

(Kronikk i Farmann Newsletter, Uke 21, 27. mai 2005;

<http://www.farmann.no/fylkesinndelingen.html>)

OGS/- 26.05.05.

Fylkesinndelingen, - og kommunene. En ny giv i et gammelt spill?

”All politikk er lokalpolitikk”

(Den amerikanske politiker Tip O’Neill, ordfører 1977-87 i Representantenes Hus)

Norge er en relativt homogen nasjon, og fra gammelt av en enhetsstat med sterke sentralistiske styringstradisjoner. Likevel har vi kostet på oss å operere med hele tre styringsnivåer: Det *sentrale* på riksplan, det *regionale* (fylkene) og det *lokale* (kommunene) nivå. Så overstyrt er landet at det fra tid til annen kan knirke litt i styringsstrukturen.

Med ujevne mellomrom blusser de derfor opp, - debattene om hva vil skal gjøre med disse hersens fylkene og kommunene våre. Debatter som utløses av reformforslag eller som utløser nye krav om andre reformer. Reformen som gjelder hvilke oppgaver fylkene og kommunene skal ha, og hvor store eller hvor mange fylker og kommuner vi trenger for at de skal kunne fungere optimalt etter sine formål. Parallelt pågår til stadighet minst to ulike sett debatter. Derfor kjører man seg også gang på gang fast i de samme gamle nedkjørte sporene. Trolig ville det være mer fruktbart om man evnet å se disse innbyrdes sammenvevde problemstillingene under ett.

Men et hinder som må forseres er *historikken*. Dagens fylker og kommuner kom ikke bare rekende på en fjøl. For en meningsfylt reformdebatt er det vesentlig å vite *hvordan* og *hvorfor* de oppstod. Hvordan gikk det til at de har det *antallet* som de har? At *grensene* går der de går? Og hva med de mer eller mindre haltende *navnene* som mange av fylkene er belemret med?

Hva *kommunene* angår, er de et produkt av det 19. århundres store demokratiseringsverk – kampen for folkestyre. Formannskapsloven av 1837

knesatte prinsippet om det kommunale selvstyre. Det var et prinsipp som passet godt - ikke bare med demokatiseringsprosjektet, men også med det norske nasjonsbyggingsprosjektet i videre forstand. Innføringen av det kommunale selvstyret medførte en bred mobilisering av befolkningen i politisk deltagelse med en dobbelt forankring, nasjonalt såvel som lokalt. Forankring til nasjonens riksomfattende politiske system, og med virkefelt knyttet til lokalsamfunnet med dets fellesoppgaver. Og disse fellesoppgavene var ikke mer ambisiøse enn at de var håndtérbare innenfor de beskjedne administrative og finansielle rammer som kommunestrukturen gav anledning til. Kommunene var gjennomgående ikke større enn de lokalsamfunnene – de bygder og bygdelag - som folk flest fra gammelt av kjente umiddelbar tilhørighet til. Antallet kommuner skulle imidlertid komme til å variere, i førstningen helst øke ettersom større kommuner delte seg opp i mindre enheter. På 1950-tallet, da antallet hadde nådd toppen med mer enn 750 by- og landkommuner, snudde trenden. Med alle de nye og tyngende oppgavene som kommunene ble pålagt, ble Regjeringens og Stortingets målsetting at vi måtte få færre og større kommuner. I kjølvannet av Schei-komiteéns iherdige sammenslåings-bestrebelse lyktes det etter hvert å få antallet kommuner ned i ca. 435 stk., som er dagens nivå. Der har det stort sett stoppet opp hittil. Den som tror at man er kommet til veis ende, får nok likevel tro om igjen. En fortsatt vekst i den offentlige sektor, med tilsvarende ytterligere økninger av byrdefulle kommunale oppgaver, har medført et vedvarende behov for effektivisering og rasjonalisering, - et behov som har utløst stadig mer høylytte rop med etterlysning av større og mer slagkraftige enheter. I så måte har selveste kommunalministeren - høyreleder Erna Solberg - markert seg som en iherdig forkjemper for en radikal krymping av antallet kommuner. Noen nøyaktig fasit foreligger visstnok ikke, men målet er en brøkdel av dagens nivå, om vi kan forstå signalene rett. Symptomatisk for dagens debatt er at 1960- og 70-tallets honnørord *nærdemokrati* nesten er forsvunnet ut av språket.

Fylkene har en helt annen historie. Fylkene er et pussig eksempel på et bevisstløst og historieløst nasjonsbyggingsprosjekt som tok utgangspunkt i en bakevje, - og ble der. Selve fylkesinndelingen - men også fylkenes funksjon - er en arv fra dansketidens amter: Rent administrative enheter tilpasset datidens styringsbehov. Da danskekongen Frederik III gjorde statskupp og tok enevoldsmakt i 1660-61 ble

