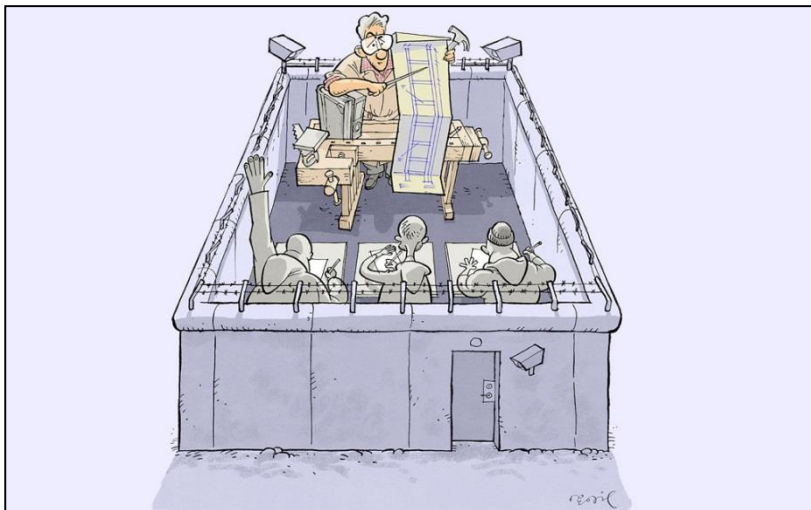


# Fylkeskommunen som skuleaktør

— i historisk lys



av forskar Yngve Flo  
Samling for skuleeigarar og -leiarar  
Oslo, 17. april 2018

# Utdjuping av tema

- Dei ålmenne trekk ved den historiske utviklinga av
  - fylkeskommunen som *institusjon*
  - fylkeskommunen som *skuleaktør* (*meir enn berre eigarskap!*)
  - regionreforma

# Har historia ein *nytteverdi*?

Ei viktig kjelde til kunnskap om du skal forstå organisasjonar og strukturar

- *Formelle rammer* (struktur, lovverk osv.) er ikkje identisk med dei faktiske rammet kring virket
- *Uformelle rammer*, normer, politiske og administrative kulturar er også reelle: representerer usynlege hinder (og potensiale?)

- Historia kan vere ein reiskap for å få grep også om det «usynlege», det «uforståelege» og det «ulogiske»
- Historia gjev kunnskap om/innsikt i dei store endringar, men òg det permanente, uforanderlege
- Viser kva som er mogleg og ikkje mogleg – og inneheld kanskje lykelen til å meistre det som er vanskeleg

# Fylkeskommunen: eit historisk riss

- Fylkesstrukturen (amtsstrukturen): djupe historiske røter
- Ein sær s stabil struktur: få/små endringar sidan 1800-talet

*I det lange historiske løp: fire av dagens fylkessamanslåingar er faktisk «reverseringar»:  
Troms/Finnmark 1866, N-/S-Trøndelag 1804,  
Hedmark/Oppland 1781, Hordaland/S&Fj. 1763*

- Opphav som territorielle grenser for statleg forvaltning
- Valkrinsinndeling ved stortingsval (1814)
- ... og geografisk ramme kring regionalt sjølvstyre 1837

# 1837–1963: ei ramme kring bygdesamarbeid

- *Utan byar*

Basert på forståing av fundamentale skilje mellom by og bygd

- *Ein «kommune for kommunane»*

Eit samarbeids- og utjamningsorgan for bygdekommunane, styrt av ordførarane

- *Under statleg administrativ leiarskap*

Fylkesmannen fungerte som «fylkesrådmann» til 1975

# Verksemda var eit spleiselag

- mellom kommunane (etter styrke/evne);
- mellom kommunane og staten
  - Fordeling av ressursar (også innan skuleverket) etter behov
  - Dermed ein viktig (og tidleg) *utjamningsinstans*
  - Helt sentral for å skape meir likeverdige vilkår for utdanning



# Var/vart oppfatta som upolitisk

- Ingen *parti*, men mykje *geografi*
- Fylkesmannen frontfigur, avgrensa møtetid
- Hestehandlarlogikk

