

«... en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet»¹

Dei historiske føresetnader for valdistriktsinndelinga ved stortingsval

av Yngve Flo, forskar ved Uni Research Rokkansenteret

Notat skrive for Vallovutvalet, juni 2018²

Det norske demokratiets høgberg, stortingssalen på Karl Johans gate 22, er utforma på ein måte som skil seg frå dei fleste andre plenumssalar i verdas nasjonalforsamlingar. Medan parlamentarikarar i andre land som regel vert grupperte etter kva parti dei høyrer til, er stortingsrepresentantane plasserte ut frå heimfylke, altså kva geografisk område dei er valde frå. Representantane for kvart einskild valdistrikt sit på ei samanhengande rekkje i den hesteskoforma stortingssalen – alle sju opplendingar på plass 83 til 89, som samla utgjer *opplandsbenken*, for å ta eit døme.

Dei mest grunnleggjande politiske skiljelinene går i våre dagar unekteleg mellom parti og mellom partikonstellasjonar. Vurdert i dette lyset, kunne det vere nærliggjande å karakterisere plasseringa ut frå valdistrikt som ein reminisens frå ei svunnen tid, frå tida før partivesenet vart etablert. Men det er like fullt ikkje vanskeleg å finne vitnesbyrd om at geografi framleis spelar ei vesentleg rolle i det parlamentariske livet. Geografien gjev seg til kjenne i typiske lokaliseringsstridar, i spørsmål om kva område som skal prioriterast ved fordeling av knappe ressursar, og i saker med eit meir prinsipielt eller ideologisk tilsnitt, gjerne knytt til den for norsk politikk så viktige sentrum–periferi-dimensjonen. For dei einskilte parlamentarikarane er plasseringa på ein fylkesbenk ei påminning om at dei har eit oppdrag som ikkje berre handlar om å vise truskap mot eit parti, men òg om å vere ei rikspolitisk røyst for folket i deira respektive heimdistrikt. Fylkesbenkane opptrer stundom som ei samla gruppering, og kan gjere felles sak.³ Kanskje bidreg denne fylkesforankringa, manifestert gjennom valordning og fysisk samla fylkesbenkar, til å «slipe av kantane» i det parlamentariske liv, og å skape samhald på tvers av partigrenser? Det

¹ Representanten Trond Hegna (Ap) karakteriserer den fylkesmessige inndelinga av representasjon til Stortinget for bygdene, St. 1952, s. 2884.

² Notatet er skrive på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ved sekretariatet for vallovutvalet. Det dreg dessutan vekslar på eit følgjeforskningsprosjekt på kommune- og regionreforma, i regi av det KMD-finansierte Demos-programmet (Noregs forskingsråd).

³ Det finst så vidt underteikna kjenner til ingen (jamførande) studiar av korleis fylkesbenkane arbeider, men presseoppslag syner at dei parlamentariske fylkesgruppene mellom anna tek imot delegasjonar frå heimfylka, reiser på samla ekskursjonar til heimfylket eller deltek på konferansar med representantar for kommunar, fylkeskommunar, næringsliv o.a. frå heimfylket. Sjå til dømes oppslaget «Ny Østfold-benk vil slåss for jobber og flyplass» på fredrikstad24.no, 13.9.2017.

har frå statsvitskapleg hald i alle høve vore hevda at fylkesorganiseringa medverka til å utvikle den særprega konsensusen i norsk politisk liv i tiåra etter den andre verdskringen.⁴

Fylka spelar ei nøkkelrolle i den norske valordninga. Stortingsvala har, om vi i denne omgang avgrensar oss til stortingsvalet i 2017 og dei føregåande 11 vala,⁵ teke form av ein konkurranse om eit variabelt tal representantplassar innanfor rammene av 19 valdistrikt, inndelt på ein måte som korresponderer med den norske fylkesstrukturen – og dermed også med den norske fylkeskommunale strukturen og organisasjonsstrukturen til dei politiske partia.

Desse 19 valdistrikta utgjer definitivt ikkje separate sfærar: Partimenyen er i hovudsak den same på tvers av fylkesgrenser, og visse saker av nasjonalt tilsnitt vert diskuterte med like brennande engasjement, frå landsende til landsende. Etter at ordninga med utjamningsmandat vart innført i 1989, er utkåringa av representantar også kopla meir direkte saman. Sidan 2005 inneber ordninga i praksis at veljarar frå heile landet er med på å påverke kven som skal få tildelt «sistemandatet» i kvart einskild av fylka. Samstundes er det ingen tvil om at valet i stor grad tek farge av fylkeskonteksten; av fylkets eigne særtrekk og historie, av det politiske persongalleriet – og av kor stor tyngde fylket har på den politiske kjøtvekta, manifestert ved det variable talet av representantar kvart fylke har høve til å velje inn. Dei politiske preferansane kan vere svært ulik frå fylke til fylke. Nokre fylke skil seg alltid ut som «raudare», «blåare» eller «grønare» enn landssnittet.

Fylket har vore ei viktig grunneining i det norske politiske systemet heilt sidan Stortinget vart etablert i den atterfødde norske staten av 1814 – og den gjeldande inndelinga i fylkesbenkar skriv seg, med visse justeringar, heilt tilbake til 1952. Men no kan det tenkjast at inndelinga i valdistrikt står framfor den mest markante endringa på fleire generasjonar. Regionreforma, som vart vedteken av Stortinget i juni 2017, inneber at talet på fylkeskommunar vert redusert frå dagens 19 til 11, i dei fleste tilfella med verknad frå nyttår 2020. Med fire unntak⁶ inngår alle landets fylkeskommunar (og om lag 70 prosent av landets innbyggjarar) i vedtekne samanslåingar av to eller tre fylkeskommunar. Regionreforma handlar i utgangspunktet om ei restrukturering av det regionale sjølvstyret, men samstundes har det lege i korta at staten «følgjer etter», i alle høve gjennom ei korresponderande endring av *fylket* som territorium og geografisk-administrativ eining. Dette gjev seg mellom anna som utslag at fylkesmannsembeta i hovudsak⁷ vert omorganiserte i samsvar med dei nye fylkesgrensene.

⁴ Rommetvedt, Hilmar 1992: «The Norwegian Storting: The Central Assembly of the Periphery» (s. 89). *Scandinavian Political Studies*, Vol. 15 – No. 2, 1992. Wiley-Blackwell.

⁵ Ved stortingsvalet i 1969 var talet 20 fordi Bergen og Hordaland var skilde valdistrikt (sjå seinare omtale).

⁶ Nordland, Møre og Romsdal, Rogaland og Oslo (som er kombinert kommune og fylkeskommune)

⁷ «Avviket» er at Oslo vil inngå i same fylkesmannsembete som Østfold, Akershus og Buskerud, utan å vere del av same fylke/fylkeskommune som dei tre andre.

Så er spørsmålet: Bør også valdistrikta ved stortingsval endrast, for å sikre samsvar med dei nye fylkesgrensene? *Formelt sett* gjev ikkje svaret seg sjølv utan vidare. Valordninga var ikkje ein integrert del av regionreforma, og ein reduksjon i talet på valdistrikt (og mandatfordeling valdistrikta imellom) stiller då òg krav til endringar i Grunnlova. Samstundes høyrer vi uttrykt at det *reelt sett* ikkje er nokon veg utanom. Somme synest tenkje at realitetsavgjerda allereie er gjort gjennom regionreforma, no er spørsmålet kor raskt ein kan overvinne vrangvilje og unødige formalisme for å få gjennomført den grunnlovsendinga som «må» kome.

Denne haldninga vart mellom anna uttrykt i ein leiarartikkel i Adresseavisa i februar 2018. Fylkeskommunane i Nord- og Sør-Trøndelag starta fusjonssamtalar før regionreforma vart initiert på nasjonalt plan, og den formelle samanslåinga vart gjennomført allereie ved nyttår 2018, altså to år før samanslåingane andre stader i landet. Avisen stilte seg kritisk til at regjeringa ikkje ville gjere sitt for å sikre at innbyggjarane i dei to tidlegare fylka kunne røyste i eitt samla valdistrikt allereie ved stortingsvalet i 2021, men måtte vente minst fire nye år.

Vi kan ikke forstå at det skal være nødvendig å ha to valgdistrikt i hele sju år etter at fylkene er slått sammen. (...) Har man sagt ja til et samlet Trøndelag, sier man samtidig ja til at Trøndelag må representeres på Stortinget som en samlet region. Det gir liten mening at trønderne ved neste stortingsvalg skal velges fra to fylker som ikke lenger eksisterer. (...) At man skal representere sine gamle fylker på Stortinget i neste periode, er med på å opprettholde en fylkesgrense som ikke lenger finnes. (...) Har man først sagt A, må man også si B.⁸

Dette notatet har til føremål å gje eit historiefagleg inntak til den prinsipielle diskusjonen om distriktinndelinga ved stortingsval. Eit slikt arbeid ville ha vore meiningslaust om ein aksepterte føresetnaden om ein *automatikk* eller *kausaltet* mellom endra fylkesinndeling (fylkeskommunal inndeling) og endra valdistrikt ved stortingsval. Prinsipielt sett er dette ulike saker, og det ville også vere problematisk om Stortinget ved å vedta ei politisk-administrativ reform hadde plassert seg i ein tvangssituasjon der det ikkje fanst noko reelt alternativ til å endre Grunnlova. Sagt på ein annan måte: Det at Stortinget svarar «A» på eitt spørsmål gjennom lovgjevingsmynde og vanleg fleirtal, bør ikkje i sin tur føre til at Stortinget i neste omgang er tvungen til å svare «B» på eit heilt anna spørsmål, då som grunnlovsgjevande forsamling med krav til kvalifisert fleirtal.

Denne tilnærminga inneber definitivt *ikkje* ei avvising av at det eksisterer gode saklege grunnar til å sikre samsvar mellom dei geografiske rammene kring fylket/fylkeskommunen og valdistrikta ved stortingsval (sjå slutten av notatet). Men ein reduksjon av talet på distrikt frå 19 til 11 har implikasjonar. Om Stortinget vel å halde fast ved dagens 19 valdistrikt eller om det reduserer talet til 11 (eventuelt om det vel ei eller anna form for mellomløyseing), vil dette uansett vere eit viktig prinsipielt vegval, med konsekvensar for valordninga og det politiske systemet som heilskap. Dette er eit vegval som ikkje må gjerast på autopilot.

⁸ Leiarartikkelen «Trøndelag må være ett fylke, også ved valget», *Adresseavisa*, 15.2.2018.

