

Fylkesmannen: I teneste for staten gjennom 350 år

Fylkesmannen fylte 350 år i 2012, og er dermed ein av landets eldste nolevande institusjonar. Embetet vart etablert i 1662, i samband med at eineveldet vart innført i den dansk-norske staten, noko som også stilte krav til endring av den regionale forvaltninga. Føydalismens lensherre, som tidlegare hadde vore den viktigaste regionale representanten for statsmakta, vart erstatta av amtmannen (som var nemninga fram til tittelen fylkesmann vart introdusert i 1919).

Regionalforvaltninga vart med dette meir standardisert og oversikteleg.

Amtmannen/fylkesmannen var ein «moderne» statsbyråkrati, i den forstand at han vart underlagt sterkare lojalitetskrav overfor Kongen, og var tilsett på fast løn.

I størsteparten av institusjonens historie, forvalta fylkesmannen personleg embetets plikter åleine. I dag er fylkesmannen ein, etter norske forhold, stor organisasjon med ca. 2250 tilsette på landsbasis, fordelt på 18 embetskontor, og med ein omfattande oppgåveportefølje.

«Fylkesmannen» er nemning både på det einskilde embetskontoret og på embetsmannen som leiar kontoret.

Trass dei store endringane som er skjedd i fylkesmannsorganisasjonen gjennom desse 350 åra, og framfor alt dei seinaste tiåra, finst det visse institusjonelle grunntrekk som bind embetet av i dag saman med den institusjonen som vart etablert i eineveldets fyrste år. Det som fyrst og fremst særmerker fylkesmannen samanlikna med dei fleste andre offentlege instansar, er rollemangfaldet og breidda i pålagde oppgåver. På mange måtar kan vi seie at fylkesmannen er eit embete som er bygd opp kring spenningar, motsetningar og ambivalens, og representerer motsatsen til det som i Noreg har vore ein tung trend dei siste par tiåra, nemleg administrativ reindyrking av funksjonar.

Fylkesmannens oppdrag hadde allereie frå starten visse innebygde spenningsforhold: Den høgst prioriterte oppgåva for fylkesmannen var å representere, fremje og forsvare interessene til kongemakta (dvs. statsmakta) i distriktet, og å vere ein kanal for styringssignal ovanfrå òg ned. Men samstundes var han, som prioritet nummer to, pålagt å fremje interessene til distriktet han tente i. Han skulle både fremje statens interesser i distriktet, og distriktets interesser overfor staten, kan ein seie. Interessekonfliktar kan oppstå, og i periodar har det doble oppdraget skapt vanskar, mellom anna i form av skuldingar om at fylkesmennene hadde ein sterkare utvikla lojalitet til tenestedistriktet enn til overordna makter. Når dobbeltstillinga likevel har overlevd, skuldast det at interessefellesskapet mellom stat og lokalsamfunn gjennomgåande har vore vurdert som sterkare enn motsetnadene. Fylkesmannen har den dag i dag ein viktig

knutepunktfunksjon i det norske fleirnivåsystemet, og står sentralt i avvegingar knytt til den utfordrande balansegangen mellom nasjonal politikk og lokalt sjølvstyre.

Ein anna fundamentalt og permanent spenningsforhold, er den doble funksjonen som sektorovergripande generalist og som sektormynde. Heilt frå starten har fylkesmannen hatt eit register av ålmenne oppdrag, som kravet om å samordne den offentlege verksemda, å ta «påkravde» initiativ, halde sentrale styresmakter orientert om viktige spørsmål i distriktet, og å fremje framlegg til løysing. Samstundes har han hatt ei lang rekkje spesifikke oppgåver, og har fungert som det vi i moderne tid vil kalle ein ytre etat for ei lang rekkje sentrale sektororgan. Også dagens fylkesmenn lever dagleg i dette spenningsforholdet, med på den eine sida det ålmenne kravet til å sikre samanheng og konsistens i den offentlege verksemda i fylka – og på den andre sida, krava til å forvalte sine egne, spesifikke oppgåver i samsvar med pålegg frå dei einskilde departement, direktorat eller tilsyn. Fylkesmannen skal både fremje og modifisere sektorpolitikken.

