

Fylkesmannskonferanse
Lillehammer
Onsdag 20. august 1986

Med forbehold om endringer
SPERRET til 20.8.86 kl.1015

Gro Harlem Brundtland

SAMORDNING AV DEN LOKALE STATSFORVALTNING
INNLEDNINGSFOREDRAK PÅ FYLKESMANNSMØTE 20. AUGUST 1986

1. Innledning.

La meg innledningsvis få lov til å takke for invitasjon til Fylkesmannsmøtet. Dette er en forsamling som er særdeles godt kjent med de forskjellige deler av den offentlige forvaltning. Jeg ser derfor frem til å få høre synspunkter omkring det tema jeg er bedt om å innlede: "Samordning av den lokale statsforvaltning". Jeg regner med å kjenne igjen enkelte problemstillinger. I mine fem år som miljøvernminister, fra 1974 til 1979, var fylkeskommunens arbeidsfelter og den statlige administrasjon i fylkene en av mange interessante og krevende felter, der prinsipielle og praktiske avveinger måtte foretas.

2. Prinsipielle synspunkter på offentlig forvaltning.

Før jeg går over til selve samordningsproblematikken vil jeg gjerne få understreke noen prinsipielle synspunkter på offentlig forvaltning.

For det første det åpenbare, men som gjerne kan gjentas - at den offentlige forvaltning er et viktig redskap for den faktiske gjennomføringen av politiske vedtak. Det er i vår tid behov for en omfattende og god administrasjon. I Regjeringens tiltredelseserklæring av 11. mai 1986 uttrykker vi oss slik:

"Regjeringen ser en moderne, effektiv og brukervennlig offentlig sektor som en hjørnestein i vårt velferdssamfunn. Regjeringen vil derfor gi den offentlige sektor viktige oppgaver og vilkår for å løse dem."

For en god offentlig forvaltning er ikke bare forutsetningen for at velferdsstaten skal fungere bra. I dag er det ingen tvil om at en god og effektiv offentlig administrasjon er en av de viktigste rammebetingelsene også for at det private næringsliv skal fungere og kunne omstille seg i pakt med skiftende behov både i vårt eget land og de land vi samhandler med.

I løpet av de siste ti år er det gjennomført en rekke reformer innenfor forvaltningen i Norge. Dette gjelder både kommunalforvaltningen og statsforvaltningen. Det er viktig at dette arbeidet nå føres videre. Den økonomiske situasjon stiller i enda større grad krav om en best mulig utnyttelse av landets menneskelige og materielle ressurser. Den offentlige sektor må derfor stadig gjennomgås med sikte på fornyelse og modernisering.

Når jeg bruker ordet fornyelse er det fordi jeg tror vi mer bevisst må se på alle sider av den offentlige administrasjon. I reformarbeidet hittil har en i særlig grad konsentrert seg om å forenkle rutiner og regelverk, og om behovet for en bedre og smidigere personalpolitikk. Alt dette er viktig, og dette arbeidet skal fortsette. Men i tillegg må vi også legge større vekt på å forbedre det materielle utstyr som brukes i offentlig forvaltning. Det gjelder alt fra telekommunikasjonsutstyr og EDB-utstyr til bygningsmessige forhold. Det private næringsliv har ofte vært mye raskere enn offentlig forvaltning til å ta i bruk moderne teknologi. Selv om dette har medført betydelige investeringer har disse i mange tilfelle antakelig vært svært rentable.

Skal vi få en moderne og effektiv offentlig sektor må vi også være villig til å satse mer på dette felt. Dette tror jeg raskt vil betale seg tilbake både i form av bedre service for publikum og bedre arbeidsmiljø for de ansatte.

Regjeringen ser også fornyelse og modernisering av den offentlige sektor som selvfølgelige redskaper for å unngå en til dels motebetont og ofte uhensiktsmessig og tilfeldig privatisering som på lengre sikt kan svekke fellesskapets muligheter

både for service og styring. Dette vil bli lagt til grunn for Regjeringens politikk overfor den offentlige forvaltning. Statsråd Anne-Lise Bakken vil imorgen gå mere detaljert inn på hvilke elementer som vil inngå i Regjeringens politikk for forvaltningen.

3. Fylkesmannens samordningsoppgaver.

Så over til den lokale statsforvaltning og fylkesmannens samordningsoppgaver.

