

Vedlegg

(oversikter/utfyllende materiale, ikke egenprodusert)

- Vedlegg 1: Planleggings- og samordningsavdelingen i Justis- og politidepartementet: Fra sysselmenn til fylkesmenn. Den historiske utvikling av selve fylkesmannsembetet, fra middelalderen og fram til vår tid
- Vedlegg 2: KORT OM KULTUR OG SAMFUNN
1. Gradvis flere jobber i kultursektoren
2. Bruk av kultur
3. Offentlig støtte til kultursektoren
- Vedlegg 3: Kulturplan for Longyearbyen, Svalbard
Utarbeidet ved kulturseksjonen i SSD
- Vedlegg 4: Ny organisasjonsstruktur, sluttdokument
SSD 7. januar 1998
- Vedlegg 5: Årsrapport SSD 1997
Årsrapport SSD 1996
Årsrapport SSD 1995
Årsrapport SSD 1994
- Vedlegg 6: Intensjonsavtale mellom SSD og SR
9. mai 1994
- Vedlegg 7: Svalbardrådet:

Svalbardrådets virksomhet i 1998
Årsmelding til Justisdepartementet

Forretningsorden, retningslinjer og reglement, 9.12.98

Årsmelding Samfunns- og kulturutvalget 1998 (SR)
- Vedlegg 8: Langtidsplan Svalbard museum, februar 1996
- Vedlegg 9: Sysselmannen på Svalbard

Glimt fra et åremål
Utdrag fra sysselmann Ann-Kristin Olsens rapport til Justisdepartementet for åremålsperioden 1995-1998

Innspill til Sysselmann Ann-Kristin Olsens Rapport (interne dokument fra medarbeidere i Miljøavdelingen)
- Vedlegg 10: Byggekunst 6/98: Arkitektur i Arktis
- Vedlegg 11: Handel med ansatte, HmA
- Vedlegg 12: Avvist førsteutkast til semesteroppgave

Vedlegg 1

Planleggings- og samordningsavdelingen i Justis- og politidepartementet:

Fra sysselmenn til fylkesmenn

Den historiske utvikling av selve fylkesmannsembetet, fra middelalderen og fram til vår tid.

1. Rikets regionale styre
2. Lendmenn, årmenn, sysselmenn og lensmenn fra ca. 1160 til 1662
3. Stiftamtmand og Amtmand fra 1662 til 1918
4. Fylkesmenn fra 1918 til idag
5. Sysselmannen på Svalbard
6. Administrasjonen av Jan Mayen og bilandene

1. Rikets regionale styre.

I de fleste organiserte samfunn er det behov for å utøve styring og forvaltning i flere nivåer, enten ved at sentralledelsen overlater/delegerer maktutøvelsen i bestemte distrikter til andre, eller aksepterer slik utøvelse der, som kan ivareta fellesskapets samlede interesser. Slik myndighetsdelegering eller oppgavefordeling tar forskjellige former, avhengig av den politiske situasjon og av geografiske, demografiske eller andre forhold, som alle skifter med tiden. Man finner også variasjoner ved at myndighet enten overføres ut fra et prinsipp om at utøvelsen av denne skal skje lokalt og ikke sentralt (desentralisering), eller ved at utøvelsen helt eller delvis overlates et lavere forvaltningsorgan for selvstendig utøvelse innenfor de rammer som settes (delegering).

En problemstilling vedrørende myndighetsfordelingen kan også være om slik fordeling skal skje - eller problemene løses - ved at en territoriell fordeling finner sted og da for flere saksområders vedkommende, eller ved at man bygger på en løsning bare innenfor en bestemt sektor.

Antallet nivåer vil også variere, men vanligvis finner man tre: sentralforvaltningen, regionalforvaltningen og lokalforvaltningen. I lokalforvaltningen inngår som regel både statlig og kommunal forvaltning, dels med adskilte oppgaver, men også i et samvirke. Poenget med den kommunale lokalforvaltning er at den avleder sin kompetanse (myndighet) fra staten og også i en viss utstrekning "styres" fra statens side, enten fra sentraladministrasjonen eller fra regionaladministrasjonen.

For mellomnivået finner man i ulike land mange varierende betegnelser: Departementer, arrondissementer, provinser, regioner/rayoner, kantoner, counties, osv. Men også når det gjelder sontringen mellom administrasjonsnivåene generelt varierer språkbruken. Av og til brukes bare en to-deling, nemlig sentral- og lokalforvaltning. Da inkluderer man regionalnivået i betegnelsen lokalforvaltning. Noen sier også distriktsforvaltning og mener med det både regional- og lokalforvaltning. I det følgende legger vi til grunn en tre-deling og at fylkene anses som hovedpart i den samlede regionalforvaltningen og derfor også praktisk kan betegnes som regionalforvaltning. Spesielle forvaltningsgrener kan dog ha sine egne distrikts- eller regionalforvaltninger, som da kan sies å falle utenfor den vanlige, eller generelle regionleders ansvarsområde. Men det kan likevel reises spørsmål om slike forvaltningsgrener, uansett tilknytning til egen sektor eller saksfelt, skal være undergitt et større eller mindre tilsyn fra denne, ut fra den tankegang at en regionleder (altså her fylkesmannen) står som regjeringens øverste og overordnede, generelle representant i vedkommende landområde.

