

Statsminister Odvar Nordlis foredrag på fylkesmannsmotet
16. juni 1980 i Skien.

FYLKESMANNEN SOM REGJERINGENS REPRESENTANT

Fylkesmannsembetet er en gammel institusjon i vår forvaltning. Jeg nevner nærmest som et kuriosum at instruks for embetet sist ble fastsatt i 1685.

Tiden må ha gått fra denne instruks som formelt sett ennå ikke er opphevet. Jeg regner heller ikke med at alle som arbeider i fylkesadministrasjonen kjenner til instruksen eller har lest den.

Denne snart 300 år gamle amtmannsinstruksen ble fastsatt under eneveldet. Inntil formannskapslovene ble satt i verk i 1838 ivaretok staten så å si alle offentlige

- 2 -

oppgaver i distriktene.

Amtmannens omfattende kompetanse er etter hvert innskrenket. Gjennom demokratiseringen av samfunnet vårt er oppgaver i større og større utstrekning overført til folkevalgte organer. Av særlig betydning for fylkesmennene er formannskapslovene av 1837, landkommuneloven av 1921, som fritok fylkesmannen fra vervet som leder av fylkestinget og fylkeskommuneloven av 1961 som fritok ham fra vervet som medlem av og formann i fylkesutvalget. Ved lovendring i 1975 ble det gitt bestemmelser om fylkesrådmann, og fylkesmannen er fra 1976-77 fritatt for administrasjonen av fylkeskommunen. Fylkesmannens kompetanse er også innnevret ved at staten etter hvert har opprettet en rekke spesialadministrasjoner på fylkesplanet. På den andre siden har det etter hvert i takt med samfunnsutviklingen

blitt pålagt fylkesmannen å ta seg av en rekke nye oppgaver.

Veksttaket i offentlige oppgaver etter krigen og den sterke utvidelsen av fylkeskommunens ansvarsområde førte tidlig til at enkelte stilte spørsmålet om det var hensiktsmessig å opprettholde felles administrasjon for statens og fylkeskommunens oppgaver. Det ble bl.a. pekt på den urimelige belastning på fylkesmannen. Flere la sterk vekt på det prinsipielle, at staten og fylkeskommunen som ulike forvaltningsnivåer burde ha hver sin administrasjon. Etter min mening var det helt naturlig og prinsipielt riktig at fylkeskommunen fikk sin egen administrasjon ved den omfattende nyordning vi nå har gjennomført.

Under den gamle ordningen klaget en over at belastningen og arbeidsbyrden var stor. Etter nyordningen

gjelder bekymringene mer spørsmålet om fylkesmannen kan få tilstrekkelige, og fram for alt interessante arbeidsoppgaver.

Det er likevel ikke hovedpoenget. Det må være å tillegge embetet de oppgaver som best tjener forvaltningen av samfunnet vårt. Men det er selvsagt en fordel om arbeidsoppgavene samtidig er interessante.

Noen har reist spørsmålet om det er grunn til å opprettholde fylkesmannsambetet etter at fylkeskommunen har fått sin egen administrasjon.

Forutsetningen måtte i tilfelle være at oppgaver som tilligger fylkesmannsambetet, kan overtas dels av fylkeskommunen og dels av statens fagadministrasjoner i fylket. Til dette vil jeg med en gang si at jeg både som sjef for et departement og som leder av Regjeringen

har funnet det både nyttig og nødvendig å ha en instans på fylkesplanet som står nøytralt i forhold til de ulike interessekonflikter som kan oppstå. Jeg tenker i denne sammenheng både på interessemotsetninger mellom ulike forvaltningsnivå og på interessemotsetninger mellom ulike administrasjonsgrener innen det samme forvaltningsnivå. Jeg viser også til behovet for desentralisering. Visse funksjoner bør tilligge statlige myndigheter, men avgjørelsesmyndigheten behøver ikke alltid ligge i et departement eller direktorat.

Spørsmålet om administrasjonsordningen på fylkesplanet, og særskilt fylkesmannens stilling i den statlige og fylkeskommunale administrasjon, ble tatt opp til diskusjon på flere fylkesmannsmøter for et par tiår siden. I 1969 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede den fylkes-

kommunale administrasjon og fylkesmannens framtidige myndighetsområde. Denne komitéen ble organisert som underutvalg under Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen da den ble opprettet i 1971. Hovedkomitéen drøftet disse spørsmålene og la fram en utredning i 1974 "Om mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen". Regjeringen gav sin tilslutning til det alt vesentlige i Hovedkomitéens synspunkter.

