redskap for å nå samfunnsmessige og distriktpolitiske mål.

Disse tiltak omfattet samtlige forvaltningsnivåer, fra bistand ved kommunal tilrettelegging av tomter og til planlegging på landsdels- og riksnivå. Også utpregede distriktutbyggingstiltak som tilrettelegging av stimuleringsstiltak i de spesielt utpekte *prøvesentrer* og *utviklingsområder* ble tillagt avdelingen. Gjennom de nye plan-instrumenter skulle avdelingen medvirke til samordning av statlige, fylkeskommunale og kommunale investeringer, og til styrking av det tverrfaglige samarbeidet mellom fagetater sentralt og i fylkene. Sett i ettertid kan det sies at det ikke

var helt små arbeidsoppgaver som her var forventet utført!

I september 1967 forelå innstillingen fra et interdepartementalt utvalg som året før var blitt oppnevnt for å vurdere den framtidige administrasjon av distriktsutbyggingen. Utvalget foreslo at det ble opprettet en ny avdeling, *Distriktsutbyggingsavdelingen* i Kommunal- og arbeidsdepartementet. Som alternativ hadde utvalget vurdert å utvide og bygge videre på Distriktsplanavdelingen. Når denne løsning ikke ble valgt, skyldtes det dels praktiske hensyn og dels at utvalget la vekt på å opprettholde et skille mellom *distriktsplanlegging* og *distriktsutbygging*. Man så det slik at den nye avdelingen ville få ansvaret for utbyggings- og gjennomføringssoppgaver som skulle bidra til å nå mål og gjennomføre planer utformet i Distriktsplanavdelingen og underliggende etater.

Fra Arbeidsavdelingens 3. kontor ble overført ansvaret for Distriktenes Utbyggingsfond og for stortingsmeldinger om utbyggingsfondets virksomhet. Fra Distriktsplanavdelingen fikk den nye avdelingen overført ansvaret for stimulerings- og tilretteleggingstiltak i kommune, herunder arbeidet i prøvesentrene og utviklingsområdene.

1970-årene - stor politisk interesse for distriktsutbygging

To nye virkemidler var ferdig utredet på det tidspunkt da avdelingen ble etablert. Det gjaldt Selskapet for Industrivekstanlegg (SIVA), som ble etablert i 1968. Året etter ble en utvidet distriktsskattelov vedtatt. I oktober 1968 ble det ved kgl.res. oppnevnt et offentlig utvalg som skulle utrede særskilte virkemidler og drøfte nye virkemidler i distriktsutbyggingen, etter som de daværende virkemidlene ikke ble ansett som effektive nok, sett i forhold til utfordringene. I dette utvalget deltok bl.a. daværende sjef for Norges Bank,

Erik Brofoss, noe som forteller om den interesse og vekt disse spørsmålene ble tillagt.

Allerede i mars 1969 la Virkemiddelutvalget fram sin første innstilling, som inneholdt et forslag til Lov om lokaliseringsrettledning. Denne loven, som ble vedtatt i mars året etter, la for en periode på 3 måneder visse bånd på industri- og håndverksbedrifter i en del sentrale kommuner som planla å utvide virksomheten, med sikte på å klarlegge om det fantes mer distriktspolitisk interessante alternativer for lokalisering. Det ble samtidig etablert et *Lokaliseringsutvalg*, som var et samarbeidsorgan mellom næringsorganisasjonene og myndighetene og med eget sekretariat, som foresto arbeidet. Loven var en forløper for den landsomfattende Etableringsloven, som ble innført senere på 1970-tallet.

I sin andre innstilling, avgitt i januar 1970, foreslo Virkemiddelutvalget endel andre nye virkemidler, hvorav investeringstilskudd var det viktigste. Med utgangspunkt i denne innstillingen la departementet i november 1970 fram St.meld nr. 18 (1970-71) *Om virkemidler i distriktsutbyggingen*. I en tilleggs melding som ble lagt fram etter regjeringsskiftet våren 1971, ble en del punkter tatt opp til nærmere vurdering. Forslaget om å innføre investeringstilskudd ble imidlertid opprettholdt og vedtatt av Stortinget i juni 1971. Samme år ble også regional transportstøtte vedtatt innført.

Ytterligere to stortingsmeldinger om distriktspolitikk ble lagt fram i løpet av de neste to årene. I januar 1972 kom St.meld nr. 27 (1972-73) *Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen*, som var forankret i Distriktsplanavdelingens saksområder. I august 1972, noen uker før EF-avstemningen i september 1972, ble St.meld nr. 13 (1972-73) *Om mål og midler i distriktsutbyggingen* lagt fram. Den første meldingen, som bl.a. sammenfattede de landsdelsplaner som var

blitt ferdigstilt fra 1969 til 1972, la fram den regionale *plandelen*, mens den andre meldingen konsentrerte seg om *utbyggings- og gjennomføringsdelen og virkemidlene*.

Den arbeidsdeling mellom de to avdelingene i Kommunal- og arbeidsdepartementet som var blitt etablert, ble svekket da Distriktsplanavdelingen samme år ble overført til det nyetablerte Miljøverndepartementet. Bakgrunnen for dette var iflg. proposisjonen at det nye Miljøverndepartementet trengte plandelen av Bygningsloven for å kunne oppnå en ønsket tyngde. Distriktsplanavdelingen ble her gitt navnet Planavdelingen. Selv om avdelingen beholdt de saksområder den tidligere hadde ansvaret for i KAD, var det neppe til å unngå at flyttingen fikk konsekvenser for avdelingens muligheter for å ivareta de planleggende og koordinerende funksjoner i forhold til distriktspolitikken som den opprinnelig var tiltenkt.

EF-saken styrket distriktspolitikken

Utbyggingsmeldingen (nr. 13) inneholdt en bred gjennomgang av det arsenal av distriktspolitiske virkemidler som nå var etablert, og det ble lagt opp til å styrke innsatsen, bl.a. innenfor saksområdene utflytting av statsinstitusjoner og etableringskontroll.

Spørsmålet om utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo var blitt tatt opp allerede først på 1960-tallet, gjennom et utvalg oppnevnt av Finansdepartementet. Det ble i 1966 lagt fram en stortingsmelding om saken, der det ble tilrådd utflytting av 11 institusjoner med vel 500 ansatte. Dette førte bl.a. til at Norsk Tipping ble flyttet fra Oslo til Hamar. I 1969 ble det oppnevnt et fast rådgivende utvalg, Plasseringsutvalget, som skulle bistå administrasjonen i lokaliseringsspørsmål vedrørende statsinstitusjoner. Utvalgets sekretariat var lagt til Distriktsutbyggingsavdelingen. Få saker var imidlertid blitt lagt fram for dette utvalget fram til 1972. Året etter ble det

oppnevnt en arbeidsgruppe som fikk et utvidet mandat til å utrede spørsmålet om utflytting av statsinstitusjoner fra Oslo og å foreslå utflyttinger. Dette utvalget la fram i alt 3 del-utredninger, i 1975, 1977 og 1979. Etter den andre del-utredning ble saken lagt fram for Stortinget i en egen melding i 1978, der arbeidsgruppens forslag om å flytte ut 43 sivile og 14 militære statsinstitusjoner med tilsammen ca. 5000 ansatte ble drøftet. Det ble foreslått å flytte ut 10 institusjoner med ca. 700 ansatte. En ønsket videre å avvente Stortingets behandling av meldingen før en ville ta endelig stilling til hvilke øvrige institusjoner man ville foreslå utflyttet. I sin tredje del-utredning fra 1979 foreslo arbeidsgruppen utflyttet 16 institusjoner med ca. 1300 ansatte. Dette forslaget fikk ingen politisk oppfølging. Gjennom årene hadde de ansattes organisasjoner mobilisert effektivt mot bruken av denne typen virkemiddel, noe som fikk konsekvenser for den politiske oppfølging av utflyttingssakene, og luften gikk gradvis ut av "utflyttingsballongen". I regionalmeldingen fra 1981 ble utflytting av hele statsinstitusjoner tillagt mindre vekt, og hovedvekten ble lagt på desentraliseringstiltak og lokalisering av nye statsinstitusjoner utenfor Oslo-området. Dette var også konklusjonen i den siste stortingsmeldingen om utflytting av statsinstitusjoner som ble lagt fram i 1983.

Resultatet av folkeavstemningen om EF i september 1972 styrket generelt distriktenes stilling innenfor norsk politikk, noe som også ga seg utslag ved det etterfølgende stortingsvalget høsten 1973. For uten at resultatet styrket den politiske basis for distriktpolitikken generelt, kom det til å få betydning for spørsmålet om å innføre en mer effektiv kontroll med utvidelser og nyetableringer i næringslivet. Sammen med ønsket om en sterkere samfunnsmessig kontroll med utbyggingen av de nye oljerelaterte utbyggingaktiviteter langs kysten, førte dette til at spørsmålet om innføring av en egen landsom-

fattende lov om etableringskontroll kom høyt opp på den politiske dagsorden etter stortingsvalget høsten 1973.

En midlertidig etableringslov som særlig tok sikte på oljerelaterte utbyggingsprosjekter, ble vedtatt allerede i desember 1973. Etter behandlingen av stortingsmeldingene nr. 27 og 13 vinteren 1973 ble det satt i gang et utredningsarbeid, som i juni 1974 konkluderte med å foreslå innført en landsomfattende etableringslov. Denne ble vedtatt av Stortinget i februar 1976, og gjort gjeldende fra januar 1977.

Bruken av restriktive virkemidler vekker motstand.

I ettertid kan det være grunn til å spørre om den distriktpolitiske energi som EF-saken gav som "avkastning" først på 1970-tallet, kunne ha vært forvaltet på bedre og mer effektive måter. Særlig kan dette sies å gjelde *etableringslovsaken*, som hadde røtter i etterkrigstidens økonomisk-politiske tenkning. Spørsmålet om å utøve en samfunnsmessig kontroll med etableringene i næringslivet ble første gang reist på begynnelsen av 1960-tallet. De første årene gjorde det seg gjeldende motforestillinger mot å gripe til restriktive virkemidler av dette slag. Disse måtte imidlertid vike for viljen til å føre en mer effektiv distriktpolitikk som bygget seg opp under første halvdel av 1970-årene. Den samarbeidsbaserte virksomhet gjennom Lokaliseringsutvalget hadde de første årene gitt ikke ubetydelige resultater. Det synes imidlertid klart at konsekvensene av å innføre en generell lovhemlet etableringskontroll for å stimulere til et mer desentralisert lokaliserings- og utbyggingsmønster, var for dårlig utredet.

Det viste seg også at det kom til å skorte på politisk vilje til iverksetting, da loven skulle gjennomføres i praksis. Dette kom til syne allerede etter de første par årene, og ble bl.a.

illustrert gjennom de problemer som oppsto da man prøvde å kanalisere veksten i oljere-latert virksomhet fra Asker og Bærum til nordlige og sydlige deler av Osloregionen, og nordover langs kysten fra Stavanger-området. Likevel kan det sies at det først og fremst var overfor oljere-latert virksomhet, bl.a. baselokaliserings, at loven hadde en viss effekt de første årene.

Den byggeløyve- og arealkvoteordning som hadde eksistert gjennom det meste av etterkrigstiden, ble integrert i etableringsloven fra 1977. Denne rasjoneringsordning ga mulighet til å begrense investeringer i sentrale områder når de årlig tildelte arealkvoter var oppbrukt. Da denne ordning ble fjernet i januar 1981, ble loven kraftig svekket. Etter regjeringsskiftet høsten 1981 ble den ytterligere svekket, ved at avslag på søknader om etableringssamtikk, som etter fullmakt var blitt fattet av Distriktenes Utbyggingsfonds styre, rutinemessig ble omgjort ved en etterfølgende anke til departementet. Gjennom 1980-tallet førte loven i praksis en sovende tilværelse, inntil den ble foreslått opphevet av departementet i 1993, noe Stortinget vedtok vinteren 1994.

Et alternativ til å påvirke bedrifter direkte gjennom etableringsloven hadde vært å kanalisere de distriktpolitiske ambisjonene inn mot den offentlige sektor selv, for å aktivisere dens mange muligheter til å påvirke den regionale utvikling. Etableringsloven la opprinnelig opp til at også ikke-stedbundet offentlig virksomhet av forretningsmessig karakter (bl.a. post, tele, NSB, rutebilsdrift) skulle omfattes av loven. I praksis viste det seg imidlertid å være vel så vanskelig å påvirke lokaliseringen av offentlige virksomhet som bedrifter i det private næringsliv.

Det andre forsøket på å mobilisere offentlig sektor gjennom *utflytting av statsinstitusjoner* ble etterhvert henvist til å nedtone ambisjons-

nivået kraftig etter hvert som de ansattes organisasjoner vant fram med sin motstand. Som desentraliserende virkemiddel har dette imidlertid vært utprøvet med hell andre steder, bl.a. i Sverige, der vel 10 000 ansatte ble flyttet ut av Stockholm etter et vedtak fattet av Riksdagen i 1972. Utplassering av statlige arbeidsplasser har senere vært viktige innslag både i omstillingsprosessene i Rana og Sør-Varanger, og i en del andre enkeltstående tilfeller, jfr. etableringen av Brønnøysund-registrene og flyttingen av Norsk Polarinstitutt til Tromsø.

Oppsummering - det turbulente 1970-tallet

Av framstillingen foran går det fram at 1970-tallet var begivenhetsrike år med store utfordringer for Distriktsutbyggingsavdelingen. Blant de sakene som var oppe på avdelingens agenda er det ikke vanskelig å forestille seg at arbeidet bød på både inspirerende og krevende utfordringer. I første halvdel av 1970-årene dominerte utredninger og meldingsarbeid med sikte på å få nye virkemidler på plass. Andre halvdel av 1970-tallet var preget av iverksetting og gjennomføring. For de restriktive virkemidlenes vedkommende møtte arbeidet økende motbør, mens administrasjon av de næringsrettede utbyggingsvirkemidlene, der også Distriktenes Utbyggingsfond og SIVA spilte en viktig rolle, bød på kanskje mer inspirerende utfordringer. En viktig oppgave var saksforberedelse og saksbehandling i forbindelse med søknader om investeringstilskudd og lån som etter reglene oversteg Distriktenes Utbyggingsfonds fullmaktsgrenser, og som derfor skulle avgjøres i statsråd. Avdelingen administrerte videre tilskudd til kommunale grunnlagsinvesteringer (kap. 575), et arbeid som ga en viktig direkte kontaktflate til landets distriktskommuner.

Den mangeårige diskusjon om distriktpolitikken i tillegg til å lette tilgangen på kapital også burde gjøre arbeidskraft billigere og

derved stimulere sysselsettingen i utbyggingsområdene, fikk i 1975 sitt gjennombrudd da den regionale differensiering av arbeidsgiveravgiften til folketrygden ble innført. Gjennom dette virkemiddel oppnådde man samtidig å styrke det lokale og regionale servicetilbudet i de deler av landet som er omfattet av ordningen.

Allerede på 1970-tallet ser man konturene av to forskjellige “skoler” eller “virkelighetsoppfatninger” som senere har konkurrert om hegmoniet hva gjelder avdelingens “grep” på distriktsutbyggingen. Det ene (*planleggingsperspektivet*) ser den distrikts- og regionalpoli-

tiske aktivitet som nær koblet til samfunnsplanleggingen og den regionale planlegging, en forståelsesramme som var forankret i Distriktsplanavdelingen og senere i Planavdelingen i Miljøverndepartementet. Den andre (*utbyggings- og utviklingsperspektivet*) ser distriktspolitikken først og fremst som en regionalisert næringspolitikk, forankret i de virkemidler som ble iverksatt bl.a. gjennom Distriktenes Utbyggingsfond og SIVA. Hvor mye flyttingen av Planavdelingen til Miljøverndepartementet betydde for utfallet av denne konkurransen er vanskelig å si, men det ser ut til at det var utbyggings- og utviklingsperspektivet som trakk det lengste strået fram mot slutten av 1970-årene.