Fylkesmannen og det lokale sjølvstyret

I kjølvatnet av napoleonskrigane gjekk Noreg tapt for den danske kongen. Etter 434 år styrt frå København, gjekk Noreg i 1814 inn i ein ny union med Sverige; ein union som vart oppløyst i 1905, då Noreg vann fullt sjølvstende. Det dramatiske året 1814 gav Noreg ein ny konstitusjon, og eineveldet vart erstatta av demokrati - i fyrste omgang eit demokrati for dei ressurssterke få, men gjennom det neste hundreåret for stendig nye veljargrupper. Innan rammene av den svensk-norske unionen hadde Noreg ein høg grad av sjølvstende i innanrikspolitiske spørsmål.

For fylkesmannsinstitusjonen innebar dei store, nasjonale merkeåra 1814 og 1905 overraskande lite nytt. For fylkesmannen er det *eit anna* årstal som utmerkjer seg, nemleg 1837, året då det kommunale sjølvstyret vart innført i norske byer og bygder. Embetet fekk frå starten av viktige kontroll- og tilsynsoppgåver overfor dei lokale folkevalde organa, men etter kvart vart forholdet mellom statens mann og kommunane meir mangfaldig. Fylkesmannen spelte òg rolla som inspirator og pådrivar, og såg det kommunale engasjementet i samanheng med si eiga plikt til å ta initiativ og verke til gagn og beste for distriktet. I periodar inntok han rolla nærast som ein slags lokaldemokratisk frontfigur, særleg gjennom den førande rolla han hadde i det lovpålagde regionale samarbeidet mellom bygdekommunane (sjå nedanfor).

Kommunens rolle i samfunnet har endra seg langs mange aksar i dei meir enn 175 åra som er gått sidan 1837, og fylkesmannens virke har teke farge av dette. Kommunane hadde lenge ein relativt høg grad av autonomi, og fungerte som ein eigen sfære, nokså klårt avskilt frå den statlege. Tilhøvet mellom stat og kommune vart mykje tettare oppgjennom 1900-talet. Dette skjedde dels fordi staten var tvungen til å gripe sterkare inn overfor kommunane i mellomkrigstida, for å redde kommunar som anten hadde opparbeidd ei uhandterleg gjeld eller som av ulike andre

grunnar mangla ressursar til å halde opp eit akseptabelt tenestetilbod. I 1950- og 1960-åra vart den statlege politikken overfor kommunane endå meir nærgåande, men då av ein annan grunn: Kommunen var tiltenkt rolla som fyrsteline i den framveksande velferdsstaten. Den stendig sterkare integrasjonen mellom stat og lokale sjølvstyreorgan gav fylkesmannen gradvis fleire oppfølgingsoppgåver overfor kommunen. For sentraladministrasjonen har fylkesmannen heile tida spelt ei viktig rolle som *kommunekjennaren*; som den som hadde detaljkunnskap om situasjonen ute i distrikta, og som difor måtte vere ein viktig premissleverandør for utforming av statleg politikk overfor kommunen.

Frå ca. 1990 vart det ein erklært politisk målsetnad at fylkesmannen skulle omformast til ein *kommuneretta samordningsinstans*. Dette innebar at fylkesmannen skulle ha eit spesielt ansvar for å sørge for konsistens i statlege styringssignal overfor kommunane, og eliminere eller minimere skadeverknadene av mangelfull koordinering mellom sentraladministrative organ.

Konsekvensen er dels at fylkesmannen sjølv har fått det regionale forvaltaransvaret for statlege oppgåver med spesiell relevans for den kommunale verksemda (fyrst og fremst tilsynsoppgåver), men òg at han i kraft av det ålmenne samordningsansvaret overfor ulik frittståande, statleg regionalforvaltning freistar å sikre ein heilskapleg statleg politikk overfor kommunen. Vilkåra for å løyse samordningsoppgåvene er eit tema som stadig kjem på dagsorden når fylkesmannens funksjonsmåte vert diskutert. Fylkesmannen har ingen eigentlege tvangsmiddel å ty til for å «disiplinere» anna regional statsforvaltning. Ein kompliserande faktor er at dei aller fleste regionale statsetatane (ca. 35 i talet) har valt ei anna territoriell inndeling enn fylkesmannen; som regel ein struktur basert på færre og større distrikt enn fylkesmannens 18. Det var ein prosess som skaut fart frå slutten av 1990-åra.

