

FYLKESMENNENE I FORVALTNINGEN

Tale på Fylkesmannsmøte i Finnmark 20. august 1982

Jeg vil innledningsvis gjerne få takke for den hyggelige invitasjonen til å komme hit; til å møte dagens innehavere av de tradisjonsrike og viktige fylkesmannsembeter, og samtidig få anledning til å oppleve mer av vårt særpregede og spenningsfylte nordligste og østligste fylke.

Jeg er også glad for å ha fått anledning til å innlede over det oppgitte tema "Regjeringens og departementenes bruk av fylkesmannen", en tittel som jeg nok likevel ikke kommer til å holde meg særlig strengt til. Jeg vil også komme inn på enkelte mer generelle spørsmål omkring den sentrale og regionale forvaltning.

Mitt hovedtema vil være: Hvilken plass og hvilke arbeidsoppgaver bør fylkesmannen og fylkesmannsembetet ha i fremtiden i forhold til andre statlige organer på regionalt nivå, til fylkeskommunene og primærkommunene?

Dette er sentrale og til dels også kontroversielle spørsmål som jeg selvfølgelig ikke kan besvare i detalj, men som jeg kan prøve å belyse i noen hovedtrekk.

Før vi går nærmere inn på fylkesmannens aktuelle oppgaver, vil jeg allerede innledningsvis minne om de

hovedprinsipper som lå til grunn for 70-årenes vidtgående reformer i regionalforvaltningen. Stikkord er her først og fremst demokratisering, desentralisering og samordning. Disse prinsipper vil fortsatt ligge til grunn for Regjeringens politikk og holdning i spørsmål som angår primærkommunenes, fylkeskommunenes og fylkesmennenes stilling og oppgaver.

Dere er alle velkjent med bakgrunnen for denne problemstilling, dvs. de utredninger, stortingsmeldinger og politiske diskusjoner som i dag utgjør grunnlaget for håndteringen av disse spørsmål. Det er f.eks. slått fast at nye statlige oppgaver på fylkesplanet fortrinnsvis bør legges til fylkesmannsembetet, med fylkesmannen som statens fremste representant i det enkelte fylke. Det er likeledes et prinsipp at det er fylkesmannen personlig som har ansvaret for de ulike arbeidsoppgaver og avgjørelsesmyndighet som er knyttet til embetet.

I tråd med disse hovedprinsipper er det forholdsvis nylig fattet vedtak om at både den statlige sosialadministrasjon, den statlige miljøvernadministrasjon og hovedansvaret for det sivile beredskap i fylkene skal legges til fylkesmannen. Særlig etableringen av miljøvernavdelinger under fylkesmannen vil bety en meget sterk utvidelse og styrking av fylkesmannsembetet, og vil stille desto større krav til samordning, administrasjon og faglig innsikt ved dette.

Jeg minner om at endel reformer i fjor ble nedfelt i en ny fylkesmannsinstruks hvor det blant annet slås fast

at fylkesmannen er regjeringens representant i fylket og at fylkesmannen skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp. Den nye fylkesmannsinstruksen avløste en instruks fra 1685. Selv om jeg er blant de mange som nok synes det lett blir for mange lover og forskrifter i våre dager, tror jeg trygt vi kan slå fast at denne fornyelsen ikke kom for tidlig.

Alt i alt kan vi karakterisere utviklingen for fylkesmannsembetene gjennom de senere år som preget av store endringer, ja nærmest omveltninger. Jeg regner med at det i hovedtrekk vil vise å være en hensiktsmessig linje at de statlige oppgaver på fylkesnivå i så stor grad blir lagt under fylkesmannen. Dette legger bl.a. forholdene til rette for en bedre og mer effektiv utnyttelse av statens samlede personellmessige og materielle ressurser, samtidig som fylkeskommunen, kommunene, andre offentlige etater og ikke minst publikum nå i større grad kan rette sine henvendelser til Staten til ett og samme sted. Det vi derimot bør føre en saklig debatt om, er hvilke oppgaver som bør være statlige, hvilke som bør være regionale i regi av fylkeskommunen, og hvilke som bør være primærkommunale. Dette er spørsmål som vil bli berørt i ulike sammenhenger fremover, f.eks. i forbindelse med behandlingen av lokalforvaltningskomiteens forslag vedrørende inntektssystemet for kommunesektoren. Dette forstår jeg at også kommunalministeren vil komme nærmere inn på i sitt foredrag for dere.

Under omtale av dette problemområde, vil jeg dele fylkesmannens arbeidsoppgaver inn i tre hovedområder: Fylkesmannen som kontrollinstans, som utøver av forvaltningsmyndighet, dvs. som avgjørende myndighet og ankeinstans, og som veileder.