I 1976 la Hovedkomitéen fram sin endelige og meget utførlige utredning om dette emnet, også om fylkesmannen som Regjeringens representant. I utredningen har Hovedkomitéen listet opp de funksjoner komitéen foreslår at fylkesmannen skal ha. I punkt 1 sa komitéen:

"Fylkesmannen er Regjeringens representant i fylket. Som sådan skal han:

- a) utføre de oppdrag han til enhver tid mottar fra Regjeringen og sentraladministrasjonen,
- b) vareta forholdet til den fylkeskommunale og kommunale forvaltning, til arbeids- og næringslivet og til offentligheten for øvrig,
- c) virke til gagn og beste for sitt distrikt og spesielt være oppmerksom på problemene i kommuner med svak økonomi eller med andre særlige vanskeligheter,
- d) holde Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål i fylket og foreslå løsning av viktige statsoppgaver."

Fylkesmennene kjenner denne utredningen godt og jeg vil ikke trette dere med å lese opp de øvrige 13 punktene.

Komitéen konkluderte med å forutsette at Justisdepartementet tok opp spørsmålet om å erstatte amtmannsinstruksen fra 1685 med en fylkesmannsinstruks.

Såvidt jeg har kunnet se, er Hovedkomitéens utredninger enstemmige. Slik enstemmighet har ikke hersket under den seinere behandling av saken. Utredningen ble på vanlig måte lagt fram for alle berørte instanser. Det viste seg å være til dels nokså forskjellige oppfatninger. Regjeringen fant det derfor hensiktsmessig å la et utvalg med en representant for fylkesmennene og en representant for de mest berørte departementer samarbeide om et utkast til stortingsmelding om saken. Utvalget maktet etter hvert å arbeide seg fram til et felles utkast. Men det er ikke grunn til å legge skjul på at det har vært uenighet mellom departementer om enkelte spørs-

mål. Det endelige resultat ble på enkelte punkter et kompromiss mellom ulike syn.

Et par helt sentrale spørsmål var i realiteten avgjort på et tidligere tidspunkt. Stortinget sluttet seg ved behandlingen av stortingsmeldingen om reformer i lokalforvaltningen til Regjeringens standpunkt om at fylkesmannsembetet skulle opprettholdes. I en senere stortingsmelding er utkast til hovedpunkter i ny fylkesmannsinstruks noe omformulert i forhold til Hovedkomitéens forslag. Men det reelle innhold er ikke endret. Saken er nå behandlet i Stortinget. Kommunal- og miljøvernkomitéen sluttet seg i sin innstilling i det alt vesentlige til de synspunkter Regjeringen la fram.

Hovedprinsippene er med dette slått fast. Fylkesmannen skal være Regjeringens representant i fylket,

han handler på Regjeringens vegne og holder Regjeringen og sentraladministrasjonen orientert om viktige spørsmål og gir uttalelser og råd. Han skal også ta initiativ og virke til gagn for distriktet og han skal ha en samordningsfunksjon. Et tremannsutvalg har nå i oppdrag å utarbeide endelig utkast til ny fylkesmannsinstruks.

Stortinget og Regjeringen har således tatt det standpunkt at fylkesmannen skal ha en sentral plass i forvaltningen på fylkesplanet. For ordens skyld må jeg likevel understreke at det ikke er meningen at vi skal gå tilbake til noe embetsmannsstyre i gammeldags forstand. Stortinget og Regjeringen skal fastsette hvilke oppgaver fylkesmannen skal ha og trekke opp rammen for hans virksomhet. En praktisk konsekvens av dette er at funksjoner som egner seg for avgjørelse i demokratisk valgte organer også

bør legges til slike organer.

Jeg har nå snakket en hel del om prinsipper, som dere i og for seg kjenner godt til. Det dere som fylkesmenn venter på, er den praktiske anvendelse av prinsippene. Her må jeg være noe mer forbeholden. Det er både i Hovedkomitéens utredninger og i stortingsmeldingene understreket at det her er tale om prosesser som må gå over tid og ta år.

Hovedkomitéen som har hatt ansvaret for det vesentlige av utredningene i denne sammenheng, har kort definert reformene som demokratisering, desentralisering og forenkling av administrasjonen. Jeg vil gjerne tilføye et ord til, nemlig avbyråkratisering. Vi må prøve å gjøre samfunnet vårt enklere å leve i og legge avgjørelser så nær den avgjørelsen angår som mulig.

Prinsippene for fordelingen av de administrative oppgaver på fylkesplanet er nå temmelig godt avklart. Men en annen sak er det at det svært ofte vil være ulike oppfatninger om hvordan prinsippene bør tilpasses når konkrete oppgaver vurderes. Rent praktiske overveielser kan også tilsi avvik fra de strenge prinsipper.