Rikspolitikanes syn på kommunen i nyare tid kan karakteriserast som ambivalent. Prinsippet om kommunalt sjølvstyre står høgt, men samstundes tyr styresmaktene ofte til nærgåande statleg regulering av den kommunale verksemda. Den statlege styringa av kommunane har dei siste par tiåra teke ei anna form enn tidlegare, med ei rekkje sentralt definerte minstestandardar, eit meir finmaska lovverk kring dei individuelle rettane til kommunale tenester og eit meir pågåande kontroll- og rapporteringsregime. Fylkesmannens oppdrag overfor kommunen speglar denne ambivalensen i synet på kommunen: Fylkesmannen er både hjelpar og refsar; ein forsvarar av det kommunale sjølvstyret og ein vaktar av nasjonale målsetjingar. Mange norske kommunar er små, sett i lys av dei krevjande oppgåvene dei alle er skal løyse på oppdrag frå staten. Fylkesmannen er som rettleiar og fagleg støttespelar nærast å rekne som ei forlenging av kommuneadministrasjonen, og bidreg med kompetanse som kan vere svakt utbygd eller fråverande i kommunen.

Ved inngangen til 2000-talet var dei fleste vesentlege statlege styrings- og oppfølgingsoppgåver overfor kommunane samla i fylkesmannsembeta. Det inneber at fylkesmannen relativt ofte kjem i sentrum for konflikhtar mellom statleg styring og lokalt sjølvstyre. Når han overprøver

lokalpolitisk skjønn, og ikkje minst når han kjem med motsegner eller klager på vedtak gjort av kommunen som plan- og arealmynde, oppstår gjerne skuldingar om at embetet agerer «politisk». Sjølv om ein gjennom media ofte kan få inntrykk av eit høgt konfliktnivå mellom fylkesmannen og det lokale sjølvstyret, syner granskingar at den politiske og administrative leiarskapen ute i kommunane jamt over gjev fylkesmannen ein god attest. Han er tilgjengeleg, serviceinnstilt, fagkompetent og kommunikativ - men brukar for lang tid på sakshandsaminga, og lukkast ikkje heilt i samordninga av sitt eige apparat og overfor anna regional statsforvaltning.

Fylkesmannen og det regionale sjølvstyret

Då det kommunale sjølvstyret vart introdusert i Noreg i 1837, vart det oppretta eit samarbeidsorgan for bygdekommunane - fylkeskommunen. I fyrste omgang var ambisjonane for dette fellesorganet små, og det var naturleg at det vesle som fanst av administrative plikter vart lagt til fylkesmannen. Embetet vart i praksis ein blandingsadministrasjon, med ansvar både for statlege oppgåver (fylkesmannens eigne embetsplikter) og fylkeskommunale oppgåver. Med tida voks dei sistnemnde, ikkje minst fordi fylkeskommunen vart pålagt (eller tok på seg) oppgåver innan helsestell (m.a. sjukehusutbygging), vegbygging/samferdsle og utbygging og drift av skular. Oppover 1900-talet tok dei fylkeskommunale oppgåvene ein større og større del av arbeidsdagen til fylkesmannen.

I etterkrigstida vart det regionale sjølvstyret reformert i fleire steg: I 1964 vart byane del av organisasjonen, og gjennom særlovgjeving på viktige felt i åra som følgde (som m.a. definerte eit fylkeskommunalt ansvar for ei kraftig satsing på utbygging av sjukehus og vidaregåande skular), voks dei fylkeskommunale oppgåvene dramatisk. Spørsmålet om å splitte opp fellesadministrasjonen under fylkesmannens leiarskap vart meir og meir aktuelt – dels av kapasitetsgrunnar, men òg fordi det vart rekna som prinsipielt og demokratisk uheldig å ha ein statleg embetsmann i spissen for ein administrasjon som stod under regional, folkevalt leiarskap.

Den administrative oppsplittinga skjedde frå nyttår 1976, som del av ei større reform som òg innebar direkte val til fylkestinget, fylkeskommunens representative organ, og eigen fylkeskommunal skattleggingsrett (representasjon og finansiering hadde tidlegare skjedd indirekte, via kommunen). Fylkeskommunen tilsette no sin eigen administrasjonssjef, og fylkesmannen sat att med dei reint statlege oppgåvene.