Fylkesmannens legalitetskontroll med kommunestyrevedtak bør man neppe røre ved. Sterke rettssikkerhets-hensyn tilsier at denne rett bør bestå.

Derimot kan det være grunn til å se noe nærmere på fylkesmennenes omfattende økonomiske kontroll med kommunene. Jeg nevnte nettopp forslaget til nytt inntektssystem for kommunene, som for tiden er ute til høring. Etter dette forslaget vil kommunene få større reell styring over bruken av sine midler. Siktemål med dette må være både større ansvar og større ansvarlighet. I forbindelse med en revisjon av kommuneloven må vi derfor også vurdere spørsmålet om staten fortsatt bør opprettholde den grad av myndighet over kommunale økonomiske disposisjoner som fylkesmannen har i dag.

Fylkesmannen øver også innflytelse over den kommunale virksomhet som ankeinstans for en rekke saker det tilligger kommunene å behandle i første omgang. Rettssikkerhetsgrunner taler også for at denne ankeordningen opprettholdes. Det vil neppe være hensiktsmessig eller prinsipielt forsvarlig f.eks. å la et folkevalgt organ som fylkesutvalget være ankeinstans og behandle klagesaker som i første hånd skal vurderes ut fra rettsanvendelsen og lovligheten, ikke ut

fra den vurdering av hensiktsmessighet som er utvist i hvert enkelt tilfelle.

Som eksempel på fylkesmannen som avgjørende myndighet, vil jeg nevne fylkesmannens kompetanse etter vannvernloven. Gjennom sine fullmakter til å gi utslippstillatelser m.v. øver fylkesmennene en stor faktisk innflytelse over kommunenes utbyggingspolitikk. Gjennom sin forvaltning av denne loven har fylkesmennene anledning til å tillate eller stanse utbyggingsplaner, og dermed tillate eller hindre fortsatt spredt boligbygging. En viss overordnet styring må det naturligvis være i slike saker, siden forurensninger ikke bare er noe som berører innbyggerne i en kommune, men i høyeste grad også i nabokommunene og kanskje også i større områder. På den annen side må vi vel erkjenne at streng håndheving av disse bestemmelser kan føre til unødig store meromkostninger, og dessuten kan bety at kommuner må presse sin boligbygging inn i store feltutbygginger i strid med egne og innbyggernes ønsker. Miljøverndepartementet er derfor i ferd med å gjennomgå disse reglene, med utgangspunkt i at det ikke er behov for like strengt regelverk i alle deler av landet. Det vil også bli tillatt med miljømessig forsvarlige lokale kloakkløsninger fremfor en ensidig satsing på store, sentrale renseanlegg.

For øvrig vil jeg nevne at Regjeringen som et ledd i forenklingen av bygningsloven, vil overføre en del av myndigheten bl.a. til å dispensere fra bygningslovens bestemmelser til kommunene. Dertil vil klagemyndigheten

etter Strandplanloven bli delegert fra Miljøverndepartementet til fylkesmannen.

I tillegg til disse typiske forvaltningsmessige oppgaver, er fylkesmennene etter hvert blitt tillagt en del nye stillinger hvis fremste oppgave er å drive veiledning overfor kommunene, ved siden av å fordele tilskudd fra staten.

Det er vel ikke til å nekte at utbyggingen av disse stillingene har vakt adskillig misnøye i fylkeskommunene. Det hevdes fra fylkeskommunenes side at det nå bygges opp et statlig embedsverk i fylkene som dels virker i konkurranse med fylkeskommunene selv.

Jeg finner det på denne bakgrunn naturlig å presisere at regjeringen ikke ser det som ønskelig å utvide virksomheten ved fylkesmannsembedene på bekostning av fylkeskommunene eller bygge opp en "dobbeltadministrasjon" i fylkene. Vårt mål er snarere det motsatte.

En desentralisering av oppgaver fra statens hånd bør i mange tilfelle være naturlig, men la meg understreke at dette må være en reell desentralisering. Den må ikke foregå på den måten at det opprettes 18 stillinger ved fylkesmannsembedene, samtidig som man beholder samtlige stillinger som tidligere ivaretok disse oppgavene sentralt, og kanskje noen til for å kunne gi bistand og føre kontroll med de lokale stillingene. Hvis det er slik at desentralisering betyr at det må 18 stillinger regionalt til å dekke de arbeidsoppgaver to-tre stillinger kunne

greie sentralt, er det etter min oppfatning ikke noe grunnlag for desentralisering. Desentraliseringen må føre til en reell forenkling av saksbehandlingen og minske behovet for stillinger sentralt - ikke det motsatte.