I Norge har det imidlertid også vært distriktsoppgaver som ikke har vært lagt til egne forvaltningsorganer og heller ikke formelt, eller helt ut, har vært lagt til fylkesmannsembetene, men som bare løst har vært knyttet til de sistnevnte organer. Et eksempel fra de tidlige etterkrigsår er områdeplanlegging/utbygging/gjenreising. Her ble det til å begynne med etablert hva man kan betegne som en "splittet" styringsform. Det vil si at vedkommende saker i faglig henseende var direkte underlagt styring fra den overordnede sentraladministrasjon (Kommunal- og arbeidsdepartementet/Distriktenes utbyggingsfond) som var ansvarlig for dette saksområde. I noen utstrekning var likevel den løpende daglige administrasjon og den administrative tilrettelegging (f.eks. ved hjelp av ansatt personale, lokaliteter, mm og annet fundament for saksbehandlingen) lagt til fylkesmannsembetene. Denne "splittede" styringsform kan man si er fortsatt tilstede i betydelig grad i fylkesmannsembetene. Mange saksområder eller sektorer (f.eks. barne- og familiesaker, miljøvernaker, o.l.) er undergitt såkalt "faglig", eller noe enklere sagt, mer direkte styring fra vedkommende fagdepartementer. Det betyr at embetene henter faglig informasjon og kommuniserer direkte med vedkommende fagdepartementet, uten å måtte gå vegen om Administrasjonsdepartementet. Embetene har til dels også egne budsjettkapitler for disse sektorer på statsbudsjettet. Det man kan kalle rent administrative saksområder generelt sett styres av fylkesmannsembetenes administrative foresatte, Administrasjonsdepartementet [...] Ordningen er bl.a. en følge av at kompetanse/myndighet på de respektive saksområder som regel er basert på lov. Og på grunnlag av disse lover og regelverk har den overordnede regelforvalter, nemlig vedkommende fagdepartement, delegert

kompetansen/myndigheten til fylkesmannen, ofte med varierende styringsparametre lagt inn, kanskje både da vedkommende departement utarbeidet lov- og forskriftsverk og da det traff sitt delegasjonsvedtak og overlot ansvaret til fylkesmannen. Det bør her understrekes at den første forutsetning for delegering eller myndighetsoverføring jo er at det også er noen å overføre myndighet fra, dvs at det er etablert en eller annen form for sentralledelse, som altså kan overlate noe av sin myndighet til andre, underordnede organer [...]

2. Lendmenn, årmenn, sysselmenn og lensmenn fra ca. 1160 til 1662. Når det gjelder spørsmål om sentralledelse, må vi i norsk forvaltningshistorie ta vårt første utgangspunkt i rikssamlingen under en kongemakt, som skjedde i årene etter Harald Hårfagre. Før denne tid bestod Norge bare av en samling uensartede, men selvstendige, administrative (og rettslige) enheter, uten noen samlet overordnet styring. Disse enheter hadde ulike betegnelser, som f.eks. herred (på Østlandet) og skipreide (i Viken). Men også begrepet fylke var brukt og var fra gammelt en vanlig inndeling på Sørlandet, Vestlandet og i Trøndelag, men ikke på Østlandet.

Rikssamlingen ble noe mer formalisert omkring 1200-tallet, etter at kong Sverre var kommet til makten. Den sentrale riksstylingen ble nå i sterkere grad knyttet til kongen som person, og en del av myndighetsutøvelsen skjedde "på stedet", ved at kongen reiste rundt og hadde lengere opphold i distriktene. I visse distrikter eller landsdeler ble etterhvert "stylingen" overlatt til et antall lendmanns- og årmannsombud, men det var ingen politisk-administrative bånd mellom distriktene. Lendmennene var høyåttede personer. Tittelen var nærmest arvelig, og lendmennene hadde høy sosial anseelse. De hadde utøvet makt og myndighet i sine distrikter fra gammelt av og også fått krongods av kongen å forvalte. Årmennene var mer lavåttede (ofte frigitte trellesøner eller trellesønner) og var forvaltere av de kongsgårdene som lendmennene ikke satt på. Etterhvert ble årmennene også de praktiske utøvere av kongemakten i distriktene, inklusive rettsvesen og militærvesen.