I samband med reforma var det fleire som tok til orde for å leggje ned fylkesmannen, som gjerne vart oppfatta som ein reminisens frå førdemokratisk tid - og som dessutan vart «avlasta» for dei største og viktigaste oppgåvene gjennom tapet av dei administrative funksjonane for fylkeskommunen. Også blant fylkesmennene sjølve var det sterke krefter som tok til orde for ei slik løysing. Det finst fleire forklaringane på at embetet likevel overlevde: Store økonomiske vanskar frå utgangen av 1970-åra gjorde at behovet for nærgående statleg kontroll og tilsyn med

kommunane vart vurdert som større enn tidlegare. Fylkesmannen vart òg rekna som verdifull som samordningsinstans, som mottakar av desentraliserte oppgåver - og som ein slags buffer mellom kommunane og den «nye», ekspansive fylkeskommunen.

Etter den administrative splittinga i 1976 har det ved fleire høve synt seg at det eksisterer ei slags form for rivalisering mellom fylkesmannen og den folkevalde fylkeskommunen. Dette har i hovudsak vore ein strid om kven av dei to som skulle ha det regionale forvaltaransvaret for viktige sektoroppgåver, som miljøvern og landbruk. Eksistensen av fylkesmannen har fleire gonger vore framstilt som eit stengsel for at det regionale sjølvstyret skulle kunne utvikle seg naturleg.

Ved inngangen til 2000-talet miste fylkeskommunen ansvaret for somatiske og psykiatriske sjukehus. Dette vart no organisert for seg sjølv, i form av regionale helseføretak. Fleire aktørar, spesielt på høgresida i politikken, har teke til orde for å leggje ned fylkeskommunen. Samstundes har det gått føre seg prosessar for å skape nye, regionale folkevalde organ, basert på færre og større einingar, og med meir omfattande oppgåver (særleg innan regionalpolitikk; samferdsle, næring, utdanning osv.). Det ville i tilfelle truleg ha ført til eit «slankare» fylkesmannsembete. Men ingen av dei mest ambisiøse planane om regional systemreform har så langt late seg realisere.

Fylkesmannens oppgåver

Når det gjeld fylkesmannens ansvar, kan ein i prinsippet skilje mellom på den eine sida dei ålmenne, sektorovergripande oppgåvene og på den andre sida dei spesifikke, sektorbaserte oppgåvene. I det verkelege livet er ikkje skiljet så skarpt: Samordning, initiativ og informasjon oppover og utover er ikkje aktivitetar som nødvendigvis skjer lausrive frå dei faglege oppgåvene; ideelt sett heng dei to komponentane tett saman.

Då fylkesmannen miste den administrative leiarskapen for fylkeskommunen i 1976, vurderte mange det slik at han sat ribba tilbake. I realiteten forvalta han også då eit vidt spekter av spesifikke oppgåver, mellom anna innanfor familie- og personrett, fri rettshjelp, tilsyn med den kommunale verksemda og forvaltning av plan- og bygningslova. Den store veksten i fylkesmannens oppgåver – som m.a. har manifestert seg i form av ei firedobling av talet på tilsette på noko over tretti år – er skjedd i perioden frå ca. 1980 til i dag. Embetet har fått forvaltaransvaret for ei rekkje nye funksjonar, fyrst og fremst slike som kan rubriserast som kommunerelaterte og som styrkjer fylkesmannen som samordningsinstans og som rettstryggleiksinans (særleg på område der kommunen var fyrstelineinstans). Svært mange av oppgåvene har elles å gjere med det fysiske miljøet (både det naturgjevne og det menneskeskapte). Vurdert frå ein sektorståstad, har det gjerne vore vurdert som ein fordel å kunne knyte seg til ein organisasjon med høg kompetanse og med kunnskap om og autoritet

overfor kommunane. Samstundes har mange sektorrepresentantar uttrykt uro for at oppgåvene deira skulle «samordnast vekk» i fylkesmannsorganisasjonen, og at styringslinjene frå sentrale til lokale fagorgan skulle verte lange og unødige kompliserte. Alle former for delegasjon skjer i prinsippet til embetet som heilskap, ikkje til den einskilde fagavdelinga.