1980-tallet - nye distriktspolitiske grep

Nye stortingsmeldinger

Som nevnt ble den arbeidsdeling mellom distriktsutbygging og distriktsplanlegging som var lagt til grunn da Distriktsutbyggingsavdelingen ble etablert i 1968, i noen grad forsinket og vanskeliggjort ved at søsteravdelingen Distriktsplanavdelingen ble overført til Miljøverndepartementet i 1972. Ved Planavdelingen, som den nå het, ble det imidlertid arbeidet videre med å videreutvikle den fysisk-økonomiske oversiktsplanlegging på ulike nivåer, som et redskap for å nå overordnede samfunnsmessige og distriktspolitiske mål. Dette arbeidet ble oppsummert i St.meld. nr. 25 (1977-78) *Om regional planlegging og forvaltning av naturressursene*, som Miljøverndepartementet la fram i september 1977. Det heter her bl.a. at “gjennomføring av de regionalpolitiske mål vil fortsatt være avhengig av en aktiv distriktsutbygging”, og at “et sentralt ledd i den regionale planleggingen er å sikre samordning av sektorplanleggingen på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå”. Det

framgår her at Miljøverndepartementet var tiltenkt et ansvar for det som senere er kalt den “store” distriktspolitikken.

I Distriktsutbyggingsavdelingen oppsto en pause i meldingsarbeidet under det omfattende arbeidet med utredning og iverksettingen av de nye virkemidlene som kom til midt på 1970-tallet. Distriktspolitikken ble imidlertid kommentert i de årlige stortingsmeldinger som ble lagt fram om virksomheten til Distriktenes Utbyggingsfond. I februar 1981 er avdelingen imidlertid igjen på banen med en mer omfattende prinsippmelding, St.meld. nr. 55 (1980-81) *Regional utvikling og distriktspolitikk*. Det varsles om at en heretter vil søke å samordne meldingsarbeidet slik at Stortinget med om lag 4 års mellomrom kan behandle regional planlegging og distriktspolitikk i sammenheng.

En slik samordning skjedde innenfor en og samme melding 4 år etter, ved at St.meld. nr. 67 (1984-85), *Regional planlegging og distriktspolitikk* ble utarbeidet av Kommunal- og

arbeidsdepartementet i samarbeid med Miljøverndepartementet.

Om man ser disse relativt omfattende stortingsmeldingene fra første halvdel av 1980-tallet under ett, kan de sies å bære preg av at den første og mer turbulente oppbyggingstiden er et tilbakelagt stadium, og at arbeidet nå har gått inn i et roligere farvann. Selv om de dristige politiske grep for å iverksette de restriktive virkemidlene fra 1970-tallet uteblir, ligger det betydelige muligheter i de positive utbyggingsvirkemidlene som nå er inne på statsbudsjettet. Utfordringen ligger i å utnytte disse best mulig, og å bygge ut et faglig og administrativt apparat sentralt og i fylkene som best mulig ivaretar disse mulighetene.

Bred tverrpolitisk støtte til bruk av positive virkemidler

Selv om det var partipolitisk uenighet om bruken av de restriktive virkemidlene, var det en bred tverrpolitisk støtte til de distriktpolitiske målsettingene. Dette innebar også en solid støtte til å sette inn positive virkemidler, som særlig hadde næringslivet og kommunene i utbyggingsområdene som målgruppe.

Melding nr. 55 fra 1981 gir en bred oversikt over den regionalpolitiske problembakgrunn, over det virkemiddelapparat som faktisk og potensielt står til disposisjon og om arbeidets organisering sentralt, regionalt og lokalt. Hovedmålet er "å bevare hovedtrekkene i det nåværende bosettingsmønsteret". Ambisjonsgraden antydes med henvisning til at en gjennom bruken av virkemidler skal "søke å påvirke lokaliseringen av næringsvirksomhet slik at flest mulig kan få inntektsgivende arbeid innen rimelig reiseavstand fra hjemmet". Det legges vekt på regional og lokal medvirkning i utbyggingsarbeidet, bl.a. gjennom fylkeskommunale næringssselskaper og kommunalt tiltaksarbeid, og det åpnes

bl.a. adgang for at kommunale næringsfond kan nyttes til å lønne nødvendig administrativ hjelp i tiltaksarbeidet.

Som et apropos til målsettingen om å bevare bosettingsmønsteret kan nevnes at det i stortingsmelding nr. 27 fra 1972, som var lagt fram 9 måneder før EF-avstemningen samme år, var anført at det etter regjeringens syn "ikke er noe mål i seg selv å bevare et bestemt bosettingsmønster". Det er "befolkningens velferd som må være rettesnoren for utformingen av det framtidige bosettingsmønster". Når målformuleringen i senere meldinger ble endret til "å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret", kan dette muligens ses som et resultat av de økte distriktpolitiske ambisjoner etter folkeavstemningen.

Den neste melding, nr. 67 fra 1985, som omfattet både regional planlegging og distriktpolitikk, forteller om en betydelig aktivitetssøkning innenfor det distriktpolitiske arbeidsfeltet. Ved siden av "å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret" er målet for den regionale utviklingen også å arbeide for å "sikre likeverdige levekår for folk i alle deler av landet". I denne formulering gjentas altså henvisningen til "befolkningens velferd" fra 1972. Man ser at hensyn til *utvikling og fordeling* (likeverdige levekår) her er sidestilt.

Det sies videre at sektorsamordning og regional planlegging alene ikke vil være tilstrekkelige virkemidler for å få til en ønsket regional utvikling. I overskuelig framtid vil det i tillegg være behov for en særskilt politisk innsats for å rette opp skjevheter i levekår mellom ulike deler av landet, spesielt gjennom å sikre tilgang på inntektsgivende arbeid. Målet for distriktpolitikken er å bidra til å utvikle vekstkraftige bedrifter og lokalsamfunn.

Den regionale planleggingen i kommuner, fylker og på nasjonalt nivå ses på som et sentralt virkemiddel for en effektiv samord-

ning av de samlede ressurser som settes inn for å oppfylle de regional- og distriktpolitiske mål. Som en kommentar i ettertid kan det anføres at mulighetene for å medvirke til å nå regional- og distriktpolitiske mål gjennom planlegging og samordning, sannsynligvis ville ha vært større dersom den regionale planlegging hadde fått bli i det departement som hadde hovedansvaret for distriktpolitikken.

Med støtte i vurderinger foretatt av det s.k. Bygdeutvalget, som la fram sin innstilling i 1984, vises det til at de økonomiske virkemidlene i distriktpolitikken er relativt rimelige og effektive, samfunnsøkonomisk sett. Bygdeutvalget hadde videre gått inn for at prosjekter innenfor alle næringer og bransjer bør ha de samme muligheter til å bli støttet gjennom distriktpolitiske virkemidler, dersom de tilfredsstiller kravet om varig og lønnsom sysselsetting.

Satsing på kompetanse

I tillegg til å stimulere investeringer og nye arbeidsplasser i distriktenes næringsliv gjennom økonomiske insentiver, legger meldingen vekt på å stimulere lokal utvikling gjennom "myke investeringer". Stikkordet er her *kompetanse*: "Kvalifikasjonsutvikling i lokalt næringsliv, med sikte på å utvikle solid lokal og regional kompetanse, er den store utfordringen i det distriktpolitiske arbeidet framover".

Denne angrepsmåten hadde bred forankring i den forskning og de nye forskningsperspektiver som vokste fram på denne tiden, kjennetegnet bl.a. av stikkord som *"bottom up"*, *lokal forankring*, *selvrespekt- og selvtilitstrategier* og *lokal næringspolitikk*. Disse perspektiver ble bl.a. utviklet og formidlet gjennom det nordiske samarbeidsorgan NordREFO (Nordisk institutt for regionalpolitisk forskning), som igjen var støttet av NÄRP (Nordiska ämbetsmannsgruppen for regionalpolitikk) under Nordisk Ministerråd.

Avdelingen deltok aktivt i dette arbeidet, som var en viktig formidlings- og samarbeidsarena mellom de nordiske lands forskningsmiljøer og regionalpolitiske myndigheter fra NordREFO ble etablert i 1967 til instituttet ble lagt ned i 1997.

På virkemiddelsiden ga den nye vektlegging av "myke" investeringer seg utslag i en økt prioritering av tilskudd til bedriftsutvikling, bl.a. til produktutvikling, markedsføring, økonomistyring og kompetanseoppbygging. Det ble også ansett som viktig å bidra til organisasjonsutvikling i bedriftene for å styrke grunnlaget for en fortløpende omstilling og fornyelse. Små og mellomstore bedrifter ble ansett som en viktig målgruppe for kunnskaps- og kompetanseformidlende tiltak. For å øke antallet nyetableringer ble det innført etableringsstipend, mens egne virkemidler ble satt inn for å øke kvinneandelen blant nyetablerere. Særlig i deler av landet hvor næringslivet er svakest og de langsiktige sysselsettingsproblemene størst, ble det ansett som naturlig og viktig at kommunene arbeidet målrettet for utvikling av næringslivet. Over statsbudsjettets kapittel for kommunal tilrettelegging for næringsvirksomhet ble det åpnet adgang til å støtte kommunalt tiltaksarbeid.

Gjennom tilskudd til kommunale grunnlagsinvesteringer, som hadde vært gitt fra sist på av 1960-tallet, var det bidratt til å legge fysisk til rette for ny næringsvirksomhet, noe som var av særlig betydning i kommuner med et svakt utviklet næringsliv. Denne tilskuddsordning ble senere utvidet til å omfatte tilskudd til stedsutvikling, der det ble gitt bidrag til å ruste opp lokale og regionale sentra med sikte på å øke deres attraktivitet og funksjonsdyktighet. Gjennom et eget prøveprogram for utvikling av privat tjenesteyting i distriktene (PTD-programmet) ble utbyggingen av det lokale tjenestetilbud søkt stimulert, også gjennom forsøksprosjekter som involverte de frivillige foreninger og

organisasjoner i den uformelle eller “tredje” sektor. Dette inngikk i et bevisst arbeid for å vri virkemiddelbruken over fra den stagnende industrisektoren til de ekspansive tjenesteytende næringene.

Også den regionale forskningsmessige infrastruktur ble sett på som viktig. Regionale forsknings- og utviklingsmiljøer ble ansett å spille en viktig rolle både i forskningspolitisk og distriktspolitisk sammenheng. Regionale høyskoler og regionale forskningsstiftelser ble ansett å utgjøre et viktig supplement til de nasjonale forskningsmiljøer. Sammen med øvrige teknisk-merkantile kompetansmiljøer ble de ansett “å være av avgjørende betyd-

ning for gjennomføring av en distriktspolitikk som ser kompetanseheving og kvalifikasjon-utvikling i det lokale næringsliv som en hovedutfordring”. Til tross for motstand fra vedkommende fagdepartement, ble det gitt tilskudd til regionale forskningsstiftelser i 1985. Fra budsjettåret 1986 ble det gjennom en egen “regionalbevilgning” åpnet adgang til å støtte oppbyggingen av regionale kompetansmiljøer og regionale kompetansesentra. En oponsjonskampanje, “*Ut av trengselen*” ble lansert, og det ble sammen med Distriktenes utbyggingsfond iverksatt flere bransjeprogrammer, som tok sikte på styrke kompetansen i næringslivet i distriktene bl.a. gjennom nettverksbygging.

Oppsummering:

1980-årene - interessante utfordringer for utbyggingsmyndighetene

Av framstillingen foran er det lett å forestille seg at den distriktspolitikk og den regionale planlegging som tok form i løpet av 1980-årene, bød på mange interessante arbeidsoppgaver og utfordringer for det faglige og administrative apparat som hadde som oppgave å utforme og iverksette den politikk som ble ført. Dette gjaldt arbeidet på alle nivåer, fra den kommunale tiltaksarbeider til embeds- og tjenestemenn i Kommunal- og arbeidsdepartementet. Fullmaktsrammene for fylkeskommunene til å avgjøre søknader til Distriktenes Utbyggingsfond ble gradvis utvidet. Samfunnsmessige prioriteringer på fylkesnivå og arbeidet med strategiske næringsplaner ble i de fleste fylkeskommunene lagt under fylkesplanleggingen.

Kommunal- og arbeidsdepartementet og Distriktsutbyggingsavdelingen hadde sammen med Distriktenes Utbyggingsfond en nøkkelrolle i dette arbeidet. Foruten

ansvaret for stortingsmeldinger, utredninger og budsjettarbeid utførte avdelingen utredninger og saksforberedelse og forvaltet tilskuddsordninger. Dette ga en bred kontaktflate til andre myndigheter og til brukere både blant bedrifter og blant kommuner og fylkeskommuner. Gjennom medvirkning og representasjon i prosjektutvalg, programstyrer og forskningsprogrammer, og som oppdragsgiver for utredninger og forskningsprosjekter fikk avdelingen førstehånds kunnskaper om næringslivsspørsmål og samfunnsspørsmål generelt og utbyggingsspørsmål spesielt. I denne type utviklingsarbeid, der prøving og feiling alltid vil utgjøre en normal del av prosessen, var den kompetanse som her ble opparbeidet til stor nytte.

Som i ethvert arbeidsfellesskap oppsto det i Distriktsutbyggingsavdelingen en avdelingskultur og en sterk korpsånd, preget av at den enkelte medarbeider naturlig identifiserer seg med de oppgaver som avdelingen var satt til å løse. Gjennom 1980-årene utviklet avdelingen en utpreget “proaktiv” og utvi-

klingsorientert arbeidsstil, som skilte seg fra det som kan regnes som vanlig og typisk departementsarbeid, og som kjennetegnes av implementering og forvaltning på grunnlag av et nærmere avgrenset lovverk. Dette framgår bl.a. av en utredning fra Statskonsult fra 1988, der det vises det til at avdelingen har “et særpreg og et fagmiljø som skiller seg fra” tilsvarende enheter i Næringsdepartementet, som avdelingen den gang var vurdert overflyttet til. Det kan føyes til at det samme departement etter sigende ikke så alt for lyst på at Distriktsutbyggingsavdelingen eventuelt skulle følge med på lasset, dersom Distriktenes Utbyggingsfond ble overført til Næringsdepartementet. Videre bør det nevnes at den daværende leder hadde stor betydning for den slagkraft som avdelingen utviklet.

Avdelingen arbeidet på flere fronter for å medvirke til en bedre distriktsprofil innenfor nasjonale politikkområder. Dette skjedde ikke uten dels betydelig motstand fra de ulike “sektorforsvarere”, forankret dels i fagmiljøer kjennetegnet av andre forståelsesrammer og andre faglige vinklinger. Eksempelvis har man innenfor den sosialøkonomiske fagtradisjon lett for å betrakte nasjonen som “ett

punkt” i terrenget, samtidig som man har en tendens til å se bort fra den geografiske dimensjon og geografisk mangfold.

Overfor *arbeidsmarkedspolitikken*, som først og fremst er opptatt av konjunktursvingningene i arbeidsmarkedet, var avdelingen opptatt av å betone mer langsiktige og strukturelle regionale utviklingstrekk, mens det overfor departementets Kommunalavdeling var viktig å betone betydningen for regional utvikling av de statlige overføringene til kommuneforvaltningen. Overfor *næringspolitikken*, som tradisjonelt betoner bransjevise forhold og ofte ikke forholder seg til ulikheter i geografisk bestemte forutsetninger, var det viktig å argumentere for en regionalt tilpasset vekstpolitikk. Også overfor den regionale planlegging, forankret i Miljøverndepartementet oppsto det over tid en konkurranse mellom *utbyggings-* og *planleggingsperspektivet*, som kan illustreres gjennom stikkordene *handling* kontra *prosess* og senere også *vekst* kontra *vern*. Til tross for en god del seire var det ikke til å unngå at arbeidet mange ganger inntok en “sisyfos”-karakter, og det var da god støtte i en aktiv avdelingskultur!

Nye tider og nye vinder

De strukturendringer som utgjør del av den moderniseringsprosess som samfunnet har gjennomgått gjennom hele dette århundret, har en åpenbar geografisk dimensjon: De ledsages av en sentraliserings og urbaniseringsprosess som ikke i noe land har latt seg stanse gjennom offentlige styringstiltak. Når man likevel i Norge som i andre vestlige land har søkt å influere på denne prosessen, er det ut fra en erkjennelse av at det vil være bedre å forbygge problemer gjennom å influere på prosessens tempo og retning, fremfor

utelukkende å være henvist til å forholde seg til de problemer som oppstår som resultat av strukturendringene. I vårt land vil disse problemene i siste instans måtte fanges opp gjennom det sosiale sikkerhetsnett.

Hvor langt samfunnet skal gå i retning av å ta et ansvar i relasjon til individer og lokalsamfunn som kommer negativt ut i denne endringsprosessen, vil alltid være et moment for diskusjon. Oppfatninger om dette vil ikke bare følge partipolitiske skillelinjer, men vil

også endres over tid, og vil være influert av overordnede ideologisk orienterte tankestrømmer og “vinder i tiden”.