amtene innført som statlig administrativ inndelingsenhet. Vekk med feudalsamfunnets og lensvesenets styringssystem, hvor grever, baroner og slottsherrer kunne skalte og valte - fra nå av skulle tvillingrikene styres av kongen via de futer og andre embetsmenn som han fant for godt å utnevne: Byråkrater som stod ansvarlig overfor Kongen, - ikke overfor folket eller adelige lensherrer. Amtsinndelingen fikk et mønster uten nevneverdig historisk eller naturlig geografisk forankring, men var formodentlig rasjonell ut i fra de formål som den skulle tjene. For sin tid var dette et veritabelt moderniseringsprosjekt, en forvaltningsreform som skulle bli mer skjelssettende enn ettertiden har hatt helt godt av. For det er denne inndelingen - upåvirket både av frigjøringsverket i 1814 og av unionsoppløsningen i 1905 - som Norge lever med den dag idag. Noe er riktignok forandret, men det er utenpå: Som et forsinket uttrykk for det 19. århundres nasjonsbyggingsprosjekt ble amtsbetegnelsen i 1918 vedtatt utskiftet med det gamle rotnorske ordet *fylke*, og de fleste av navnene ble "fornorsket": F.eks. ble *Smålenene* til *Østfold fylke*, *Jarlsberg og Larviks amt* ble til *Vestfold*, mens *Bratsberg* ble til *Telemark*. *Kristians amt* ble til *Oppland fylke*, mens *Nordre Bergenhus* ble til det tungvinte *Sogn og Fjordane*, og *Romsdals amt* ble til det like uhåndterlige *Møre og Romsdal fylke*. Og så videre ... Men *selve inndelingen* - og grensene mellom dem - forble den samme som før. Og disse styringsenhetene var og er noe helt annet enn de gammelnorske fylkene. Disse lever riktignok videre som navn på de distrikter hvor folk flest har sin primære regionale tilhørighet og identitet. Her kan nevnes i fleng eksempler som Vesterålen, Helgeland, Namdalen, Sunnmøre, Hardanger, Ryfylke, Hadeland, Romerike, Valdres, Østerdalen og mange, mange flere. Kjære og kjente navn som har tjent som geografiske ankerfester for folk og fe siden uminnelige tider. Disse distriktsnavnene tilsvarer faktisk de enhetene som i vikingtiden og middelalderen ble kalt *fylker*. Men fortsatt har Kongeriket en administrativ hovedinndeling som er en direkte arv fra dansketidens amtsinndeling. Og om amtsmannen er blitt til fylkesmann, er vedkommende fortsatt Kongens mann (eller kvinne), ikke folkets representant. Fra 1970-tallet og senere har vi riktignok kunnet bivåne innføringen av parallelle, folkevalgte strukturer på fylkesplan - et forsøk på å gi fylkeskommunene et nytt og levende innhold. Som demokratisk reform betraktet har dette nærmest hatt karakter av febrilsk flikking – en overflødig eksersis som har resultert i et langt gjesp. Ytre staffasje, som prangende ”fylkesvåpen” samt at fylkesordførerne går rundt med

gilde sølvkjeder rundt halsen, har ikke hjulpet det skvatt. At dagens ordning er mindre vellykket enn godt er, erkjennes stilltiende av de fleste politiske aktører, uten at noen synes å ville gjøre noe med det. I stedet snakker man stadig oftere om behovet for effektivisering og rasjonalisering av de store offentlige, inter-regionale oppgavene - et behov som gjerne formuleres i retning av et krav om færre og mer slagkraftige fylkes-enheter. Fra enkelte hold foreslås en reduksjon fra dagens 19 til en 7-8 "super-fylker".

Hva er det vi ser for oss innen f.eks. en 10-års tidshorisont - et Norge inndelt i 100 stor-kommuner fordelt på ialt 7 fylker? Rasjonelt og effektivt? Det vil formodentlig bero på arten og omfanget av de oppgaver som man mener at den offentlige sektor skal ha hånd om. Det vil videre bero på i hvilken grad man mener at de regionale og lokale styringsnivåer skal være rene avlastningsorganer for de sentrale myndighetsinstanser, eller i hvilken grad de også skal ivareta nærdemokrati-funksjoner. Uansett vil det være all grunn til å stille spørsmålet om et land som Norge virkelig trenger hele tre styringsnivåer. Det er i første rekke dette debatten burde dreie seg om. Dersom man kommer til at det faktisk er tilstrekkelig med ett styringsnivå under det sentrale, vil vi ha en gylden anledning til å slå sammen de to underliggende nivåene, det lokale og det regionale. Den rasjonelle løsningen ville da være å overføre de fleste oppgaver som idag er tillagt fylkene, til staten sentralt. Og dersom vi – for å få såkalte slagkraftige enheter - reduserer antallet kommuner til ca. 100 stykker, så nærmer vi oss faktisk det antallet fylker som Norge hadde i middelalderen. Disse var – og er fortsatt – distrikter med forlenget etablerte og stort sett geografisk definerte innbyrdes grenser. Navn – tradisjonsrike men samtidig høyst levende navn som folk føler tilhørighet til – har de jo allerede. Så hvorfor ikke da like godt kalle dem fylker?

For virkelig å håndtere de grunnleggende samfunnsspørsmål, så som grensene for statens makt og forholdet mellom de styrende og de styrte, vil det aldri være tilstrekkelig med rent administrative reformer – selv ikke en så radikal reform som den som foreslås her. Men dét er ingen grunn til å forsømme de utfordringer som Kongerikets nedarvede og utdaterte forvaltningsstruktur frembyr. Her står vi overfor en uforløst og spennende offentlig oppgave: I påvente av at det skal lykkes å rydde opp i politikken og forvaltningens retning, substans og irrganger (hvilket

uansett må anses som en "*tall order*"), kan det være greit å få ryddet opp i de ukurante spor og streker som historien har etterlatt seg på Norges-kartet.