Og nettopp historia, kunnskap om korleis denne delen av valsystemet er blitt forma, kan vonleg styrkje evna til å gjere eit gjennomtenkt val. Dette notatet gjev ei fortetta, i hovudsak kronologisk framstilling av det som historisk sett har manifestert seg som prinsipiell tenking knytt til valdistriktinndelinga, og spesielt knytt til samanfall/avvik frå den politisk-administrative strukturen. Det byggjer på eit fåtal strategisk valde nedslag i samband med utgreiingar og reformer, anten i valordninga eller i den politisk-administrative organiseringa på mellomnivået i styringsverket, og dei faktiske endringane i valordninga og hovudlinene i prinsippdebatten kring valordninga vert berre overflatisk omtala.⁹

Allereie her i innleiinga må det slåast fast at denne forma for prinsippdebatt har vore relativt lite til stades i det norske politiske ordsiftet. Forklaringa er dels at «fylkesramma» har hatt ei så sterk stilling i det felles medvitet at alternative inndelingsprinsipp – det vere seg for valdistrikt eller for regionalt sjølvstyre – ofte har blitt oppfatta som lite relevante. Og sjølv når alternativ til dei etablerte fylka har vore diskuterte, har spørsmålet knytt til kva som bør konstituere eit valdistrikt (prinsipielt mellom anna knytt til storleik; praktisk knytt til konkret grensesetjing) vore lite til stades i diskusjonar kring valordninga. Den diskusjonen har som regel slokna fort, oftast til fordel for den politisk meir brennbare diskusjonen om mandatfordeling og dermed om geografisk og partipolitisk representativitet. Prinsippa bak inndelinga i valdistrikt og koplinga til organiseringa av regionalt sjølvstyre synest òg å ha fått lite *fagleg* merksemd, sjølv om sambandet vert omtala m.a. i litteratur som omhandlar ein mogleg felles valdag for lokal- og stortingsval og studiar av partiorganisasjonane.¹⁰

Fylket som valdistrikt, fylket som sjølvstyrenivå

Inndelinga i fylke er, sannsynlegvis i større grad enn mange nordmenn reflekterer over, viktig for korleis vi lever liva våre. Fylket er geografisk basis for ei rekkje offentlege funksjonar og prosessar, og fungerer også (sannsynlegvis for ein stor del som ein konsekvens av kva fylket representerer i politisk og administrativ forstand) strukturerande mellom anna for sivilsamfunn og medieverksemd. Fylkesgrensa er ei ramme kring opplevde fellesskap og basis for politisk sjølvmedvit, om enn i høgst variabel grad. Det er neppe nokon dristig påstand at fylkesidentitetane er

⁹ For eit kortfatta oversyn over dei faktiske endringar i valordninga, sjå m.a. NOU 2001:3 *Velgere, valordning, valgte*, s. 28–32, og dei respektive banda av firebandsverket *Det norske Storting gjennom 150 år* (gjeve ut i samband med grunnlovsjubileet i 1964, sjå seinare ref. til einskildband). I motsvarande verk som vart gjeve ut i samband med 200-årsjubileet i 2014, skriv Bernt Aardal oversiktleg om endringane dei siste 50 åra, og identifiserer her dei viktigaste prinsipielle stridstema. Aardal, Bernt: «Valgordningen – proporsjonalitet og distriktsrepresentasjon», i Narud, Hanne Marthe, Knut Heidar og Tore Grønlie (red.): *Stortingets historie 1964–2014*. Fagbokforlaget.

¹⁰ For sistnemnte tema, sjå m.a. Saglie, Jo og Erik Aarebrot 2012: «Knutepunktet i partiene: fylkespartienes rolle(r)», i Reitan, Marit, Jo Saglie og Eivnd Smith (red.): *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt forlag.

mindre rotfesta i sentrale og tettbygde enn i perifere og rurale strom, og at andre former for lokal eller regional stadtilknytning gjennomgåande er sterkare utvikla enn tilknytninga til fylket.

Fylkesstrukturen har før dagens regionreform vore prega av ein uvanleg høg grad av stabilitet og kontinuitet. Inndelinga av rikets territorium i *amt* (som var nemninga som vart nytta fram til endringa av namn og nemningar i 1919) var eit produkt av eineveldet, og skriv seg til året 1671 – og amtsstrukturen «arva» i stor grad geografien frå endå eldre prinsipp for territorial organisering av statsmakta.¹¹ Talet på amt var i opphavet 12, og fleire nye einingar kom seinare til gjennom deling. Dagens fylkesstruktur er til forveksling lik amtsstrukturen i 1814. Dei viktigaste endringane som har skjedd sidan den gong, var oppsplittinga av landets nordlegaste amt til det vi i dag kjenner som høvesvis Troms og Finnmark (1865), og samanslåinga av «byfylket» Bergen med omkringliggjande Hordaland (1972).¹²

Amtet var altså ei basal eining i eineveldets Noreg, og då som ramme kring det nye, sentralstyrte forvaltningsapparatet der amtmennene lojalt skulle representere og forsvare kongemakta i rikets ulike distrikt.¹³ Då den nye statsmakta vart utforma på Eidsvoll i 1814, vart etablerte offentlege strukturar i all hovudsak vidareførte på det lokale og det regionale nivået. Amtet heldt fram som territorial grunneining, og amtmennene som viktigaste instans i «distriktsembetsverket» – alternative løysingar ser ikkje ut til å ha vore diskutert i det heile. Den verkeleg revolusjonerande institusjonelle nyvinninga gjekk føre seg på sentralt hald, gjennom etableringa av Stortinget som lovgjevande og løyvande makt, og som uttrykk for folkesuverenitetsprinsippet. Men også denne institusjonen vart utforma på ein måte som var farga av gamle strukturar, ved at amtet vart valt som geografisk grunneining i representasjonsordninga for bygdene.

I framstillinga av korleis det norske stortinget vart til, poengterer Sverre Steen at den grunnlovfesta valordninga i prinsippet vart den same som ved valet til Riksforsamlinga, og at ordninga «*overhodet ikke ble debattert*». Det kan synest som om Steen legg til grunn at amtet var sjølvstøtt som valdistrikt, og at valet av ei såpass stor geografisk eining – som innebar at kvar einskild veljar ikkje kunne ha føresetnader for personleg kjennskap til eller kunnskap om dei aktuelle stortingskandidatane – i sin tur medverka til at ordninga vart basert på indirekte val (i fleirmannskransar), ikkje direkte representasjon. «*Når et helt amt skulle utgjøre én valgkrets, hvem skulle velgerne da ha stemt på ved et direkte valg?*», spør Steen retorisk.¹⁴

¹¹ Sjå m.a. oppslagsorda «amt» og «len» i Fladby, Rolf, Steinar Imsen og Harald Winge 1995 (1974): *Norsk historisk leksikon*. Cappelen.

¹² I tillegg har det skjedd ei rekkje endringar i fylkesgrensene i samband med kommunesamanslåingar og kommunal grensejustering; den mest omfattande av desse då Aker vart slått saman med Oslo i 1948.

¹³ Avsnittet byggjer på kap. 2 i Flo, Yngve 2014: *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Fagbokforlaget.

¹⁴ Steen, Sverre 1964: «Hvordan Norges Storting ble til», innleiing til Kaartvedt, Alf: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Fra Riksforsamlingen til 1869* (band 1). Gyldendal. Sitert etter s. 16 og 17.

Eit viktig trekk ved den norske valordninga frå 1814 og heilt fram til byrjinga av 1950-åra, var at veljarane på bygdene og veljarane i byane (kjøpstadene) røysta kvar for seg, og at sjølve styrkeforholdet mellom dei to veljarbasane vart skissert: To tredelar av det totale talet på representantar (som frå starten av var variabelt, basert på talet på røysteføre) skulle kome frå bygdene og ein tredel frå byane. Dette var ei ordning som medvite var meint å gje byane langt sterkare representasjon enn folketalet skulle tilseie, men folketalet i byane førte til at dei vart endå meir overrepresenterte enn føresetnaden var – noko som i 1859 førte til vedtak av den såkalla «bondeparagrafen» (gjennom endring av Grl. § 57), som sikra bygdene dei føresette 2/3 av representanttalet – og for fyrste gong definerte kor mange representantar som skulle veljast frå kvart distrikt. Bygdene var likevel underrepresenterte så seint som ved det siste stortingsvalet der ein differensierte mellom by- og landdistrikt, i 1949, om enn den demografiske utviklinga hadde bidrege til nesten å utjamne misforholdet.¹⁵

Skiljet mellom by og land og overrepresentasjonen for kjøpstadene botna for ein stor del i at embetsmennene sjølve var viktige premissleverandørar for valordninga, som dei var det i grunnlovsarbeidet reint ålment. Ordninga auka i deira auge sjansen for at kompetente menneske – slike som dei sjølve! – kunne gjere seg gjeldande i det rikspolitiske livet. I vår samanheng er det viktigare å framheve at valordninga også speglar ei førestelling om grunnleggjande interessemotsetnader mellom by og land og eit ålment behov for å verne dei to mot kvarandre (tanken om å verne byen mot bygda var sterkast frå starten). Byane representerte juridisk, sosialt, økonomisk og kulturelt noko anna enn bygdene gjorde, og hadde følgjeleg andre behov og interesser å ivareta, også i politisk forstand. Ut frå denne logikken vart det oppfatta som meir føremålstenleg å kople saman byar som kvar for seg ikkje var store nok til å velje eigen stortingsrepresentant i eitt samla rikspolitisk valdistrikt, enn å late byen velje saman med folket på bygdene: 6 av 10 byvaldistrikt i 1815 og 10 av 26 byvaldistrikt i 1900 var slike saman- eller seriekopla distrikt.