Fylkesmannen er eit apparat som i prinsippet står til teneste for heile sentraladministrasjonen, og det er i stor grad opp til kvart einskild departement og direktorat å vurdere i kva grad dei vil bruke fylkesmannen som administrativt apparat. Nye oppgåver er såleis komne til gjennom små og store drypp - i form av administrativ desentralisering. Dei verkeleg store endringane har likevel skjedd ved at heile avdelingar eller etatar er integrerte i fylkesmannens organisasjon: Den sivile beredskapen kom på plass i 1979. Det regionale forvaltaransvaret for miljøvernpolitikken vart lagt til fylkesmannen i 1982, og det same skjedd med forvaltninga av landbrukspolitikken i 1993. Fylkeslækjaren og utdanningsdirektøren, med viktige tilsyns- og oppfølgingsoppgåver overfor kommunane, vart integrerte i fylkesmannens apparat i 2003. Visse oppgåver og funksjonar er òg lyfta ut av fylkesmannsorganisasjonen i same periode. Desse har gjerne blitt ført over til folkevalde organ, eller til nye, spesialiserte konstruksjonar (som t.d. eit landsdekkjande kontor for forvaltning av valdsoffererstatningar, oppretta i 2003).

Det har vore gjort visse freistnader på å reindyrke oppgåveprofilen til fylkesmannen, og å halde oppgåver som ikkje kan rubriserast som «kommunerelaterte» utanfor. Likevel har også andre oppgåver kome til, f.eks. ved at fylkesmannen frå 1. juli 2013 er pålagt oppgåva som fyrstelinjeinstans i verjemålssaker (dvs. forvaltning av midlar for umyndige). Ein har også i nokon grad opna for ei viss grad av oppgåvedifferensiering/spesialisering av oppgåver embeta imellom, t.d. ved at einskildembete har eit landsdekkjande ansvar for éi spesifikk fylkesmannsoppgåve. Med unntak av tekniske/internadministrative oppgåver, er slike tiltak til no berre i liten grad realiserte. Det finst likevel skilnader embeta imellom når det gjeld oppgåver og administrativ kultur, noko som m.a. botnar i store skilnader fylka imellom når det gjeld folketal, næringsgrunnlag og ulike naturgjevne føresetnader.

Fylkesmannen løyser i dag sektoroppgåver for 12 departement (av totalt 17) og ni direktorat og tilsyn. I tillegg har han oppgåver på vegner av Kongehuset, noko som m.a. inneber representasjonsplikter i samband med kongelege besøk i distrikta, og ansvar i samband med førebuing og utdeling av kongelege ordenar, medaljar og diplom. Oppgåvene er i 2013 fordelte på 64 resultatområde og 199 underkategoriar.

Fylkesmannen: organisasjon og styring

I opphavet var embetet og embetsinnehavaren to sider av same sak: Fylkesmannens plikter var meir eller mindre identisk med ansvaret og oppgåvene som fall på fylkesmannen personleg. På 1800-talet fekk fylkesmannen seg nokre medhjelparar, men til langt inn på 1900-talet arbeidde det

berre ei handfull menneske på kvart embetskontor. I 1946 var det samla talet på embets- og tenestemenn 194 (fordelt på 18 distriktskontor), og talet hadde auka til 825 i 1975 - det siste året før den statlege og fylkeskommunale fellesadministrasjonen (jf. tidlegare) vart oppløyst. Berre 371 var att på kontoret i 1976. Talet auka så til 1131 i 1983 (etter at miljøvernadministrasjonen var inkludert), og 2250 i dag. Talet på tilsette i embetet (inkludert fylkeslækjaren og utdanningsdirektøren, som kom til i 2003) har vore nokså stabilt dei siste 20 åra. Som følgje av informasjons- og kommunikasjonsteknologien og eit målmedvite arbeid for å effektivisere administrasjonen, går langt færre av årsverka med til administrative støttefunksjonar enn kva som var tilfelle for nokre tiår tilbake.