Men begge disse representanter for sentralmakten/kongen, dvs. lendmenn og årmenn, arbeidet parallelt, til dels med de samme oppgavene, og også med uklare kompetanseforhold seg imellom. Det var antakelig kong Sverre som satte ordningen noe mer i system og innførte sysselmannsombudet, som fortrenget både lendmenn og årmenn. Sverre hadde jo, før slaget på Kalvskinnet i 1179, sagt til sine birkebeinere at nå måtte de seire i slaget, og den birkebein som drepte en lendmann i slaget skulle få overta lendmannens stilling. På Kalvskinnet falt da også en rekke lendmenn. Kong Sverre og de etterfølgende kongene rekrutterte ellers sysselmennene fra kongens hird. Sysselmennene ble krumtapper i

et riksenhetlig lokalstyre. De varetok de fleste offentlige forvaltningsoppgaver innenfor retts-, påtale- og politivesen, skatte- og bøteinnskreving samt militærvesen. Fra Magnus Lagabøters tid fikk man noenlunde faste sysler (senere også kalt len, styrt av lensmenn eller lensherrrer, men altså ikke med betegnelsen lendmenn), hver med en eller to sysselmenn under seg.

I alt var det ca. 50 sysler i riket. Til underordnet hjelp hadde sysselmanen (som etterhvert også ble betegnet lensmann eller lensherre) en "bondelensmann" rekruttert fra bøndene, og i de store byene en fehirde som hjelp i finansforvaltningen. Sysselmanen gjorde seg også gjeldende i rettspleien og kunne sitte som dommer ved siden av lagmennene. Ellers var byene egne rettslige/administrative enheter, dels med egne rådmenn, dels med en kongelig embetsmann innen rettsforvaltningen, betegnet gjaldkeren. Fra ca. 1250 var sysselmanen overordnet gjaldkeren. Skillet mellom by og land fikk langvarige konsekvenser i norsk distriktsforvaltning.

I senmiddelalderen og i foreningstiden med Danmark fram til 1660 ble sysselordningen gradvis avløst av et system med len. På 1400-tallet var det ca. 50 len i alt, men antallet ble redusert og omkring 1530 hadde man i Norge i alt 4 hovedlen og ca. 30 smålen. Lenene ble styrt av adelige, fortrinnsvis danske lensmenn utpekt av kongen, dvs. sentralstyret i København. Man hadde ulike lensordninger som tjenestelen, regnskapslen, pantelen osv. Lensmannen fikk etterhvert sysselmenn som sine underordnede, og disse ble etterhvert avløst av fogder, til hjelp i skatte- og bøteinnskreving. Lensmennene fikk sete i de store byene, der kongsgårdene eller der borgene lå (Båhus, Akershus, Bergenhus). Omkring 1660 var antallet hovedlen uforandret, dvs. 4 hovedlen eller slottslen i Båhus, Oslo, Bergen og Trondheim, men antallet mindre len var redusert til 17.

Det var flere inngrepene endringer i forvaltningen når det gjaldt denne perioden. Rettsvesenet, som tidligere hadde vært delvis sysselmannens, og senere delvis lensmannens virkefelt, lå likevel i hovedtrekk til lagmennene, men gikk fra 1591 av etterhvert over til de nyopprettede sorenskriverembeter. Viktigere var endringene i de øvrige forvaltning. Der fikk man etterhvert spesielle administrasjonsgrener etablert, særlig i militær henseende. Det var først og fremst Hannibal Sehesteds fortjeneste, som var stattholder fra 1640 til 1652. Senere opprettet man egne forvaltninger for postvesen, tollvesen og bergvesen. Fortsatt var byforvaltningen noe for seg, med byråd og byfogder.

Omkring 1650 var dermed lokalstyringen i Norge knyttet til de nevnte ca. 20 store og små len, dessuten til ca. 50-60 fogder, 50-60 sorenskrivere og ca. 300 prester, og med den militære forvaltning som et saksområde for seg. Det var altså allerede gjennom mange år skjedd en slags uthuling av lensmennenes nesten altomfattende, overordnede

posisjon og myndighet, ved at meget av regional- og lokaladministrasjonen ble spesialisert og fragmentert i "fag"-sektorer som nevnt.