Jeg har inntrykk av at forholdet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen fortsatt kan være et vanskelig og ømtålelig spørsmål. Der hvor det dreier seg om i vanlig forstand politiske vurderinger av regional art, bør man ha som retningslinje å sette fylkeskommunen i stand til å avgjøre sakene og dermed bedre den regionale folkevalgte styring og samordning. Målet må derfor være at flest mulig politiske arbeidsoppgaver av regional karakter delegeres til fylkeskommunen.

På en annen side har vi som kjent endel statlige forvaltningspregede oppgaver, bl.a. overfor primærkommunene, som ikke uten videre kan eller bør delegeres til fylkeskommunen, men hvor fylkesvis avgjørelsesmyndighet eller saksbehandling likevel er naturlig.

Det er dette prinsipielle hovedskillet som vil bli lagt til grunn for Regjeringens holdning til forholdet mellom fylkeskommunen og fylkesmannen. I praksis må vi imidlertid være beredt til å innta en pragmatisk holdning. Vi må ta utgangspunkt i den nåværende organisasjonsstruktur og funksjonsfordeling mellom fylkeskommunen og fylkesmannen, selv om denne i dag kanskje ikke er strengt logisk. Man må vurdere ulempene ved forandring i inn-

arbeidede former, i forhold til hva man kan oppnå av reelle fordeler ved et mer logisk system. Regjeringen har derfor ingen konkrete planer om å foreta vesentlige endringer i den nåværende ansvars- og arbeidsdeling mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Avklaringen omkring de gjenstående saksområders organisasjonsmessige plassering vil bli foretatt på grunnlag av en pragmatisk avveining mellom vårt prinsipielle utgangspunkt, praktiske behov, og ønsket om å sikre kontinuitet og unngå tilløp til dobbeltadministrasjon på fylkesnivå.

Etter det omfattende reformarbeid som ble gjennomført i 1970-årene, bør de sentrale stikkord for fylkesmanns-embedet de nærmeste år være stabilisering, samordning og rasjonalisering. De beslutninger som nå er truffet om funksjonsfordelingen mellom stat, fylke og kommune, må i det vesentlige anses som å være fastlagt for en tid fremover. Med utgangspunkt i denne funksjonsfordelingen bør man nå søke å oppnå en mest mulig praktisk og effektiv administrasjonsordning.

Jeg vil dessuten understreke viktigheten av departementene og andre sentrale organer delegerer arbeidsoppgaver og avgjørelsesmyndighet til fylkesmannen. Bl.a. har som kjent Hovedkomiteen for lokalforvaltningen gjennomgått eller gjennomgår de forskjellige departementers saksområder med sikte på å gi anbefaling om desentralisering, demokratisering og forenklinger. Det er viktig at departementene følger opp og tar standpunkt til de forslag som komiteen fremmer.

Men skal denne desentralisering være reell, må det som nevnt også være et nærmest ufravikelig krav at det skjer en tilsvarende nedbygging av statens administrasjon sentralt. På dette punkt har jeg dessverre inntrykk av at lite er oppnådd foreløpig.

Behovet for stabilisering og for å høste erfaringer tilsier etter min mening også at tiden neppe er moden for å foreta en omfattende gjennomgåelse av erfaringene med fylkeskommunen og oppgavefordelingen mellom staten og fylkeskommunene. Jeg har stor forståelse og sympati for de fylkesordførere og fylkesrådmenn som har tatt til orde for en stortingsmelding om dette , men jeg går ut fra at de fleste vil være enige om at vi nå først trenger ytterligere noen flere års erfaringer med den nåværende ordning.

Men en slik stabilisering må ikke utelukke de nødvendige tilpasninger innenfor dagens organisasjonssystem. Jeg vil tvert om spesielt understreke behovet for samordning og rasjonalisering. Dette er som kjent også blant de viktige spørsmål Lodden-utvalget har tatt opp, og som Regjeringen er innstilt på å følge opp.

Det må f.eks. være en viktig oppgave å oppnå en bedre samordning av de ulike grenene av statsforvaltningen i fylket. Dette må bli en sentral oppgave for fylkesmannen. Med samordning sikter jeg her til den virksomhet som består i å se helheten og sammenhengen i de ulike enkeltvedtak og enkelthensyn, og bidra til en form for interesseavveining. Samordningen mellom de ulike fagområder som

etter hvert er underlagt fylkesmannen vil i stor grad ta form av avgjørelser. Men kanskje enda viktigere er det at fylkesmannen, bl.a. gjennom råd, veiledning og på andre måter bidrar til at de øvrige statlige organer blir samordnet på en best mulig måte, slik også den nye instruksen for fylkesmennene slår fast. Dette forutsetter samtidig at Regjeringen og departementene i større grad orienterer fylkesmannen om saker som angår fylket.