Fylkesmennene har lenge ventet på en avklaring og presisering av hvilke oppgaver embetene skal ivareta. Slik avklaring trengs i to retninger.

For det ene trengs en grenseoppgang mellom de oppgaver fylkeskommunen og dens administrasjon skal ha, og de oppgaver som skal forbli statlige og ivaretas hos statens organer på fylkesplanet. Med vårt demokratiske styresett er dette ofte svært omstendelig.

Det trengs også nærmere avklaring av hvilke opp-

gaver den sentrale statsadministrasjon kan og bør delegeres ut til fylkesmannen. Hovedkomitéen har helt eller delvis gjennomgått fire departementer med sikte på delegasjon og desentralisering. Den vil i løpet av året trolig ha gjennomgått ytterligere fire departementer. Denne gjennomgåing sendes som andre utredninger til en rekke instanser til høring og blir til slutt av Regjeringen lagt fram for Stortinget.

Denne omhyggelige saksbehandling ligger delvis bak Hovedkomitéens formulering om at demokratiseringen og desentraliseringen er en prosess som vil måtte ta tid. Men jeg tror nok at formuleringen også sikter til den treghet menneskene, og ikke minst de forskjellige administrasjonsgrener, så å si har innebygd. Ikke alle er like raske til å gi fra seg makt og myndighet.

På den bakgrunn jeg nettopp har skildret, kan jeg selvfølgelig ikke si mye om fordelingen av de konkrete administrasjonsoppgaver mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Jeg vil likevel tillate meg å komme noe nærmere inn på enkelte forhold.

Når det gjelder den lokale statsforvaltning er samordningen gitt en bred omtale. Behovet for samordning har alltid vært der og vil alltid være der. Ansvar for å ta de nødvendige omsyn til alle sider påligger først og fremst de myndigheter som forbereder og gjennomfører tiltak. Men etter hvert som statens virksomhet øker og forgrenes og administrasjonsapparatet blir mer uoversiktlig, blir det vanskeligere for de enkelte administrasjonsgrener å ha full oversikt. Og det blir sterkere behov for en instans som kan passe på at samordningsbehovene blir ivaretatt.

Det er brukt mange ord i Hovedkomitéens utredning for å forklare hva samordning er. Jeg velger for min del å oppfatte samordningen i første rekke som en hjelp til de ymse forvaltningsinstanser til å få god og rask informasjon om saker som har betydning for deres saksområde, og til å få deres opplysninger om og vurderinger av mulige konsekvenser raskt og effektivt tilbake til den instans som behandler saken. Jeg utelukker heller ikke at samordningsfunksjonen i visse høve kan bety rett og plikt til å gripe inn i beslutningsprosessen. Fylkesmannen sitter helt sentralt til å utføre slike oppgaver.

På ett område, fylkesplanleggingen, er samordningsfunksjonen gjennom lovbestemmelser og forskrifter lagt til fylkeskommunene som en del av det ordinære

politiske arbeid på dette forvaltningsnivå. I stortingsmeldingen forutsatte Regjeringen at det skjer et best mulig samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune om fylkesplanarbeidet. Fylkesmannens samordningsfunksjon krever at han blir holdt orientert om det statlige planarbeidet mens det pågår. Det er videre forutsatt at fylkesplanen skal sendes fylkesmannen som i samråd med sine statlige fagsjefer gir kommentarer til fylkesplanen og sender disse videre til departementet.

Da Stortinget for fem år siden behandlet stortingsmeldingen om reformer i lokalforvaltningen, var det flertall for at fylkesmannen burde ha legalitetskontroll med fylkeskommunen. I innstillingen om den lokale statsforvaltning har Kommunal- og miljøvernkomitéen bedt departementet vurdere ikke å etablere noen ordning med al-

minnelig legalitetskontroll fra fylkesmannens side overfor fylkeskommunale vedtak. Jeg mener for min del at dette er et spørsmål av mindre betydning sett fra Regjeringens side. Det er viktig å oppnå et godt samarbeid mellom fylkeskommunen og fylkesmannen som Regjeringens representant. Ansvar for dette påhviler i første rekke fylkesordføreren og fylkesmannen.