Førestellinga om det fundamentale skiljet mellom by og land gav seg òg tydeleg til syne då kommunalforfatninga vart vedteken i 1837, og folkesuverenitetsprinsippet vart gjort gjeldande også i det lokale styringsverket. Kommunalforfatninga manifesterte seg i form av to formannskapslover; éi for by- og éi for bygdekommunane. Særmerkt for bygdene var at dei vart kopla saman under ei felles overbygning: *amtskommunen*, forløparen for dagens fylkeskommune. Dette vart eit organ

¹⁵ Ved valet i 1949 hadde landdistrikta 67,0 % og bydistrikta 33,0 % av dei røysteføre (mot høvesvis 66,6 % og 33,3 % av representantane), jf. tabell 304 i *Statistisk årbok for Norge 1950* (SSB). Ved valet i 1945 hadde skeivskapen vore monaleg større; då hadde landdistrikta 71,1% og bydistrikta 28,9 % av dei røysteføre, jf. tab. 3 og 4 i *Stortingsvalet 1945*, NOS X.132, 1947 (Stortingets kontor). I mellomtida hadde bykommunen Aker blitt innlemma i Oslo (med verknad frå 1.1.1948).

der bygdekommunane kunne handtere fellesoppgåver. Frå starten av handla det amtskommunale livet mest av alt om å kontrollere og å sanksjonere avgjerder gjort av embetsverket, men etter som tiåra gjekk, vart det større rom for initiativ og samfunnsentreprenørskap.¹⁶

Ein kunne ha tenkt seg at etableringa av amtskommunar sprang ut frå på ei medviten førestelling om at amtet skulle styrkast som ei politisk kraft, og at samanfallet med amtet som rikspolitisk valdistrikt var viktig i så måte. Men kjeldene gjev ingen haldepunkt eit slikt syn, og dei relativt smålåtne ambisjonane på amtskommunens vegner frå starten av gjer eit slikt samband lite sannsynleg. Det er rimeleg å hevde at samanfallet av amtet som ramme kring både det rikspolitiske og interkommunale virket til innbyggjarar på bygdene botna i at amtet allereie var ei etablert og «naturleg» territorial eining. Det avgjerande for at amtet vart valt som fast ramme kring organisert kommunalt samarbeid, var at det allereie før 1837 var ei geografisk grunneining for utlikning av skattar, og den nye kommunalforfatninga la til grunn at amtmennene skulle ha den administrative leiarskapen – noko som naturlegvis òg gjorde amtet til eit opplagt val.

Gjennom meir enn hundre år, til langt inn i etterkrigstida, eksisterte det ei rotfesta førestelling om at overleggingar og avgjerder som vart gjort innan amts- eller fylkeskommunale rammer var av upolitisk karakter.¹⁷ Amtskommunen var rett nok eit økonomisk fellesskap, eit felles hushald for bygdekommunane, men det var enno framandarta å tenkje på denne institusjonen som «politisk». Typisk nok var partipolitikken ei kraft som fyrst for alvor gjorde seg gjeldande i det fylkeskommunale livet i 1960-åra (sjå seinare omtale). Det sytte mellom anna representasjonsordninga for: Som samarbeidsorgan mellom bygdekommunane var fylkestinget lenge i praksis eit ordførarkollegium, og det møttest normalt berre til tingsete éin gong årleg. Som veljarar hadde innbyggjarane eit distansert forhold til det fylkeskommunale livet. Ordninga med indirekte representasjon til fylkestinget, via kommunane, var gjeldande heilt fram til 1975.

Når dette er sagt, er det likevel all grunn til å tru at samsvaret mellom fylket som ramme kring det kommunale livet og som byggjestein i det parlamentariske livet innebar at det det *utvikla seg praksisar* for tverrgåande sambandsliner. Det amts- og fylkeskommunale livet handla i aukande grad om å samle seg om tiltak – i fyrste rekkje knytt til samferdsle, helsestell og skulestell – der statleg finansiell medverknad var ein naudsynt føresetnad for å sikre realisering. Det finst diverre ikkje systematisk historisk forskning på desse sambandslinene, men det er høgst sannsynleg at representantane på Stortingets fylkesbenkar gjennomgåande har vore godt informert om og involvert i politikktutforminga på heimebane, og har sett det som si oppgåve å lyfte fram «fylkets vilje» på Løvebakken. Dette handlar ikkje berre om kva som fanst av kontaktnett, men at fylkets

¹⁶ Om amtskommunen i den eldste perioden, sjå Steen, Sverre 1973: *Amt og stat 1837–1860*. Cappelen.

¹⁷ Dei ålmenne karakteristikkane av den politiske kulturen i amts- og fylkeskommunen byggjer på Flo, Yngve 2015: *For byfolk og bønder 1940–2015. Rogaland fylkeskommunes historie*, band II. Fagbokforlaget.

rikspolitikarar sjølve i stor grad var rekrutterte frå ein lokalpolitisk elite. I Noreg har lokalpolitikken i stor grad fungert som ein inngangsportal til rikspolitikken. Som ein liten illustrasjon, kan det nemnast at 11 av 13 faste representantar frå dei to trøndelagsamta og Nordland i perioden 1900-03 hadde bakgrunn som ordførarar, og dermed også som amtstingsrepresentantar.¹⁸ Heilt fram til etterkrigstida skjedde det dessutan relativt ofte at amt- og fylkesmenn sat på Stortinget parallelt med embetsvirket (som altså inkluderte rolla som administrativ leiar i amts- og fylkeskommunen). Ja, til ein viss grad følgde stortingsplassen «med på kjøpet» for ferske amtmenn, truleg ut frå ei førestelling om at det var viktig for veljarane nettopp å ha amtmannen som talsmann og «ambassadør» i landets gjævaste folkevalde forsamling.¹⁹

Einmannskrinsane: eit kortvarig farvel til fylket

Gjennom det norske valsystemets meir enn 200 år lange historie, utgjer dei 15 åra og fem valperiodane frå 1906 til 1921 noko heilt særmerkt: Stortinget vart då valt gjennom fleirtalsval i einmannskrinsar. Dei ulike motiva bak endringa i valskipnaden fyrst i 1905, og deretter i 1919 – då ei ordning med høvetalsval vart innført att – er framstilte i full breidde av Rolf Danielsen og Tim Greve i Stortingets historie.²⁰ Partipolitikkenes inntog og den markante utvidinga av røysteretten (som gjorde ordninga med indirekte representasjon lite funksjonell) hadde vore med på å auke reformbehovet. Det vesentlege i vår samanheng, er at desse 15 åra representerer eit mellombels brot med «fylkeslina» i det norske valsystemets historie. Brotet var ikkje fullstendig; dei einskilde parlamentarikarane frå bygdene representerte framleis amtet, og mandatfordelinga amta imellom var framleis regulert. Men kvart einskild amt vart delt i like mange separate valdistrikt som amtet hadde representantar: For å ta eit døme; dei seks representantane for Nordland ved valet i 1906 vart valt høvesvis for Vesteraalen, Lofoten, Nordre Salten, Søndre Salten, Nordre Helgeland og Søndre Helgeland. Totalt valde bygdefolk 82 representantar ved dette valet, og det gjorde dei følgeleg fordelt på 82 ulike valdistrikt.

Denne oppsplittinga i valdistrikt var ikkje eit mål i seg sjølv. Frå fleire hald vart det tvert imot understreka at brotet med amtet som valdistrikt var ein uheldig effekt ved den valordninga som no vart sett i verk: Den nye valordninga kunne føre til mindre samarbeid og større grad av konkurranse mellom ulike geografiske område, noko som undergrov det indre samhaldet i amta, og dermed også funksjonaliteten til amtet som kommunalt fellesskap. Denne veikskapen vart også vedgått av valgkredskommissionen, som førebudde endringa i valordninga: Lokalinteressene ville

¹⁸ Politikararkivet ved Norsk Samfunnsvitenskapleg Datateneste, supplert med opplysningar frå *lokalhistoirewiki.no* og andre lokalhistoriske kjelder.

¹⁹ Flo, Yngve 2014: *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Fagbokforlaget, s. 186, 271 og 291-293, 263ff.

²⁰ Danielsen, Rolf 1964: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Tidsrommet 1870–1908* (band 2). Gyldendal, s. 1–26; Greve, Tim 1964: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Tidsrommet 1908–1964* (band 3). Gyldendal, s. 1–30.

truleg få ein meir framskoten plass under ei ordning med einmannskrinsar enn ynskeleg var. «*De smaa valgkredses lokal- og særinteresser, der muligens staar i strid med hverandre, kan let komme til at blive en svækkelse af det større distrikts, amtets, interesser, hvad man ikke kan se bort fra, naar hensyn tages til, at et amt danner en økonomisk enhed.*»²¹ Motførestellingane vart også lufta i stortingssalen då valreforma vart diskutert og vedteken i mai 1905.²²

Prosesen kring valordninga av 1905 gjev oss – ironisk nok, sidan ordninga ved dette vegskiljet vart skrota – haldepunkt for å identifisere kvalitetar som hadde vore verdsette ved amtet som samla valdistrikt: Amta var store nok til at dei innbyrdes motsetnadene balanserte kvarandre, noko som fremja samarbeid og moderasjon framfor rå «maktpolitikk». Dette gjaldt i det amtskommunale livet, og det gjaldt amtsbenkane på Stortinget. Dei som tok mål av seg å representere heile amtet, måtte òg appellere til heile amtet. Denne mekanismen forsvann no, og nettopp fordi dei nye distrikta var så mykje mindre, og fordi lokalinteressene ville gjere seg endå sterkare gjeldande, vart det gjennomgåande lagt vekt på at dei skulle vere så homogene som råd – for at ikkje einmannskrinsane skulle herjast av indre strid: I framlegget hadde valgkredskommissionen prøvd å organisere valdistrikta med det for auge, at bygder vart grupperte saman når «*økonomiske og andre interesser maa antages at være i det væsentlige de samme*» – noko som ikkje hadde lukkast fullt ut, sidan det i praksis ikkje var til å unngå at ein måtte slå saman bygder «*hvis interesser er forskjelligartede og i enkelte tilfælde endog helt modstridende*». ²³ Framlegget om inndeling av einmannskrinsane var ute på høyring, og høyringsinnspela spegla for ein stor del òg førestellinga om at distrikta måtte vere så homogene som råd, i næringsveggar, i kultur og på andre måtar.²⁴

Tida med fleirtalsval i einmannskrinsar vart altså relativt kortvarig. Det er uvisst om og i kva grad valdistriktsinndelinga i seg sjølv – og den lokalismen den måtte ha fremja – bidrog til at systemet vart forkasta etter såpass kort tid. I alle høve var dette ikkje avgjerande; den svært skeive partipolitiske representasjonen valordninga skapte, og den påfølgjande svekka legitimiteten, var i alle høve eit langt viktigare ankepunkt. Det nye systemet måtte sikre betre proporsjonalitet. Den nye valordninga med verknad frå og med stortingvalet i 1921 var ikkje ein retur til den gamle før 1905. Mellom anna vart ordninga med indirekte val ikkje innført på ny, og talet på stortingsrepresentantar vart markant auka, frå 126 i 1918 til 150 i 1921. Men valskipnaden vart igjen basert på høvetalsval, og igjen med fylket som valdistrikt for veljarar på bygdene, med eit tal på representantar som varierte frå 3 til 8. Byane vart fordelte på færre valdistrikt enn dei hadde vore tidlegare, totalt 11, alle med ein stad mellom 3 og 7 representantar.