Med vårt lands geografiske særdrag har det i etterkrigstiden vært en utfordring å bygge opp et velferdssamfunn som omfatter hele landet, samtidig som strukturendringene har gitt opphav til nye regionale ulikheter i inntekter og levekår. Sett i ettertid kan dette sies å ha lyktes rimelig bra. I offentlig regi er det gjennom det siste halve århundret bygget ut en infrastruktur for kommunikasjoner og annen fysisk infrastruktur sammen med et grunnleggende tilbud av velferdstjenester, som bidrar til at befolkningen får dekket grunnleggende behov for tjenester innen bl.a. utdanning, helsetjenester, sosiale tjenester og samferdsel. Likeledes har det gjennom sosiale trygder og offentlig næringsstøtte vært sikret en viss minsteinntekt uansett bosted, til enkeltpersoner og husholdninger.

Denne utvikling kan neppe sies å være resultat av en styrt og samordnet planlegging, der ulike offentlige myndigheter har medvirket til utbyggingen av et landsdekkende service- og velferdstilbud. For uten å reflektere en historisk betinget “maktbalanse” mellom de ulike deler av landet, er den utbygging som har skjedd også resultat av egalitære holdninger som har gjennomsyret norsk politikk siden gjennombyggingen tok til etter den andre verdenskrig. Siden 1970-årene har også landets oljeinntekter bidratt til å muliggjøre en desentralisert utbygging på landsbasis.

Den synlige del av det “isfjell” som denne egalitære tradisjon i norsk politikk har utgjort gjennom de siste 50 årene, fikk under 1950- og 60-årene navnet *distriktsutbygging*. På 1960-tallet kom en mer helhetlig planleggingsambisjon til under betegnelsen *regional planlegging*. Begge disse begrepene ser i dag ut til å bli fanget opp under begrepsparet *distrikts- og regionalpolitikken*.

De første eksplisitte virkemidler som ble satt inn i distriktsutbyggingen, var naturlig nok preget av den økonomisk-politiske tenkning fra etterkrigstiden som de var sprunget ut av. På denne bakgrunn var det kanskje ikke så overraskende at man tenkte “gulrot” og “pisk” samtidig: Mange mente at virkningen av finansielle insentiver i form av gunstige finansieringsordninger for bedrifter kunne forsterkes ved å sette inn restriktive virkemidler i form av obligatorisk lokaliseringsveiledning og bruk av etableringssamtykke overfor de samme bedriftene.

I ettertid er det lett å se at på 1970-tallet var tenkningen i ferd med å sprengte rammene for de reguleringsvirkemidler som til da hadde preget etterkrigstidens økonomiske politikk. Dette var ikke noe særnorsk fenomen, men heller snakk om internasjonale trender som også ble fanget opp i Norge. Fra slutten av 1970-årene og innover i 1980-årene var *deregulering* tidens parole. Landets konkurranseevne og økonomiske vitalitet skulle sikres ved å løsne på reguleringsbånd som hittil hadde hemmet utfoldelse.

Denne dereguleringsbølge fikk også konsekvenser for de restriktive distriktpolitiske virkemidler som var blitt innført på 1970-tallet. Men fortsatt var det bred tverrpolitisk støtte for å opprettholde virkemidler som diskriminerte positivt til fordel for geografiske områder der myndighetene ønsket å stimulere utviklingen. En slik distrikts- og regionalpolitikk ble ikke bare akseptert, men ble også intensivert i løpet av 1980-årene. Positiv diskriminering til fordel for perifere regioner og avgrensede problemregioner utgjør for øvrig en viktig del av EUs regionalpolitikk på 1990-tallet, slik den har kommet til uttrykk gjennom de senere års ulike strukturfondprogrammer.

Mot slutten av 1980-årene begynte det imidlertid å blåse nye internasjonale vinder som også kom til å prege det norske politiske

landskap. Inspirert av nye paroler som bl.a. hadde utspring fra trendsettere ved OECD i Paris og den sk. “public management-skolen”, var de nye stikkord som skulle få fart på den økonomiske utvikling *markedsorientering, konkurranseutsetting, privatisering og et klarere skille mellom politikk og administrasjon*. Tidligere offentlige monopoler skulle stimuleres til økt effektivitet gjennom å møte konkurranse i markedet. En slankere offentlig sektor skulle bidra til bedre ressursutnyttelse og en mer effektiv samfunnsøkonomi, i en endringsprosess bl.a. framtvinget av nye internasjonale konkurransevilkår i en stadig mer globalisert økonomi.

En slik markedsorientering kunne samtidig gi opphav til større regionale ulikheter, ved at det ble vanskeligere for myndighetene å sikre et akseptabelt tjeneste- og velferdstilbud som hittil hadde utgjort et grunnlag for velferdssamfunnet. Når statlige tjenestetilbud innenfor bl.a. post, tele og samferdsel skilles

ut som egne selskaper og konkurranseutsettes, reduseres samtidig myndighetenes styringsmuligheter. Tidligere var det i større grad mulig å sikre akseptable minstestandarder gjennom intern kryss-subsidiering innen den enkelte sektor, i favør av geografisk “tynne” markeder.

Også de selektive distriktpolitiske virkemidlene som så langt hadde samlet bred tverrpolitisk støtte, kom i økende grad under press under de nye vinder. Selv om det med visse forbehold om like konkurransevilkår fortsatt er akseptabelt for nasjonale myndigheter å diskriminere positivt til fordel for bestemte geografiske områder, jfr. EUs regionalpolitikk, vil dette i økende grad måtte skje eksplisitt og “synlig”, noe som kan vise seg vanskelig å organisere fram og gjennomføre i praksis. Denne prosessen utfordrer videre den tverrpolitiske enighet som norsk distriktpolitikk så langt hadde kunnet støtte seg til.

Norsk distriktpolitikk inn i 1990-tallet

St.meld. nr. 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling

Den neste regionalmelding, som ble lagt fram i mars 1989, inneholdt en omfattende oppsummering av den distriktpolitikk - her kalt “politikk for regional utvikling” - som hadde vokst fram i løpet av den siste 10-årsperiode. Behovet for en videreføring av distriktpolitikken begrunnes inngående. Det anføres samtidig at den økonomiske utvikling gjør det nødvendig å effektivisere distrikts- og regionalpolitikken for å kunne møte de utfordringer som springer ut av den økende regionale ubalanse.

Meldingen holder fast ved målet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levekår i alle deler av landet. Samtidig signaliseres en mindre

entydig distriktsprofil ved henvisning til at det innenfor regionalpolitikken også er behov for en styrket innsats i de større byregionene som følge av miljøproblemer, arealkonflikter og sosiale skjevheter. I et eget kapittel utarbeidet av Miljøverndepartementet omtales den regionale planleggings medvirkning ved gjennomføring av en politikk for regional utvikling, som redskap for samordnet regional styring.

Meldingen har et analytisk grep, der vilkårene for en *realistisk* politikk for regional utvikling diskuteres åpent. Tunge samfunnsmessige endringsprosesser bestemmer hovedtrekkene i den regionale utvikling, og en realistisk politikk vil forutsette at man kommer i inngrep med disse. Dette forutsetter bl.a. samordning av sektorpolitikk med regionale konsekvenser. Også næringspoli-

tikkens regionale konsekvenser må iakttas.

Innenfor det virkemiddelarsenal som avdelingen har ansvaret for, foreslås ingen nye virkemidler. Det satses på en mer målrettet bruk av den del av de eksisterende virkemidler som har vist seg å gi best resultater. Dette gjelder bl.a. tiltak som fremmer omstilling og nyskaping, forskning og kompetanseutvikling, utnyttning av distriktenes naturressurser og en infrastruktur som ivaretar velferds- og trivselshensyn. Meldingen går inn for en fortsatt desentralisering av myndighet og ansvar innenfor distriktspolitikken til fylkeskommuner og kommuner. En sterkere kobling mellom lokale og regionale myndigheters avgjørelsesmyndighet og deres ansvar vil kunne gjøre distriktspolitikken mer effektiv. Samtidig må det i noen grad aksepteres at en utstrakt desentralisering kan resultere i økte regionale forskjeller.

Et implisitt hovedbudskap i meldingen er at en *realistisk* politikk for regional utvikling forutsetter inngrep med de tunge endringsprosessene i samfunnet. Hva gjelder den "sektor" som Kommunal- og arbeidsdepartementet gjennom Distriktsutbyggingsavdelingen har budsjettansvar for, og derved mulighet til å påvirke direkte, legges det opp til en videreføring og effektivisering av virkemiddelbruken, bl.a. gjennom større vektlegging av mål- og resultatstyring.

Fra DU til SND

De første tegn på at de nye signaler i retning av "mindre stat - mer marked" kunne få konsekvenser for norsk distriktspolitikk, ble synlige i andre halvdel av 1980-årene. Den nye statsfinansielle situasjon som inntraff etter oljeprisfallet i 1986 og den etterfølgende uro på finansmarkedene, førte til at også statsbankene fikk et kritisk blikk rettet mot seg.

Distriktenes Utbyggingsfond, som hadde

utvidet sin virksomhet betydelig i løpet av 1980-tallet med fylkeskommunene som en stadig viktigere medaktør gjennom økte fullmaktsrammer, fikk sin del av denne oppmerksomheten. Finansiering av industri hadde gjennom årene alltid utgjort en stor andel av fondets virksomhet. Samtidig hadde det vokst fram en rekke landsdekkende statlige finansieringsordninger for industri, som sorterte under Industri- og senere Næringsdepartementet. Viktige aktører var her den halvstatlige Industribanken, Industriefondet, Småbedriftsfondet (for Sør-Norge) og Norges Teknisk Naturvitenskapelig Forskningsråd, som forvaltet en rekke utviklingsprogrammer for industrien.

Gjennom årene hadde Distriktenes Utbyggingsfond fungert som et supplement til de landsdekkende finansieringsordningene, ved å bidra til en klarere distriktsprofil på den samlede statlige finansieringsbistand både til industrien og til andre næringer. Fondet avlastet samtidig i noen grad de nasjonale ordningene fra forpliktelser overfor distrikts-hensyn som de ellers ville ha hatt. Behovet for et slikt supplement hadde imidlertid lenge vært omstridt blant nasjonale institusjoner, som mente at det ville være mer rasjonelt om de nasjonale ordningene i stedet ble gitt en ønskelig distriktsprofil. I tillegg kom hensynet til effektivitetsgevinster, som man mente kunne oppnås gjennom sammenslåing av finansieringsordninger.

Med utgangspunkt i en gjennomgang av statsbankene foretatt av Statskonsult, ble spørsmålet om samordning av distrikts- og næringspolitikken behandlet på regjeringsnivå i september 1986. I september året etter ble det på regjeringsnivå uttalt at det var maktpåliggende å få til en best mulig samordnet forvaltning av de virkemidler som rettet seg direkte mot næringslivet. Regjeringen anså at det på det tidspunkt ikke var aktuelt å foreslå ansvaret for Distriktenes Utbyggingsfond overført til Næringsdepartementet. Det

ble imidlertid vedtatt å sette i gang en utredning under ledelse av statssekretæren i Næringsdepartementet, supplert med statssekretærene fra Statsministerens kontor, Finansdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet. Innen 1. juli 1988 skulle det legges fram en tilråding om samordning av distrikts- og næringspolitikken. Den utredning som ble lagt fram, beskrev arbeidsdelingen mellom aktuelle institusjoner og alternative modeller for forvaltningen av distriktstiltak rettet mot næringslivet, herunder DU. Utredningen inneholdt imidlertid ingen tilrådingen.

Et offentlig utvalg med Per Kleppe som leder, som hadde i oppdrag å utrede penge- og kredittpolitikken, framholdt i sin innstilling av februar 1989 at det burde vurderes om det burde skje en sammenslåing mellom Industribanken, Industrifondet, Småbedriftsfondet, Landbruksbanken, Fiskarbanken og Distriktenes Utbyggingsfond. Regjeringen Syse fremmet i september 1990 en proposisjon med forslag til omorganisering av virkemiddelapparatet underlagt Næringsdepartementet gjennom opprettelsen av et nytt Næringsfond A/S. Etter regjeringsskiftet samme høst ble dette forslaget imidlertid trukket tilbake.

Spørsmålet om en sammenslåing, som nå også innbefattet Distriktenes Utbyggingsfond, ble imidlertid fremmet på nytt av den nye Ap-regjeringen våren 1991. Saken var først blitt drøftet av en arbeidsgruppe nedsatt av samarbeidskomitéen mellom LO og DNA, ledet av stortingsrepresentant Gunnar Berge. Arbeidsgruppen foreslo i mars 1991 bl.a. opprettet en institusjon for nærings- og distriktsutvikling. I Revidert nasjonalbudsjett for 1991 ble det varslet at man tok sikte på å legge fram forslag om sammenslåing av Industribanken, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Distriktenes Utbyggingsfond i forbindelse med statsbudsjettet for 1992. Det ble anført at hensikten med en slik sammenslåing var å få til en effektivisering av virke-

middelapparatet, samtidig som den skulle gi en større oversiktighet for brukerne.

Det ble nedsatt en statssekretærgruppe under ledelse av statssekretæren ved Statsministerens kontor, Bjørn Skogstad Aamo, som fikk i oppgave å utarbeide et høringsnotat med nærmere detaljer til forslaget. I notatet, som forelå i oktober 1991, foreslås Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) etablert som et statsforetak administrativt underlagt Næringsdepartementet, og ledet av et styre og en direktør. Dette ville bl.a. avskjære den mulighet for politisk påvirkning i relasjon til enkeltsaker, som hittil hadde vært til stede overfor Distriktenes Utbyggingsfond.

Forslaget ble under høringen støttet av bl.a. LO og NHO, som også gikk imot at fylkeskommunene fortsatt skulle ha ansvar for å behandle bedriftsrettede søknader om lån, garantier og tilskudd. En lovproposisjon ble fremmet i april 1992, og det nye SND kom i drift i januar 1993. SND videreførte i utgangspunktet de låne-, garanti- og tilskuddsordninger og den programvirksomhet som tidligere hadde sortert under Distriktenes Utbyggingsfond.

Strengere kriterier for bruken av virkemidlene

I den forrige regionalmeldingen fra 1989 var det vist til at styring av virkemiddelbruk gjennom detaljerte regelverk var en lite effektiv styringsform. I stedet burde det anvendes mer mål- og resultatorienterte styringsprinsipper.

For å styrke motivasjonen til å utnytte virkemidlene på en mest mulig målrettet og effektiv måte, ble ordningen med *lokalt tapsansvar* innført i 1991. Ordningen ville gi en klarere kobling mellom fylkeskommunenes myndighet til å innvilge lån og ansvaret for tap på de samme låneengasjementene.

Årlige tap ut over 30%, senere 25% av utestående lån skulle heretter dekket av fylkeskommunene selv. Mål- og resultatstyringen ble samtidig satt i system ved at 15 pst. av den årlige beløpsramme som ble stilt til disposisjon for fylkeskommunene, ble holdt tilbake og deretter tildelt fylker som best innfridde nærmere bestemte kriterier for bruken av midlene.

St.meld. nr. 33 By og land hand i hand. Om regional utvikling

St.meld. nr. 33 for 1992-93, som ble lagt fram i mars 1993, var skrevet mot en bakgrunn kjennetegnet av svake konjunkturer, en høy landsomfattende arbeidsledighet og regionale utviklingsproblemer som var i ferd med å anta en landsomfattende karakter. Dette kan muligens forklare hvorfor meldingens distriktsprofil avviker markert fra tidligere regionalmeldinger. I den forutgående St. meld. nr. 11 (1991-92) *Norge trenger storbyene* hadde Regjeringen varslet om at den i den kommende regionalmelding ønsket "å anlegge et mer helhetlig perspektiv, der storby- og byutvikling kan plasseres inn i en samlet framstilling av regional utvikling og regionalpolitikk". Et flertall i stortingskomitéen sa seg enig i dette.

Meldingen legger opp til en "helhetlig regionalpolitikk" som skal bidra til å utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet. For distriktpolitikken gjentas at det overordnede mål er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Som en av kapitteloverskriftene sier, er det imidlertid en krevende oppgave å skulle snu sentraliseringstendensene.