Ei viss organisering av arbeidet i avdelingar starta i 1960-åra, men det var fyrst i 1980-åra at embeta vart bygd opp kring ein avdelingsstruktur; kvar avdeling med eigen leiarskap. Stillinga som assisterande fylkesmann, som er nestkommanderande ved embetet, har røter tilbake til den andre verdskrigen, men vart omforma og styrkt frå ca. 1990. Den organisatoriske strukturen var frå starten av nokså lik embeta imellom, men dei siste 10-15 åra har det skjedd ei oppmjuking, og høve til å tilpasse organisasjonen til lokale forhold. Prinsippet om at oppdragsgjevarane lett skal kunne identifisere «si» avdeling ute ved embeta står likevel sterkt, og representerer ei ytre grense for kor langt kvart embete kan gå i organisatorisk reform.

Fylkesmannen har sidan 1989 sortert under administrasjonsdepartementet (det offisielle namnet har skifta ei rekkje gonger, og er frå 2010 *Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet*). Politikken overfor embetet hadde fram til 1989 i stor grad vore utforma på ad hoc-basis, men no vart utviklingsarbeidet permanent, ein integrert del av den overordna forvaltningspolitikken, og tett knytt til den overordna kommunalpolitikken. Styringsmekanismer, lokal organisering, personalpolitikk, leiarskapsutvikling, implementering av IKT osv. har vore reformert i tett samarbeid mellom administrasjonsdepartementet, dei andre oppdragsgjevarane og fylkesmennene sjølve.

Mange av dei moderne utfordringane, t.d. når det gjeld styrings-/finansieringssystem og organisasjonsmodellar, spring ut frå det fleirsektorielle preget til embetet, og det store talet på oppdragsgjevarar. Heilt sidan 1980-åra har fylkesmennene klagt over eit misforhold mellom ressursar og ansvar, og mykje kraft har vore sett inn på å synleggjere den faktiske ressursbruken og det faktiske finansieringsansvaret til sentrale organ. Den sentrale samordninga av styringa overfor embetet har tradisjonelt vore rekna som utilstrekkeleg, noko som har vore sett som ein hemsko også med tanke på fylkesmannens eige, regionale samordningsansvar.

Frå byrjinga av 1990-åra vart den tradisjonelle regelstyringa av fylkesmannen supplert av mål- og resultatstyring. Ei rekkje nye styringsdokument og styringsarenaer vart introduserte. Dei sentraladministrative krava til fylkesmannens oppgåveløysing vert mellom anna gjevne gjennom eit årleg tildelingsbrev og gjennom eit meir finmaska elektronisk embetsoppdrag som i sum gjev

detaljerte instruksar om krav og forventningar overfor fylkesmannen. Dei detaljerte krava til fylkesmannen speglar i stor grad dei like detaljerte krava staten stiller til kommunane som fyrsteinstans for ei rekkje offentlege oppgåver. Fylkesmannen har ikkje høve til å prioritere mellom oppgåver, men han kan for ein kortare periode omdisponere ressursar.

Eit effektivt mål- og resultatstyringssystem stiller i prinsippet krav til stor organisatorisk og finansiell fridom, men dette kravet er i avgrensa grad innfridd. Dei tyngste departementa finansierte lenge «sine» avdelingar gjennom eigne postar på statsbudsjettet, og sjølv om fylkesmannen vart finansiert gjennom ein samla post på statsbudsjettet frå 2001, vert framleis mellom 14 og 18 prosent av alle midlar til fylkesmannen gjevne i øyremerkt form.

Styringssystemet har framleis veikskapar, noko som m.a. har vore peikt på av Riksrevisjonen, uavhengige forskarar og fylkesmennene sjølve. Underfinansiering har også i nyare tid vore eit problem, noko som har medført at sakshandsaminga tek for lang tid og at fylkesmennene reelt sett har vortne tvungne til å prioritere mellom pålagde oppgåver. Kvantitative resultatkrav har ein tendens til å verte prioriterte framfor dei meir abstrakte, ålmenne oppgåvene - mange fylkesmenn peikar då òg på at rommet til å innfri krava til å ta initiativ og til å samordne ikkje er så stort som ynskeleg. Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) hevda i 2012 at det fanst teikn på sviktande tillit både mellom ulike oppdragsgjevarar og mellom oppdragsgjevarar på den eine sida og fylkesmennene på den andre. Slike utfordringar kan ikkje løysast av finslipte styringsdokument og straumlineforma rapportering, men av auka kunnskap om sægpreget og rollene til ulike aktørar, hevda Difi. Konklusjonen var at både departement og direktorat måtte få meir kjennskap til og forståing for det særeigne ved fylkesmannskonseptet.