²¹ Indstilling angaaende rigets inddeling i enmandsvalgkredse udarbejdet af den i 1900 nedsatte parlamentariske valgkredskommission, s. 15. (august 1903, vedlegg til St. prp. nr. 76, 1903–04).

²² Sjø utsegner til Gunnar Rystad (H), St. 1904–05, s. 2415 og Thore Olsen Wølsted (MV), St. 1904–05, s. 2425.

²³ Innstillinga frå valgkredskommissionen, s. 15.

²⁴ Dok. nr. 14, 1905–06.

Det kan igjen synest som om fylket var «sjølvsgt» som geografisk ramme kring valdistrikta på bygdene når ein no ved inngangen til 1920-åra forlét ordninga med einmannskrinsar. Fleirtalet i valgkredskommisionen framheva kontinuiteten og den institusjonelle ramma amtskommunen representerte for bygdene, som ein ressurs. Den føreslåtte inndelinga bygd på amta «*slutter sig til gamle kjendte administrative inndelinger av landet, inndelinger hvis befolkning har institutioner og interesser fælles*».²⁵ Langt frå like sjølvsgt var inndelinga i byvaldistrikt. Ordninga med «seriekopling» av byar (dvs. kjøpstader) i felles valdistrikt – som var naudsynt, så lenge det ikkje fanst mange nok stortingsmandat til at kvar by kunne få minst eitt – hadde også tidlegare skapt sterk misnøye, fyrst og fremst fordi juniorpartner i denne kompaniskapen kunne risikere å vere «evig» avskoren frå representasjon. Haugesund, som var ny kjøpstad frå 1866, måtte velje valmenn saman med Stavanger, og haugesundarane måtte igjen og igjen konstatere at makta rådde: Stavanger tok stortingsrepresentantane.²⁶ At talet på byvaldistrikt frå 1921 vart markant redusert, innebar at systemet med «seriekopling» måtte utvidast. Til dømes skulle dei seks byane Bodø, Narvik, Tromsø, Hammerfest, Vardø og Vadsø velje fire representantar i fellesskap, medan dei åtte byane Notodden, Skien, Porsgrunn, Brevik, Kragerø, Risør, Arendal og Grimstad skulle sende fem representantar til Løvebakken. Mange var kritiske til måten byvaldistrikta vart utforma på. Utgjorde desse konstellasjonane fornuftige fellesskap? Var skiljet mellom by og land framleis så grunnleggjande at det var meir naturleg til dømes for bodø- og vardøværingar (med 75 mil i luftlinje og fleire dagsreiser imellom seg) å røyste saman, enn at byborgarane skulle røyste saman med innbyggjarane straks utanfor sine respektive bygrenser? Var det i det heile mogleg som folkevalt å representere og ivareta interessene til slike einingar? Hedmarksrepresentanten Wollert Konow (Bp) sukka over at byane kopla saman i same valdistrikt ikkje hadde dette indre sambandet og møtepunktet som bygdene hadde gjennom amtstinget, og at veljarar og representantar difor vart framande for kvarandre: «(...) i byerne hvor man aldrig har hat nogen forbindelse, der skal man slaaes sammen til en enhet, hvor maaske den mand som vælges til repræsentant, aldrig faar mere at gjøre med de andre byer end det at han reiser rundt og holder et foredrag (...)»²⁷

Problemets kjerne var altså den rotfeste førestellinga om at by og land var to ulike interessesfærar med krav på eit visst vern imot kvarandre. Tanken om å byggje ned dei juridiske skilja mellom by og land hadde på dette tidspunktet gjort seg gjeldande på fleire frontar. I år 1900 hadde ein komité som tok sikte på å få til den fyrste gjennomgåande revisjonen av formannskapslovene, teke til orde for å erstatte dei to lovene i éi samla lov, og elles sanere i det som fanst av statlege

²⁵ Indst. S. XXXVIII, 1919, s. 22. At det nettopp var amtskommunen som vart sikta til, vart spesifisert i ein særmerknad frå kommisjonsmedlem Karl Sanne: Amtet var ei så gamal og vel innarbeidd eining i det folkelege medvitet, at det ikkje var unaturleg å gå tilbake til den opphavlege distriktsinndelinga i Grunnlova, som gjaldt frå 1814 til 1906. «*Amterne er fremdeles i mange henseender en samlende enhet, de forskjellige bygder møtes paa amtstingene, en række fællesinstitutioner og fællesinteresser knytter dem sammen inden amtet*», poengterte Sanne. Innstillinga, s. 25.

²⁶ Danielsen, Rolf 1964: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Tidsrommet 1870–1908* (band 2). Gyldendal, s. 2–3.

²⁷ St. 1919, s. 2951.

særlover. Lover som regulerte skular fattigvesen og skattevesen fanst i éin by- og éin bygdever- sjon. Komiteen meinte at særlovgjevinga for by og land hadde medverka til å skape kunstige motsetnadsforhold, «til Svækkelse af Interessen for det fælles Samfundsarbeide og til Splittelse af Kræfterne for dettes Fremme». Lovframlegget innebar også at byane, i alle høve delvis, skulle inngå i amtskommunen. Men arbeidet rann ut i sanden, og den juridiske muren mellom by- og landkom- munar vart ståande i over eit halvt hundreår til.²⁸

No i tida kring den fyrste verdskrigen vart det òg for fyrste gong teke kraftfulle initiativ for å fjerne skilje mellom by og land ved representasjon til Stortinget. I innstillinga frå den forsterka konstitusjonskomiteen i førekant av den nye valordninga av 1921, hadde fleirtalet innstilt på 22 valdistrikt; ei ordning som innebar at berre Kristiania, Bergen, Trondhjem og Stavanger vart skilde ut som eine byvaldistrikt (dei to fyrstnemnte utgjorde også eigne amt), medan dei andre byane skulle røyste saman med landdistrikta innanfor eigne amt. Og hovudargumentet var nett- opp at ei slik ordning hadde store fordelar framfor å kople saman ulike byar frå ulike amt.²⁹ Kva er naturlegare, polemiserer saksordførar Christian Fredrik Michelet (H) i Stortinget, «end at disse byer stemmer sammen med det opland, hvorfra de er utgaat, og som de er saa inderlig avhængige af?» By- ane hadde alle interessene sine felles med omlandet, «gaar oplandet tilbake, gaar byen tilbake, og hele det aandelige liv bærer samme præg».³⁰

I 1921 var det likevel ikkje råd å mobilisere stortingsfleirtal for ei slik ordning, mellom anna fordi dette vanskeleg kunne la seg gjere utan at ein samstundes forkasta bondeparagrafen, som mange, av ulike grunnar, meinte framleis hadde sin misjon. Dessutan delte ikkje alle førestellinga om eit grunnleggjande interessefellesskap mellom by og land. Carl Joachim Hambro (H) ville eigentleg ha halde fast ved ordninga med einmannskrinsar, og framstilte amtsdistrikta – i alle høve om dei også femna om byane – som unaturlege, og dermed ei kjelde til konflikt. Her vart det så mange motsetnader at distriktsinteressene og byinteressene ville kome i forgrunnen. «De vil presse dem frem paa overflaten, der hvor man med en naturlig kredsinddeling ikke vilde merke noget til dem.»³¹

Etterkrinstida: By og land – hand i hand

Frå utgangen av 1940-åra og fram mot midten av 1960-åra skjedde det ei rekkje reformer i det po- litiske og administrative livet som bidrog til å rive ned dei formelle skilja mellom by og land. Den markante endringa i stortingsvalordninga i 1952 – som altså gav oss den distriktsinndelinga vi

²⁸ Sitat er henta frå Indstilling til Lov om det kommunale Selvstyre, s. 11 (vedlegg til Ot. prp. nr. 16, 1909), sjå elles omtale i Flo, Yngve 2014: *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Fagbokfor- laget, s. 54 ff. og 186 ff.

²⁹ Indst S. XXXVIII, 1919, sitert etter s. 23.

³⁰ St. 1919, s. 2652.

³¹ St. 1919, s. 2944

med små justeringar lever med den dag i dag – kan såleis lesast inn i ein større reformkontekst, der dei mest gjennomgripande endringane handla om korleis det politisk-administrative apparatet lokalt og regionalt skulle sjå ut.

Reformene i den lokale og regionale delen av styringsverket tok sikte på å byggje eit kommunalapparat som kunne fungere som ein berebjelke for velferdsstaten.³² Kommunar og fylkeskommunar var tiltenkt eit vesentleg ansvar for å realisere nasjonale målsetjingar. For at kommunalvesenet skulle meistre denne oppgåva, måtte det gjennom ein heil serie av reformer, der den nye kommuneinndelinga (planlagt frå 1946, i hovudsak realisert i fyrste halvdel av 1960-åra) for ettertida er den mest kjende. For at systemet skulle vere slagkraftig og for at ein skulle kunne realisere det som seinare er vorte omtala som generalistkommuneprinsippet – som inneber eit grunnleggjande likeverd mellom kommunar; ein føresetnad for ein universell velferdsstat bygd på kommunen – var det ikkje mogleg å vidareføre det tradisjonelle skiljet mellom by og land. Ei nedbygging av desse skilja viste seg dessutan å vere ein naudsynt føresetnad for å kunne få til ei rasjonell kommunal inndeling. Ei ny, felles kommunelov for by og land vart vedteken i 1954, og også innan ulike former for særlovgjeving vart krava til by- og bygdekommunar utjamna eller fjerna.

I vår samanheng er dei institusjonell endringane i fylkeskommunen dei aller viktigaste. Fylkeskommunen vart med verknad frå nyttår 1964 (gjennom Lov om fylkeskommunar) omforma frå eit bygdefelleskap til eit fellesorgan for alle kommunar i fylket, også byane. Kor dramatisk denne endringa var, varierte naturleg nok ut frå kor mange og store byar dei einskilde fylka hadde innan grensene sine. Men det fylkeskommunale livet vart aldri «seg sjølv likt» nokon stad. Fylkeskommunen tok fatt på store oppgåver, ikkje minst gjennom det ansvaret han fekk (og for ein stor del allereie hadde teke) innan helsestell/sjukehusvesen, innan vidaregåande utdanning og innan samferdsle. Medan overleggingane på fylkestinget tidlegare hadde vore rutineprega og tok form av hestehandel bygder imellom, vart det no ein arena for politisk diskusjon, endåtil med rom for å tenkje visjonært på vegner av heile fylket. Representantane på fylkestinget var der framleis (fram til 1975) som utsendingar for heimkommunane sine, men dei grupperte seg i parti, noko som også bidrog til å byggje bruer på tvers av skiljet mellom by og land. Fylkeskommunen vart i løpet av 1960-åra på ein heilt annan måte enn tidlegare ei *politisk* kraft.