3.1 Generelt om samordningsoppgavene.

Fylkesmannens samordningsoppgaver er som kjent instruksfestet. Fylkesmannsinstruksen fra 1981 fastslår bl.a. at fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket. Han eller hun skal derfor holde seg orientert om viktige saker som har betydning for samordningen, har møte-, tale- og forslagsrett i statlige nemder på fylkesplan, og kan holde møter med statsetater i fylket når han anser det nødvendig. Fylkesmannen skal også arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom fylkeskommunen, kommunene og den lokale statsforvaltning, og han skal bistå statsetater ved behandling av spørsmål som tas opp med fylkeskommunen og kommunene. Videre skal fylkesmannen forelegge saker for de sentrale myndigheter når det i forbindelse med samordningsspørsmål kan oppstå tvil om hvorledes statsoppgaver skal løses eller prioriteres. Etter nærmere bestemmelser skal fylkesmannen dessuten administrere felles kontortjenester og servicetiltak for statsadministrasjonen i fylker eller for deler av denne.

Det er nå gått fem år siden fylkesmannens samordningsansvar ble instruksfestet, men det foreligger så vidt jeg vet ikke noe erfaringsmateriale om hvor vellykket eller mislykket samordningsbestrebelsene har vært i de enkelte fylker. Det som imidlertid kan fastslås er at samordningsbehovet ikke er blitt mindre i disse fem årene.

Jeg skal ikke her gjøre forsøk på å presentere noen håndfaste konklusjoner om hvorledes fylkesmannen skal samordne statens virksomhet på fylkesplan. Men jeg vil peke på enkelte sider ved denne samordningsoppgaven som nok kan være problematiske.

Den offentlige forvaltning er blitt stadig mere spesialisert og oppsplittet i sektorer. Spesialisering og sektorisering er ofte et nødvendig ledd i gjennomføringen av en nasjonal politikk og tilretteleggingen av offentlige tjenester og ytelser. Men den har også ført til visse samordnings- og styringsproblemer. Når virksomheter i en sektor ekspanderer, vil dette ofte ha konsekvenser for virksomhet på andre felter.

Det er Regjeringens oppgave å samordne hele den offentlige forvaltning. Men med det omfang den offentlige forvaltning har i dag, kan det lett skje at statlige faginteresser følger opp sine sektormål uten å ta nødvendige hensyn til de økonomiske virkninger og andre konsekvenser for andre prioriterte oppgaver. Derfor er det behov for en bedre koordinering av statens politikk overfor kommuner og fylkeskommuner. En må søke å motvirke at de ulike elementer i statens politikk overfor kommunene er motstridende. Dette er også grunnlaget for fylkesmannens samordningsoppgaver.

3.2 Begrensninger i fylkemannens samordningsmuligheter

To vesentlige forhold legger begrensninger på den samordningsrolle fylkesmannen kan utøve. For det første er den organisatoriske ramme for statsforvaltningen på fylkesnivå fortsatt slik at de vesentligste deler er organisert utenfor fylkesmannsembetet. For disse allerede etablerte organer har ikke fylkesmannen overordnet myndighet.

Jeg er kjent med de forslag som er fremmet både fra Hovedkomiteen for lokalforvaltningen og fra Norske Kommuners Sentralforbund om å la eksisterende statsetater omgjøres til eller inngå i avdelinger ved fylkesmannskontoret. Både Hovedkomiteen og NKS har foreslått at fylkeslegen og hans kontor bør slås sammen med fylkesmannens familie- og sosialavdeling. Sentralforbundet har også tatt til orde for å nedlegge skoledirektørembetet og

overføre nødvendige tilsynsfunksjoner med grunnskolen til fylkesmannen. Jeg skal ikke kommentere disse forslagene som må vurderes nærmere før Regjeringen kan ta stilling til dem. Sosialministeren vil imidlertid i sitt foredrag komme noe inn på dette.

Uansett hvilken løsning man kommer frem til på disse områdene, vil det imidlertid fortsatt være slik at fylkesmannens samordningsfunksjon også skal utøves i forhold til statlige organer som ligger utenom embetet. Det har i denne sammenheng slått meg at det ikke er utarbeidet samordningsinstrukser for fagsjefene. Utarbeidelsen av slike instrukser ville nok kunne avdekke noen av de samordningsoppgavene som eksisterer i de enkelte statsetater, og derved lette arbeidet med slike saker både for fylkesmannen og for fagsjefene.

En viktig forutsetning for at fylkesmannens samordning skal få den ønskede effekt, er at de organer som omfattes av fylkesmannens samordningsansvar er kjent med den myndighet som er tillagt fylkesmannen. Dette kan bl.a. gjøres ved at disse organene blir instruert om at deres virksomhet kan bli gjenstand for samordning fra fylkesmannens side dersom den direkte eller indirekte berører andre statlige etaters virkefelt. Jeg mener derfor, uten at man skal overdrive betydningen av slike instrukser, at vi bør overveie på nytt å få fastlagt slike.