Saker kopla saman, «vinning» og «tap»  
i balanse, samrøystes vedtak

Gav slagkraft/gjennomføringsevne, og  
styrke overfor staten

Men bidrog til låg grad av politisk  
innovasjon og ekspansjon

*Mekanisme/verdisett som enno gjer seg  
gjeldande?*

# 1964 – 1975: Byane med i fylkeskommunen

- Del av ålmenn prosess å byggje ned *skilja mellom by og land*
- Del av ålmenn prosess for å byggje *velferdsstaten* – med kommunal sektor som infrastruktur

Staten var avhengig av lokal-/fylkespolitikken for å realisere nasjonale målsetjingar
- Fylkeskommunen *politisert*

Partipolitikk, rom for å tenkje «visjonært» og planmessig

# Fylkeskommunen som skuleaktør

- Skule: eitt av dei «tre store» felt: (saman med veg, helse)
  - Skuleutgiftene: brorparten til kommunal *folkeskule*
  - utlikning av utgifter til infrastruktur og inventar (skulelover, 1936)

- I landbruksfylke:  
jordbruksskular,  
husmorskular – og  
folkehøgskular  
(«ungdomsskular»)

skepsis mot skuleslag som  
stal ungdomen frå  
landbruket; til industrien og  
akademia

*statlege* realskular og gymnas  
var tilgjengelege for  
bygdeungdom

# Store endringar etter 1964

- Byar hadde utvikla tenester som bygdene løyste i fellesskap
- Byar hadde meir avansert/differensiert tilbodet innan høgare utdanning – som no vart fylkeskommunalisert
- Dermed langt breiare tilbod også for bygdeungdom
- Endå viktigare: Presserande behov for å auke kapasiteten dramatisk

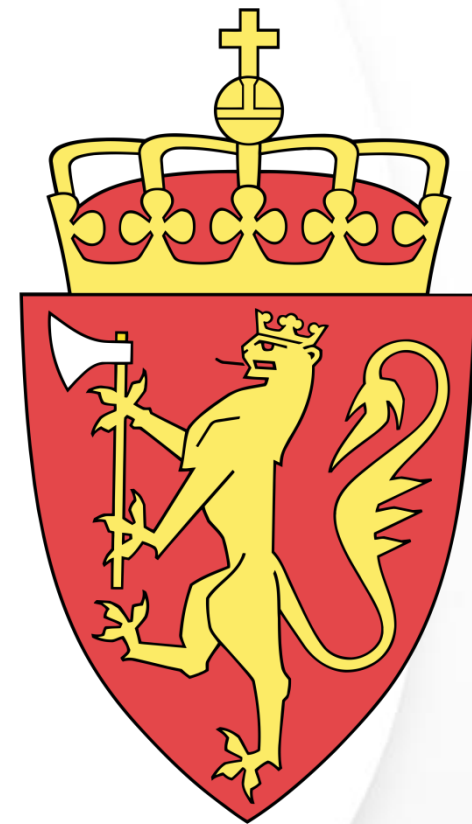
# Inn i ein statleg styringsstruktur

- Skulestellet: niårig grunnskule (1969) og lov om vidaregåande opplæring (1974)
  - I stor grad eit ansvar som (delar av) kommunal sektor allereie hadde teke vert formalisert og gjort universelt
  - Fylkeskommunar allereie i gang med planmessig utbygging av vgs.
- Mindre felleskommune – og meir tenesteytande eining; for eiga maskin og på vegner av staten

# Stat og fylkeskommune: samarbeid og strid

- Statleg overhøgd gav tryggleik, men redusert fridom
- Fylkespolitisk kamp: frå øyremerkingar til rammetilskot
- ... ein kamp sektorinteressene (også skule) var ambivalent overfor

*Særmerkt for skulefeltet: i skuggen av sjukehusa*



# 1976 og tida etterpå

- «Dagens» fylkeskommune (dvs. fram til regionreforma) fødd
- Sjølvstendigjering: direkte val, direkte skatt, eigen administrasjon
- Halvkvedne lovnader om meir makt og mynde ...  
*... men ein institusjon på defensiven størstedelen av perioden*