Når det gjaldt valordninga til Stortinget, hadde ein i etterkrigstida lenge levd med eit system som «alle» ynskte å endre. Tim Greve skriv at ingen var særleg nøgde med valdistriktsinndelinga av 1919, med samankoplinga av kjøpstader i same distrikt. Det var ein føresetnad at det raskt skulle kome nye og meir føremålstenlege løysingar, men denne føresetnaden vart ikkje innfridd. Utover i mellomkrigstida var det flusst med framlegg til endringar som alle mislukkast i å mobilisere grunnlovsfleirtal. Etter krigen, i 1948, vart ein ny valordningskommisjon sett ned. Det viktigaste

³² Framstillinga av hovudlinene i den kommunalpolitiske utviklinga byggjer særleg på Flo, Yngve 2004: *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Universitetet i Bergen.

føremålet var i og for seg ikkje å endre valdistrikta, men å få til ei valordning som sikra større samsvar mellom røystestyrken og representasjonen til dei politiske partia. Kommisjonen gjekk inn for ei ordning med utjamningsmandat, men regjeringspartiet Arbeidarpartiet gjekk i staden inn for ei sanering i talet på distrikt – og då ved at veljarar i byane skulle inngå i samla fylkesvaldistriktet, saman med veljarar på bygdene – noko som òg ville ha ein slik utjamnande effekt. Arbeidarpartiet fekk til slutt tilstrekkeleg støtte, det nye framlegget til valdistriksinndeling vart vedteke, og då som del av ei «pakkeløysing» der også bondeparagrafen vart avskaffa.³³

Det politiske ordsiftet i samband med at valordninga vart revidert vitna igjen om at arronderinga i seg sjølv var av underordna verdi, samanlikna med målsetjingar knytt til partipolitisk og geografisk representativitet. Matematisk rettferd var ikkje mogleg å oppnå – og kanskje ikkje heller ynskeleg – men ei inndeling i tjue valdistrikt motsvarande *heile* fylka representerte tydelegvis ei løysing som sikra akseptabel storleik og gav vilkår for ei ordning med akseptabel partipolitisk og geografisk representativitet. I stortingsdebatten festa nokre talarar seg ved føremonane ved å samle by og land i ei felles ramme, og at nettopp fylket utgjorde denne ramma. Johan Wiik (Ap) understreka det nære sambandet mellom by og land. For Levanger, som han trekte fram som døme, var det langt mindre naturleg å utgjere valdistrikt saman med storbyen Trondheim i grannefylket i sør, slik ordninga hadde vore til då, enn å røyste saman med bygdene i Nord-Trøndelag. «*Der ligger fellesskapet. Bygdene og småbyene i fylkene går sammen om så mange tiltak, økonomiske og kulturelle. Kun på den ene veien skal de skilles: når fylket skal velge sine representanter til Norges storting.*»³⁴ Partifellen Trond Hegna var den som mest eksplisitt understreka verdien av å bygge vidare på og å styrkje fylket som ramme kring valdistrikt:

Vår nåværende valgordning har mange gode sider. Dens oppbygging på grunnlag av valgdistrikter sikrer de enkelte deler av landet en fast representasjon. Den fylkesmessige inndeling av representasjon for landdistriktenes vedkommende er en naturlig inndeling med sterk forankring i livsforholdene i landet, og bygger også naturlig på den ordning som er innført helt fra vår forfatnings begynnelse.³⁵

Fylket representerte ein historisk kontinuitet, men vart i løpet av dei fyrste par tiåra av etterkrigstida tilført noko nytt, ved at det frå no av skulle fungerte som ramme kring eit reelt interessefellesskap på tvers av gamle skilje mellom by og land. Dei institusjonelle føresetnadene for å utvikle dette fellesskapet vart styrkt frå to kantar; ved at innbyggjarane vart ført saman i rikspolitisk forstand gjennom endra valdistrikt, og ved at dei vart ført saman i fylkespolitisk samanheng. Mykje tyder på at fylkesnivået nettopp i denne tida utvikla seg til eit endå viktigare bindeledd på tvers i det politiske systemet. Framveksten av ein fylkespolitikk og styrkinga av fylket som byggjestein i

³³ Avsnittet byggjer på Greve, Tim 1964: *Det Norske Storting gjennom 150 år. Tidsrommet 1908–1964* (band 3). Gyldendal, s. 7–16.

³⁴ St. 1952, s. 2860.

³⁵ St. 1952, s. 2884.

det rikspolitiske valsyste­met medverka til at også fylkesleddet i *partiorganisasjonane* vart viktigare, som ein fellesnemnar for partiets engasjement utover mot kommunane, på fylkesnivå og på vegner av fylket innan rammene av eit større, nasjonalt styringssystem.

1970-åra: Nei større fylke, og nei til større valdistrikt

I rekkja av komitear og kommisjonar som opp gjennom historia har arbeidd med å utarbeide framlegg til endringar i valordninga, finn vi Valordningskommisjonen av 1968, under leiing av Svenn Stray (H). Denne komiteen utmerkjer seg ved at den eksplisitt lanserte færre og større valdistrikt enn fylket som eit – i all høve hypotetisk – alternativ. Modellane som innebar endra valdistrikt vart vel å merke ikkje diskuterte opp imot dei institusjonelle eller politiske koplingar som måtte eksistere til fylkeskommunen og fylkespolitikken. Modellen med færre valdistrikt (i innstillinga omtala som «Hovedtype F») vart ålment omtala som ein modell med ei logisk innebygd utjamning når det gjeld partirepresentativitet. Misnøye knytt den matematiske skeivfordelinga som oppstod på vegen frå partipolitisk veljaropp­slutnad til representasjon, var då òg ein hovudgrunn til at kommisjonen vart sett ned.

Det einaste forsvaret for modellen med færre valdistrikt kom likevel berre frå to komitémedlemer tilhøyrande småparti på venstresida av politikken, Finn Gustavsen (SF) og Reidar T. Larsen (NKP). Det essensielle for desse var at større valdistrikt innebar fleire mandat i kvart einskild distrikt, noko som gav vilkår for meir differensiert representasjon på Stortinget. Ikkje berre vart lista lagt så lågt at det vart lettare for partia med lågare prosentvis oppslutnad å knipe eitt av dei siste mandata, også underrepresenterte grupper som kvinner og ungdom ville lettare kunne oppnå «sikker» plass på partilistene, argumenterte Gustavsen og Larsen. Ut frå omsynet til plan­legging og samarbeid i regional målestokk – i tydinga landsdelsmålestokk – ville det dessutan etter deira syn vere ein fordel om stortingskandidatane såg seg som «*representanter for en større region og ikke bare for et enkelt fylke*».³⁶ Modellen med større valdistrikt fall ikkje i smak for det store fleirtalet i komiteen. Dette slo fast, utan å utdjupe, at det ikkje såg «*tilstrekkelig grunn til å forlate den tradisjonelle ordning med fylkene som valgdistrikter*», og at «*ikke noe vesentlig vil være oppnådd ved å gå vekk fra fylkene ved valgdistrikter*».³⁷ Stortingshandsaminga i slutten av mai 1972 stadfesta at det ikkje fanst politisk vilje til ei gjennomgripande reform i inndelinga av valdistrikt.³⁸

Dei justeringar som *har* skjedd i sjølve valdistriktsinndelinga sidan 1952 har kome i form av ei «automatisk» tilpassing til endringar i fylkesgrensene – endringar som i sin tur har vore drivne fram av nye kommunegrenser. Den viktigaste av desse, sprang ut frå Bergens behov for auka

³⁶ Dok. nr. 7, 1971–72, Innstilling til Stortingets presidentskap fra valgordningskommisjonen, s. 28.

³⁷ Dok. nr. 7, 1971–72, s. 28 og 29.

³⁸ St. 1971–72, s. 3069–3112.

areal, og samanslåinga med bygdekommunane Arna, Fana, Laksevåg og Åsane i 1972. Med sjølvstendig fylkesstatus vart Bergen (i likskap med Oslo) ikkje del av nokon fylkeskommune i 1964. Men samanslåinga i 1972 var i praksis uråd å gjennomføre utan at bykommunen ved overgangen til «nye» Bergen gav opp statusen som eige fylke, og vart del av Hordaland. Dette innebar at Bergen gjekk inn i Hordaland fylkeskommune – og kort tid etter vart Grunnlova endra, slik at Bergen også vart del av Hordaland som stortingsvaldistrikt før valet i 1973. Spørsmålet var ved dette høvet ikkje *om* grunnlovsendringa burde skje, men korleis ein reint juridisk skulle gå fram. Kommunaldepartementet hadde då den tekniske gjennomføringa av samanslåinga vart drøfta i 1967 enkelt «forutsatt» at Stortinget i kjølvatnet av ei endring i kommune- og fylkesinndelinga òg ville gjere dei naudsynte endringar i den grunnlovsfesta valdistriktinndelinga.³⁹

Sjølv om fylkesinndelinga i praksis har vore nokså stabil i etterkrigstida, har det fleire gonger vore gjort initiativ til å få til meir drastiske endringar. Mønsteret er gjennomgåande det same; hovudmotivet har vore å skape eit folkevalt mellomnivå med nye, og som regel romslegare grenser – færre og større fylkeskommunar, med andre ord – og diskusjon og refleksjon knytt til valdistriktinndelinga ved stortingsval har kome som ein «spin-off» eller bieffekt. Den fyrste i rekkje av slike initiativ vart kanalisert gjennom den såkalla Fylkesinndelingskomiteen av 1961 (leia av fylkesmann Hans Gabrielsen, innstilling i 1965). Sjølv om det var fylkets ålmenne funksjon som territorialt inndelingsprinsipp som her vart drøfta, kan ein seie at komiteen reelt sett hadde som hovudføremål å vurdere om dei institusjonelle endringane i fylkeskommunen som vart vedtekne gjennom Lov om fylkeskommunar, skulle følgjast opp i form av endra geografiske grenser. Ved oppnemninga vart det poengtert at det kunne verte naudsynt å drøfte eventuelle reformer opp imot organiseringa i valdistrikt i Grl. § 58.