Den andre begrensningen jeg vil nevne gjelder fylkesmannens myndighet for enkelte av de oppgaver som alt er lagt til embetet. Begrensningene her fremgår av den faglige instruksjonsmyndighet som er tillagt sentrale sektormyndigheter. De oppgaver fylkesmannen er pålagt som fagmyndighet vil her kunne komme i konflikt med de oppgaver han skal ivareta som samordner av statlig virksomhet.

Dette vil jeg tro av og til må oppleves som problematisk for fylkesmannen, både i forhold til sin egen administrasjon og til sentrale fagmyndigheter, og i forhold til andre offentlige organer på fylkesnivå. Spørsmålet blir hvordan vi best kan løse denne type rollekonflikter i praksis. Dette ville jeg gjerne ha synspunkter på fra denne forsamling.

Et spørsmål som det i denne sammenheng er behov for å få nærmere vurdert, er om fylkesmannen skal gis myndighet til å avgjøre samordningsspørsmål som i dag må forelegges fagdepartementene. Det bør ikke være slik at et samordningsspørsmål for den ene sektors vedkommende kan avgjøres på fylkesplan, mens det for den andre sektor må forelegges vedkommende departement til avgjørelse. Man bør så vidt mulig ta sikte på samtidig delegering og etter like retningslinjer på fagområder hvor det erfaringsmessig oppstår samordningsproblemer.

3.3 Fylkesmannens samordningsmuligheter

Til tross for de begrensninger jeg har nevnt, vil fylkesmannen kunne utøve en reell samordning. Grunnlaget for fylkesmannens samordningsmulighet er det faktum at fylkesmannen er tillagt oppgaver på sentrale samfunnsområder - jeg nevner kommunaløkonomiske saker, miljøvern saker, og beredskapssaker. Fylkesmannen er dermed på en helt naturlig måte deltager i behandlingen av saker som berører flere sektorer.

På bakgrunn av de varierende forhold i det enkelte fylke, bør det fastlegges særskilte samarbeidsrutiner ut fra det foreliggende behov. Fylkesmannen bør imidlertid være den som tar initiativ til å utvikle hensiktsmessige rutiner mellom statens organer på de områder hvor slike samarbeidsmønstre fra før av ikke er etablert. Slike rutiner/prosedyrer bør være så vidt fleksible at de gir rom for ulike prioriteringer av fagområder etter det aktuelle behov. En aktiv utøvelse av samordningsfunksjonen forutsetter at fylkesmannsembetet er bevisst på hvilken måte den enkelte etat innvirker på en annen etats virksomhet, og hvor det er behov for å utvikle nye samarbeidstiltak.

Vi vet alle at fylkesmannens muligheter til å samordne statlige tiltak ofte ikke vil være begrenset av hvilke forskjellige regler som eksisterer. Gjennom den posisjon fylkesmannen har hatt og har i fylket synes det å være et grunnlag til stede for at han skal bidra til samordning også på felter hvor han ikke har den formelle beslutningskompetanse. Dette forhold bunner bl.a. i mangelen på organer som kan ivareta samordnings-

hensynet regionalt og lokalt. Statlige sektororganer vil ofte erkjenne behovet for samordning, uten å føle at de har den nødvendige posisjon eller kompetanse til å få bragt disse spørsmål opp til avklaring. Her vil fylkesmannen være det naturlige utgangspunkt for en drøfting og avveining av ulike interesser.

Den samordningsrolle fylkesmannen vil kunne utøve, vil bl.a. avhenge av på hvilken måte embetet makter å utnytte den informasjonstilgang embetet har om forholdene i fylket. Derfor vil det være viktig å legge vekt på arbeidet med systematisering og bearbeiding av informasjon. Bruk av ny teknologi vil være til hjelp. Likevel er det samordningstiltak med stor praktisk verdi som vil kunne løses med forholdsvis begrenset databearbeiding. Jeg tenker bl.a. på den automatiske erfaringstilbakeføring som skjer gjennom fylkesmannens arbeid med saker om kommunal økonomi og gjennom praktiseringen av forskjellige regelverk for de ulike departementer.

Det nye inntektssystemet for kommunene er basert på prinsippet om at det forvaltningsorgan som har ansvar for å gjennomføre en oppgave, skal ha det fulle ansvar for finansieringen. Dette overføringssystemet trekker opp hovedlinjene for den nære fremtids politikk overfor kommuner og fylkeskommuner, i samsvar med hovedprinsippene for reformarbeidet.