Som også påpekt av Lodden-utvalget, forutsetter en fornuftig og rasjonell utnyttelse av fylkesmannen også en sentral samordning slik at statlige tiltak og instruksjoner overfor fylkesmannen og øvrige regionale forvaltningsorganer blir sett i sammenheng. Fylkesmennene utfører jo forvaltningsoppgaver på forskjellige fagfelt og tjener på den måten flere "herrer". Regjeringen er derfor innstilt på å utvikle rutiner som kan sikre at de oppgaver og tiltak som settes i verk overfor fylkesmannsembdene blir sett i sammenheng.

Samordning er for øvrig også stikkord for den stortingsmelding om ungdomspolitikken som Regjeringen vil legge frem. Å motvirke de voksende ungdomsproblemer er en av de viktigste oppgaver vi i dag står overfor. Det forutsetter en bedre samordning på sentralt, regionalt og kommunalt nivå. Regjeringen har i den sammenheng bl.a. funnet det naturlig at fylkeskommunen tillegges et visst samordningsansvar for tiltak og arbeid for unge på regionalt nivå. Dette betyr imidlertid ikke at Regjeringen har planer om å foreta mer vidtgående endringer i den nåværende oppgavefordelingen på dette området.

Jeg vil også nevne at Regjeringen har fremmet forslag om opprettelse av et nytt fylkeskommunalt nærings- og sysselsettingsstyre til erstatning for den nåværende arbeids- og tiltaksnemnd.

Jeg regner med at Stortinget vil behandle proposisjonen såpass tidlig i høst at de nye styrene kan tre i funksjon fra kommende årsskifte.

Etter dette forslaget skal fylkesmennene som være selvskrevne medlemmer av de nye styrene. Fylkesmennene vil med sine pålagte oppgaver ha viktige hensyn å ivareta ved behandlingen av utbyggings- og sysselsettingssaker. Jeg går ut fra at fylkesmennene og fylkeskommunene vil benytte de nye styrene som ramme for et praktisk og fornuftig samarbeid innen disse sektorer.

Et viktig tema som jeg forstår rasjonaliseringsdirektør Valle allerede har belyst, er behovet for økt produktivitet og forenkling i den offentlige forvaltning. Dette gjelder selvfølgelig også statsforvaltningen på fylkesnivå.

Utgangspunktet for dette arbeidet må være at den offentlige administrasjon må være så effektiv og rasjonell som mulig, og at det i så måte fortsatt er mye å utrette innenfor den offentlige forvaltning. De ulike arbeidsoppgaver og aktiviteter som utføres av den enkelte forvaltningsenhet, må stadig gjennomgås kritisk. Det er sikkert slik at det i hver etat ikke bare finnes ting som kan gjøres bedre og mer effektivt, men kanskje til og med ting som strengt tatt ikke lenger trenger å bli gjort!

Produktivitetsarbeidet må også ta sikte på å gjøre byråkratiet mer publikumsvennlig, slik at det folk flest i større grad oppfatter forvaltningen som "folkets tjener" som den er og skal være. Jeg vil derfor oppfordre fylkesmennene til aktiv oppslutning om den handlingsplan for en mer publikumsrettet offentlig forvaltning som Forbruker- og administrasjonsdepartementet har lansert. Planen inngår som en del av Regjeringens innsats for å forenkle lover og forskrifter og øke produktiviteten i offentlig forvaltning. Vi må huske at det ofte ikke er store endringer i regelverk og rutiner som skal til for å oppnå mer publikumsvennlig behandling.

Etter denne gjennomgang av endel viktige arbeidsoppgaver for fylkesmennene i tiden fremover, vil jeg avslutningsvis gjerne få minne om fylkesmannens betydning i et videre perspektiv. Forutsetningen for den moderne nasjonalstat er jo bl.a. at innbyggerne opplever nasjonal identitet, enhet og likebehandling, på tvers av geografiske, sosiale, kulturelle og religiøse skillelinjer. I den møysommelige nasjonsbyggingsprosess har utviklingen av en felles statlig forvaltning og embedsstand spilt en viktig rolle, herunder i høy grad fylkesmennene og deres forgjengere amtmennene. Fylkesmennene har, som statens rettferdige og respekterte representant og bindeledd i vårt spredtbygde og varierte land, et historisk medansvar for å bevare dette nasjonale fellesskap.