3. Stiftamtmand og Amtmand fra 1662 til 1918.

Etter innføringen av eneveldet i 1660 falt lensordningen bort. Det hadde vært en maktkamp mellom kongen og borgerskapet på den ene side og den gamle adel - som lensherrene ble rekruttert fra - på den annen side. Det var derfor en naturlig konsekvens at når sentralforvaltningen av Danmark-Norge med sete i København ble endret til et enevelde og arvekongedømme, måtte også regionalforvaltningen, dvs lensordningen, endres. Ved reskript allerede av 8. februar 1661 - bare ett år etter innføringen av eneveldet - ble lenene fra 1. februar 1662 avløst av amter, både i Norge og i Danmark, (betegnelsen amt var hentet etter mønster fra Nord-Tyskland). De fire hovedlen i Norge ble gjort om til 4 stift- eller hovedamter i Akershus, Kristiansand, Bergen og Trondheim. Dessuten fikk man 8 mindre "underliggende" amter ved siden av stiftamtene, som stiftamtmanden førte overtilsynet med, samtidig som han bestyrte sitt eget bostedsamt. Det var nemlig en plikt for amtmanden til å ha bopel i sitt amt.

Den nye regionale forvaltningsordning fikk senere også sitt uttrykk i de omfattende reformer i den samlede lovgivning som ble satt igang, og som for Norges vedkommende munnet ut i Kong Christian Den Femtes Norske Lov 15. april 1687. Her var gitt bestemmelser om "Kongens Befalingsmænd og andre Betiente" i lovens tredje bok (N.L. 3-1-1). En befalingsmann var en representant for kongen med både sivil og militær myndighet. Etter loven skulle kongens "Stigtsbefalingsmand"s oppgave være å ha "flittig og alvorlig Agt og Indseende med, at Kongens Lov, Forordninger og Befalinger, saa vit deris Ampt strekker sig, i alle Maader holdis og efterkommis, og intet derimod handlis, eller tilladis". (N.L.3-1-2). Men allerede 2 år før Norske Lov ble gitt i april 1687, forelå en egen instruks for amtmennene 7. februar 1685. Denne skulle, med noen få bagatellmessige endringer i slutten av 1600-tallet gjelde i 300 år, helt fram til 1981 [...]

I resten av dansketiden skjedde det en oppsplitting i flere amter. Brunla under Akershus inngikk i Jarlsberg og Larvik grevskaper ("Grevskabernes Amt"). Hallingdal, Eiker og Buskerud ble omkring 1680 skilt ut fra Akershus og gjort til Budskeruds Amt. Opplandene ble skilt ut fra Akershus i 1757 og ble i 1781 delt i to, nemlig Kristians Amt og Hedemarkens Amt. Bergenhus ble delt i Nordre og Søndre Bergenhus i 1763. Trondhjem stiftamt ble også delt i Nordre og Søndre Trondhjems Amt i 1804. Stiftamtens overordnede status forsvant etterhvert, men betegnelsen "stiftamt" ble fortsatt brukt og forsvant stort sett først så sent som i 1918 (men er fortsatt brukt/glemt i kirkegårdsloven av 3. august 1897 § 44). Amtmennenes arbeidsområde undergikk gradvise endringer, som måtte ses som en videre fortsatt

"uthuling" av deres makt og myndighet. Finansforvaltningen ble således utskilt og lagt til egne embetsmenn. Fogden hadde formelt vært underlagt amtmannen, men ble etterhvert mer selvstendig og styrer av forvaltningsenheter kalt fogderier. Fogden var først og fremst skatte- og bøteinnskriver men hadde også politi- og påtalemyndighet. Antallet fogder ble også i årene 1660 til 1700 redusert fra 55 til 38. Bondelensmennene var fogdenes betjenter.

Fortsatt var byene ansett som særlige forvaltningsenheter, med noe større grad av selvstyre ved sine valgte ("eligerede") rådmenn, men også med en magistrat eller borgermester som var underordnet amtmannen. Fra slutten av det 17. århundre fikk de største byene egne politimestre (den første i Trondhjem 1687, i hovedstaden Kristiania først i 1744) [...]

Løsrivelsen fra foreningen med Danmark i 1814 førte ikke til noen endringer i regional- og lokalforvaltningen i Norge. I Grunnloven ble det ikke gitt noen bestemmelser hverken om regional- eller om lokalstylingen. Flere amtmenn (og også andre embetsmenn) ansatt av dansk-kongen ble sittende i sine embeter etter 1814 [...]

Ved en kgl. res. 10. mars 1816 ble stiftamtmenn og amtmenn gjort til verdslig overøvrighet både i byene og på landet, mens geistlig overøvrighet var biskopen. Øvrighet var et begrep som etterhvert var brukt i lovgivningen i det 18. århundre, og det ble sondret mellom overøvrighet og underøvrighet (eller bare øvrighet). Øvrighet var da å anse som "ethvert Organ eller Redskap for Statsviljen, hvorigjennom nogen Del af Statmyndighed udøves, og som Borgerne derfor skylder Lydighed" (Morgenstierne, Forvaltningsret). Men begrepet kunne også bety all forvaltningsmyndighet, i motsetning til dømmende myndighet. Overøvrighet, som betegnelse på forvaltningens høyeste organer har fortsatt en viss betydning etter Grunnlovens § 22, som taler om avsettelige embetsmenn, inklusive "civile og geistlige Overøvrigheds-Personer", m.a.o. også fylkesmenn. Ellers er ordet gått ut av bruk i den praktiske forvaltning.