Den fremtidige økonomiske utvikling er usikker. Det er derfor særlig viktig at planleggingen bygger på de nødvendige økonomiske og ressursmessige muligheter som antas å være oppnåelige i planperioden. Den kanskje viktigste oppgaven for fylkesmannen i tiden som kommer vil derfor være å bidra til samordning av statens økonomiske politikk på lokalplanet, og da særlig overfor kommunene. Regjeringen har et åpenbart behov for en slik koordinerende instans på fylkesplan til å informere, og til å medvirke ved gjennomføringen og vurderingen av nødvendige tiltak.

All planlegging har også vesentlige økonomiske konsekvenser og disse må innpasses i budsjettet om planene skal kunne realiseres. Årsaken til at de økonomiske hensyn ikke alltid blir ivaretatt, er ofte mangel på forståelse for de økonomiske sider ved denne type behandling. Det sier seg selv at sektorplanlegging uten

økonomiske rammer og uten realistisk beregning av de administrative og økonomiske virkninger av planene, ofte bidrar til å skape sterke forventninger om virksomhet som det viser seg ikke lar seg gjennomføre.

Et annet område hvor det kan være aktuelt å la fylkesmennene få en mer sentral rolle, gjelder samarbeidet mellom statsetatene i forbindelse med innføring og bruk av EDB.

Regjeringen har fått flere signaler om behov for en styrking når det gjelder samordning av EDB regionalt. Dette kan dreie seg om alt fra at ulike kontorer innen samme hus ikke kan utveksle data, til at den sårt tiltrengte kompetansen blir spredt utover en rekke ulike tekniske løsninger. Denne Regjeringen er spesielt opptatt av å styrke den regionale satsing når det gjelder EDB og bygge opp kompetanse når det gjelder bruk av EDB i distriktene. Dette skjer allerede i dag, men det er nødvendig å satse mer konsekvent på samordning innen dette feltet. Forbruker- og administrasjonsministeren vil komme nærmere inn på dette i sitt foredrag.

Jeg vil også kommentere et annet aspekt av samordningsfunksjonen. Dette gjelder behovet for samordning og likhet i forbindelse med at en overveier begrensninger i statens kontrollvirksomhet overfor kommunene. Samtidig som vi reduserer den statlige kontrollvirksomheten, må vi ta hensyn til den enkeltes krav om rettssikkerhet og likeverdig service. Den svenske parallell til den norske Hovedkomitéen for lokalforvaltningen sier i denne forbindelse:

"Når statskontroll av en viss kommunal eller fylkeskommunal virksomhet anses nødvendig, er det viktig at slik kontroll - så langt råd er - skjer i form av et samarbeid mellom de statlige og kommunale myndigheter. Videre bør tilsynssystemet bygges opp slik at de statlige myndigheter i sin kontrollvirksomhet får mulighet til å ta vesentlige hensyn til et størst mulig kommunalt selvstyre. Etter komitéens oppfatning bør man i første hånd overveie løsninger som innebærer at de statlige organer gjennom allmenne råd og annen veiledning medvirker til at kommunene og fylkeskommunene kan få løst sine oppgaver. Den beste garanti for at de kommunale

organer ivaretar sine oppgaver på en korrekt måte, ligger i det politiske ansvar som er gitt vedkommende organ."

Jeg har ikke vansker med å slutte meg til disse tanker og må si meg uenig med dem som hevder at det organ som er tillagt kontroll/tilsynsmyndighet ikke også kan ha veiledningsansvar. Dersom en skulle legge til grunn prinsippet om en klar deling med hensyn til veiledning og tilsyn, er jeg redd vi vil få mange dobbeltfunksjoner og frem for alt et øket byråkrati, noe vi verken ønsker eller har råd til. Gjennom den kontakt fylkesmannen har med kommunene og også med andre statlige organer på fylkesplan, vil fylkesmannen nødvendigvis måtte ha en viktig rolle i organiseringen av tilsyns- og veiledningsoppgavene overfor kommunene.

Avslutningsvis vil jeg minne om hva som må være formålet med fylkesmannens samordning. Det er å bidra til at offentlige virksomheter er best mulig i stand til å dekke de behovene publikum og brukere til enhver tid har. Den offentlige forvaltning er til for samfunnets skyld - ikke omvendt. Dette er en så enkel filosofi at den nok er blitt betraktet som noe bortimot naiv både blant politikere og byråkrater opp gjennom årene. Vi må likevel alltid ha dette enkle hovedmålet for øye i all vår virksomhet. Eller for å si det på en annen måte: Vi må ikke bli så opptatt av hva som skjer i vår egen kupé at vi glemmer i hvilken retning toget skal gå.