Da stortingsmeldingen om reformer i lokalforvaltningen ble drøftet, ble det sett på som svært viktig å bevare samlet det gode faglige miljø som var opparbeidet i fylkesmannens utbyggingsavdeling. Det ble derfor tatt det standpunkt at avdelingen samlet skulle overføres til fylkeskommunens administrasjon. Denne ordning har det selvsagt ikke vært full enighet om. For det ene støter ordningen mot et av de viktige prinsippene Hovedkomitéen

for reformer i lokalforvaltningen har stilt opp, nemlig at man må få et klart skille mellom statlig og fylkeskommunal administrasjon. For det andre støter det mot det hevdvundne prinsipp i norsk lokaladministrasjon at kommunene og nå også fylkeskommunene bør stå friest mulig til å bygge opp sin administrasjon slik det høver best for den enkelte kommune eller fylkeskommune. Det har også kommet signaler fra enkelte som arbeider i denne administrasjonen om at det er vanskelig å tjene to herrer. Ordningen har også gitt seg det utslag at staten til nå har betalt lønnsutgiftene for fylkeskommunale tjenestemenn som dels utfører arbeid for fylkeskommunen og dels for fylkesmannen. I stortingsmeldingen om den lokale statsforvaltning har departementet trukket opp prinsipielle retningslinjer for bemanningen ved fylkeskontorene. Jeg konstaterer at Kommunal-

komitéen med unntak for ett medlem har gitt prinsippene full tilslutning.

Funksjonsfordeling og administrasjonsordninger innen Miljøverndepartementets myndighetsområde er for tiden under behandling i Stortinget. Jeg vil derfor ikke komme nærmere inn på de synspunkter som er lagt fram i denne meldingen selv om det berører fylkesmannens oppgaveområde. Jeg finner det heller ikke riktig på dette tidspunkt å ta opp spørsmål vedrørende arbeids- og tiltaksnemnda. Kommunaldepartementet vil i ganske nær framtid legge fram en stortingsmelding der dette spørsmålet blir berørt.

Hovedkomitéen har som en selvfølge gått ut fra at fylkesmannen administrativt skal sortere under Justisdepartementet. Regjeringen har heller ikke planer om å

endre på dette. Jeg nevner likevel fylkesmannens administrative tilknytning idet det ved ymse anledninger har vært reist spørsmål om han bør sortere under Kommunaldepartementet. Som argument for en slik tilknytning er anført at en betydelig del av fylkesmannens saksområde har tilknytning til Kommunaldepartementet. På den andre siden bør det nevnes at fylkesmannen også har saklig tilknytning til de fleste andre departementer.

Jeg har for min egen del ingen sterke synspunkter på spørsmålet om administrativ tilknytning, men jeg vil være interessert i å høre hva fylkesmennene selv mener om spørsmålet.

Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen har gjort et banebrytende arbeid gjennom mange av de endrin-

ger som er foretatt i norsk lokalforvaltning det siste tiåret. Den har nå i det alt vesentlige gjennomført det mandat den da fikk. Regjeringen har derfor funnet det riktig å avvikle komitéen i den form den nå har fra kommende årsskifte. Det betyr ikke at Regjeringens interesse for å forbedre vår lokalforvaltning er svekket. Vi trenger en konstant selvkritisk holdning til vår måte å styre samfunnet på for å kunne gjøre styringen enda bedre. Arbeidet med fornuftige reformer må føres videre.

Regjeringen har derfor funnet det hensiktsmessig å erstatte utredningskomitéen med et organ som har nærmere tilknytning til Kommunaldepartementet. Det vil derfor bli oppnevnt et særskilt råd for lokalforvaltningsspørsmål.

Dette rådet bør ha en bred politisk og administrativ sammensetning og få til oppgave å bistå Kommunaldepartementet ved utforming av tiltak vedrørende kommunene, fylkeskommunene og den lokale statsforvaltning.

Det er meningen at rådets mandat utformes forholdsvis vidt, slik at det kan ta opp saker og uttale seg etter eget initiativ overfor departementet, og bli forelagt både konkrete saker og prinsipielle spørsmål. Det er videre meningen at rådet for lokalforvaltningen bør ha sitt sekretariat og sin forankring i Kommunaldepartementet. For å sikre tilstrekkelig kapasitet og tid til generell planlegging mener vi at sekretariatet, som vil kunne overta en del erfarne folk fra Hovedkomitéens sekretariat, bør organiseres som en egen planseksjon i Kommunaldepartementet. Det er ennå ikke tatt nærmere standpunkt til detaljer i

mandatet og sammensetningen av rådet.

Jeg har sagt en god del om prinsipielle spørsmål, men bare i liten utstrekning kunnet gi svar på konkrete spørsmål som fylkesmennene kan ha lyst til å stille angående sine funksjoner som Regjeringens representanter. Det skulle imidlertid gå klart fram at Regjeringen er innstilt på at fylkesmannen skal være Regjeringens og departementenes fremste representant i fylket. Vi er innstilt på å gi ham viktige og meningsfylte oppgaver i vår forvaltning. Jeg har også konstatert at Stortinget i det alt vesentlige er enig med Regjeringen i disse spørsmål.