Rekruttering av fylkesmenn

Gjennom alle dei snart 200 åra som er gått sidan Noreg fekk sin eigen konstitusjon i 2014, har fylkesmennene vore rekruttert frå ein politisk og administrativ elite. I perioden frå 1824 til 1893 eksisterte det krav om juridisk utdanning, og då dette kravet var avskaffa, var det ut frå eit politisk ynskemål frå det liberale stortingsfleirtalet om å få eit breiare rekrutteringsgrunnlag: Ein ville ha meir «politiske» og engasjerte fylkesmenn, med høg tillit blant innbyggjarane i embetsdistriktet. Eit tydeleg trekk ved rekrutteringa heilt opp til våre dagar, er at dei aller fleste nye fylkesmenn kjem «heim» til eit distrikt der dei er fødde og oppvaksne, har arbeidd og/eller har representert som aktive politikarar.

Dei fyrste 30 åra etter den andre verdskrigen var fordelinga mellom tidlegare rikspolitkarar og personar som anten hadde tung administrativ ballast eller røynsle frå rettsvesenet om lag 50–50. I perioden etter 1975 har rikspolitkarane vore heilt dominerande: Heile 87 prosent av alle fylkesmenn i perioden hadde ei rikspolitisk karriere bak seg, derav halvparten i regjering (og tre som tidlegare statsministrar). Sjølv om det har vore gjort freistnader på å appellere til nye

grupper, og t.d. rekruttere fleire personar med bakgrunn frå næringslivet, er det framleis slik at den rikspolitiske ballasten veg tungt når søkjarar vert vurderte opp imot kvarandre.

Frå slutten av 1800-talet fram til 1975 var det tydeleg at dei skiftande regjeringane favoriserte eigne partifellar blant søkjarar til ledige embete. Etter dette har praksis endra seg, og det kan sjå som om ein ved utnemningar har hatt eit auge for at det skal vere ei «rettvis» partifordeling i fylkesmannskollegiet. Noko av det mest iaugefallande med rekrutteringa i nyare tid, er elles fordelinga mellom kjønna. Fyrste kvinnelege fylkesmann vart utnemnt i 1974, og så seint som i 1997 var berre fire av dei 18 fylkesmennene kvinner. I dag er kjønnsfordelinga 50–50, og i fylkesmannsorganisasjonen under eitt utgjør kvinnene i dag om lag 60 prosent av dei tilsette. Etter 2000 vart nye fylkesmenn utnemnde på seks års åremål, med høve til å fornye åremålet éin gong (altså maksimalt 12 års funksjonstid).

Utnefning av nye fylkesmenn får ofte stor mediemerksend, spesielt når valet vert oppfatta som «politisk» lada. Det har fleire gonger kome skuldingar om at saklege omsyn har måtte vike plassen for politisk-strategiske vurderingar, og at embetet fungerer som eit «politisk privilegium», som «belønning» for utført politisk arbeid eller som eit verkemiddel for å få personkabalar til å gå opp.

Fylkesmannsvirket kan på mange måtar minne om politikarvirket, sidan det for ein stor del handlar om å utøve leiarskap, å vege interesser opp imot kvarandre og å byggje alliansar for å fremje felles målsetnader. Samstundes er det viktig å halde politikken på armlengds avstand, og å utøve rolla på ein måte som skapar legitimitet og aksept både ovanfrå (frå eit mangfald av oppdragsgjevarar) og nedanfrå (frå kommunar, innbyggjarar, næringsliv osv). Fylkesmennene og overordna departement har dei seinaste 15–20 åra arbeidd mykje med å styrkje rollemedvitet; med å synleggjere dilemma og spenningar knytt til oppdraget, og dermed også potensialet for å trakke over mot «det politiske». Målet har vore å unngå ei privatisering av embetsførselen, og å synleggjere at fylkesmannen i seg sjølv er ein reiskap – at legitimiteten og autoriteten baserer seg på vedtak som spring ut frå nasjonal politikk.

Teksten er skriven av Yngve Flo, historikar og forskar ved Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen. Han skriv historia om den norske fylkesmannsinstitusjonen, planlagt publisert i 2014.