Etter løsrivelsen fra Danmark hadde man i 1815 i alt 4 stiftamter og 17 "underliggende" amter. I tre stiftamter bestyrte stiftamtmanden både stiftamtet og underliggende amter, således Lister og Mandals amt (under Christiansand), Søndre Bergenhus amt (under Bergen) og Søndre Trondhjems amt (under Trondhjem). Det ble i løpet av århundret også opprettet to nye stiftamter, nemlig Hedemarken i 1867 (sete i Hamar) og Stavanger (skilt ut fra Christiansand og med sete i Stavanger). Som en følge av adelskapets avskaffelse ved adelsloven av 1821 var Grevskabernes Amt blitt omdøpt til Jarlsberg og Laurvigs amt. Opprettelse av kommunalordningen ved formannskapslovene av 1837 gjorde at et nytt system ble bragt inn i den lokale statsforvaltning, med følger for amtmennenes virksomhet. De fikk nå oppgaver som tilsynsmenn for kommunene og ble dessuten også administrative ledere av

amtskommunene (som skulle ta seg av de regionale oppgaver som kommunene alene ikke maktet). Denne ordning besto fram til 1976. Bergen ble eget amt i 1831 og Kristiania amt ble skilt fra Akershus amt ved kgl.res. 22.12.1842. Tromsø amt ble utskilt fra Finmarkens amt i 1866.

Heller ikke frigjøringen fra Sverige i 1905 førte til noen endring i distriktsforvaltningen i Norge, kanskje fordi det allerede i 1894 var skjedd en gjennomgripende omorganisering av det sivile embetsverk ved loven av 21. juli 1894 nr. 5. Denne lov hadde likevel begrensede virkninger for amtsmennenes virksomhet. Bergen og Søndre Bergenhus fikk felles amtmann i 1907.

Ved lov 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn, ble betegnelsen stift endret til bispedømme og amt til fylke. Stortinget drøftet inngående både hensiktsmessigheten av betegnelsen fylke og de geografiske navn som skulle velges. I stedet for benevnelsen "amtmand", bestemte Stortinget at man skulle bruke "fylkesmand" og ikke "jarl" (som departementet hadde foreslått i Ot.prp. nr. 55 for 1905). I lovs form ble alle de daværende 19 fylker navnsatt og dette innebar da en ny praksis, nemlig at også endringer i fylkesnavn må skje i form av lov.

4. Fylkesmenn fra 1918 til i dag.

Etter 1918 er det skjedd bare få større endringer av fylkenes navn og fylkesinndelingen. Kristiania og Akershus ble slått sammen under en felles fylkesmann ved kgl. res 16.12.1923, uttrykt slik: "at Kristiania fylkes embedsforretninger fra 1. januar 1924 påny blir at forene med Akershus fylkes embedsforretninger". I 1935 ble Møre fylke omdøpt til Møre og Romsdal fylke ved en lovendring av 1918-loven, som samtidig døpte Kristiania om til Oslo og Finmark om til Finnmark. Ved lovendring i 1968 ble Bergen fylke innlemmet i Hordaland, med Hordaland som fellesnavn.

Derimot er det skjedd vesentlige endringer i fylkesmannsembetenes arbeidsområder og interne organisasjon, og likeledes i personell-situasjonen [...]

5. Sysselmannen på Svalbard.

Kongeriket Norge består ikke bare av fastlands-Norge. Til Norge hører også andre landområder, ervervet ved eller styrt på grunnlag av avtale (konvensjon eller traktat) eller ved okkupasjon. Disse områder har til nå ligget utenfor fylkesmennenes forvaltningsområder og har også en annen, spesiell administrasjon.

Øygruppen Spitsbergen (inklusive Svalbard) ble tilkjent Norge etter den 1. verdenskrig ved en konvensjon 8. februar 1920. Det ble straks satt igang et arbeid med styringsproblemer og et juristutvalg under ekspedisjonssjef E. Alten i Justisdepartementet ble nedsatt allerede i

april 1920. Utvalget foreslo i sin innstilling i 1922 at den myndighet som tillå fylkesmenn etter lov skulle for Svalbards vedkommende utøves av fylkesmannen i Troms (mot en passende godtgjørelse). Regjeringen var enig i det, og fremmet lovforslag om en slik ordning. Men i Stortingets justiskomite ble det dissens. Et flertall var enig med Regjeringen, mens et sterkt mindretall ville legge oppgaven til Fylkesmannen i Finnmark. Regjeringen fremmet en salomonisk løsning i en ny lovproposisjon, der man foreslo oppgavene lagt til en egen sysselmann for Svalbard. Den formelle begrunnelse var at "denne nemningi hev dei endå på Færøyane og Island på tenestemenn som, lik den høgste tenestemannen på Svalbard, hev både styrings- og dømmingsmakt." (Ot.prp.nr. 48 for 1925). En mer reell begrunnelse var nok at øygruppens særlige status etter Svalbard-traktaten tilsa at den ikke generelt skulle kunne anses som et vanlig fylke.