Eit stor mindretal tok til orde for å redusere talet på fylke til sju, noko som gjorde denne typen diskusjon naudsynt. Typisk for prosessen kring Fylkesinndelingsutvalet – inkludert den påfølgjande politiske handsaminga – er at diskusjonen handla om kva justeringar i politisk-administrative grenser, i valdistriktinndelinga og i mandatfordeling som kunne gjennomførast ved vanleg lov, og kva som burde eller måtte ta form av grunnlovsendring. Det var særleg tidsaspektet, tida det tok å få gjennomført ei endring i Grunnlova, som skapte hovudbry. Utvalet gav uttrykk for at endring både i stortingsvaldistrikt og mandatfordeling i stor grad burde kunne gjennomførast som vanleg lov, «*i samsvar med de prinsipp for mandatfordelingen som allerede er kommet til uttrykk i grunnlovens § 58*», sjølv om det likevel var klart «*at det ville være en fordel om grunnlovens § 58 kunne bli brakt i samsvar med en ny fylkesinndeling*».⁴⁰ Lovavdelinga i Justisdepartementet vart konsultert. Ho framstilte spørsmålet som ei juridisk gråsone, men fråsegna konkluderte i alle

³⁹ Sjå drøfting i Ot. prp. nr. 17, 1967–68, s. 30–34.

⁴⁰ Innstilling om revisjon av fylkesinndelingen (vedl. til St. meld. nr. 64, 1969–70), s. 136–137.

høve med at det ville vere grunnlovsstridig å slå to valdistrikt saman til eitt berre ved formell lov, sjølv om dette berre var ei mellombels ordning før ei grunnlovsending kunne setjast ut i livet.⁴¹

Spørsmålet om og *kvifor* valdistriktsinndeling og fylkeskommunal inndeling skulle korrespondere, gav seg derimot knappast til syne gjennom Fylkesinndelingskomiteens arbeid. Komiteen opna rett nok i prinsippet for at ein kunne ha tenkt annleis. Han peikte på at samankoplinga av valdistrikt og fylke hadde alltid vore forstått som «*en rent praktisk ordning*». Mindretalet som ville redusere talet på einingar konstaterte òg at det kunne vere mogleg «*å la de gamle fylker bli stående og ved lov gjennomføre en ny inndeling i fylkeskommuner mer eller mindre uavhengig av fylkesgrensene. De nåværende fylker ville da fortsatt bli stående som valgkretser til Stortinget.*»⁴² Men tankerekka vart ikkje ført vidare. Lovavdelinga peikte i fråsegna si òg på at det var råd å revidere den fylkeskommunale inndelinga utan å endre Grunnlova (dvs. inndelinga i valdistrikt), men konstaterte lakonisk: «*Hvorvidt dette er praktisk mulig, tar man ikke stilling til.*»⁴³ Fråværet av diskusjon var sannsynlegvis eit uttrykk for at eit system med fleire stortingsvaldistrikt enn fylkeskommunar i røynda berre vart rekna ein teoretisk konstruksjon, eventuelt som eit overgangsfenomen.

Dei mest substansielle (om enn nokså ålmenne og svevande) refleksjonar knytt til kvifor det skulle vere samsvar mellom valdistrikt og fylkeskommune, finn vi i Kommunaldepartementets stortingsmelding på grunnlag av utvalsarbeidet. Departementet framheva verdien av å styrkje «*følelsen av samhörighet og fellesskap*» knytt til fylket, og poengterte at målet med fylkesinndelinga måtte vere «*å skape enheter for regional forvaltning og administrasjon som danner det best mulige grunnlag for en harmonisk og balansert materiell, sosial og kulturell utvikling og vekst i samfunnet sett under ett, og (...) at inndelingsspørsmål derfor ikke kan ses isolert, men må vurderes i sin fulle sammenheng.*»⁴⁴ Innbakt i desse formuleringane låg truleg også førestellinga om at fylkeskommunal inndeling og rikspolitisk valdistriktsinndeling burde korrespondere.

Tanken om ei ny geografisk inndeling av fylkeskommunar førte i denne omgang ikkje fram. Derimot voks ambisjonane om ei ny runde med institusjonell reform innan rammene av eksisterande geografiske strukturar. Ein kraftinnsats for reformer i lokal- og regionalforvaltninga, driven fram under slagorda om demokratisering, desentralisering og effektivisering, vart sett i verk i 1971 – og med Hovudkomiteen for reformer i lokalforvaltninga i spissen vart ein «ny» fylkeskommune skapt i midten av tiåret, med direkte val (til erstatning for indirekte representasjon over kommunane), med direkte fylkesskatt (i staden utlikning av utgiftene på dei einskilde kommunane) og

⁴¹ Fråsegn frå Lovavdelinga i Justisdept. av 9.12.1966 (vedl. 3 til St. meld. nr. 64, 1969–70).

⁴² Innstilling om revisjon av fylkesinndelingen (vedl. til St. meld. nr. 64, 1969–70), s. 137.

⁴³ Fråsegn frå Lovavdelinga i Justisdept. av 9.12.1966 (vedl. 3 til St. meld. nr. 64, 1969–70).

⁴⁴ St. meld. nr. 64, 1969–70, s. 50 og 52.

med kontroll over eigen administrasjon (i staden for å stø seg til fylkesmannens administrative apparat).⁴⁵

I vår samanheng er det viktig å feste seg ved ambisjonen om å skape vilkår for ein meir kraftfull fylkespolitikk; å styrkje fylket som politisk nivå. Samstundes er det påfallande at eit reformarbeid som elles la opp til ein brei, prinsipiell og ideologisk diskusjon om demokratiets vilkår og om den geografiske aksen i styringsverket, i så liten grad tematiserte koplinga mellom rikspolitisk medborgarskap og kommunal/fylkeskommunal medborgarskap. Utvalet som førebudde direkte val til fylkesting – eit val som vel å merkje skulle basere seg på same valdistrikt som stortingsvala – drøfta til dømes ikkje eventuelle politiske føremonar ved å ha eit felles *demos* ved fylkespolitiske og rikspolitiske val. Sambandet mellom dei ulike valhandlingane vart i staden diskutert på eit meir «teknisk» nivå, som ved at nominasjon og valoppgjjer i fylkestingsval vart modellert kring motsvararande for stortingsval. Utgreiinga lufta moglege føremonar ved å avvikle fylkestingsvala samstundes som stortingsvala, men konkluderte med at det var meir føremålstenleg å samle dei to lokalvala, mellom anna fordi lokale og regionale spørsmål då lettare kunne få ein framskoten plass i valkampen.⁴⁶

2000-talet: Regionaliseringsambisjonar frå nederlag til gjennomslag

Den fylkeskommunen som vart «ny» i 1975, vart aldri heilt det reformatorane hadde vona på. Det høyrer ikkje heime her å gje ei brei framstilling av problema og dei bakanforliggjande forklaringane,⁴⁷ men det kan vere verd å trekkje fram at fleire av dei store byane ikkje fann seg heilt til rette innanfor den fylkeskommunale ramma. Det skuldast mellom anna at byane såg det som meir naturleg og føremålstenleg at dei sjølve handterte oppgåver som var definerte som fylkeskommunale, til dømes innan samferdsle og næringsutvikling.

Med tida, og i alle høve frå 1990-åra av, vart det stendig oftare uttrykt at det var behov for ei ny, gjennomgripande reform. Grovt sett kan vi seie at det fanst to hovudalternativ: På den eine sida fanst dei som ynskte å avskaffe fylkeskommunen (og innføre ein «tonivåmodell»), og på den andre sida dei som leita etter ulike måtar å revitalisere fylkeskommunen på. Strategiane for revitalisering kan igjen seiast å ha hatt to hovudelement: For det fyrste handla det om overføring av makt og mynde til dei nye einingane. Spesielt var det mange som uttrykte voner for at fylkeskommunen skulle utviklast som *regionalpolitisk aktør*; at han skulle bere meir preg av å vere samfunnsutviklar og mindre preg av å vere tenesteleverandør. For det andre, i forlenginga av dette,

⁴⁵ NOU 1974:53, *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*.

⁴⁶ NOU 1972:13, *Valg av fylkesting*.

⁴⁷ For ein slik gjennomgang, sjå m.a. kap. 5 i Flo, Yngve 2015: *For byfolk og bønder 1940–2015. Rogaland fylkeskommunes historie*, band II. Fagbokforlaget.

handla det om å finne ei anna og vidare geografisk ramme: Talet på fylkeskommunar burde reduserast. Ynsket om å skape færre og større fylkeskommunar (gjerne omtala, etter europeisk mønster, som «regionar») botna i førestellinga om at storleiken i seg sjølv gav organisatoriske stordriftsfordelar og større politisk makt og gjennomslagskraft, men òg at dei noverande og framtidige oppgåvene best vart løyste innanfor større geografiske område. Oppgåvefordelingsutvalet understreka til dømes i 2000 at den eksisterande fylkesstrukturen ikkje innebar regionar der det var naturleg å sjå næringsliv, busetnadsmønster og samferdslestruktur i samanheng.⁴⁸ Ein annan viktig faktor var at statlege etatar i større og større grad hadde frigjort seg frå fylkesramma, og hadde valt andre og skreddarsydde prinsipp for inndeling av distriktsapparata sine. Dette skapte utfordringar for samhandling «på tvers» på mellomnivået i styringsverket, og medverka til å styrkje førestellinga om at den tradisjonelle fylkesstrukturen representerte noko «forelda».

Innebar den fornya merksemda kring den fylkeskommunale strukturen også fornya merksemd kring dei rikspolitiske valdistrikta? Vi finn visse tilløp til diskusjon. Eit nytt vallovutval under leiing av fylkesmann Sigbjørn Johnsen vart sett ned i 1997, og arbeidet vart følgd opp av ein proposisjon og framlegg til endringar i vallova våren 2002.⁴⁹ Utvalet viste til debatten om organisering av det politisk-administrative mellomnivået, og slo fast at talet på valdistrikt uansett burde haldast på same nivå, altså 19. « ... *det [er] (...) fullt mulig å ha en annen inndeling av valgkretsene, enn de administrative enheter i regioner,*» skreiv utvalet, og argumenterte mellom anna med at Finnmark lett kunne ende opp utan stortingsrepresentantar i ei valordning med ein større nordnorsk region og eit visst innslag av personval.⁵⁰ Denne måten å tenkje på var ikkje Kommunaldepartementet samd i. Det poengterte i proposisjonen tvert imot at eventuelle endringar i fylkesstrukturen kunne gje «*grunn til å vurdere*» ei justering i valdistriktsinndelinga. «*Det kan synes naturlig og hensiktsmessig å knytte antall valgdistrikter (og antall utjevningsmandater) ikke bare til geografiske enheter, men også til administrative enheter.*»⁵¹ I eit avisintervju med Aftenposten hausten 2004 utdjupa kommunalminister Erna Solberg (H) behovet for slikt samanfall. På dette tidspunktet hadde både Distriktskommisjonen og interesseorganisasjonen KS nyleg gjort framlegg om ei inndeling i høvesvis fem til åtte og sju regionar (fylkeskommunar). Solberg åtvvara mot å gjere slike endringar utan samstundes å endre stortingsdistrikta. «*Hvis man beholder de gamle valgkretsene, vil partiene organisere seg etter disse gamle fylkesgrensene. Da vil man få den maktkampen man i dag har mellom ulike fylkeskommuner, internt i det nye organet. Da vil det bli veldig ustabil (...).*»⁵²

⁴⁸ NOU 2000:22, *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*

⁴⁹ NOU 2001:3, *Velgere, valgordning, valgte*, jf. Ot. prp. nr. 45, 2001–02.