Meldingen går inn for fortsatt bruk av både kapitalstøtte og arbeidskraftstøtte for å fremme utbygging av næringsvirksomhet i distriktene. Som nytt virkemiddel forslås innført støtte til investeringer i små- og mellomstore bedrifter også i sentrale strøk. Fylkeskommunene skal fortsatt ha en sentral

rolle i arbeidet med næringsutvikling i distriktene. Innsatsen rettet mot nyetablerere skal intensiveres og forberedes, ordningen med etablererstipend ble gjort landsdekkende og omstillingsbevilgningene skulle også kunne nyttes i kommuner som ligger utenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Etabløringsloven ble foreslått opphevet.

Det understrekes videre betydningen av at det tas regionale hensyn i sektorpolitikken, og at staten tar regionale hensyn ved lokalisering av egen virksomhet. For øvrig legger meldingen opp til en videreføring av den "lille" distriktspolitikken, med de skjerpede krav til avkastning og lønnsomhet som fulgte av innføringen av lokalt totalansvar og av tilsvarende krav som etter hvert ble praktisert i det nye SND.

Uro rundt SND og fylkeskommunenes rolle

I følge Lov om SND skal fondet ha til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig. Av formålsparagrafen (§1) framgår klart at SND skal ha både en næringspolitisk og en distriktspolitisk funksjon. Med bakgrunn i formålsparagrafen vedtok SNDs styre som overordnet mål for virksomheten at SND skal bidra til økt verdiskaping i norsk næringsliv. Dette skulle skje gjennom tilførsel av kapital og iverksettning av andre tiltak som fører til bedre konkurranseevne og lønnsomhet, økt nyskaping og bedre utnyttelse av landets ressurser. I denne målformuleringen har distriktspolitikken, som det framgår, ikke fått noen eksplisitt plass.

Da SND ble etablert i 1993, skjedde det ingen endringer i det regionale apparat, som hadde fått vide fullmakter i det tidligere DU-systemet. I desember 1994 oppnevnte imidlertid Næringsdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet en

interdepartemental arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere det som nå utgjorde SNDs regionale forvaltningsapparat. I arbeidsgruppens rapport, som forelå tre måneder senere, foreslo et flertall at SND skulle få avdelingskontorer i alle fylker. Disse skulle bl.a. overta den avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker som hittil hadde vært delegert til fylkeskommunene. Forslaget møtte politisk motstand, men er senere gjennomført for de fleste fylkers vedkommende gjennom den s.k. "Nord-Trøndelagsmodellen", der SND har avgjørelsesmyndigheten i enkeltsaker mens fylkeskommunene får utvidet sitt strategiske ansvar for den samlede virkemiddelbruken.

Den omorganisering som førte til etableringen av SND, ble snart omstridt. De første årene etter at SND kom i drift lot det også til at de som hadde fryktet at omorganiseringen ville føre til en svekket distriktsprofil på virkemidlene, hadde fått rett. Også i Kommunal- og arbeidsdepartementets administrasjon var det misnøye med at Kommunalministeren, som konstitusjonelt ansvarlig for de distriktpolitiske virkemidlene som SND forvaltet, hadde for liten innflytelse over måten disse virkemidlene ble brukt på. Den misnøye som bygget seg opp i politiske miljøer og i distriktene førte til at Stortinget våren 1996 ba om å få lagt fram, innen utløpet av stortingsperioden, en melding om SNDs virksomhet, der det ble evaluert hvilken utstrekning SND hadde oppfylt de mål som var blitt satt da SND ble etablert.

En evaluering, som ble utført av Stiftelsen for nærings- og samfunnsforskning (SNF) i Bergen og lagt fram i februar 1997, konkluderte med at SND hadde oppfylt disse målene. Evalueringsrapporten foreslo de distriktsrettede virkemidlene integrert i de landsdekkende låne- og tilskuddsordningene. Kommunal- og arbeidsdepartementet fant imidlertid grunn til, i et brev til SNF, å påpeke betydelige svakheter ved evalueringen, som etter departementets oppfatning

ikke hadde tatt utgangspunkt i at SND både har en næringspolitisk og distriktpolitisk funksjon å utføre. I den etterfølgende St.meld. nr. 51 (1996-97) *Om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond* slår Næringsdepartementet under ny politisk ledelse fast at distrikts hensyn står i en særstilling blant de samfunnsmessige hensyn som SND skal ivareta, og at distriktpolitikken skal være en prioritert oppgave for hele SNDs administrasjon og ved forvaltningen av samtlige virkemidler.

Budsjettrammene for SND og andre statsbanker er blitt redusert i de senere årene, i den hensikt å lette presset på norsk økonomi. Dette har samtidig hatt som konsekvens at SNDs muligheter til å medvirke ved finansiering av utviklingsprosjekter har vært beskåret, også i deler av landet der pressproblemene har vært mindre påtagelige.

St.meld. nr. 31 (1996-97) Om distrikts- og regionalpolitikken

Den siste regionalmeldingen, som ble lagt fram i mars 1997, kjennetegnes av en mer markert distriktsprofil enn den forutgående meldingen. Det regionale problembildet er også endret i løpet av de 4 årene som er gått. Erfaring viser at distriktene tjener som et "magasin" for ledig arbeidskraft under perioder med svake konjunkturer og høy arbeidsledighet. Når konjunkturerne bedrer seg, flytter den ledige arbeidskraften naturlig til de deler av landet der det er arbeid å få. Resultatet blir økt fraflytting fra deler av landet som kan by på færre nye jobber. Meldingen karakteriserte de langsiktige konsekvensene av en vedvarende fraflytting som urovekkende. I perioden 1986-96 hadde mer en halvparten av landets kommuner hatt nedgang i folketallet. I 50 kommuner var nedgangen større enn 10 prosent, mens 12 kommuner hadde en nedgang større enn 15 prosent.

Meldingen gjentar at målet er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å utvikle robuste regioner i alle deler av landet. For å oppnå dette trengs det en ekstrainnsats i visse regioner. Meldingen går inn for at de mest perifere deler av landet ("utkantstrøk") skal gis en ekstra prioritet i distrikts- og regionalpolitikken. En nyhet er introduksjonen av *regionale utviklingsprogrammer*, som fylkeskommunene skal utarbeide for å påvirke utviklingen i samsvar med fylkeskommunenes egne ønsker. Slike programmer skal ikke bare være bestemmende for bruken av de statlige utbyggingsvirkemidler som fortsatt står til fylkenes disposisjon. Programmene skal også påvirke prioriteringene av andre statlige distrikts-, nærings- og arbeidsmarkedspolitiske virkemidler. For første gang tas distinksjonen mellom den "lille" eller "smale", og den "store" eller "breie" distrikts- og regionalpolitikken i bruk i en stortingsmelding.

Etter regjeringsskiftet i oktober 1997 har den nye politiske ledelse i det nå omdøpte Kommunal- og regionaldepartementet satset på å intensivere den utkantsatsing som var varslet i den siste regionalmeldingen. Administrativt har en satset på å bygge opp Regionalpolitisk avdelings kapasitet for å influere på den den "brede" distrikts- og regionalpolitikken gjennom etablering av en egen seksjon for dette formålet.

Regional utvikling gjennom 30 år - problemer og utfordringer

Regionalpolitisk avdeling, som den heter etter 1993, har vært tillagt den oppgave på vegne av Regjeringen å være faginstans i forhold til de regionale utviklingsproblemer i det norske samfunnet. Dette har ikke vært noen enkel oppgave. De grunnleggende utfordringer knyttet til de strukturelle endringer som samfunnet gjennomgår, og de tilhørende regionale og lokale ubalanseproblemer, har ikke blitt mindre gjennom de 30

år som avdelingen har eksistert. Synet på hvordan disse problemene kan og bør møtes gjennom samfunnsmessige inngrep og virkemidler, har derimot endret seg mye gjennom denne perioden.

De første ti årene var preget av det man i ettertid kan kalle etterkrigstidens styringsoptimisme og tro på at utviklingen og markeds-kreftene lar seg påvirke, dersom det settes inn sterke nok virkemidler. Gjennom 1970-årene bød innføringen av nye virkemidler på interessante utfordringer for avdelingens medarbeidere, mens iverksettingen av særlig de restriktive virkemidlene også bød på uforutsette problemer. Styringsoptimismen var blitt adskillig avdempet ved inngangen til 1980-årene. Tverrpolitisk enighet om satsing på positive utbyggingsvirkemidler i den "lille" distriktspolitikken ga imidlertid grobunn for omfattende eksperimenter og kreative satsinger, der stikkordene var kompetanseoppbygging og "myke investeringer" som middel til å styrke distriktenes næringsliv. Det er lett å se at dette må ha vært en interessant epoke i avdelingens historie.

Mot slutten av 1980-årene møter distriktspolitikken nye utfordringer som følge av at den tverrpolitiske støtten er på retur, bl.a. influert av den nye "public management-tenkning" og en ideologisk basert dreining mot økonomisk liberalisme som er i ferd med å sette sitt preg på det norske politiske landskapet. I en slik kontekst blir nasjonale virkemidler som har vært satt inn for å forebygge og dempe uønskede regionale effekter av strukturendringene, sett på som uønskede barrierer som hindrer markedet i å fungere. Striden står mellom de som mener at selektive og regionalt differensierte virkemidler fortsatt er nødvendige for å forebygge og motvirke regionale ubalanseproblemer, og på den andre siden de som mener at forsøk på å korrigere markedsmekanismene for markeds-svikt m.v. bør integreres i de ordinære landsomfattende næringspolitiske virkemidler.

De ulike politiske vurderinger og prioriteringer gjenspeiler bl.a. en konkurranse mellom ulike virkelighetsoppfatninger og ulike faglige perspektiver. På den ene side står de dominerende *makro-orienterte* perspektiver, som i samsvar med økonomisk teoretiske modeller ser landet som “ett punkt”, og der avstandsrelasjoner og geografisk mangfold i liten grad blir fanget opp. På den annen side står et “*bottom up*”-perspektiv, som i samsvar med nyere økonomiske utviklingsteorier betoner ulike regionale særtrekk og forutsetninger, og deres betydning for både lokal, regional og nasjonal vekst og utvikling. I den norske “David og Goliat”-virkelighet kan det se ut som om det er de finans-, nærings- og arbeidsmarkedspolitiske myndigheter som har spilt sistnevntes rolle, mens David-rollen har vært tildelt de myndigheter som har fremmet distrikts- og regionalpolitiske perspektiver. Videre ser også LO og NHO ut til å ha trivdes best i Goliat-rollen.

Da Distriktenes Utbyggingsfond inngikk i SND i 1993, ble den direkte linje til avdelingens viktigste utøvende organ svekket, noe som stiller distriktspolitikken overfor nye utfordringer. En annen begivenhet som kom til å påvirke vilkårene for norsk distriktspolitikk, var resultatet av EU-avstemningen i 1994, der et EU-ja gjennom arbeidet med strukturprogrammene formodentlig ville ha gitt distriktspolitikken en drahjelp som den nå må klare seg uten. Det står som et paradoks at distriktenes EU-nei kan synes å ha svekket distriktspolitikken!

Mot slutten av 1990-årene oppleves det imidlertid på nytt som maktpåliggende å forholde seg til de regionale ubalanseproblemer. Det er en økende erkjennelse av at ny teknologi og nye internasjonale markeds- og konkurranseforhold begrenser nasjonalstatens muligheter til å påvirke regionale strukturendringer. Samtidig blir det også i økende grad erkjent at de regionale og lokale

ubalanseproblemer i siste instans dreier seg om å forsvare levekår og standarder for tjenestetilbud som det norske velferdssammenfunnet bygger på. Dette krever bl.a. at myndighetene tar tak i de tunge statlige sektorene som framfor noen andre bestemmer vilkårene for regional utvikling. Behovet for slike samordningstiltak, som fortsatt i stor grad ligger innenfor rammen for nasjonale styringsmuligheter, har vært jevnlig påpekt i den serie av regionalmeldinger som har vært lagt fram gjennom årene, uten at myndighetene for alvor ser ut til å ha tatt dette innover seg. Mens den “brede” distrikts- og regionalpolitikken stort sett har vært henvist til symbolske markeringer, har interessen i praksis vært fokusert om den “smale” distriktspolitikken. Å “opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret”, for å bruke den siste regionalmeldingenes gjentatte målformulering, og å “utvikle robuste regioner i alle deler av landet”, vil imidlertid være et løft som hele nasjonen vil måtte samle seg om.

Å skulle følge opp en slik ambisjon er ingen liten utfordring. Behovet bør imidlertid være tydelig nok for enhver som evner å forholde seg til de utfordringer man her står overfor. Mot slutten av 1990-årene kan det se ut til å ha kommet fram nye erkjennelser og kanskje også en ny optimisme i retning av at det nytter å møte disse utfordringene. De resultater som kan oppnås, vil avhenge av at vårt politiske miljø evner å ta disse utfordringene på alvor.

Samepolitisk avdeling

Ekspedisjonssjef
Arne Gudbrand Arnesen
5 medarbeidere

Foto: NPS/Ragnar Ness



SAMEPOLITISK AVDELING

Samepolitisk avdeling har det overordnede ansvaret for å samordne statens samepolitiske arbeid. Avdelingen har ansvaret for å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan videreutvikle og styrke sin kultur, sitt språk og sitt nærings- og samfunnsliv.

Avdelingen er det sentrale administrative og koordinerende organ i samesaker. Avdelin-

gen er også regjeringens kontaktledd til Sametinget og den samiske befolkning, og til andre som har med samiske spørsmål å gjøre.

Avdelingens ansvarsområde omfatter videre tilpassing av norsk samepolitikk til internasjonale rettsregler og samiske spørsmål på nordisk nivå.

Februar 1981

- en aktiv måned i Kommunaldepartementet.

Regnor Solbakk i samtale med Wenke Brenna.

Regnor Solbakk begynte som konsulent i Kommunaldepartementets samesekretariat 1980. Han ble konstituert byråsjef i 1981, og var underdirektør/avdelingsdirektør i Samepolitisk avdeling fram til 1994. Han er nå helse- og sosialsjef i Kautokeino.

- Du refererer ofte til begivenhetene i februar 1981? Hva var situasjonen for departementet og for samepolitikken?

Det skjedde utrolig mye i løpet av denne måneden. Det var en tid med intens aktivitet i forbindelse med utbyggingen av Alta-Kautokeino-vassdraget med demonstrasjoner i Stilla, og samer som sultestreiket foran Stortinget. Det var en fokus på samesaker som var uten sidestykke. Vi hadde eksistert nesten ett år som departementskontor, og Kommunaldepartementet hadde etterhvert gjort seg gjeldende som samordner for samiske spørsmål. Vi hadde bl.a. den 23. januar 1981 sendt invitasjonsbrev fra Kommunalministeren til de samiske organisasjoner om et kontaktmøte. Det hadde vært et slikt møte i Vadsø i november 1979 ledet av statssekretær Eskild Jensen. Hensikten med møtet var i første rekke å klargjøre synspunkter på forhold som berørte forskjellige gruppers rettigheter knyttet til Alta-Kautokeino-utbyggingen, som ledd i Regjeringens arbeid med saken videre. De samiske organisasjoner Norske Samers Riksforbund og Norske Reindriftsamers Landsforbund, samt Norsk seksjon av Nordisk Sameråd hadde hatt et felles møte hvor de hadde diskutert sammenhengene mellom folk, kultur, næring og rettigheter. Spørsmålene om offentlige utredningsutvalg og et samisk folkevalgt organ

ble tatt opp her, for første gang, vil jeg tro. Senere, i 1980, ble utvalgene til å utrede samiske rettigheter og kultur opprettet. Det var stor oppmerksomhet rundt invitasjonene til nye kontaktmøter. Råd, henstillinger og protester kom stadig inn til departementet. Og som ved forrige møte var det ikke grenser for hvor mange som ville delta.

- Torsdag 5. og fredag 6. februar er begge spesielle datoer?

Ja. Den 5. februar var datoen for brev fra de samiske organisasjonene Norske Samers Riksforbund og Norske Reindriftsamers Landsforbund til Kommunaldepartementet, hvor de bl.a. krevde stans i Alta-Kautokeino-utbyggingen, grunnlovsfesting av samenes status i Norge, opprettelsen av et samisk, direkte valgt folkevalgt organ, og prioritering av dette i Samerettsutvalgets arbeid. Man ønsket videre samisk representasjon i offentlige råd, komiteer, styrer og utvalg, og krevde at alle planlagte inngrep i samiske områder skulle utsettes til Samerettsutvalget var ferdig med sitt arbeid. Organisasjonene fremhevdde at resultatet av møtene ville være avgjørende for deres videre arbeid med myndighetene, slik situasjonen var. Kontaktmøtene, som ble ledet av statsråd Harriet Andreassen, kom i stand den 17. og 18. februar i Kautokeino, og den 1.april i Oslo. Der var vi jo begge til stede!!