Stortinget godtok dette og i Svalbardloven 17. juli 1925 nr. 11 heter det i § 1 at Svalbard er en del av Kongeriket Norge og i § 5 at "På Svalbard skal der være en sysselmann, som oppnevnes av Kongen. Sysselmannen har samme myndighet som en fylkesmann. Han er også politimester (politichef), notarius publicus og hjelpedommer ved underretten, så lenge der ikke er særskilte tjenestemenn i disse stillinger". Men sysselmannen er ikke embetsmann, og det har da vært mulig å ansette sysselmannen på åremål (3 [+1 +1]år) av praktiske grunner, se instruks for Sysselmannen 20. april 1979.

Sysselmannen har således et videre arbeidsområde enn fylkesmennene ellers. Forøvrig står sysselmannen i en særstilling (jf. åremåls-tilsettingen) og det overordnede forvaltningsansvaret ligger fortsatt til Justisdepartementet (Polaravdelingen). Selvom sysselmannen utfører de funksjoner som lovgivningen tillegger fylkesmannen, er det ikke naturlig å anse ham som fylkesmann eller på linje med fylkesmennene, bl.a. også fordi vedkommende lovgivning er gjort gjeldende for Svalbard ved Svalbardloven. Sysselmannsembetet ble derfor ikke overført fra Justisdepartementet samtidig med at forvaltningsansvaret for fylkesmennene ble lagt til det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartement i 1989 [...]

6. Administrasjonen av Jan Mayen og bilandene.

For de andre norske områder gjelder særløsninger. For Jan Mayen, som ble okkupert i 1925, er forholdet regulert ved lov 27. februar 1930 nr. 2. Det heter her at "Øen Jan Mayen er en del av Kongeriket Norge", dvs. samme formulering som i Svalbardloven. Begrunnelsen ligger i å knytte disse to områder fast til riket, slik at Grunnlovens krav om "udeleligt og uafhændeligt Rige" skal gjelde. Men loven sier ikke noe om administrasjonen, bortsett fra rettsvesenet. Det er gitt en rekke forskrifter til loven og i forskrift om administrasjonen av 21. november 1980 er fastsatt at sysselmannen på Svalbard tjenestegjør

inntil videre som sysselmann på Jan Mayen, med samme "forretningsområde" som i Svalbardloven, unntatt forretningene som politimester, notarius publicus og hjelpedommer. Denne ordning er endret høsten 1994, slik at arbeidsoppgavene ligger til Fylkesmannen i Nordland, men uten at Jan Mayen er gjort til noe fylke.

De andre norske besittelser ervervet ved okkupasjon er Bouvet-øya, Peter Is øy og Dronning Maud Land. Etter lov 27. februar 1930 nr. 3 er disse "underlagt norsk statshøyhet som biland". Denne loven har noen flere bestemmelser om administrasjonen av områdene, bl.a. om tilsynsmenn for inspeksjon, men ikke om den overordnede styring. Dette ble gjort i forskrift gitt ved kgl. res. 19. september 1930. Etter denne overtok Handelsdepartementet administrasjonen. Den myndighet som er lagt til fylkesmannen (overøvrigheten) skulle utøves av Handelsdepartementet. Politimesteroppgavene skulle derimot være hos . Ved opprettelsen av en avdeling for norske polar-interesser i Justisdepartementet (Polaravdelingen) i 1978 ble Handelsdepartementets myndighet på området overført til Justisdepartementet.

Vedlegg 2

KORT OM KULTUR OG SAMFUNN

1. Gradvis flere jobber i kultursektoren
2. Bruk av kultur
3. Offentlig støtte til kultursektoren

KORT OM KULTUR OG SAMFUNN

I dette notatet presenteres noen tallmessige uttrykk for kultursektorens betydning i det norske samfunnet. Dette fordrer først at det gjøres klart hva som menes med kultur og kultursektor.

