**Notat – Styringsform Finnmark fylkeskommune**

I 2023 gjennomføres valg til fylkesting og kommuner, og Kommunal- og distriktsdepartementet vil gjennom fastsettelse av forskrifter legge til rette for at valg til og konstituering av nytt fylkesting i Finnmark fylkeskommune kan gjennomføres som om vedtatt deling av Troms og Finnmark fylke allerede er iverksatt. I tråd med KDDs utkast til forskrift om gjennomføring av deling av Troms og Finnmark fylke til Troms fylke og Finnmark fylke § 3 vil fylkesordfører i Troms og Finnmark kalle inn til Finnmark fylkestings konstituerende møte i løpet av oktober 2023.

Fra Finnmark fylkestings konstituerende møte fatter organet beslutninger på vegne av Finnmark fylkeskommune i tråd med kommuneloven § 5-3. I tråd med nevnte forskrift tar Finnmark fylkesting stilling til styreform for fylkeskommunen i det konstituerende møtet.

**Rammer for politisk organisering av Finnmark fylkeskommune**

Kommuneloven setter rammene for politisk organisering og styringsform for Finnmark fylkeskommune. Dette gjelder både hvilke folkevalgte organer og andre kommunale organer som kan og skal opprettes, og rammer knyttet til de ulike organenes sammensetning og mulige fullmakter. Vedlagt notatet følger oversikt over rammene kommuneloven setter for oppretting av folkevalgte og andre kommunale organer i fylkeskommunen. Vedlegget gir også en oversikt over folkevalgte organer som er opprettet i Troms og Finnmark fylkeskommune.

**Antall medlemmer i Finnmark fylkesting vil fastsettes i nevnte delingsforskrift. Av utkast til forskrift § 2 følger det at Finnmark fylkesting skal ha 35 medlemmer, dette i tråd med Troms og Finnmark fylkestings vedtak i sak 62/22.**

Innføring av parlamentarisk styreform er regulert i kommuneloven § 10-1, som fastsetter at fylkestinget selv vedtar innføring av parlamentarisme med **minimum 2/3 av de avgitte stemmene.** Dette må være vedtatt og satt i verk senest 1. januar i det andre hele året av valgperioden.

En forutsetning for innføring av parlamentarisk styreform etter kommuneloven § 10-1 annet ledd er at det forrige fylkestinget har votert over forslag om dette før 1. januar siste år i valgperioden.

I forbindelse med deling av Troms og Finnmark fylkeskommune vil Kommunal- og distriktsdepartementet gjennom fastsetting av delingsforskriften legge til rette for at nye Finnmark fylkesting selv fritt kan ta stilling til og vedta parlamentarisk styreform for fylkeskommunen i det konstituerende møtet, uten å være avhengig av en forutgående behandling i nåværende fylkesting. I utkast til forskrift om gjennomføring av deling av Troms og Finnmark fylke til Troms fylke og Finnmark fylke § 10 gjøres det derfor unntak fra kravet i kommuneloven § 10-1 annet ledd om forutgående behandling for å ivareta dette.

**Rapport fra underutvalg politisk styringsform – fellesnemndas sak 38/19**

I forbindelse med sammenslåingen av Troms og Finnmark fylkeskommune oppnevnte fellesnemnda for Troms og Finnmark et eget underutvalg for politisk styreform i sak 15/19. Underutvalget var bredt sammensatt med medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Rødt, og fikk følgende mandat av fellesnemnda:

*«Underutvalget skal avklare hvilke prinsipper som skal legges til grunn for den politiske styringen i en organisasjon som har ledelsesfunksjoner i ulike deler av det nye fylket.*

*Underutvalget må utrede begge styringsformene.*

*Utredningen må inneholde en gjennomgang av ulike modeller for praktisering av både formannskapsmodellen og parlamentarisme, herunder en analyse av fullmakter og andre verktøy for samordning.»*

Underutvalget for politisk styringsform leverte sin rapport til behandling i fellesnemnda juni 2019, i sak 38/19. Rapporten følger vedlagt dette notatet.

Rapporten gir en presentasjon og vurdering knyttet til styringsmodellene. Herunder presenteres hovedelementene i kommunelovens rammer knyttet til politisk organisering og styringsmodell, i tillegg til at Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommunes erfaringer med styringsmodell redegjøres for. Vedlagte rapport gjengir de viktigste funnene i Universitetet i Nordland sin rapport *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv* (UiN-rapport nr. 4/2014).