- Og den 6. februar?

Du vet, vi var plassert ganske nær både politisk ledelse og departementsrådets kontor. Den dagen dukket departementsråd Tormod Hermansen plutselig opp på kontoret mitt. Han

så ganske urolig ut. Han hadde fått telefon fra Statsministerens kontor, og han og jeg måtte dra dit umiddelbart. Noen samekvinner hadde okkupert Statsministerens kontor. Vi måtte dit og gjøre vår jobb som "Samedepartement".

Fra departementet i Pilestredet til Akersgata var det ca. 1 kilometer. Hermansen hadde vært mellomdistanseløper og skiløper, mens jeg hadde trimmet med kveldsjogging i Frognerparken. Jeg hang noe heseblesende etter, og småsprang, mens Hermansen skrittet avgårde på lange ben. Hermansen kjente jeg som en effektiv og resultatorientert mann. Vi var bl.a. inne i en omfattende organisasjonsutviklingsprosess i Kommunaldepartementet. Jeg tenkte i mitt stille sinn at det kanskje var vanskeligere å flytte sinte og gjenstridige samekvinner enn å effektivisere byråkratiet.

Vel framme i 15. etasje i Akersgata ble vi loset inn på Gro Harlem Brundtlands kontor. Hun forlot oss snart for å dra i Statsråd på Slottet. Det ble en del overlegninger på kontoret. Et av forslagene gikk ut på å tilkalle ekstern hjelp, spesielt psykiatrisk sakkyndige. Jeg kjente de fleste av kvinnene fra Kautokeino, og hevdet at det var ingen grunn til slike bekymringer. Departementsrådene Tormod Hermansen og Leif Eldring og jeg fikk ansvaret for å overta styringen av møterommet og samekvinnene. Det var ikke aktuelt med noe nytt møte med Statsministeren. I møte med samekvinnene gjorde vi det klart at vi var en gruppe embedsmenn, med de begrensninger det innebar. De var ikke særlig fornøyd. Det led ut på dagen. Kvinnene kastet beskjed-lapper ut av vinduet, og satte seg etterhvert ned på gulvet på møterommet for å strekke på beina. Vi hadde beskjed om ikke å bruke noe som kunne ligne på tvang.

- Drev du med tolking, kaffekoking, matservering, eller hvordan ble dine oppgaver etterhvert?
Det ble tatt opp at jeg kunne oversette fra samisk til norsk, men samekvinnene synes ikke noe om dette. De syntes vel det var nok at

jeg forsto deres overlegninger, og ville vel ha kontroll sjøl over det som ble formidlet til myndighetsrepresentantene. Jeg var en stund etter at den offisielle arbeidstiden var slutt. Jeg ordnet med mat og drikke, det stemmer. Jeg skjenket kaffe, men vi var alle mest bekymret over det lille barnet som var med sin mor. Mens jeg enda var inne på møterommet kom det en telefon som tilbød hjelp; vi måtte være klar over at de kunne bli rammet av "arktisk psykose", med de konsekvenser dette kunne få. Jeg er glad jeg fikk avverget denne "hjelpen"!

Samekvinnene uttrykte i første rekke bekymring for de sultestreikendes liv og helse. En mer generell bekymring for reindriftens og samekulturens framtid lå også i aksjonen deres.

- Er det noe mer du vil fremheve om denne tida?

Denne tidas begivenheter hadde betydning for framskyndelsen av utredningen om et samisk folkevalgt organ, slik dette ble diskutert på kontaktmøtene. De situasjonene som oppsto, viste behovet for et representativt samisk syn. Et hovedproblem i vårt arbeid var at vi ikke hadde et organ som kunne tale på vegne av samene som folk. Alle kunne hevde å representere samenes syn. Dette var også vanskelig når man ønsket kontakt for å diskutere forskjellige saker. Det er klart at denne prioriteringen fra myndighetenes side også kunne henge sammen med en tanke om at utredning av rettighetsspørsmål var mer kontroversielt. Vi må også huske at Norge ratifiserte ILO konvensjonen om urbefolkninger først i 1990, etter Sameloven og Grunnlovens paragraf 110a hadde blitt utarbeidet. Flere av oss ville at en ratifikasjon skulle skje tidligere. Gjennom Gro Harlem Brundtlands bok er jeg senere blitt kjent med at Einar Førde presenterte en slik mulighet for Regjeringen allerede i 1981. Nå ble det jo den nye ILO-konvensjonen om urbefolkninger, K-169, en ny og bedre konvensjon, slik den ble ratifisert senere. Revisjon av konvensjonen var en av våre hovedarbeidsoppgaver i 1980-årene.

En egen forvaltning av samesaker i sentralforvaltningen

- Hvilken bakgrunn har dette?

Johan Klemet Kalstad i samtale med Wenke Brenna

Johan Klemet Kalstad er utdannet cand.polit. Han var byråsjef i Kommunaldepartementets samesekretariat ved opprettelsen i 1980. Han har også vært lappefogd på Røros og næringssjef i Kautokeino kommune. Kalstad avslutter nå et doktorgradsarbeid som tar for seg Kautokeino-samfunnet fra 1960-tallet, med vekt på endringer i næringsgrunnlaget som vilkår for samisk kulturutøvelse.

Hvilken plass hadde samiske saker i Stortinget og i sentraladministrasjonen etter krigen?

Den såkalte Samekomiteen ble jo opprettet i 1956, for å utrede prinsipielle spørsmål og konkrete tiltak for samene. Innstillingen ble lagt fram i 1959 og stortingsbehandlet i 1961. Komiteens forslag innebar et brudd med den aktive fornorskningspolitikken fra tida før krigen, og det var sterk motstand mot flere av forslagene. Det var lettest å få tilslutning til de forslagene som gjaldt økonomisk og sosial utvikling i de samiske områdene, og til enkle velferdstiltak, slik som stipendordninger for samene. Sosialdemokratiets velferdsideologi tilsa at man måtte få folk i de samiske områder på samme nivå som rikets øvrige innbyggere. Nye holdninger ble også preget av det som skjedde internasjonalt, bl.a. med FNs menneskerettighetserklæring av 1948..

Utdannings- og reindriftsspørsmål ble tidlig diskutert i departementene. Reindriftssakenes historie i Landbruksdepartementet skriver seg fra ei tid lenge før reindrifftsavtalen ble etablert i 1976. Kjente

samepolitikere som Hjalmar Pavel og Martin Danielsen jobbet der. Pavel deltok også i opprettelsen av Nordisk Sameråd på 50-tallet i tilknytning til Nordisk Samekonferanse i Stockholm.

Norsk Sameråd ble etablert i 1964 med sekretariat i Karasjok som et rådgivende organ for sentrale og regionale myndigheter. Det avløste Samisk Råd for Finnmark, det såkalte "Fokstad-organet". Hans J. Henriksen ble sekretær og stortingsrepresentant Harald Samuelsberg ble den første formann i Norsk Sameråd. Dette var da administrativt underlagt Landbruksdepartementet.

- Men et eget kontor for samesaker i departementet?

Landbruksdepartementet arbeidet med en oppjustering av samesaker. Ved inngangen til 1970-tallet hadde de samiske organisasjonene etablert og konsolidert seg. De var aktive bl.a. ved at de sendte resolusjoner og uttalelser til departementet. Det var nok en veldig tro på at politikken kunne lede utviklingen, både i departementene og hos samiske organisasjoner.

Norske Samers Riksforbund var sentralisert med sentrale personer i studentmiljøet i Oslo. Ole Henrik Magga, Aslak Nils Sara og Leif Dunfeldt var alle der. Disse hadde nok en tro på at man kunne lede utviklingen i regjering og departement. Et grunnleggende samepolitisk syn gjaldt vektleggingen av helhet - at

samisk næring og kultur henger sammen.

Organisasjonene jobbet med forskjellige innfallsvinkler for å meisle ut en sammenhengende og helhetlig samepolitikk. De var også opptatt av sentraladministrasjonens befatning med samiske saker. Tanken var at hvis det var en egen samordningsinstans, så ville det bli mer helhet i den offisielle politikken.

- Samene ville også ha en egen statsråd?

Tanken om en konsultativ statsråd for samesaker ble fremmet på Norske Samers Riksforbunds landsmøte i 1969, hvor Mikael Urheim fra Tysfjord var foredragsholder. På forhånd hadde han sendt et brev til Regjeringen Borten om å opprette en slik statsrådstilling. Det dreide seg altså om en "minister uten portefølje" - en samordningsminister for samesaker representert i Regjeringen. Dette er omtalt i Nord-Norge-programmene som kom på 1970-tallet.

Samordning i sentraladministrasjonen var tema både under Bortens og Brattelis regjeringer. Noe av dette kommer til uttrykk i St. meld. nr. 108 (1972-73) og i Tillegg til utbyggingsprogrammet for Nord-Norge nr. 33 (1973-74) og 13 (1974-75). Her er også Reindriftsavtalen omtalt for første gang.

Kravet om en egen statsskretær ble ikke etterkommet, men Bratteli-regjeringen trakk inn Ole K. Sara som statssekretær i Landbruksdepartementet. Med hans reindriftsfaglig og samepolitisk kompetanse, var dette uttrykk for en opp-prioritering av reindriftsaker og samesaker. Så kommer jeg inn i departementet ved årsskiftet 1976-1977.

- Hva var de viktigste arbeidsoppgavene i Landbruksdepartementet, foruten det reindriftsfaglige? Jobbet dere med samordning?

Landbruksdepartementet jobbet seriøst med seg selv som samordningsinstans. Vi innkalte samiske organisasjoner og fagdepartementer

til møter. Imidlertid var det ikke så stor tilslutning fra fagdepartementene. Jeg syntes det var ganske stor skepsis i fagdepartementene. De ville ikke ha noen innblanding eller noen "kontrollører" i sine fagsaker. Man forsøkte jo en form for administrativ nyskaping her. Vi sammenlignet oss bl.a. med polaravdelingen i Justisdepartementet..

Målsettingen var å finne virkemidler for å bevare og utvikle samisk kultur.

Samisk tolketjeneste er et eksempel på et kommunalt sametiltak som vi forberedte. Vi ønsket å samle samiske tiltak i budsjettet, og det var naturlig først å ta for seg de sakene som ikke hørte naturlig inne i noe departement, slik som tolketjenesten og støtte til samiske aviser.

Landbruksdepartementet la fram planer for en 5-årig Aksjonsplan for de sentrale samiske bosettingsområder (St. meld. nr. 13 (1974-75)) i forbindelse med Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge. Hovedpunktene lå på næringsutvikling. Utviklingsfondet for de sentrale samiske bosettingsområder var et sentralt virkemiddel.

- Men så havnet både du og samordningen i Kommunaldepartementet?

Ja. I forbindelse med Alta-aksjonene ble de samme spørsmålene om samordning reist igjen, sammen med spørsmål om utredning av samiske rettigheter og samiske kulturspørsmål. I 1980 valgte myndighetene å legge samordningen av samesakene til Kommunaldepartementet, som ikke var noe typisk sektordepartement. Her var Inger Louise Valle statsråd, og Tom Veierød var statssekretær. Etterhvert kom Tormod Hermansen inn som departementsråd. Kommunaldepartementet hadde imidlertid ikke noe administrativt apparat for samesaker.

Jeg hadde permisjon fra departementet for å være lappefogd på Røros, da jeg fikk beskjed om at det skulle lyses ut en stilling i Kommu-

naldepartementet. En byråsjefstilling for samesaker var selvfølgelig interessant. Jeg hadde allerede søkt og fått stilling i Kautokeino som tiltakskonsulent, men rådmann Stumo ga meg utsettelse med å tiltre her.

Samekontoret var først i administrasjonsavdelingen. Statssekretær Veierød og jeg hadde en reise til Karasjok for å hilse på Norsk Sameråd. Vi var bl.a. i Kåfjord og Manndalen. Både myndigheter og samiske organisasjoner jobbet for å få fram samisk aktivitet over hele det samiske bosettingsområdet.

Etter dette begynte ting å skje. Norsk Sameråd ble reorganisert i 1980. Tanken var en sterkere integrering av fylker og kommuner i samepolitikken. Dette skjedde bl.a. ved at sentrale samiske kommuner foreslo rådsmedlemmer. Det lå også en tanke om autonomi og demokratisering i det at Norsk Sameråd selv skulle velge sin egen formann. Aslak Nils Sara var formann fra 1980.

Så ble Utviklingsfondet for de sentrale samiske bosettingsområder ført inn som en del av Norsk Sameråd. Fondet hadde eget styre, mens Norsk Sameråd skulle ha en tilsynsfunksjon. Det skulle drøfte generelle retningslinjer, behandle fondets årsmelding, og kommentere denne. Virkeområdet var altså de sentrale samiske kommuner i Finnmark. Dette ble i praksis utvidet ved at man benyttet adgangen til å gi midler til andre områder, slik som Tysfjord og Manndalen. Fra 1984 ble virkeområdet formelt utvidet til kystkommuner og samiske områder utenfor Finnmark. Det etablert et fellessekretariat ledet av Per Edvard Klemetsen, som nå leder Sametingets administrasjon.

- Hvordan var det å jobbe med dette? Hvilke holdninger møtte du i jobben og som privatperson?

Det skjedde mye i april - mai - dagene i 1980. Mathis Hætta deltok i Melodi Grand Prix med joiken "Same eatnan". Ungene i Oslo joiket i gatene, mens jeg jobbet utover kveldene.

På fritida var jeg med i Oslo Samiid Searvi. Noen der mente jeg hadde sviktet organisasjonene i samepolitikken - at jeg skiftet mening som man skifter skjorte når jeg begynte i departementet. For meg gjaldt det egentlig bare alltid å være bevisst hvor man befant seg.

I forbindelse med Alta-saken og sultestreiken så skulle man jo utrede samiske rettigheter og samisk kultur. Det var en god samordningsjobb å gjøre sammen med Justisdepartementet og Kommunaldepartementet for å opprette disse utredningsutvalgene. Jeg møtte positive og engasjerte holdninger i departementene. Jeg husker jeg lurte nettopp på om dette kunne være - som permanente holdninger til samespørsmålene. Jeg forsøkte faktisk å legge inn motforestillinger for å få dette mer permanent. Jeg kunne nok oppfattes pessimistisk, men tendenser til naiv overbegeistring framkalte en skepsis hos meg!

Når det gjaldt statssekretærutvalget, så var altså dette ledet av statssekretær Veierød. Jeg synes statssekretærutvalget fungerte bra i disse sakene. Skar var aktiv fra Kulturdepartementet. Det var dyktige og interesserte politikere som passet til å sette sammen disse utvalgene. Imidlertid oppfattet jeg aktiviteten i statssekretærutvalget svært personavhengig. Tormod Hermansen som departementsråd virket jo også til et godt engasjement i sakene. Vi forsøkte en kgl. res. om samordning, men denne gikk ikke igjennom. Her merket man nok noe av den skepsis til samordning på same-området som vi hadde erfart i Landbruksdepartementet, selv om Kommunal- og administrasjonsdepartementet var et mer "nøytralt" departement. Et r-notat om samordning fikk vi nå, iallefall.

Kontakten med embedsverket i departementene fungerte bra, men interessen dabbet nok noe av etter en tid. En av de første konkrete samordningssakene jeg hadde gjaldt katekestilling til Kautokeino. Her foretok statssekretærutvalget en klar politisk prioritering.

Ellers var det svært forskjellig hvordan kommunene brukte oss. Mange av kommunene ville jo være norske, og da var det litt vanskelig for dem å foreta henvendelser til oss. Dette er også en av grunnene til ønsket om å integrere kommunene i Norsk Sameråd. Muligheten for midler gjennom Samisk Utviklingsfond styrket dette. "Det samiske" ble både sterkere fremhevet og integrert i forvaltningsapparatet.

Rent fysisk var kontoret vårt plassert nær departementets politiske ledelse, og rett over kontoret til departementsråden. Den mer administrative plasseringen i departementet var imidlertid ingen selvklar sak. Det passet ikke med verken innvandring eller administrasjon for oss! Som departementsråd måtte Tormod Hermansen engasjere seg i samepolitikken, og jeg syntes vi utfylte hverandre bra. Regnor Solbakk kom fra Kautokeino og begynte hos oss sommeren 1980.

- Hvordan er det å se tilbake nå?