# Kva var så problemet?

- Ei smal oppgåveportefølje
- Låg legitimitet, låg interesse
- Konstante økonomiske vanskar gjennom ansvaret for sjukehusa (til 2001)

- Eit konkurranseforhold med kommunane (overkommuneproblematikk)

*Frå 1970-åra: prinsipp om at kommune og fylkeskommune skal vere sidestilte*

*2016: Kommunalt sjølvstyre grunnlovsfesta (men ikkje det fylkeskommunale sjølvstyret!)*

- Eit konkurranseforhold med statleg regionalforvaltning («kamp om oppgåver»)

*Ein viss opptur frå ca. 2010; forvaltningsreforma*

*Frå tenesteytar til meir reindyrka regionalpolitisk aktør*

# Fylkeskommunalt skulefelt etter 1975

- Frå «den evige toar» (etter helse) – til budsjettdominans (etter 2002)
- Primært vgs. og yrkesopplæring for gruppa 16–19 (21)
- Grunnskule: i hovudsak redusert til skulevegen (transport, sikring osv.)

## For andre aldersgrupper

- Vaksenopplæring, etterutdanning – og fengselsundervisning
- Fagskular gjennom forvaltningsreforma
- Engasjement for høgare utdanning – men då som *regionalpolitisk aktør*

# Skule er ikkje berre «skule»

- Skulefeltet vert tona ned som ein «sektor» og ein «teneste» som skal leverast
- Vidaregåande utdanning ein integrert del av *regionalpolitikken*, med vekt på regionens behov og næringslivets etterspurnad
- Individ og einskildmenneske framleis viktig – men større vilje til å sjå behovsdekking «på tvers»

# Regionreforma

- Bakteppet: lang politisk strid: avskaffe eller revitalisere fylkeskommunen?
- Særmerkt politisk grunnlag  
Initiert som haleheng til kommunereforma – av regjering som vil avskaffe fylkeskommunen (tvungen av støtteparti)

- Basert på nedanfrå- og opp-prosessar (Trøndelag og Troms/Finnmark som ytterpunkt)
- Basert på ålmenne målerklæringar – men svevande lovnader om makt og oppgåver

# Ekspertutvalet

- Framlegg om omfattande nye oppgåver til fylkeskommunen; overføring frå staten
- Vektlegg: Evna til å vere politisk; å tenkje «på tvers»; ei ålmenn samfunnsutviklingsrolle
  - Skulefeltet er del av sekkeposten «næring, kompetanse og integrering»
  - Ambisjon om å kople næringspolitikk tettare på forskings-, kompetanse- og innovasjonspolitik
  - Skal m.a. ha forvaltaransvar for tilskot til vaksenopplæring og livslang læring

# Erfaringa tilseier: sterke motkrefter

- Overkommuneproblematikken
- Sentralstatleg motstand mot desentralisering (oppgåver og arbeidsplassar)
- Sektorinteresser
  - opplever fylkeskommunalisering som «devaluering»
  - fryktar ulike praksisar og undergraving av nasjonal politikk



# Kva framtid møter fylkeskommunane?

- Dei 15 (av 19) som inngår i fusjonen
  - a) organisatorisk fusjon: Vi har relativt lite relevant erfaringsgrunnlag, men det er grunn til å tru at denne er krevjande særleg ved høg grad av konflikt knytt til sjølv avgjerda
  - b) behov for å byggje eit nytt politisk fellesskap: korleis få folket til å kjenne seg heime i og å engasjere seg for det nye fylket?
  - c) uvisst om det finst reell vilje til å byggje fylkeskommunar med større breidde og meir makt

- *Mi forventning:* Dei nye fylkeskommunane vil i relativt liten grad vere noko kvalitativt anna enn dei gamle
- For forvaltarar og forsvararar av «små oppgåver»:
  - Strategisk viktig å skaffe seg fylkespolitisk merksemd
  - Inneber å synleggjere regionalpolitisk nytterverdi; at oppgåva er «større enn seg sjølv»