

Søner av eineveldet - og av demokratiet

Fylkesmennene fyller 350 år laurdag 28.april. Dei vart fødde av eineveldet, men fann sin plass innanfor demokratiet, og er med oss den dag i dag.

Av Yngve Flo

Forskar ved Uni Rokkansenteret

I 1660 samla kong Fredrik 3. makta i egne hender, og starta innføringa av ei eineveldig styreform i Danmark-Noreg. Den 28. april 1662 sette han strek for diskusjonen om korleis det regionale styringsverket skulle sjå ut. Ordninga med mektige og relativt sjølvstendige lensherrar var forbi. Kongemakta vart no representert kringom i rika av underdanige, lojale og pliktoppfyllande embetsmenn, tilsette på fastløn, og pliktige til å gjere greie for inntekter og utgifter. Dei skulle, i alle fall i prinsippet, rekrutterast på grunnlag av evner, ikkje ut frå medfødde privilegia. Denne dagen for 350 år sidan kan reknast som fødselsdagen til amtmennene, som i 1919 vart døypte om til fylkesmenn.

Det kan synest som eit paradoks at desse sønene av eineveldet ikkje berre har overlevd til vår eiga tid, men – i alle fall i reine tal – står sterkare enn nokon gong. Den tida då Fylkesmannen var identisk med embetsinnehavaren, er forbi. Dagens 18 fylkesmannsembete har 2250 tilsette, og eit vidt spekter av funksjonar. Dei har eit ålment ansvar for å fremje og samordne den statlege verksemda ute i fylka, og løyser konkrete oppgåver på vegner av 12 departement og ni direktorat og tilsyn, i tillegg til Kongehuset.

Ulike granskingar syner at lokale politikarar og administratorar jamt over gjev fylkesmennene ein god attest for det kommuneretta arbeidet dei utfører. Men fylkesmannen er likevel ofte i skotlinja, særleg fordi han må forsvare nasjonale sektor- og verneinteresser, gjerne i strid med viljen til eit lokalt politisk fleirtal. Vi kjenner att biletet frå media: «Statens mann» er instansen som seier nei, og lokalpolitikarar kringom i landet luftar frustrasjonen over ein fylkesmann som etter deira syn undergrev eit levande lokaldemokrati.

Kva kan det ha seg at amtmennene ikkje vart radert vekk den gong einevelde vart erstatta av demokrati? Grunnlova av 1814 innebar ingen gjennomgripande endringar «nedover» i styringsapparatet, og amtmannsinstitusjonen var blant dei som levde vidare, stort sett i same spor som tidlegare. Amtmennene fann si rolle i det nye Noreg, og voks seg saman med det gryande folkestyret. Mykje av forklaringa ligg i at institusjonen allereie i eineveldets barndom bar i seg «moderne», byråkratiske trekk. Amtmannen var ein lojal og nøytral tenar for statsmakta. Han gjekk inn som ledd i ein hierarkisk styringsstruktur, med klårt definerte plikter og oppgåver, og var allereie frå starten ein viktig tilsyns- og rettstryggleiksinstans, til gode også for innbyggjarane. Dette var funksjonar det var behov for, uavhengig av om statsmakta sprang ut frå ein eineveldig konge eller frå folket sjølv.

Viktigare var det likevel at amtmannen sprengte rammene for det vi tenkjer på som typiske byråkratsfunksjonar: Gjennom instruksen var han pålagt eit dobbelt ansvar: Han skulle fyrst og fremst representere statsmakta og vere ein kanal for styringssignal ovanfrå og ned. Men samstundes skulle han, som prioritet nummer to, fremje interessene til distriktet han tente i. Amtmannen skulle såleis tene både staten og amtet. Han skulle dessutan ikkje sitje passivt og vente på oppgåver. Instruksen stilte store krav til initiativ og engasjement. Amtmannen var pålagt å handle ut frå eigne vurderingar, også når det ikkje var spesifisert gjennom instruks eller på annan måte, og han hadde eit spesielt ansvar for å sikre heilskap og samordning; at ulike offentlege organ drog i same retning.

For å etterleve instruksen, måtte amtmennene nødvendigvis vandre rundt i eit landskap med uklare grenser mot «det politiske». Slike personar kunne i prinsippet tenkjast representere ei makt i seg sjølv, og eit trugsmål mot det demokratiske styresettet som vart etablert og vidareutvikla på 1800-talet – men slik vart dei i hovudsak ikkje oppfatta.

Amtmannsembetet var ein institusjon innanfor den utøvande makta, og styrte etter lover som var gjevne av Stortinget. Men amtmennene var ikkje berre ein *reiskap* for det nasjonale demokratiet. Størsteparten var faktisk også *aktørar* på den nasjonale politiske scena. Dei vandra fram og tilbake mellom amtmannsembete og rikspolitiske verv – ja heilt opp i etterkrigstida fanst det dei som parallelt skjøtta verva som stortingsmenn og fylkesmenn. Systemet har overlevd til denne dag, sjølv om rollene no er meir skilde. Også hovudtyngda av dagens fylkesmenn er tidlegare rikspolitikarar. Den populære forklaringa er at sentrale folkevalde ikkje har villa gje slepp på ei attraktiv «retrettstilling». I røynda er det motsett: Rikspolitisk ballast har vore vurdert som eitt viktig kvalifikasjonsgrunnlag for dei som skal fylle den krevjande fylkesmannsrolla.

Vel så viktig som koplinga til det nasjonale demokratiet, er sambandet mellom fylkesmannen og det kommunale sjølvstyret, etablert gjennom formannskapslovene i 1837. Den dag i dag er hovudtyngda av verksemda ute ved fylkesmannsembeta på eitt eller anna vis kommunerelatert. I opphavet var det rolla som tilsynsinstans og «overøvrighet» som var viktigast, men etterkvart vart amt- og fylkesmannen i større grad ein leiarfigur, pådrivar, fagleg støttespelar og dørøpnar overfor sentralmakta. Dette var spesielt påfallande gjennom den administrative (og i røynda også politiske) leiarstillinga han hadde i fylkeskommunen, heilt fram til 1976.

I sum kan ein seie at tilhøvet mellom fylkesmannen og kommunane er prega av ein viss ambivalens. Fylkesmennene har, i alle høve i periodar, sett på seg sjølve som dei fremste forsvararane og støttespelarane til det kommunale sjølvstyret. Samstundes veit vi at fleire fylkesmenn, både i dag og i tidlegare generasjonar, har vore skulda for å «ta for stor plass», på kostnad av lokalpolitikarane. Det er neppe dristig å spå at tilhøvet mellom staten og kommunane framleis vil vere eit hovudelement i det som måtte kome av prinsippdebatt om framtida til fylkesmannsembetet.