

## Fylker og kommuner: rydd opp i norgeskartet

Av Odd Gunnar Skagestad, Oslo

**Styring.** Med sine tre styringsnivåer – det sentrale, det regionale (fylkene) og det lokale (kommunene) – er Norge så overstyrt at det undertiden kan knirke litt i styringsverket. Og da blusser debatten opp: Om behovet for reformer, og om hvor store eller hvor mange fylker og kommuner vi trenger. For en meningsfylt reformdebatt er det nyttig å vite hvordan og hvorfor disse styringsenheter oppsto. Hvordan gikk det til at de har det antallet som de har? At grensene går der de går? Og hva med navnettingen?]

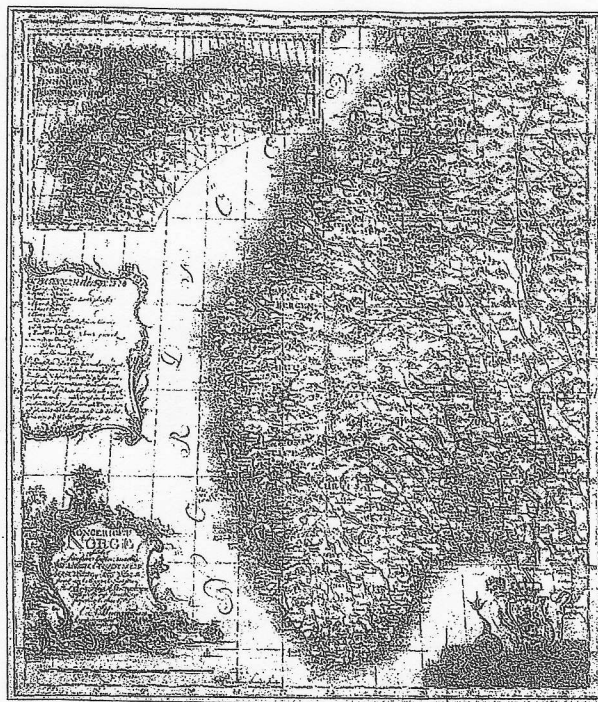
Kommunene er et produkt av det 19. århundres demokratiseringsverk, hvor formannskapsloven av 1837 knesatte prinsippet om det kommunale selvstyre. På 1950-tallet hadde vi mer enn 750 kommuner, men fra da av ble det regjeringens og Stortingets mål at vi måtte få færre og større kommuner.

Sammenslåingsprosjektet bragte etter hvert antallet ned på dagens nivå på ca. 435 stk. En fortsatt økning av de kommunale oppgaver har imidlertid skapt et vedvarende behov for effektivisering og rasjonalisering, med stadige krav om større og mer slagkraftige enheter. I så måte har kommunalminister Solberg gått i bresjen ved å ta til orde for en radikal reduksjon i antall kommuner. Symptomatisk for dagens debatt er at 1970-tallets honnrord nærde-

mokrati nesten er forsvunnet ut av språket.

Fylkene har en annen historie: Både fylkesinndelingen og fylkenes funksjon er en arv fra dansketidens amter, en konstruksjon som ble innført da kong Frederik III tok enevoldsmakt i 1660. For sin tid var dette et veritabelt moderniseringsprosjekt – en forvaltningsreform som skulle bli mer skjellsettende enn ettertiden har hatt helt godt av. Denne inndelingen – upåvirket av frigjøringsverket i 1814 og av unionsoppløsningen i 1905 – lever Norge med den dag i dag. Noe er forandret, men det er utenpå: I 1918 ble amtsbetegnelsen utskiftet med det gamle norske ordet fylke, og de fleste av navnene «fornorsket» (f. eks. ble Jarlsberg og Larviks amt til Vestfold fylke, Søndre Bergenhus ble til Hordaland, osv.) Men selve inndelingen – og grensene mellom dem – forble som før. Og om amtsmannen er blitt til fylkesmann, er vedkommende fortsatt Kongens mann (eller kvinne), ikke folkets representant.

Innføringen siden 1970-tallet av folkevalgte organer på fylkesplan – et forsøk på å gi fylkene et nytt og demokratisk innhold – ble aldri noen suksess. Dette 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, inter-regionale oppgaverne – et behov som gjerne formuleres som et krav om færre



Det første trykte kart over hele Norge kom ut i 1761. Tegnet av Ove Andreas Wangenstein.

FOTO: STATENS KARTVERK

og mer slagkraftige fylkesenheter.

Er det dette vi ønsker – et Norge delt inn i 100 storkommuner fordelt på 7-8 superfylker? Uansett er det grunn til å spørre om vi trenger hele tre styringsnivåer. Er svaret nei, vil det være naturlig å slå sammen de lokale og regionale nivåene. Dersom vi reduserer antallet kommuner til ca. 100 stykker, så nærmer vi oss faktisk det antallet fylker som Norge hadde i middelalderen. Disse er fortsatt historiske distrikter med for lengst etablerte og stort sett

geografisk definerte innbyrdes grenser, og med tradisjonsrike og levende navn som folk føler tilhørighet til. Så hvorfor ikke like godt kalle dem fylker? For å håndtere de grunnleggende samfunnsproblemer vil det aldri være tilstrekkelig med rent administrative reformer. Men det er ingen grunn til å forsømme de utfordringer som vår nedarvede forvaltningsstruktur forbyr. I påvente av at det skal lykkes å perfektionere politikken og forvaltningens innhold, kan det være greit å få ryddet opp på norgeskartet.