**I forkant av sammenslåingen av Troms og Finnmark fylkeskommune hadde Troms fylkeskommune hatt parlamentarisk styringsmodell siden 2002. Finnmark fylkeskommune har alltid vært styrt etter formannskapsmodellen, i litt ulike varianter**. I perioden fra 1996-2014 ble det praktisert en modell som hentet elementer fra den parlamentariske modellen. Modellen innebar blant annet at kommunedirektøren ikke hadde innstillingsrett i saker til folkevalgte organ, det var leder av de enkelte hovedutvalg (kalt «fylkesråd») som avga innstilling. Fra 2014 og frem til sammenslåingen med Troms ble det praktisert en mer rendyrket formannskapsmodell.

Når det gjelder formannskapsmodell som styringsform trekker rapporten blant annet frem følgende forhold:

* En konsensusorientert modell, som legger til rette for dialog og kompromisser på tvers av partiene
* Modellen gir et skarpt skille mellom folkevalgte og administrasjonen, der kommunedirektøren leder administrasjonen og har lovfestet myndighet og ansvar
* Fylkesutvalget som det utøvende organ avspeiler partienes relative representasjon i fylkestinget, sitter hele valgperioden og kan ikke stilles til ansvar av fylkestinget

Når det gjelder parlamentarisk styringsform trekker rapporten blant annet frem følgende forhold:

* Bygger på et prinsipp om at et politisk flertall styrer relativt ubundet av mindretallet
* Et klarere skille mellom partiene i posisjon og opposisjon forventes
* Ansvaret for politikken overfor folkevalgte og befolkningen tydeliggjøres
* Fylkesrådet er det utøvende organet, organet er politisk ansvarlig overfor og avhengig av tillitt fra fylkestinget
* Fylkesrådet erstatter kommunedirektør, tar over styring av administrasjonen

I underutvalgets rapport pekes delegasjoner på som et sentralt verktøy uavhengig av valgt styringsmodell. Rapporten viser til at det i en parlamentarisk styringsform er en forutsetning at delegasjonene fra fylkestinget er vide nok til å underbygge autonomi og styringsdyktighet hos fylkesrådet. I en formannskapsstyrt fylkeskommune er delegasjoner en forutsetning for at det folkevalgte nivået kan fordype seg i mer overordnede og prinsipielle saker. Delegasjonsreglement vedtatt i tidligere Finnmark fylkesting og i Troms og Finnmark fylkesting legges ved til informasjon.

**Styringsform i andre kommuner og fylkeskommuner**

Oslo kommune har vært styrt etter parlamentarisk modell siden 1986, hjemlet i et unntak i kommuneloven. Gjennom endringer i kommuneloven i 1992 ble det åpnet for at kommuner og fylkeskommuner kunne velge styringsform selv.

Kommunal parlamentarisme ble innført i Bergen kommune i 2000 og i Tromsø kommune i 2011. Tromsø kommune gikk tilbake til formanskapsmodell i 2016. Nordland fylkeskommune har hatt parlamentarisk styreform fra 1999. I 2003 fulgte Troms, Hedmark og Nord-Trøndelag etter.

Trøndelag (tidligere Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag) valgte formannskapsmodell som politisk styringsform ved sammenslåingen i 2018. Da flere andre fylkeskommuner ble slått sammen fra 2020 valgte Innlandet (tidligere Hedmark og Oppland) også formannskapsmodell mens Viken (tidligere Østfold, Buskerud og Akershus) valgte parlamentarisk styringsform.

I tillegg til Oslo, som er både kommune og fylkeskommune, har tre av 10 fylkeskommuner parlamentarisk styringsform i dag: Viken, Troms og Finnmark og Nordland. Viken behandlet sak om styringsform i fylkestinget i juni 2022 og legger opp til at Østfold og Buskerud går tilbake til formannskapsmodell, mens Akershus fortsetter med parlamentarisme. Dette er ikke et bindende vedtak, da det er de nye fylkestingene som beslutter styringsform høsten 2023. Viken har likevel behandlet en slik sak for å sikre legitimitet for den videre politiske prosessen og for å sikre at den administrative organiseringen gjøres i tråd med hva som er politisk ønskelig.

Av kommunene er det i dag Oslo og Bergen som har parlamentarisk styringsform.

**Kostnader**

Forskning og erfaringer peker på at parlamentarisk styringsform har et forhøyet kostnadsnivå knyttet til politisk styring enn formannskapsmodellen. De forhøyede kostnadene er i hovedsak knyttet til godtgjøring til fylkesråder, lønn til politiske rådgivere og aktiviteten til fylkesrådene.