Begrepet kultur er mangetydig og det finnes mange definisjoner av hva kultur er i "kulturfagene", antropologi og sosiologi. I sosiologien kan en skille mellom to hovedtradisjoner i tilnærmingen til kultur. I den første av disse (Parsons 1950, Habermas 1981) forstås kulturen som en egen sfære, som en struktur av meningsbærende symboler og verdier, også nedfelt i egne sett av institusjoner, mer eller mindre atskilt fra samfunnets øvrige institusjoner. Ut fra denne tradisjonen har det mening å snakke om kulturen som en egen sektor i samfunnslivet.

I den andre tradisjonen (Bourdieu 1984) oppfattes kultur som et aspekt ved menneskelig handling og samhandling; kulturen er derfor ikke en egen del av samfunnslivet, men noe som preger all menneskelig praksis og er innvevd i denne.

I dette notatet legges hovedvekten på den første av disse tilnærmingene når søkelyset settes på sysselsetting, forbruk og offentlig støtte til kultursektoren.

I forhold til norsk samfunnsliv er det ytterligere mulig å skille mellom flere bruksmåter eller bestemmelser av kulturbegrepet. Nedenfor nevnes fire slike:

1) Det tradisjonelle kulturbegrepet

Kultur forstås som virksomheten som utøves innenfor tradisjonelle kulturinstitusjoner, som teater, opera, museer, litteraturen, osv.

2) Det utvidete kulturbegrepet

Innenfor denne tenkemåten forstås kultur som å kunne ha mangfoldige uttrykksformer; der folk skaper mening gjennom egne uttrykk foregår kultur. Kultursektoren innebefatter derfor, i tillegg til de tradisjonelle institusjonene, et mangfold av organisasjoner, virksomheter, klubber, osv., slik som f.eks. ungdomsklubber, idrettslag, rockeclubber, m.m.

3) Hverdagskulturen

Fokuset settes her på nedarvede tradisjoner og dagligdagse rutiner i mangfoldet av lokalsamfunn. Over tid innstiftes i grupper og samfunn forskjellige praksisformer som gis spesiell mening. Dette kan f.eks. være i forbindelse med høytider, men også ritualer som formes i mer uformelle sammenhenger, i vennekretsen, o.l.

4) Et kommersielt kulturbegrep

Kultur kan også oppfattes som å være knyttet til eller uttrykk for kommersielt forbruk og produksjon av livsstilsprodukter. Det moderne mennesket er stadig mer opptatt av sin personlige selvutforming og identitet (Giddens 1991) og også sin tilhørighet til bestemte yrkesgrupper og befolkningssegmenter (Bourdieu 1979). I slike bestrebelse inngår konsumgoder som symbolske uttrykk for personlige og kollektive identiteter. Dette kulturforbruket motsvares av en kulturproduksjon, i bransjer som klesindustri, diverse ferdigvareindustri (bil, båt, data, mikroelektronikk, m.m), fritidsindustri (restaurant, reiseliv, m.m.), massemedia, reklamebransjen, osv.

Når det nedenfor opereres med tallmessige mål for kultur, er det primært kulturbegrepene under 1) og 2) som involveres.

I det følgende velges tre innfallsvinkler til kultursektorens betydning, gjennom mål for hhv.:

- sysselsetting
- konsum
- offentlig støtte

1. Gradvis flere jobber i kultursektoren

Fra Statistisk Sentralbyrås Arbeidskraftsundersøkelse finner vi sysselsettingstall for kultursektoren i perioden 1989 til 1997 [...] Økningen er på hele 10.000 personer eller 40 % fra 1989 til 1997. Økningen blir tydelig dersom vi sammenlikner med økningen i totaltallet for sysselsettingen [...] antall sysselsatte har totalt kun vokst med 7%, mot kultursektorens vekst på 40% [...]

2. Bruk av kultur

I Statistisk Sentralbyrås "Norsk kulturbarometer 1997" finner vi oversikter over nordmenns kulturforbruk i 1997. Kulturbarometeret er basert på Kultur- og mediebruksundersøkelsen 1997, som er en intervjuundersøkelse gjennomført blant et landsomfattende utvalg på 2196 personer i alderen 9 til 79 år. Kulturbarometeret måler folks deltagelse i ulike typer kulturarrangementer [...] de siste 12 måneder. [...] kino er det tilbudet som flest har benyttet seg av (hele 60%), dernest følger idrettsarrangement (54%) og folkebibliotek (52%). Minst

oppslutning har det vært om ballett/danseforestilling (8%) og opera/operette (6%).

Kulturbarometeret har også målt det gjennomsnittlige antall besøk på ulike kulturtilbud siste 12 måneder [...] idrettsarrangement kommer høyest (6,2 ganger) fulgt av folkebibliotek (5,0) og kino (3,6). Igjen inntar ballett/danseforestilling (0,2) og opera/operette (0,1) sisteplassene.