Den største forskjellen er nok at nå er all samepolitisk aktivitet mer desentralisert. Nå finner man samisk aktivitet i mange små lokalsamfunn som verken departementer eller

organisasjoner kan styre! Det er uttrykk for at man har aktivisert store deler av sameverdenen.

Mangfoldet er dukket opp, og den samiske kulturen er synliggjort på en helt annen måte enn man kanskje kunne tenke seg tidligere. Jeg ser dette som en konsekvens og en videreføring av den mer sentraliserte / sentralistiske jobbingen som bl a. de samiske hovedorganisasjonene sto for.

Jeg ser det slik at sultestreiken også ville vært umulig uten et sentralt arbeid for samesakene, selv om streiken i seg selv var en impulsiv handling. Det som skjedde i forkant fra organisasjonenes side var en forutsetning - ellers hadde man ikke fått ideen en gang!

Jeg jobbet jo i departementet i en spennende periode - det var et engasjerende arbeid hvor jeg også fikk realisert en del av mine egne tanker og ideer!! Flyttingen til Kautokeino var et bevisst verdivalg som bl.a. gjaldt miljø og oppvekst for ungene. Sånn sett ble dette et godt kompromiss mellom Oslo og "Sameland" for meg!!

Innføring av samemanntallet

- en arbeidskrevende periode for Kontoret for samiske spørsmål

Ninni Kate Rognli

I tiden før sameloven ble vedtatt, var opprettelsen av et samemanntall hyppig debattert i media. Debatten dreide seg saklig sett om hvorvidt det var lovlig å opprette et slikt manntall og om det i det hele tatt var nødvendig. Debatten var likevel sterkt farget av den holdning det norske samfunnet gjennom tidene har hatt til samene: Mange tvilte på om et slikt manntall ville få oppslutning, både på grunn av fornorskning og fordi du offentlig står fram som same. Noen av disse oppfatningene skal vi se i det følgende.

Samemanntallet er nødvendig for et demokratisk valg til Sametinget fordi Sametinget skal velges av og blant samer. For å avgi stemme ved valg til Sametinget, må du derfor være innført i samemanntallet. Det er frivillig å skrive seg inn i manntallet. For å kunne gjøre det, må enten du, dine foreldre, besteforeldre eller oldeforeldre ha (hatt) samisk som hjemmespråk, og du må betrakte deg selv som same. Det er ingenting i internasjonale konvensjoner om personvern eller rasediskriminering som tilsier at et samemanntall ikke kan opprettes. Samemanntallet legges fram for offentlig gjennomsyn kun i forbindelse med valget, og det er Sametinget som avgjør om det skal kunne benyttes i forbindelse med forskning.

Ved valget i 1997 stod 8667 personer innført, over tre tusen flere enn ved det første sametingsvalget.

Problemet ved det første sametingsvalget var

at alle skulle ha muligheten til å skrive seg inn i samemanntallet. Ikke vet man hvem som er same, eller hvor de bor. Departementet valgte å sende ut manntallsskjema til alle stemmeberettigede i de fem nordligste fylkene.

Det er mulig at brevet som fulgte med skjemaet ikke var fyldestgjørende nok i sin forklaring av hva dette var for noe, for det avstedkom en mengde reaksjoner. Forværelset hadde en strid tørn med å besvare telefonhenvendelser. De skriftlige henvendelsene fra publikum - vedlagt returnerte manntallsskjemaer - var for det meste av følgende art:

- Dette er det frekkeste. Hva i all verden mener De med dette? Vi bor riktignok nord for Sinsenkrysset, men det er ikke bare samer som bor der. Dette vil vi ha en forklaring på! Er klar over at intelligensen i departementet er lav, men nu er Dere kommet ut på minussiden. Hvor har De det fra at kona er same?
- Jeg har aldri vært same og kommer ikke til å bli det heller. Dere skulle vært stilt for riksrett, har dere ikke annet å bruke penger til (våre penger) enn slikt sludder? Det er ikke rart at det går galt med dette landet, som styres av gale mennesker.

- I min alder av 75 år er dette det frekkeste skriv jeg noen gang har mottatt. Vel er jeg født og oppvokst i Nord-Norge, men ikke har jeg sameblod i mine årer ei heller same-aner, så dette vil jeg ha meg frabedt. Jeg er heller ikke oppdratt til kontakt med samene.
- Av alle forunderlige ting som har hendt meg, er vel dette det merkeligste, at jeg ser ut til å ha havnet i et lapperegister. Jeg ber Dem sende meg omgående opplysning om hvor de har fått Deres informasjon fra.
- Jeg har riktignok vært sammen med en same, men det er slutt. Kan dere gi meg

beskjed om hvor dere har fått tak i navnet mitt. Jeg skjønner nemlig ingenting. Det skulle vel ikke være x som har gitt dere mitt navn?

Noen brev hadde et innhold som ikke egner seg på trykk. Det har vel neppe heller noen hensikt å referere de muntlige henvendelsene. Men departementet mottok også en rekke positive henvendelser fra mennesker som hadde hørt at de var av samisk slekt. De ville ha hjelp til å finne ut om de var samisk eller ikke. Det hele endte med at departementet måtte sende ut et brev med en detaljert forklaring av saksforholdet. Og siden har debatten rundt samemantallet stilnet av.



Velgere ved stemmurnen til valg ved det første sameting 10. og 11. september 1989.

(Foto: NTB)

Jeg hilser Sametinget velkommen til ansvarsfull gjerning og ønsker at det må bli til gagn for det samiske folk og vårt fedreland

Ninni Kate Rognli

Med disse ordene åpnet Kong Olav det første Sameting 9. oktober 1989. Samenes eget parlament - en milepæl i samefolkets historie - var en realitet.

Uten samenes egen kamp for sine rettigheter ville aldri Sametinget vært etablert. Konflikte- ne rundt utbyggingen av Alta-Kautokeino- vassdraget skapte stor oppmerksomhet, en oppmerksomhet som aldri før hadde kommet det samiske folk til del. Samenes stilling ble synliggjort i den norske offentlighet. I kjølvannet av striden nedsatte Regjeringen to utvalg som skulle utrede samenes rettslige stilling - Samerettsutvalget og Samekulturut- valget. Og Kontoret for samiske spørsmål ble etablert i Kommunaldepartementet.

En stille revolusjon

1980-årene representerer en betydelig utvikling for den samiske folkegruppens rettsstilling. I de til sammen fire utredninge- ne¹ Samerettsutvalget og Samekulturutvalget la fram, ble det lagt til grunn et samepolitisk syn som krevde at statsmyndighetene gjennom lovgivning og andre typer tiltak må sikre den samiske kultur, slik at den samiske folkegruppe kan bestå som et eget folk også i framtiden. Det er denne grunnholdning som kommer til syne i sameloven og Grunnlovens § 110 a, og som må anses som en overordnet saksbehandlingsregel med betydning for behandling av saker der samiske interesser er involvert.

På bakgrunn av Samerettsutvalgets første

delutredning som ble lagt fram i 1984, la Regjeringen i mars 1987 fram et forslag om Lov om Sametinget og andre samiske rettsfor- hold (sameloven)². Sentralt i forslaget var opprettelsen av et representativt samisk organ, Sametinget. Sametinget skulle være et direkte valgt samisk sentralorgan, hvor samene selv på en demokratisk og representativ måte kan bidra til å trekke opp linjene som må følges for å sikre samisk kultur i Norge. Internasjonal folkerett³ anerkjenner kulturelle minoriteters og urfolks krav på en viss grad av selvråderett, samt at myndighetene har et ansvar for særlige tiltak for bevaring og utvikling av kulturen. I lovforslaget ble det uttalt at om samisk kultur også skal overleve i framtiden, må samene gis en vesentlig grad av selvråde- rett og innflytelse i spørsmål av særlig betydning for den samiske kulturs stilling. Sametinget er altså et redskap som skal gi innhold til lovens målsetting om å legge forholdene til rette for at samene selv kan sikre eget språk, kultur og samfunnsliv. I debatten i Odelstinget i mai 1987 ble utviklin- gen fra Alta-striden til lovforslaget karakteri- sert som "en stille revolusjon"⁴, Samerettsut- valgets arbeid karakterisert som "betydnings- fullt og imponerende nybrottsarbeid" og Sametingets opprettelse som "en nødvendig- het for at myndighetene skal kunne oppfylle de folkerettslige krav vi er bundet av"⁵. Det var bred enighet om at det er norske myndig- heters ansvar å ivareta samisk kultur ved særskilte tiltak, og at Sametinget som same- nes representative organ vil kunne opptre med

tyngde på vegne av det samiske folk. Etter grundig behandling både i Regjeringen og Stortinget, ble sameloven vedtatt 12. juni 1987, med bred politisk oppslutning⁶. Sametinget og sameloven var begynnelsen på en ny utvikling av samepolitikken. Fortidens forrnorskningsspolitikk var definitivt et tilbake-lagt stadium.

Sametingets myndighet

Sametingets myndighet er ikke fastsatt én gang for alle, men vil utvikles i takt med egen oppfatning og det alminnelige samfunnssyn på samenes stilling i Norge. Sametingets arbeids-område er alle saker som etter tingets oppfatning særlig berører den samiske folkegruppen. Sametingets virksomhet er tosidig; å fremme politiske initiativ og forestå forvaltningsoppgaver.

Sametinget som *politisk organ* kan ikke anses for å være et underordnet organ i forhold til Regjeringen, og er derfor ikke underkastet Regjeringens instruksjons- eller kontroll-myndighet. Regjeringen har ikke noe konstitu-sjonelt ansvar for Sametingets politiske avgjørelser eller virksomhet. Det er imidlertid Kommunal- og regionalministeren som har det konstitusjonelle ansvar ved eventuelle overskridelser og bruk av Sametingets bevilgninger som ikke er i samsvar med Stortingets budsjettvedtak. Som politisk organ er Sametinget berettiget til selv å avgjøre hvilke saker det mener er av særlig betydning for det samiske folk. Dette innebærer også at ingen andre organer kan instruere Sametinget, verken om sak, om dets innhold eller for hvem sakene skal framlegges.

Sametinget er øverste valgmyndighet vedrørende sametingsvalget. Sametinget har samme myndighet ved sametingsvalget som Stortinget har i forbindelse med stortingsvalget. Overfor myndighetene er Sametinget i første rekke et rådgivende organ i samepolitiske spørsmål. Sameloven sier at offentlige

organer bør gi Sametinget anledning til å uttale seg før det treffes vedtak i saker som hører inn under Sametingets arbeidsområde. Dette pålegger ikke andre organer en plikt til å la Sametinget uttale seg før vedtak fattes. Offentlige organer må likevel betrakte Grunnlovens § 110 a som en overordnet saksbehandlingsregel med betydning for behandling av saker der samiske interesser er involvert. I saker som Sametinget selv reiser overfor offentlige myndigheter, skal Sametingets synspunkter inngå i den etterfølgende vurdering.

Sametinget som *forvaltningsorgan* har i dag ansvaret for en rekke tilskuddsordninger som er rettet mot den samiske befolkning. Sametinget fikk tidlig overført visse oppgaver knyttet til fordeling av tilskudd til samiske organisasjoner, bevilgning til samisk husflid (duodji), og tilskudd i forbindelse med Samisk utviklingsfond. For å følge opp intensjonen om størst mulig selvråderett over egen kultur, fikk Sametinget overført flere tilskuddsordninger til samiske formål i 1993 - fra Barne- og familiedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunaldepartementet og Kulturdepartementet. Dette ble samlet under en fellesbevilgning på Kommunal- og arbeidsdepartementets budsjett. Sametinget ble gitt fullmakt til å fastsette nærmere retningslinjer for tilskuddsordningene. I 1994 ble også ansvaret for samisk kulturminnevern overført fra Miljøverndepartementet til Samisk kulturminneråd som er et av Sametingets underliggende råd.

Sametinget er fremdeles under oppbygging og utvikling. Det finnes i Norge ikke et tilsvarende organ, og Sametingets spesielle status som samenes parlament medfører derfor behov for spesiell tilrettelegging og oppfølging. Utviklingen heller nå mot større avgjørelsesmyndighet til Sametinget. Som folkevalgt organ bør Sametinget ha friere adgang til disponering og prioritering av ressursene innenfor en fastsatt budsjettramme. Fra 1999 gis derfor hele

bevilgningen til Sametinget som én ramme, og Sametinget fordeler selv midlene etter eget vedtak. Sametinget gis på denne måten et særlig selvstendig ansvar og frihet med hensyn til ressursdisponeringen.

Sametingets internasjonale engasjement

Ved siden av sin rolle som det fremste talerør for samene i Norge, har Sametinget påtatt seg et særlig ansvar for å skape et institusjonalisert samarbeid i saker som berører samene som ett folk, altså samene i Norge, Sverige, Finland og Russland. Sametingene i Norge, Sverige og Finland ønsker å legge til rette for felles representasjon i internasjonale fora som Arktisk råd, Barentssamarbeidet, Inter-Reg og i FN-sammenheng, og har besluttet å opprette Samisk parlamentarisk råd.

For øvrig har Sametinget helt siden det ble etablert engasjert seg sterkt på den internasjonale arena for urfolks rettigheter på det globale plan. Sametinget har ved mange anledninger deltatt i offisielle norske delegasjoner i FN-sammenheng. Da Dalai Lama ble tildelt Nobels fredspris i 1989, besøkte han Sametinget. Og det samme gjorde Rigoberta Menchu Túm da hun ble tildelt Nobels fredspris tre år senere. Internasjonalt sett er Sametinget interessant fordi urfolk ellers i verden ikke har et slikt folkevalgt organ som står i front for deres interesser.

Åpning av det tredje Sametinget - Kongen beklager norsk urett mot samene

Kong Harald åpnet det 3. Sameting 7. oktober 1997 med de samme ord som Kong Olav åtte år tidligere. For første gang var også dronningen til stede ved Sametingets åpning. Odelstingets president Gunnar Skaug, det svenske Sametingets ordförande Lars W. Svonni og den finske sametingspresidenten Pekka Aikio holdt høytidelige taler, der det kom til uttrykk

optimisme og tro på Sametingets framtid.

Mest oppmerksomhet fikk Kong Haralds tale. I de fleste av landets aviser kunne vi lese at Kongen beklaget den behandling samene har vært utsatt for fra myndighetene: *“Den norske stat er grunnlagt på territoriet til to folk - nordmenn og samer. Samisk historie er tett flettet sammen med norsk historie. I dag må vi beklage den urett den norske stat tidligere har påført det samiske folk gjennom en hard fornorskningsspolitikk. Den norske stat har derfor et særlig ansvar for å legge forholdene til rette for at det samiske folk skal kunne bygge et sterkt og levedyktig samfunn. Dette er en hevdvunnen rett basert på samenes tilstedeværelse i sine områder som går langt tilbake i tiden.”*

For mange, spesielt de eldre samene som var tilstede ved Sametingets åpning, var Kongens tale en uforglemmelig opplevelse. Rørt til tårer trykket de Kongens ord til sitt bryst. Samiske politikere uttrykte glede og takknemlighet. Hvor omstridt opprettelsen av Sametinget enn måtte ha vært - den aksept som kom til uttrykk, viser at Sametinget siden det ble opprettet har fylt en svært viktig oppgave som sitt folks fremste talerør. I dets tiende år må Sametinget beskrives som den viktigste samiske aktør i Norge og en betydelig premissleverandør til norske myndigheter i samepolitiske saker. 20 år etter konfliktene i Alta vil en annen historisk begivenhet finne sted, en begivenhet man knapt kunne tenkt seg i 1980: Sametingets eget parlamentsbygg vil i år 2000 tas i bruk. Sametingsbygget skal bli et representativt og verdig parlamentsbygg for den samiske befolkning, og bygget skal representere samiske kulturtradisjoner og inneha en symbolsk og monumental verdi: Det vil være et monument som viser at samenes kamp for likeverd fører fram, og at Sametinget fortsatt vil være en sentral politisk aktør for sitt folk i fire land.

Sametinget i 1998

Hovedsete	i Karasjok
Budsjett	86 millioner
Politisk:	39 representanter fra 13 valgkretser som samles én uke fire ganger i året
•	Sametinget velger et sametingsråd til ledelse og drift av Sametingets virksomhet.
•	Sametingsrådet skal være sammensatt av en president, visepresident og 3 medlemmer. President og visepresident er også leder og nestleder av Sametinget, og er heltidspolitikere.
Forvaltningen:	40 ansatte

Sametingets hovedadministrasjon fyller oppgaven som politisk sekretariat. De fire underliggende råd ivaretar forvaltnings- og fagpolitiske oppgaver rettet mot samisk kultur, næringsutvikling, språk og kulturminner.