⁵⁰ NOU 2001: 3, s. 79–80.

⁵¹ Ot. prp. nr. 45, 2001–02, s. 86.

⁵² Artikkelen «– Valgkretser må følge nye regiongrenser», *Aftenposten*, 12.10.2004.

Solberg syntest leggje til grunn at manglande samanfall mellom folkevalte regionar og rikspolitisk valdistriktsinndeling ville skape ei eller anna form for «fantomsmerter»; at dei gamle fylka like fullt ville gjere seg gjeldande og føre til øydeleggjande geografisk basert strid internt i dei nye regionale styringsorgana. Men premissen hennar var at partiorganisasjonen ville følgje stortingsvaldistrikta, ikkje dei nye regionane. Det er følgeleg uvisst kva overføringsverdi resonnetet har til dagens situasjon, der partia jamt over allereie synest organisere seg i samsvar med den nye fylkes(kommunale) inndelinga. Det er også viktig å poengtere at utsegna frå Solberg kom i ein situasjon der ho som forkjempar for ein tonivåmodell ikkje ynskte nye folkevalte regionar i det heile. Ho kunne såleis ha strategisk interesse av å framstille ei slik reform som uløseleg knytt til ei grunnlovsending med krav til kvalifisert fleirtal.

I 2005 vart Solberg erstatta av Åslaug Haga (Sp) som kommunalminister, og Haga tok raskt fatt på arbeidet med å førebu ei regionreform, basert på færre og større einingar. Prosjektet stranda på nyåret 2008, mellom anna som følgje av manglande tilslutnad internt i den raudgrøne regjeringa. Men stortingsmeldinga «Regionale fortrinn – regional framtid» frå desember 2006 er likevel særmerkt, som eit sjeldan døme på eit policydokument som drøftar samanhengen mellom regional styringsstruktur og representasjonsordning og rikspolitisk valdistriktsinndeling.

Stortingsmeldinga skisserte ulike moglege inndelingsprinsipp for regionane, mellom anna ein «mellommodell» som ikkje avveik mykje frå dei eksisterande fylka, og ein «landsdelsmodell» som femna om to eller fleire eksisterande fylke. Ein viktig føremon med den siste modellen, var at den gav rom til å oppretthalde fylka som valdistrikt ved eit regionval – og dermed også ved stortingsval. Sagt med andre ord, dette var ei løysing som gav høve til å realisere ei regionreform, utan å måtte endre dei grunnlovsdefinerte stortingsvaldistrikta, og samstundes utan å bryte opp samanfallet mellom eit rikspolitisk og regionpolitisk demos. I meldinga vart det understreka at regjeringa prinsipielt ynskte samanfall mellom valdistriktsinndelinga ved regiontingsval og ved stortingsval. Dette var ein fordel for veljarane, og betra vilkåra for «*politisk samhandling*» – ein type interaksjon som ikkje vart spesifisert eller utdjupa i dokumentet. Å oppretthalde fylka som valdistrikt verna om ein «*godt befestet*» identitet knytt til dei eksisterande fylka; inndelinga hadde «*lange historiske røtter og tradisjoner, og velgerne er vant til å forholde seg til nettopp denne inndelingen i andre sammenhenger enn valg*». Fylkesstrukturen sikra ein god balanse for fordeling av mandat mellom ulike delar av landet ved stortingsval, og innebar dessutan at både næringsliv og frivillig sektor kunne sleppe å endre organisasjonsstruktur for å oppretthalde kontakt med det regionale nivået. Ein modell som innebar oppsplitting av eksisterande valdistrikt hadde motsvarande negative effektar, særleg om ein fall ned på ein modell med ulike valdistrikt ved region- og stortingsval. Dette vart framstilt som eit alt for kraftig brot med det gamle og lite føremålstenleg, mellom anna fordi modellen innebar at ein måtte konstruere «*nye regionidentiteter*».⁵³

⁵³ St. meld. nr. 12, 2006–07. Valordninga vert diskutert i kap. 7, direkte sitat er henta frå s. 80, 81 og 89.

Regionreforma til Åslaug Haga gjekk på eit nederlag i 2008. Men ei ny regionreform fekk altså grønt lys frå Stortinget sommaren 2017, og denne inneber at talet på fylke og fylkeskommunar skal reduserast frå 19 til 11. Det er verd å merke seg at ingen einingar vert oppsplitta gjennom regionreforma, og at ingen av dei nye fylkesgrensene vil gå gjennom etablerte valdistrikt ved fylkestings- og stortingsval.⁵⁴ Regjerings- og samarbeidspartia var på førehand samde om at spørsmålet om distriktsinndeling ved stortingsval ikkje skulle endrast gjennom reforma, og eventuelt kunne «*vurderes gjennom en bred offentlig utredning*».⁵⁵ Men som konstatert i innleiinga, vert det frå ulikt hald uttrykt forventningar om at valdistrikta må endrast så raskt som råd og korrespondere med den nye fylkesstrukturen. Det har mellom anna vore lagt vekt på at dei politiske partia i stor grad har organisert seg eller er i ferd med å organisere seg i samsvar med den nye fylkesstrukturen, og at det vert vanskeleg for partia å organisere arbeidet i to eller tre valdistrikt i 2021, spesielt etter at dei nye fylka har røysta som éi samla eining ved fylkestingsvalet i 2019.⁵⁶

I det nye stortinget som vart valt i september 2017 fanst det ikkje fleirtal for å avlyse regionreforma som heilskap eller for å «reversere» einskilte av dei vedtekne samanslåingane av fylkeskommunar. Dei krevjande institusjonelle fusjonsprosessane er allereie i gang, og andre organisasjonar og einingar er altså allereie i ferd med å tilpasse seg den nye strukturen. Dess tettare integrerte dei nye einingane vert, dess vanskelegare vert det i praksis å gjere ytterlegare endringar i fylkeskommunestrukturen.

Det er like fullt eit par forhold ved regionreforma som er spesielt verd å merke seg når det gjeld koplingar til eventuelle endringar i den rikspolitiske valordninga: Regionreforma manifesterte seg i fyrste rekkje som ei «geografi-reform» og ein institusjonell fusjon, men sommaren 2018 er det framleis mykje vi ikkje veit om dei nye einingane. Det gjeld mellom anna kor stor makt og mynde fylkeskommunane skal ha – i kva grad ambisjonen om overføring av statlege oppgåver og ansvar vil bli realisert⁵⁷ – og om innbyggjarane vil kjenne eigarskap og knyte identiteten sin til dei nye fylka og fylkeskommunane. Både desse elementa kan verke inn på det saklege behovet;

⁵⁴ Unntaket er dei justeringar av fylkesgrenser som skjer som følgje av *kommunereforma* og samanslåinga av kommunar frå to ulike fylke.

⁵⁵ «Kommunereformen fortsetter», avtale av 22.2.2017, underteikna av Helge André Njåstad (Frp), Frank Jenssen og Ingjerd Schou (H), Geir Toskedal (KrF) og André Skjelstad (V), her henta frå venstre.no.

⁵⁶ Sjø m.a. utsegner av leiar i nye Trøndelag Arbeidarparti, Anne Mevassvik i «*Vi må operere med to lister og vi må nominere fra to deler av fylket, mens partiene er en organisasjon hvor vi jobber som et fylkesparti. (...) At Trøndelag blir to valgdistrikt i 2021 kompliserer det hele for oss som har slått sammen fylkespartiene (...)*»; og utsegner av dåverande stortingsrepresentant Sveinung Rotevatn (V): «*Det vil være rart å skulle smale partiene og drive valgkamp i nye regionting i 2019 og så gå tilbake til de gamle fylkeskretsene i 2021.*». Henta frå høvesvis artiklane «Klager på at Trøndelag må deles i to valgdistrikt» (*Adresseavisen*, 14.2.2017) og «Valgloven skal moderniseres» (*Kommunal Rapport*, 6.4.2017)

⁵⁷ Eit ekspertutval under leiing av professor Terje P. Hagen vart sett ned av KMD våren 2017 med mandat «*å vurdere overføring av ytterligere oppgaver og ansvar fra staten til de nye fylkeskommunene, med oppmerksomhet mot ansvar, oppgaver og myndighet som støtter opp under fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle*». Rapporten frå utvalet vart levert i februar 2018 (mandatet er sitert etter samandrag, s. 9).

kva som er å vinne (og å tape) ved å knyte stortingsvaldistrikta til dei nye fylka som geografisk ramme.

Dinest må det konstaterast at den politiske oppslutnaden om og legitimiteten til reforma ikkje er så sterk som fleirtalsvedtaka kunne tenkjast vitne om. Regionreforma vart boren fram av ei regjering utgått frå Høgre og Framstegspartiet, to parti som lenge har hatt preferansar for ein tonivåmodell, og då etter krav frå dei to støttepartia i stortingsssesjonen 2013–17, Venstre og Kristeleg Folkeparti. Dei høgrepertia har lojalt slutta opp om reforma på nasjonalt plan, men framstående talspersonar har likevel ikkje lagt skjul på at dette var ei reform dei vart pressa til å gjennomføre, og at hjartet bankar for ein tonivåmodell.⁵⁸ I dei raudgrøne opposisjonspartia på Stortinget har regionreforma, trass i at partia lokalt gjerne har vore pådrivarar for samanslåing i overleggingar fylkeskommunar imellom, fått hard medfart.⁵⁹ Dei konkrete samanslåingane av fylkeskommunane har dels kome til gjennom samtalar fylkeskommunane imellom, dels gjennom stortingsvedtak i tilfelle der ein lokalt ikkje kom til semje. Fleire av dei konkrete samanslåingane, og framfor alt samanslåinga av Troms og Finnmark, har skapt splid.