I underutvalgets rapport til fellesnemnda fremkommer det av kostra-rapporteringer innenfor området politisk styring (godtgjøringer til folkevalgte, reiseutgifter og utgifter til møtevirksomhet og kontordrift) **at fylkene med parlamentarisk styringsform har høyere totale netto driftsutgifter på området enn fylkene med formannskapsmodell.**

I underutvalgets rapport presenteres følgende oversikt over totale netto driftsutgifter knyttet til politisk styring i Nordland (parlamentarisme), Troms (parlamentarisme) og Finnmark (formannskapsmodell).



Rapporten gjør ytterligere sammenligninger av netto driftsutgifter knyttet til politisk styring i fylker med og uten parlamentarisme. I figuren under er det Nordland, Nord-Trøndelag, Troms og Hedmark som var fylkene med parlamentarisk styreform i angitt periode.



Figurene gir et bilde av at totale netto driftsutgifter knyttet til politisk styring er høyere i fylker med parlamentarisk styreform. Figurene gir samtidig et bilde av kostnader til politisk styring også varierer i fylker med parlamentarisk styreform. I 2017 brukte Nordland 50,5 millioner kroner til politisk styring. Rapporterte kostnader innenfor samme område var 27,1 millioner kroner mindre i Hedmark og 21,9 millioner kroner mindre i Troms i 2017.

Kostnader for fylkesrådet i Troms og Finnmark i perioden 2020-2022 fordelt på hovedposter viser at størstedelen av fylkesrådets kostnader er til lønn, inklusive sosiale kostnader. Det har også vært kostnader til reise og opphold, tjenesteboliger for fylkesrådet, kjøp av varer og tjenester og overføringer og tilskudd til andre.



**Vurdering**

Fylkesdirektørens vurdering er at underutvalgets erfaringer fra både parlamentarisk styringsform i Troms og formannskapsmodell i Finnmark i hovedsak løfter frem de samme særpreg/kjennetegn ved styringsformene som presenteres i Universitetet i Nordlands rapport fra 2014, samt erfaringer fra Troms og Finnmark fylkeskommune fra 2020 til dags dato.

Fylkesdirektøren finner likevel at kommuneloven og øvrige rammer gir nye Finnmark fylkesting et betydelig handlingsrom med tanke på å tilpasse både styringsform og politisk organisering for øvrig på en måte som er **tilpasset Finnmark sitt særpreg, politiske bilde og økonomiske rammer.** Dette underbygges også av vurderinger gjort av underutvalg for politisk styringsform i 2019, som peker på den fleksibiliteten som ligger i begge styringsformer.

Etter fylkesdirektørens vurdering er ikke valg av politisk styringsform alene avgjørende for dialog, kompromisser og samhandling mellom de politiske partiene. Vel så viktig vil det være å se på hvordan politisk nivå organiseres, graden av delegasjoner til både utvalg og administrasjon og hvordan det legges til rette for at også opposisjonen skal ha tilfredsstillende “arbeidsvilkår”.

Når det gjelder kostnadsbildet peker også underutvalgets rapport på at politisk aktivitet genererer kostander. Det vil imidlertid være opp til Finnmark fylkesting å etablere den politiske organiseringen i fylket, eksempelvis med tanke på hvor **stort fylkesrådet skal være i en parlamentarisk modell** eller hvilke eventuelle utvalg og komiteer det er hensiktsmessig å etablere for nye Finnmark fylkeskommune uavhengig av styringsform. Slik kostra-tallene presentert i underutvalgets rapport viser er det også betydelige variasjoner i kostnadsnivået i parlamentarisk styrte fylkeskommuner. Det er videre mulig å redusere kostnader knyttet til reiseaktivitet ved bruk av fjernmøter, som dagens organisasjon har opparbeidet seg betydelig erfaring med som følge av koronapandemien.

I vurdering av styringsform kan det også være relevant å legge vekt på hvordan det kan legges til rette for god samhandling med andre fylkeskommuner på aktuelle samarbeidsarenaer. I samarbeid mellom fylkeskommunene i nord i forkant av sammenslåingen var Finnmark fylkeskommune ofte representert av en ikke-politisk leder for fylkeskommunal administrasjon på ulike arenaer, i motsetning til parlamentarisk styrte Troms og Nordland. Ulik styringsform var en utfordring i samarbeidet.

I den grad sammenheng mellom politisk nivå og den fylkeskommunale administrasjon har relevans i vurdering av styringsform, har den administrative organisasjonen i Finnmark gjennom en lengre omstillingsprosess kjennskap til og kompetanse om arbeid i begge styringsformer**. I Troms og Finnmark fylkestings vedtak om administrativ organisering i nye Finnmark fylkeskommune er parlamentarisk styringsform lagt til grunn for utarbeidelse av organisasjonskartet i og med at det er den styringsformen vi har i dag.** Troms og Finnmark fylkestings vedtak i saken følger vedlagt.