- 1 NOU 1984:18 Om samenes rettstilling, NOU 1985:14 Samisk kultur og utdanning, NOU 1985:24 Vide-regående opplæring for samer og NOU 1987:34 Samisk kultur og utdanning.
- 2 Ot.prp. nr. 33 (1986-87) Om lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold. Innst.O. nr. 79 (1986-87).
- 3 FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, art. 27 og ILO-konvensjon nr. 169 om urbefolkninger og stammefolk i selvstendige stater.
- 4 Einar Førde, AP
- 5 Saksordfører Jørgen Kosmo, AP
- 6 Unntaket var Fremskrittspartiet, som fremdeles er i mot Sametinget.



Kongen hylles av feststemte samer.

(Foto: NTB)

Oppstarten på samepolitikken i Kommunaldepartementet

Konsernsjef Tormod Hermansen i samtale med Wenke Brenna.

Tormod Hermansen var departementsråd i Kommunaldepartementet fra mai 1980 til februar 1986.

Man kan vel på mange måter si at du var arkitekten bak opprettelsen av Sekretariatet for samiske spørsmål, som det het den gang...?

Det er mulig. Jeg kom jo til Kommunaldepartementet i mai 1980, og vi fikk jo raskt problemstillinger knyttet til samespørsmålene over oss. Regjeringen og daværende kommunalminister Inger Louise Valle hadde allerede besluttet, eller var i ferd med å beslutte, at man skulle skille mellom rein-driftssaker og andre mer generelle samepolitiske saker, og at de samepolitiske sakene skulle håndteres av Kommunaldepartementet. Det var naturlig at jeg da som ny departementsråd tok ansvaret for å få opprettet samesekretariatet, og få det bemannet.

Hva gjorde dere for å få kjennskap til de samiske problemområder og grupperinger?

Inger Louise Valle og jeg foretok en reise i Finnmark sensommeren 1980, og møtte de forskjellige samepolitiske grupperinger. Inger Louise Valle hadde en veldig idealistisk holdning til å skape de best mulige forutsetninger for en selvstendig samepolitikk. Hun gjorde en kjempeinnsats i så måte. Jeg tror ikke hun selv fullt ut maktet å etablere den personlige kontakten som hun ønsket. Det skyldtes nok at hun framsto som en litt fjern og urban person. Men man skal ikke undervurdere den betydning hennes

idealistiske holdning og sterke vilje hadde i denne saken.

Du arbeidet med organisasjonsutvikling på bredere basis i Kommunaldepartementet den gangen, også?

Ja, jeg har vel stort sett drevet og omorganisert der hvor jeg har vært. Nå var ikke det noen stor omorganisering i og for seg på det tidspunkt, men det var viktig å forankre arbeidet med samesakene tett på den politiske ledelse. Derfor valgte jeg å la samesekretariatet sortere direkte under meg som departementsråd.

Dette var jo i en periode hvor det sto sterk strid om en rekke viktige samepolitiske spørsmål. Samesakene befant seg i sentrum for den politiske oppmerksomheten som følge av Alta-saken, og alle etterdønningene rundt denne.

Sekretariatet var jo også sekretariat for et statsskretærutvalg for samiske spørsmål, som hadde jevnlig møter om samiske saker.

Hvordan er ditt inntrykk av dette nå i etterhånd?

Når jeg tenker tilbake i ettertid, så var arbeidet preget av en meget sterk vilje til å få til noe, og til å gjøre noe. Det var også vilje til å bruke penger, men det var stor rådvillhet med hensyn til hva og hvordan dette skulle gjøres. Det var en nokså famlende gjeng, om man skal si det slik.

På embedsplan hadde vi vel heller ikke det

store grepet på disse problemstillingene. Det er også riktig å si at arbeidet ble preget av den splittelsen som var i det samepolitiske miljøet mellom de forskjellige grupperingene, som hovedsakelig var rundt Norske Samers Riksforbund, og Samenes Landsforbund. Det var ikke helt enkelt for utenforstående å se hvorfor skillelinjene gikk der de gikk, og vi så etterhvert at det var en del personsider også ved denne splittelsen.

Nå har du svart på et spørsmål om ditt inntrykk av samepolitikken, også.. Du var med Harriet Andreassen i 1981 på kontakt-møter med samiske organisasjoner både i Finnmark og i Oslo. Hvordan tenker du på dette nå?

For det første var det jo veldig spennende, og vi hadde en sterk følelse av at det var store og krevende oppgaver som det ikke var lett å få grep om. Jeg synes Harriet Andreassen hadde en veldig fin evne til å komme i kontakt med folk fra alle miljøer. Hun hadde stor empati, og hadde en sterk intuitiv følelse av hvordan man snakker med mennesker med forskjellig bakgrunn. Hun fikk nok langt bedre kontakt med samene enn det Inger Louise Valle fikk.

Du er blitt beskrevet som en skarp iakttaker og en fast beslutningstaker, - og at du i disse sammenhenger både opererte i kulissene og kom med svært klare uttalelser?

Jeg var vel aldri noen helt tradisjonell byråkrat verken i det ene eller andre departement. Men det var viktig også for vi som satt på embedssiden å ha vår egen kontakthflate, og ha bred kommunikasjon, og jeg hadde gleden av å føle at jeg fikk god kontakt, og at jeg evnet å forstå mer av dette feltet enn det jeg kanskje hadde tenkt meg.

Du var med i de diskusjonsmøtene som var etter Samerettsutvalgets innstilling ble lagt fram i 1984? Det var bl.a. en lang møteserie i Finnmark..?

Ja, da hadde på mange måter noe av den

mest akutte stemningen lagt seg, og det var mer ro. Det var en spennende tur. Jeg vil si at dette var møter med kunnskapsrike og reflekterte mennesker. Jeg kunne ikke annet enn å bli imponert over hvordan de mennesker vi møtte hadde kunnskaper, erfaring, forståelse av den historiske situasjonen, og samtidig god forståelse av de aktuelle problemstillingene. Dette gjaldt ikke bare spørsmål som berørte Finnmark, men også de spørsmål som var av mer grunnleggende karakter. Det var dessuten gledelig å se hvordan Carsten Smith ble tatt i mot i alle kretser og miljøer. Jeg tror ikke det er mulig å overvurdere den betydning han har hatt for at man klarte å roe disse prosessene ned, og gi diskusjonen en konstruktiv utvikling.

Den tida du var departementsråd - synes du tingene fungerte og utviklet seg slik du hadde forventet deg ved opprettelsen i 1980?

Ja, i hovedsak. Nå er det jo slik at man har aldri helt klare forestillinger om hvordan ting skal virke. Det er alltid "learning by doing", og man må stadig komme videre. Jeg må jo si at jeg også ble imponert over de som da bemannet samesekretariatet. Det var folk med liten erfaring fra embedsmessig arbeid, men som raskt skjønte spillereglene, og klarte å få sine saker fram både til statsråd og regjering, på en måte som var både ryddig og skikkelig og som også representerte, slik et godt embedsverk skal, en vilje til å komme videre, og til å løse saker.

Når du nå ser tilbake - er det gått som du tenkte med Sametinget, myndighetsoverføring til tinget, etc.?

Ja, jeg er på mange måter overrasket over at dette ikke gikk fortere. Det lå helt klart i min forestilling den gangen at det var viktig og nødvendig å etablere en bredest mulig arena for selvstendig politisk og forvaltningsmessig virksomhet knyttet til det samiske. Nå mente jeg aldri at det gjaldt å trekke skarpe skiller mellom det samiske og det norske. Men det var viktig å markere, syntes jeg, at dette var

et selvstendig område hvor det måtte være betydelig autonomi i forhold både til nasjonal og til kommunal og fylkeskommunal politikk og forvaltning. Stort sett synes jeg utviklingen har gått akkurat slik den burde gå, men det har kanskje tatt noe mer tid enn jeg trodde den gangen.

*Dagens samepolitiske situasjon - med Same-
rettsutvalgets siste utredning, diskusjoner om
retten til land og vann i Finnmark, osv., - har
du tenkt noe i disse sammenhenger?*

Nei, - men jeg følger med og er levende interessert. Jeg tror at her, som ellers, må det søkes et stort kompromiss. Det er jo to sentrale hensyn her - det ene er at samene må få sterkere rettigheter i det som er grunnlaget for det særegne i samekulturen, det andre er at det ikke må skapes noen form for isolasjon eller skarpe skiller i et samfunn

som er flerkulturelt. Dette krever en stor gjensidig respekt, og en fin balansegang mellom ulike aktørene. For min del synes jeg samene har vist mye storsinn. Tendenser til fundamentalisme som enkelte engstet seg for tidlig på 1980-tallet, synes idag å være borte. Og jeg tror heller ikke det kunne ha slått rot i disse miljøene i dag.

Jeg er jo i Finnmark av og til, men i dag møter jeg ikke så mange av mine gamle kjente fra disse miljøene. Jeg skulle gjerne, om tida hadde strukket til, opprettholdt kontakten med samemiljøer både i Finnmark og i de andre sameområdene i Norge. For meg var tida med samepolitikk særdeles lærerike år, som nok har preget mine holdninger til disse spørsmålene også i ettertid.

Samerett - samekultur - samepolitikk.

Sameretten utvikles, og prinsippene legges i samepolitikken

Høyesterettsjustitiarius Carsten Smith i samtale med Wenke Brenna.

Carsten Smith har vært professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo fra 1964 til 1991, og høyesterettsjustitiarius siden 1991. Han var formann i Samerettsutvalget som ble oppnevnt i oktober 1980, og som avga sin første innstilling i juni 1984.

Det norske Samerettsutvalget avga sin innstilling i 1984. Kan du kortfattet si noe om utvalgets arbeid og det perspektivet du har hatt på dette?

Etterhvert som arbeidet i Samerettsutvalget skred fram, ble det stadig klarere at samiske rettigheter har en sterk forankring i slike rettsprinsipper som Norge bekjenner seg til. Jeg har sett utvalgets arbeid som et ledd i samerettens utforming, og selv ser jeg det som et privilegium å ha vært med i Samerettsutvalgets arbeid.

Den første halvdel av 1980-årene kan sees som en utredningsperiode. I annen halvdel av tiåret ble det så et gjennombrudd for en ny samerett i Norge; det var sameloven i 1987, grunnlovparagrafen i 1988, det første valget til Sametinget i 1989, nytt kapittel om samisk språk i sameloven i 1990, samme år som den nye ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk, som ble ratifisert av Norge som første land.

Jeg har sett Samerettsutvalgets første utredning som det første ledd i en mer omfattende lovgivningsprosess. I denne første innstillingen er det også utarbeidet et grunnsyn, som senere har vunnet bred tilslutning. Det

munner ut i en setning om at «det burde i Norge være grunnlag for å skape et mønster for en fredelig og byggende sameksistens mellom flere folkegrupper». Utredningen er grunnleggende ved at den fastlegger nasjonale og internasjonale rettsprinsipper, samtidig som den foreslår en lov om et Sameting og andre samiske rettsforhold - sameloven - og et eget grunnlovvern for samisk kultur.

Den nåværende samelov har aldri vært tenkt som en sluttsten, men som et steg i en suksessiv lovgivningsprosess. Sametinget fremstår naturlig som grunnmuren i det samerettslige byggverk.

Mitt perspektiv er at både sameretten og samepolitikken må ha som utgangspunkt at samene er et eget folk med en egen kultur. Likeledes at den samiske folkegruppen må få de nødvendige virkemidlene til å videreføre denne kulturen. Jeg ser det slik at Samerettsutvalget i 1980-årene har søkt å være et organ for et slikt rettslig og politisk arbeid.

Har ikke samene det godt nok, nå da? De har jo de samme goder som resten av samfunnet?

Det har de. Men minoritetsvern er rettspolitisk sett ikke bare et spørsmål om økonomisk levestandard. Det er et spørsmål om en videre livsstandard. Kjernen i et minoritetsvern er et kulturvern. Det er ikke nok at minoritetens medlemmer får tilfredsstillende økonomiske vilkår. Dersom deres særegne kultur går til grunne, så opphører de å være et folk. Den

samiske kultur er en utsatt kultur. Fornorskningsslinjen i norsk samepolitikk ble i betydelig grad fulgt inntil siste verdenskrig. Selv om dette nå er historie, så er samisk kultur i kommunikasjonssamfunnet utsatt for en massiv påvirkning fra andre kulturer. Dette er en vanskelig situasjon for et folk som er tallmessig lite.

Hva kan gjøres - og hvilken rolle kan jussen og juristene spille i dette?

En kultur har mange røtter; de er knyttet bl.a. til næringsutøvelse, landområder og institusjoner. Et effektivt kulturvern forutsetter en særlig rettsregulering av slike forhold.

Det er jo forsket og utredet mye om forhold som angår samene?

Etnologer, sosialantropologer og språkforskere har jo i tidens løp vært særlig flittige. Men norske jurister har i liten grad påtatt seg ansvar for å klargjøre samenes rettslige stilling.

klar gjøre samenes rettslige stilling - hva ligger i dette?

Dette er et mangesidig emne. Det omfatter samenes individuelle rettigheter som enkeltpersoner, men også deres kollektive rettigheter som næringsutøvere og som folk. Det er spørsmål om samenes rettigheter etter norsk lovgivning og rettspraksis, men også deres rettigheter etter folkeretten. Det er spørsmål om samenes allmenne rettigheter som etnisk minoritet, så vel som deres spesielle rettsstilling som urfolk. Det angår samenes stilling etter gjeldende rett, med store og usikre spørsmål, men også den utviklingsprosess i retning av en styrket rettsstilling som nå finner sted. Sameretten gjelder både politiske, økonomiske og kulturelle rettigheter.

Hva vil du si at samepolitikken i dag dreier seg om?

Det samepolitikken gjelder i dag, er å hindre at en hel kultur forsvinner. Dette har større

dimensjoner enn de fleste andre kulturpolitiske saker. Den samiske kulturen er den eneste kulturen som, ved siden av den norske, står og faller med myndighetenes politikk. Samtidig er dette en kultur som staten Norge har et særlig historisk ansvar for, idet samene bodde her allerede før vår statsdannelse. Den samiske kultur, som gir dagen og fremtiden et innhold for samene, er samtidig en del av landets samlede kulturarv. Det er i dette perspektiv de samepolitiske spørsmål må bli bedømt.

Motkreftene er mange for den samiske kulturreisning. Det spørsmål det norske folk må leve med, er dette: Hvor aktivt og hvor generøst har vi støttet våre samiske medborgere i deres kulturkamp?

Samerettsutvalget la i 1984 til grunn et "samepolitisk grunnsyn" som også ble sentralt for Samekulturutvalget. Er det noe du spesielt vil fremheve om dette som aktuelt i dag?

Norsk samepolitikk var i liten grad utformet som en samlet politikk basert på prinsipielle grunnholdninger om hva som er rettferdig i forholdet mellom en minoritet og staten forøvrig. Stortinget hadde en prinsipdebatt om samiske spørsmål i begynnelsen av 1960-årene. Samerettsutvalgets grunnsyn tok sikte på å danne grunnlaget for sameretten og samepolitikken i tiden fremover. Bak dette synet sto representanter for organisasjoner og institusjoner som ellers ble oppfattet som uenige i samepolitiske spørsmål.

Grunnsynet fremhever myndighetenes ansvar for samisk kultur. Dette ansvaret er mangesidig, idet samisk identitet knytter seg til mange forhold i samfunnslivet. Men det må aldri være noe mål å "fryse fast" samisk kultur til et bestemt utviklingstrinn. Myndighetenes oppgave må være å legge til rette for en videre utvikling av det samiske kulturfellesskapet, tilpasset de krav samfunnslivet stiller til enhver tid. En forutsetning for dette er at de samiske lokalsamfunn gis tilfredsstillende

utviklingsvilkår, slik at befolkningen kan leve videre i sin samiske kultur.

Et grunnleggende synspunkt hos utvalget er at rettsreglene må fremme likeverd i forholdet mellom samer og andre samfunnsborgere, og i forholdet mellom samisk kultur og annen kultur i vårt land. Andre synspunkter som utformes, er frivillighet for det enkelte individ i valg av etnisk tilhørighet, nødvendigheten av nordisk samarbeid - samene har aldri trukket noen grenser - og behov for harmonisk sameksistens mellom ulike folkegrupper i de ulike lokalsamfunn.

Utvalget var samlet om et grunnsyn, men likevel uenige om de konkrete forslagene??