Alt i alt må ein nøkternt kunne konstatere at det institusjonelle grunnlaget for fylkeskommunen framleis er omstridd, og at det mellom anna ikkje er gjeve at den geografiske strukturen som no er vedteken vil «stå seg». Større eller mindre endringar kan kome under andre politiske føresetnader, og då i prinsippet vedtekne med knappast mogleg fleirtal i Stortinget. Det er ikkje utenkelig, om ein på modellerer stortingsvaldistrikta kring fylkeskommunen, at ein i ettertid vil oppdage at viktige føresetnader har endra seg eller at forventningar ikkje vert innfridde.

Storleik og heilskap, institusjonelle knutepunkt og særne lokale føresetnader

Som fleire gonger konstatert, har motiva som har lege til grunn for inndelinga av valdistrikt ved stortingsval opp gjennom tidene ikkje vore så enkle å få auge på. Dei er implisitte eller «sjølv-sagte», og spørsmål knytt til avgrensing kjem heilt i skuggen av andre og politisk meir brennbare avvegingar. Eit gjennomgåande trekk er likevel at «historia» eller «tradisjonen» ofte vert lyfta fram som eit viktig argument. Ein kunne kanskje mistenkje at slike argument botnar i ein over-

⁵⁸ «... jeg har ikke gått i tog for regionreformen. (...) Det er jo slik regjeringspartiene ikke hadde flertall, og ikke har flertall. (...) ... dette er et barn av stortingsforhandlinger», sa kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland (H) i mai 2018. Helge André Njåstad (Frp), som leia kommunalkomiteen då regionreforma vart vedteken, konstaterte rett etter vedtaket at Framstegspartiet i alle år hadde vore imot regionnivået. «Tallet på fylkeskommuner blir halvert. Vi er mot fylkeskommuner, men det er bedre med 10 enn 19», sa han. Sjå intervju med Mæland i artikkelen «– Har ikke gått i tog for regionreformen», *Plan* nr. 1/2018, og utsegner av Njåstad i artikkelen «Vil rydde opp etter de blå», *Klassekampen*, 9.6.2017.

⁵⁹ M.a. har partileiar Jonas Gahr Støre (Ap) fleire gonger omtala reforma som eit «makkverk». Sjå t.d. artiklane «Støre: Regionreformen er et makkverk» (*Dagsavisen* 11.10.2017) og «– Bruk stemmeretten! Jeg ville stemt nei» (*Finnmark Dagblad*, 7. mai 2018).

driven pietet for «slik ting fungerte før», men dei er nok meir substansielle enn som så: Kontinuiteten og stabiliteten er i seg sjølv ein ressurs; det handlar om at kvart einskild distrikt i seg sjølv er eller etterkvart vert forstått som eit naturleg fellesskap, og at distriktsinndelinga som heilskap gjev ei føreseieleg ramme kring stortingsvala. *Legitimitet* frå veljarane vert såleis eit nøkkelord, og i ein norsk samanheng er det opplagt at denne på eitt eller anna vis hentar næring frå tilknyttinga til fylket. Utfordringa ved dagens situasjon er at det ikkje er sjølv sagt kva slags løysing som best representerer «historia» eller «tradisjonen». Både hovudløysingar, å *endre* og *ikkje endre* valdistrikta, representerer i ein viss forstand ein kontinuitet, og i ein viss forstand eit brot.

Med historisk basert «tilknytting til fylket» kan ein leggje størst vekt på det vi kan kalle det institusjonelle fellesskapet, fyrst og fremst koplinga til fylkeskommunen, men også andre delar av samfunns- og organisasjonslivet som strukturerer seg etter fylkesgrensa. I så tilfelle tilseier «historia» at ein skal endre valdistriktsinndelinga i samsvar med det som vert den nye, formelle fylkesinndelinga; då vil det representere eit historisk brot om ein held fast ved dei gamle valdistrikta. Men nettopp fordi fylkesstrukturen har vore så stabil, kan det vere at oppfatninga av kva som er naturlege grunneiningar i det rikspolitiske valsystemet er i sterkast knytt til det etablerte. Det er *folket* og i og for seg *territoriet* som fyrst og fremst konstituerer fellesskapet, ikkje dei institusjonelle rammene og koplingane. Resonnert på denne måten, tilseier «historia» at ein bør halde fast ved eksisterande valdistriktsinndeling; å tilpasse seg dei nye fylkesgrensene ville då representere det historisk brotet.

Å finne ei høveleg valdistriktsinndeling, handlar om langt meir enn kvar grensene skal gå. Alle justeringar har konsekvensar for korleis valsystemet fungerer som heilskap, og det er såleis ikkje berre legitimt, men også heilt nødvendig at distriktsinndelinga dels vert diskutert uavhengig av korleis det politisk-administrative systemet er utforma og særskilte lokale forhold. Talet på og vektinga mellom valdistrikt har store innverknader på systemet som heilskap. Eit valsystem med 11 valdistrikt fungerer ulikt frå eit valsystem med 19 valdistrikt, og gjev mellom anna gjennom den innebygde utjamnande effekten grunnlag for å spørje om ein i det heile treng mekanismar for partipolitisk utjamning distrikta imellom. Og som alltid elles, vil det sannsynlegvis vise seg at det er uråd å diskutere valsystem på eit «reint prinsipielt» grunnlag. Politikarar har til alle tider vore opptekne av kven som vil tene og kven som vil tape ved justeringar av systemet. Kva som er «godt» og kva «som er «gale», kan knappast diskuteras uavhengig av ein normativ målestokk og strategiske interesser. Eit system med færre og større distrikt vil truleg innebære at fleire stortingskomitear er representerte på dei einskilde benkane. Dette kan kanskje innebære at benken samla sett er betre i stand til å ivareta eit heilskapleg ansvar overfor valdistriktet, og vert ein meir attraktiv kanal for lobbyisme/aksess inn til rikspolitikken. Eit valsystem med færre valdistrikt og fleire tilgjengelege mandat i kvar av krinsane vil sannsynlegvis òg gjere det enklare for dei små partia å få direktemandat – her under også for nye parti å få fotfeste.

I tillegg til slike ålmenne vurderingar knytt til storleiken på valdistrikta, er det opplagt at det er naudsynt å diskutere det saklege behovet for å kople det rikspolitiske valsystemet til fylkeskommunen. På bygdene har det vore eit samanfall mellom fylket som valdistrikt og fylket som kommunalt fellesskap heilt tilbake til formannskapslovene. Når det gjeld byane, er dette samanfallet i den store historiske samanheng mykje nyare (om enn det har fungert i over eit halvt hundreår, sidan 1964) og dette kan nok ha medverka til at «fylket» ålment er ei mindre viktig referanseramme der enn på bygdene.

Som allereie poengtert, er det fleire som uttrykkjer ei klår forventning om at det må vere eit samanfall mellom valdistriktet og det fylkeskommunale fellesskapet, men det er ikkje alltid så enkelt å fange nøyaktig kva gevinsten ligg i. (Spor av) argument kan like fullt koplast saman og grupperast på følgjande måte:

- a) Eit samanfall gjev eit praktisk og oversikteleg system, mellom anna for veljarane, som då er del av same demos (og til dels relaterer til dei same politikarane/kandidatane) både ved fylkestingsval og stortingsval, og for partiorganisasjonane, som då vil vere strukturert både kring fylkespolitikken og rikspolitikken, noko som mellom anna er viktig i nominasjonssamanheng.
- b) Koplingspunktet mellom fylkes- og rikspolitikken gjev visse synergieffektar. Ved tette samband mellom ein lokalpolitisk elite og andre aktørar frå fylket på den eine sida og fylkesbenken på Stortinget på den andre sida, oppstår arenaer eller kanalar for å definere og vidareformidle «fylkets krav» inn i rikspolitikken.
- c) Ved manglande samanfall vert fylkeskommunen som politisk fellesskap og identitetsfellesskap skadelidande. Ved ein ny fylkeskommune sett saman av to tidlegare fylke som får halde fram som rikspolitiske valdistrikt, kan ein tenkje seg at distriktsinteresser får forsterka eller forlenga liv, og verkar øydeleggjande på samhaldet. Faren for å få politikarar som ikkje er interesserte i fylket som heilskap, vert større. For å byggje nye politiske fellesskap og fylkesidentitetar er det viktig at ein fjernar spora av dei gamle.

Problemet er her naturlegvis å vurdere kva som er realitetane bak dei ulike motiva, og kor stor vekt ein eventuelt skal leggje på verdien eit samanfall og farane ved eit manglande samanfall. Vil norske veljarar reelt verte forvirra om valdistrikt ved stortingsval og fylkestingsval er ulike? Vil fylkeslaga i partia reelt ha vanskar med å engasjere seg i to eller fleire nominasjonsprosessar og «distriktsvalkampar»? Vert koplinga mellom lokale behov og rikspolitikken reelt dårlegare om samanfallet i valdistrikt forsvinn? Diverre finst det ikkje forskning som kan gjev oss gode svar på slike spørsmål. Eit politisk ordskifte om slike tema kan likevel hjelpe oss eit stykke på veg til å finne svara.

Til sjuande og sist må avvegingane munne ut i konkrete vurderingar, knytt til det faktiske politisk-geografiske landskapet. Alternativa synest i utgangspunktet berre vere to: å halde fast ved

eksisterande valdistriksinndeling, eller å justere valdistriksinndelinga i samsvar med den nye fylkesinndelinga. Men regionreforma inneber sju ulike fylkessamanslåingar, og ulike former for mellomløysingar kan vere tenkjelege. Tilhøva kan av ulike grunnar liggje betre til rette for samanslåing av valdistrikt i nokre konstellasjonar enn i andre. Ser ein til den norske tradisjonen, har argument knytt til samanfall og motsetnader i interesser, i økonomiske, sosiale og kulturelle føresetnader stått sentralt ved vurdering av kva som er ei fornuftig inndeling i valdistrikt. At fylka i ein eller annan forstand vert oppfatta som ulike (spesielt om det finst ein juniorpartnar som har behov for eitt eller anna slags «vern» mot seniorpartnar, mellom anna knytt til føresetnadene for å nå fram i nominasjonsprosessane til partia), kan ut frå denne logikken tilseie at ein held fast ved eksisterande valdistrikt. Argumentet om at fylke som er oppsplitta som valdistrikt undergrev det som var intensjonane ved regionreforma, kan også snuast på hovudet: I tilfella der regionreforma har møtt motstand, kan nettopp det at dei gamle fylka vert vidareført som valdistrikt verke forsonande, og bidra til å betre føresetnadene for samarbeid.