Av andre konklusjoner fra kulturbarometeret kan vi trekke fram de følgende:

Barn og unge er større brukere av de fleste kulturtilbud enn andre aldersgrupper.

Kvinner er større brukere av de tradisjonelle kulturtilbudene enn menn (teater, opera, ballett, klassiske konserter, kunstutstillinger og folkebibliotek). Menn går mer på idrettsarrangementer, konsert med populærmusikk og museer.

De med høy utdanning bruker kulturtilbudene i klart høyere grad enn de med lav utdanning, i sær hva gjelder teater, opera, ballett, klassiske konserter, kunstutstillinger og museer. Vi finner også forskjeller (om ikke like tydelige) mellom inntektsgruppene (høyinntektsgruppene er større forbrukere av kulturtilbud), og mellom yrkesgrupper (funksjonærer er storforbrukere av kultur, mens arbeidere, hjemmearbeidende og pensjonister i langt mindre grad bruker tilbudene).

3. Offentlig støtte til kultursektoren

Den offentlige sektoren involverer seg i kultursektoren på flere måter. For det første gir kulturdepartementet støtte til ulike nasjonale tradisjonelle institusjoner (teatre, museer, osv.) og organisasjoner (kunstnerorganisasjoner, m.m.) For det andre bevilges midler over kommunaldepartementets budsjett til fylkeskommunalt og kommunalt kulturarbeid. For det tredje får kultursektoren midler fra fylkenes og kommunenes egne budsjetter. Fra Myrvold 1998 (NIBR rapport 18) finner vi [...] oversikt [...] over kommunale utgifter og inntekter til kulturformål pr. innbygger i alle kommuner unntatt Oslo for 1991-1996 (målt i faste 1991-kroner). [...]

Vi ser [...] at bruttoutgiftene har økt med 4% (42 kr pr. innbygger), nettoutgiftene med 7% (51 kr pr. innbygger) og bruttoinntektene har sunket med 4% (9 kr pr. innbygger). Verdt å merke seg igjen er at statlige overføringer har sunket med hele 42% (41 kr pr. innbygger). Det kan også være av interesse å sammenstille driftsutgifter til kultur med utgifter til andre sentrale kommunale sektorer, som undervisning og helse/sosial [...] gjennomsnittstall for nettoutgifter og nettoutgiftsveksten i perioden 1991-96, i prosent av totalutgiftene, for norske kommuner unntatt Oslo (1991 priser).

[...] kultursektoren har ikke blitt spesielt nedprioritert i forhold til de andre sektorene. Helse-/sosialsektoren skiller seg ut ved å vise til positiv nettoutgiftsvekst, relativt til de andre sektorene. I

følge Myrvold kan dette avspeile at antall pleietrengende eldre har økt i kommunene. Hun stiller også spørsmålet om hvordan kultursektoren vil bli prioritert når 6-års reformen i undervisningssektoren er gjennomført. Når en tar i betraktningen den sterke nedgangen i overføringer fra staten [...] og den sterke sysselsettingsveksten i kultursektoren [...] er det åpenbart at kommunene må ha satset ganske mye på kulturformål de senere årene. En bør merke seg at selv om kultursektorens andel av totalutgiftene har gått ned fra 4,4% til 4,3% [...] så har allikevel kultursektoren oppnådd nettoutgiftsvekst i perioden 1991-96 [...]

Til slutt presenteres [...] hvorledes driftsutgiftene, pr. innbygger, til kulturformål fordeler seg på ulike innsatsområder i perioden 1991-1996. Igjen er det gjennomsnittstall for utgiftsveksten for alle norske kommuner unntatt Oslo som presenteres (i prosent).

[...] det har foregått en viss omprioritering av de kommunale utgiftene, kinodrift er redusert med 21%, mens utgiftene til bibliotekformål har økt med 12% og utgiftene til barne- og ungdomsvern har økt med 28%. Utgiftene til kulturvern og museer har også økt betydelig (med 15%), men en bør her merke seg at de statlige overføringer utgjør en stor andel av disse utgiftene. En kan også legge merke til at posten "Idrett, friluftsliv" kun har hatt en marginal økning i disse årene (2%).

Myrvold konkluderer ellers med at:

- Det er realvekst i kommunenes gjennomsnittlige brutto og netto driftsutgifter til kultur i perioden fra 1991 til 1996. Kommunene prioriterer ikke kultur lavere i 1996 enn i 1991.
- Den kommunale kultursektoren har vært gjennom en massiv omorganisering på 90-tallet. I mange kommuner har en valgt å forlate ordningen med eget kulturutvalg og en selvstendig kulturetat og en har knyttet kultursaker til andre sektorer.
- Kommuner med selvstendig kulturetat bevilger mer penger til kulturformål enn kommuner med en annen organisering av kulturfeltet.