Jeg ser dette først og fremst som ulike syn på likestilling. Et mindretall i utvalget gikk ut fra idealet om likestilling mellom enkeltindivider, mens flertallet i utvalget ville bygge på likestilling mellom folkegrupper, et syn som i nyere tid har fått fortrinn også internasjonalt sett.

Jeg vil ellers fremheve at store deler av Samerettsutvalgets innstilling er enstemmig. Det er enighet om fremleggelsen av grunnmaterialet, om grunnsynet, om en rekke allmenne prinsipper i lovutkastet, og om hovedtrekkene i oppbyggingen av et Sameting.

Man startet med utvalgets arbeid en prosess hvor norsk samepolitikk ikke bare blir sett som spredte enkelttiltak, men blir revurdert som en helhet, og hvor de offentlige vedtak ikke lenger bare blir sett som økonomiske og kulturelle støttetiltak, men som oppfyllelse av rettslige krav som det samiske folk har i forhold til den norske stat. Det er ikke bare samene som har interesse i disse spørsmål. Det norske folk og den norske stat har et ansvar for landets minoritetspolitikk.

Samerettsutvalget møtte en viss kritikk?

Samerettsutvalget møtte sterk kritikk da det la fram sin utredning i 1984. Imidlertid var behandlingen i Finnmark fylkesting å ane som

en milepæl i samerettens utvikling, der fylkestinget gikk inn for utvalgets reformer. Jeg husker ennå stemmen til Aslak Nils Sara, leder for daværende Norsk Sameråd, og en talsmann for alle urfolk, da han i telefonen refererte fra fylkestingsbehandlingen, og åpnet med å si: "Solen går opp over Same-land." Jeg vil også huske 29. mai 1987 i Odelstinget, da sameloven som etablerte Sametinget ble vedtatt. Ord som "historisk" og "stille revolusjon" klang da i tingets sal.

En mer akademisk kritikk som utvalget møtte, dreide seg om at utvalget tok opp spørsmålene om Sameting og grunnlovsvern uten samtidig å legge fram forslag om rettighetene til land og vann. Dette kan vi nå vurdere i historiens lys. Jeg anser det som en lykke at vi nå har et Sameting som selv vil kunne ta aktiv del i utformingen av de kommende lovregler om samenes rett til land og vann.

Hva synes du om den mediadekningen som var etter Samerettsutvalgets innstilling i 1984?

Samerettsutvalgets første innstilling ble gjenstand for en omfattende offentlig debatt i den nordlige del av landet. Men hva så med resten av landet? Striden om Kautokeino-Alta-elve gjorde samene til et hovedtema også i de riksdekkende sør-norske medier i en periode. Men de sør-norske mediene har vært lite interessert i den mer konstruktive fase i debatten. Det ser ut som om direkte konfrontasjoner er godt stoff, men ikke byggende arbeid og roligere former for meningsbryting.

Begreper som "likebehandling" og "positiv diskriminering" går ofte igjen i debatten?

Som minoritet er samene underlagt den lovgivning og de politiske verdier som folkeflertallet til enhver tid gjør gjeldende. En minoritet kjennetegnes ofte ved at den har vanskelig for å vinne fram i tilstrekkelig grad med sine synspunkter. Hvis man nøyer seg med en formell rettslig likebehandling av

majoritetens og minoritetens medlemmer som individer, så vil dette erfaringsmessig virke i retning av assimilering, dvs. at minoritetens kulturelle særpreg forsvinner. For å opprettholde en minoritetskultur må minoriteten gis likeverd som folk. Dette krever ulike former for særlige ordninger, dvs. positiv diskriminering. Det kan bl.a. være egne politiske organer, slik som Sametinget.

Når en etnisk minoritet får særtiltak på visse områder, vekker dette undertiden reaksjoner i opinionen ellers i samfunnet. Men jeg vil fremheve at særlige rettslige tiltak og ordninger for en etnisk minoritet som kjemper for sin kultur, har et solid etisk og rettslig grunnlag. Det er tiltak som har som mål å realisere den grunnleggende menneskerettighet å utøve folkets kultur.

Hvordan samisk etnisitet bør tas i betraktning i politikken, vil variere fra saksområde til saksområde. Hver minoritet og hvert urfolk må bedømmes ut fra sine behov og sin historiske situasjon, og behovet for særlige tiltak og rettsregler må ses i forhold til dette.

Kan du i lys av Samerettsutvalgets utredning si noe mer om utviklingen av sameretten og våre rettsplikter i forhold til den samiske folkegruppe?

Samene er en minoritet og et urfolk. De kan derfor søke støtte i to ulike grupper av rettsnormer. Man ser gjennom 1980-årene en klar utvikling i det alminnelige norske synet på våre rettsplikter i forhold til samefolket. Den sentrale rettskilden har vært bestemmelsen om kulturvern i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, artikkel 27, som gir et særlig vern for minoriteters kulturutøvelse. Denne artikkelen hjemler et krav om positiv diskriminering, og gir således et særlig vern for minoritetene. En stat som har en etnisk minoritet, oppfyller derfor ikke sin forpliktelse ved bare å sørge for rettslig likebehandling av sine borgere. En minoritet har i tillegg krav på egne rettslige ordninger for sin del av samfunnslivet.

Spørsmålet har vært om kulturbegrepet i konvensjonen bare omfatter kulturelle ytringsformer som bøker, aviser, teater, bildende kunst, etc., eller også det materielle grunnlaget for en kultur. De næringsmessige og andre økonomiske kulturvilkår må i så fall være vernet i den grad dette er avgjørende for at en folkegruppe skal kunne videreføre en egen kultur. Samene har i betydelig grad sitt kulturgrunnlag i tradisjonell bruk av naturressurser. De vil derfor med stor sannsynlighet kunne påberope seg at også deres tradisjonelle former for næringsutøvelse i en viss utstrekning er vernet.

Det er også en mellomfolkelig rettstradisjon for særskilte rettsnormer som innebærer vern for urfolkene. Samefolket har en hjemstavnsrett i Norge som forsterker retten til et kultur- og miljøvern, og som også må omfatte det materielle kulturgrunnlaget. ILO konvensjon 169 om urfolk vil, etterhvert som den vinner tilslutning, og etterhvert som reglene gjennom praksis og teori får et fastere innhold, innebære en klargjøring og styrking av urfolks rettigheter.

Utviklingen av sameretten i Norge i 1980-årene er basert på en syntese av de to rettsgrunnlagene, for minoriteter generelt og for urfolk mer spesielt - en form for rettslig totalbedømmelse, som man kan betegne som den nordiske doktrinen på dette feltet - et nordisk bidrag til utviklingen av den internasjonale urfolksretten.

Hvordan vil du si dette ble mottatt hos myndighetene?

Norske myndigheter ved Regjering og Storting sluttet seg ureservert til utvalgets grunnsyn. De har uttrykkelig godtatt den forståelse av FNs menneskerettskonvensjon av 1966 at den gir et vidtrekkende kulturelt rettsvern for samene. I 1987 - 1990 fikk vi så den nevnte serie av rettslige vedtak. Samerettutvalget har senere avgitt flere utredninger, og innstillingen om naturgrunnlaget for

samisk kultur er nå ute til høring, med Sametinget som en sentral aktør i prosessen. Det er en dramatisk rettslig nyorientering som har kommet til uttrykk innefor norsk samerett og norsk samepolitikk disse årene.

Rettsvernet for en etnisk minoritet - det er vel langt fra uproblematisk?

Rettsvernet for en etnisk minoritet som samene reiser flere grunnleggende spørsmål. Det er bl.a. spørsmål om hvor langt det demokratiske grunnprinsipp som sier at oppfatningen til flertallet er bestemmende også for mindretallet, bør gjelde i en rettsstat. Det er videre spørsmål om realiseringen av et minoritetsvern skal skje gjennom individuelle eller kollektive rettigheter, om minoriteten skal gis formell eller reell likestilling, og når likeverd skal sies å foreligge. Det er også spørsmål om sammenhengen mellom kultur, økonomi og territorium, og i hvilken grad et kulturvern skal omfatte næringsutøvelse og tilføring av kapital.

Er det noe du vil presisere når det gjelder ditt eget syn på sameretten og samepolitikken?

Samene er et eget folk med en egen kultur. Staten Norge er dannet på territoriet til to folk - nordmenn og samer. Den samiske kultur er sterkt utsatt. Samene har behov for virkemidler for å hindre at en hel kultur forsvinner. Dette er det viktigste utgangspunktet for samerettslig og samepolitisk tenkning.

Samene er både landets urfolk, en minoritet og norske statsborgere. Den samiske folkegruppen og dens kultur står i en særstilling blant de etniske og kulturelle minoriteter i Norge, idet samene bodde her før den norske statsdannelsen. De fleste samer er bosatt i Norge, slik at norsk politikk i stor grad blir bestemmende for samekulturens fremtid. Samefolket er samtidig det fellesskap som befolkningen i Norge utgjør.

En rettferdig behandling av en minoritet forutsetter, som vi har vært inne på, at

majoriteten er villig til å gi et rettsvern for minoritetens egne rettsoppfatninger og verdiforestillinger. Skal en folkegruppe som er i mindretall, oppnå reelt likeverd for sin kultur, må myndighetene gi nødvendige virkemidler til denne gruppen. Dette er vanskelige spørsmål i et land som tidligere i liten grad har utformet en minoritetspolitikk. Man står overfor dyptgripende verdivalg. Den rettslige og politiske tenkning på dette området bør bygge på en grunnleggende verdiforestilling. Liksom det enkelte mennesket har sin egenverd, må vi vise en tilsvarende respekt for den enkelte kulturs egenverd. En folkegruppes rett til kulturutøvelse er i dag en av de fundamentale menneskerettigheter. Samerettens hovedoppgave er å skape et så sterkt rettsvern for samisk kultur at den kan leve videre her i Norden. Mot dette blekner de fleste andre saker i vårt lands kulturpolitikk.

Hvordan vil du beskrive Sametinget i det rettslige og samepolitiske bildet?

I 1989 ble det holdt to valg i Norge. Sammen med det nye Stortinget ble det for første gang også valgt et Sameting av og blant samer. Etableringen av Sametinget ved dette valget var sluttsteinen i utviklingen gjennom 1980-årene, men det var en begynnelse for Sametinget som pekte videre mot en mer aktiv fremtidig samepolitikk.

Med et valgt Sameting er det blitt dannet et offisielt samisk nasjonalt organ, og for første gang en forsamling som kan tale autoritativt på vegne av alle norske samer. I dette tinget vil samene kunne utvikle en samepolitikk, med demokratiske avstemninger, hvor det ikke lenger kan herske tvil om hva som er samenenes politiske flertallsoppfatninger til enhver tid. Også statsmyndighetene har en positiv interesse i et samisk organ som er representativt på riksnivå, og som myndighetene kan forholde seg til på det grunnlaget.

Da det første Sametinget var valgt og konstituert, oppstod en fundamentalt ny situasjon i

samepolitisk og samerettslig henseende. Det er fra dette tidspunkt bare ett organ som kan tale på samefolkets vegne med krav på demokratisk legitimitet. Sametingets opprettelse innebar en prinsipiell anerkjennelse av samenes status som et eget folk. Man behøver ingen store spådomsevner for å mene at Sametingets innflytelse som politisk organ og som forvaltningsmyndighet vil øke i årene fremover. Det er min tro at Sametinget vil være et kraftsenter for utviklingen, både den samerettslige og den samepolitiske.

Og grunnlovsvernet?

Grunnlovsbestemmelsen fastlegger en politisk, moralsk og rettslig forpliktelse for den norske stat overfor norske samer. Den vil stå som et grunnprinsipp uavhengig av skiftende regjeringer og stortingsflertall. Den vil gi samiske interesser en sterkere plass i offentlig liv og vil virke som en konstitusjonell drivkraft.

Du har holdt taler til Sametinget?

Da det første Sametinget ble åpnet i 1989, sa jeg i en tale ved lunsjen at en lovutreders drøm var gått i oppfyllelse. I 1996 talte jeg i Sametinget og sa at en personlig drøm var gått i oppfyllelse - å få tale til et Sameting som er sikkert etablert som en representativ institusjon i landets statsliv. Da talte jeg ikke som

utreder, men som dommer, og det var den gjeldende sameretten som var mitt tema. Men jeg må si jeg holdt talen med en dyp følelse av utilstrekkelighet. Hva skulle jeg kunne si til Sametinget - der representantene kjenner samerettens problemer, for ikke å si samepolitikkens - på en personlig og gjennomlevet måte som jeg bare kan ane. Heller ikke var jeg noen politiker som kunne komme med løfter. Jeg var en norsk jurist som har prøvd å trenge inn i sameretten som rettsområde.

Hvordan er ditt samerettslige bilde i dag - og hvordan vil du trekke opp perspektivene framover?

Jeg forsøkte i min tale til Sametinget i 1996 å sammenfatte et helhetssyn, uttrykt i 13 teser. Dette er et sett av prinsipper, med prinsippers begrensede presisjon, som må detaljeres for å få virkning i det praktiske rettsliv og samfunnsliv. Arbeidet med å trekke de nødvendige konsekvenser på de enkelte delområder i samfunnet er nok den viktigste oppgaven innenfor sameretten i tiden framover. Det er en oppgave der landets myndigheter og landets jurister har et stort ansvar. Samerettens utvikling i nyeste tid bygger på slike teser som disse, og det er min bestemte oppfatning at den mer allmenne anerkjennelse av disse har vært en drivkraft i utviklingen i den nyeste tid.

Carsten Smiths 13 teser, lagt fram ved Sametingets samling 27. februar 1996.

1. *Om samenes urfolkstatus.* Samene er et eget folk med en egen kultur. De er landets urfolk ifølge internasjonal rett.
2. *Om Norge som fleretnisk stat.* Staten er bygget på territoriet til to folk: nordmenn og samer.
3. *Om Norges historiske ansvar.* Norge har et særlig historisk ansvar for samekulturen, fordi dette er samenes historiske hjemland, og fordi samekulturen er svekket ved den tidligere fornorskningspolitikken.
4. *Om Norges internasjonale ansvar.* Norge har et særlig internasjonalt ansvar for samekulturens livsvilkår, fordi de fleste samer bor i dette landet, og fordi samekulturens fremtid beror på de vilkår den får her.
5. *Om kulturpolitikkenes prioritet.* Samepolitikkenes hovedmål er kulturvern og kulturutvikling, men elementer fra mange delområder av politikken - som distriktpolitikk, sosialpolitikk, næringspolitikk - kan støtte opp om kulturarbeidet.
6. *Om den demokratiske organisering.* Uten Sameting ingen demokratisk legitimitet. Uten samemannntall ingen tilstrekkelig representativitet. Uten representativitet ingen tilstrekkelig troverdig samepolitikk.
7. *Om statens rettsplikt.* Den norske stat har en rettsplikt, bygget på Grunnloven og på folkeretten, til å gi samefolket reelle muligheter til å kunne sikre og utvikle sin kultur. Staten må gi samene tilstrekkelig virkemidler til dette kulturvern.
8. *Om særtiltak.* Samene har krav på positive særtiltak i forhold til den øvrige befolkning i landet, i den grad slike særtiltak er påkrevd for kultursikring og kulturutvikling.
9. *Om det materielle kulturgrunnlag.* Statens plikt gjelder ikke bare vern av de ideelle kulturytringer, som undervisning, litteratur og kunst, men også det materielle kulturgrunnlag, slik at samene får de nødvendige økonomiske og fysiske vilkår for å kunne sikre og utvikle sin kultur.
10. *Om naturressurser.* Rettsprinsippene om positiv diskriminering og om vern av det materielle kulturgrunnlag er allmenne rettssetninger med virkning også for utnyttelsen av naturressursene. Disse prinsipper må bli konkretisert på de enkelte rettsområder og livsområder.
11. *Om samiske næringer.* Reindriften er den sentrale samiske næring og den viktigste kulturbærer. Men også annen tradisjonell samisk ressursutnyttelse må ha rettsvern i den grad den er et viktig kulturgrunnlag.
12. *Om samiske lokalsamfunn.* Opprettholdelse av samisk bosetting i de samiske lokalsamfunn er et sentralt vilkår for videreføring av samisk kultur og må derfor være et formål for rettsreguleringen.
13. *Om samepolitikkenes helhetsbedømmelse.* Statens rettsplikt gjelder de samlede tiltak for samisk kultur, som må helhetsbedømmes i tillegg til vurderingen av det enkelte inngrep eller tiltak.



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET