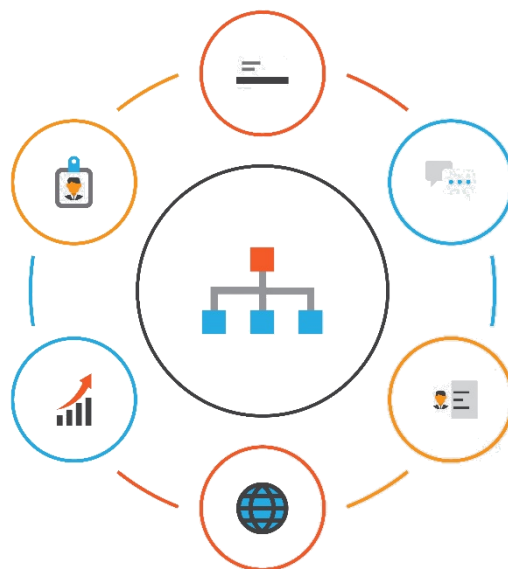


Rapport 13:2024

# Parlamentarisme eller formannskapsmodell?

Utredning av politisk styringsform for Nordland fylkeskommune



**Jan Erik Grindheim**

**Ingvild Misje**

**Jostein Ryssevik**



Jan Erik Grindheim, Ingvild Misje og Jostein Ryssevik

# Parlamentarisme eller formannskapsmodell?

UTREDNING AV POLITISK STYRINGSFORM FOR NORDLAND FYLKESKOMMUNE

---

Ideas2evidence rapport 13:2024



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2024

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, september 2024

ISBN 978-82-8441-052-4

# Forord

---

Denne rapporten er en oppfølging av fylkestinget i Nordland sitt vedtak om å utarbeide en objektiv fremstilling av en parlamentarisk og formannskapsbasert styringsmodell for fylkeskommunen (FT-sak 218/2023). Oppdraget er gjennomført av ideas2evidence.

Målet med utredningen var å synliggjøre fordeler og ulemper ved den parlamentariske styringsformen og formannskapsmodellen, og å belyse mulige konsekvenser av å endre styringsform i Nordland fra parlamentarisme til formannskapsmodell.

Det har ikke vært en del av oppdraget å komme med en anbefaling om valg av styringsform, men å foreslå tiltak som kan gjennomføres for å forbedre de to modellene og redusere ulempene de eventuelt medfører.

Den viktigste datakilden har vært intervjuer med folkevalgt og administrativ ledelse i fem norske fylkeskommuner. Ved siden av åtte informanter fra Nordland, er det fire informanter fra hver av fylkene Akershus, Innlandet, Trøndelag og Troms. Vi vil rette en stor takk til disse personene, som har vist oss tillit ved å dele sine erfaringer med oss. Intervjuene har gitt et innholdsrikt og spennende datamateriale for en grundig analyse av Nordland fylkeskommunes målsetning med oppdraget.

Vi vil i den forbindelse også rette en stor takk til Nordland fylkeskommune for et spennende oppdrag og svært godt samarbeid gjennom hele utredningsløpet. Vi håper at denne rapporten kommer til nytte i den videre prosessen med valg av styringsform for fylkeskommunen.

Bergen og Oslo,

September 2024



# Innhold

---

<b>Kapittel 1: Introduksjon .....</b>	<b>10</b>
Bakgrunn for oppdraget.....	10
Metoder og data .....	12
Utredningens tematiske oppbygging .....	13
Oppsummering og konklusjoner .....	13
<b>Kapittel 2: Organisatorisk oppbygning .....</b>	<b>17</b>
Lovfesting av det kommunale selvstyret.....	17
Den politiske strukturen i formannskapsmodellen .....	18
Den politiske strukturen i parlamentarismen .....	18
Forskjeller og likheter mellom de to modellene .....	19
Erfaringer fra Nordland og referansefylkene .....	21
Tiltak som kan forbedre modellene .....	23
Konklusjon.....	24
<b>Kapittel 3: Konsensus og konkurranse.....</b>	<b>25</b>
Idealmodellene .....	25
Erfaringer fra Nordland og referansefylkene .....	26
Tiltak som kan forbedre modellene .....	28
Konklusjon.....	30
<b>Kapittel 4: Politikk og fag .....</b>	<b>31</b>
Idealmodellene .....	31
Erfaringer fra Nordland og referansefylkene .....	32
Tiltak som kan forbedre modellene .....	35
Konklusjon.....	37
<b>Kapittel 5: Effektivitet og helhetlig styring.....</b>	<b>38</b>
Idealmodellene .....	38
Erfaringer fra Nordland og referansefylkene .....	38
Tiltak som kan forbedre modellene .....	40
Konklusjon.....	41

<b>Kapittel 6: Organisatoriske og økonomiske konsekvenser.....</b>	<b>43</b>
Organisatoriske konsekvenser .....	43
Utgifter til politisk styring og administrasjon .....	47
Økonomiske konsekvenser .....	50
Konklusjon.....	54
<b>Litteratur .....</b>	<b>56</b>



# Kapittel 1: Introduksjon

---

*I dette kapittelet gjør vi rede for bakgrunnen for oppdraget og hvilke metoder og datakilder vi har benyttet oss av. Vi gir også en presentasjon av rapportens struktur og en overordnet oppsummering av hovedfunnene i rapporten.*

## Bakgrunn for oppdraget

---

Da Nordland som den første fylkeskommunen i Norge innførte parlamentarisme i 1999, var spørsmålet om valg av politisk styringsform grundig utredet. Dokumentet «Parlamentarisk modell for Nordland fylkeskommune» (FT-sak 94/99) viser en god forståelse av de viktigste forskjellene mellom en formannskapsmodell og en parlamentarisk modell generelt, samtidig som det gir et klart og konsist uttrykk for hvilke prinsipper som skulle legges til grunn for et konkret valg mellom de to modellene for Nordland.

I dokumentet framheves det at målsettingene med å innføre en parlamentarisk styringsform i Nordland fylkeskommune, var å:

- 1) klargjøre og rendyrke det politiske ansvaret,
- 2) styrke den folkevalgte styringen, og
- 3) tydeliggjøre de politiske skillelinjene.

Samtidig ble det trukket frem tre faktorer som krevde spesiell oppmerksomhet for at den parlamentariske styringsmodellen skulle kunne fungere best mulig:

- 1) arbeidsvilkårene for opposisjonen,
- 2) skillet mellom politikk og administrasjon, og
- 3) administrasjonens faglige integritet.

Bakgrunnen for dette utredningsoppdraget er en forespørsel fra Nordland fylkeskommune om å «utarbeide en objektiv fremstilling og sammenligning» av de to styringsmodellene for å se om en endring fra dagens parlamentariske modell til formannskapsmodell vil kunne «styrke det lokale selvstyret og gi fylkesdemokratiet et løft». Utredningsoppdraget er en oppfølging av fylkestingets vedtak i FT-sak 218/2023.

Med utgangspunkt i oppdragsbeskrivelsen, har vi i denne utredningen:

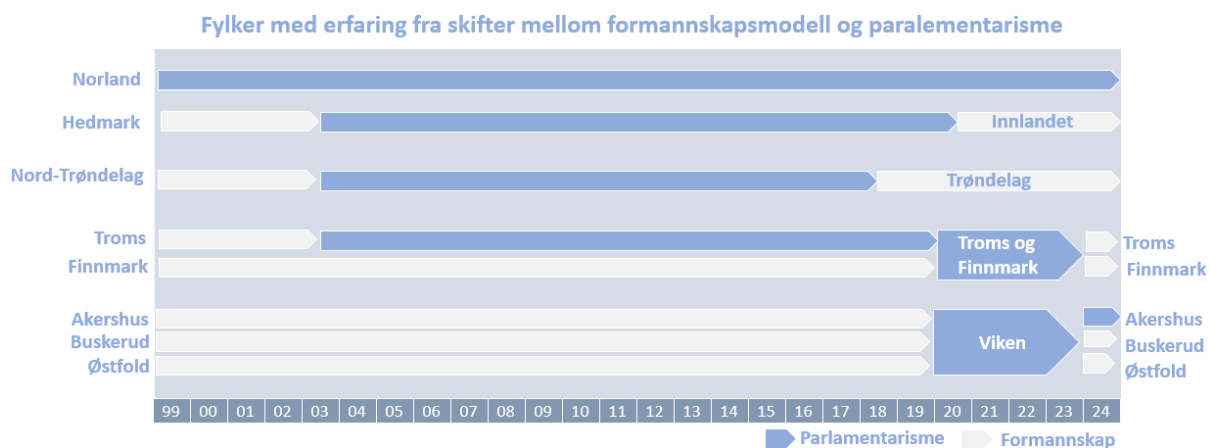
- ◆ beskrevet likheter og forskjeller mellom de to politiske styringsformenes lovmessig forankring og hvordan de fungerer i praksis, spesielt med hensyn til det politiske ansvaret og hvordan dette fordeles,
- ◆ synliggjort fordeler og ulemper ved de to styringsformene, herunder hvilke handlingsrom de to modellene gir for politikk og administrasjon,
- ◆ utredet mulige politiske, administrative og økonomiske konsekvenser av en eventuell gjeninnføring av formannskapsmodellen i Nordland fylkeskommune, og
- ◆ gitt forslag om tiltak som kan gjennomføres for å forbedre de to modellene og redusere ulempene de eventuelt medfører.

I beskrivelsen av oppdraget fremgikk det at utredningen skulle baseres på en sammenligning av erfaringer fra Nordland og andre fylkeskommuner som har hatt begge styringsformene, herunder politiske, administrative og økonomiske konsekvenser av de to styringsformene og hvilken måloppnåelse de har ført til i de forskjellige tilfellene. Dette har vi hatt som utgangspunkt for våre analyser.

## Begrenset erfaring med fylkeskommunal parlamentarisme i Norge

På fylkeskommunalt nivå hadde inntil nylig Troms og Finnmark samt Viken en parlamentarisk styringsform i tillegg til Nordland. Men da Viken fylkeskommune 1. januar 2024 ble oppdelt i de gamle fylkeskommunene Akershus, Buskerud og Østfold, var det bare Akershus som valgte å videreføre den parlamentariske modellen. Med oppsplittingen av Troms og Finnmark fra samme dato, gikk Troms tilbake til formannskapsmodellen etter 20 år med parlamentarisme og fikk følge av Finnmark i valg av styringsform. Det betyr at det i dag kun er Akershus og Nordland som har parlamentarisme på fylkeskommunalt nivå. Hedmark og Nord-Trøndelag innførte parlamentarisme i 2003, men da Nord- og Sør-Trøndelag ble slått sammen til ett fylke 1. januar 2018 ble formannskapsmodellen valgt og da Hedmark og Oppland ble til Innlandet 1. januar 2020 skjedde det samme der. Denne utviklingen er oppsummert i figur 1.1.

Figur 1.1: Norske fylker med erfaring fra formannskapsmodell og parlamentarisk modell.



Utenom Nordland fylkeskommune er det altså syv fylker som på forskjellige måter har byttet mellom de to grunnmodellene siden 1999 og frem til i dag. Det er viktig å merke seg at gjeninnføringen av formannskapsmodell i alle disse tilfellene skyldtes sammenslåinger eller oppløsninger av fylker i forbindelse med [regionreformen](#). Det betyr at dersom Nordland skulle velge å gå tilbake til formannskapsmodellen, vil det være første gang at dette skjer i Norge uten at det er knyttet til en sammenslåing eller oppløsning av tidligere fylker.

Det er også tre byer i Norge som i dag har en parlamentarisk styringsform på kommunalt nivå, mens de øvrige 354 kommunene er styrt etter formannskapsprinsippet. De tre er Oslo, som har hatt dette siden 1986, Bergen, som innførte det i 2000, og Trondheim, som innførte det 13. juni 2024. I tillegg hadde Tromsø kommune parlamentarisme i perioden 2011-2015.

## Metoder og data

---

I arbeidet med denne utredningen har vi benyttet en rekke ulike informasjonskilder og data samlet inn spesielt for dette formålet:

- 1) utredninger og rapporter som er gjennomført tidligere for Nordland fylkeskommune og de fire øvrige fylkeskommunene vi har undersøkt, samt to utredninger basert på dybdeintervjuer gjennomført av ideas2evidence i 2022 om en mulig overgang fra formannskapsmodell til parlamentarisme i Kristiansand kommune og Stavanger kommune,
- 2) skriftlig dokumentasjon av erfaringer i de fem fylkeskommunenes politiske og administrative miljøer, og
- 3) dybdeintervjuer med 8 sentrale politikere og administrativt ansatte i Nordland fylkeskommune samt 16 sentrale politikere og administrativt ansatte i de fylkeskommunene vi sammenligner Nordland med.

Gitt at det som nevnt over er få fylkeskommuner og kommuner som har erfaring med en parlamentarisk styringsform, er det empiriske grunnlaget for å diskutere hvorvidt Nordland fylkeskommune eventuelt bør skifte politisk styringsform svært begrenset. I utredningen har vi valgt å se nærmere på fire andre fylker: Akershus, Innlandet, Trøndelag og Troms. Begrunnelsen for disse valgene er som følger:

**Akershus** er per i dag det eneste fylke med parlamentarisme i tillegg til Nordland og det har derfor vært naturlig for oss å gå nærmere inn på deres erfaringer og hvorfor de valgte å fortsette med denne modellen etter at Viken fylke ble oppløst.

**Innlandet** ble valgt som referansefylke fordi det her var to fylker med forskjellig styringsmodell som ble slått sammen til ett med regionreformen i 2020, og hvor Hedmarks parlamentariske modell ble forlatt til fordel for Opplands formannskapsmodell. Vi ville gjerne undersøke hvilke erfaringer politikere og administrativt ansatte i det nye fylket eventuelt kunne ha med begge styringsmodellene, og hvorfor den ene ble valgt fremfor den andre når sammenslåingen var et faktum.

Da **Trøndelag** ble etablert gjennom en sammenslåing av Nord- og Sør-Trøndelag i 2018, gikk også Nord-Trøndelag bort fra parlamentarisme, som de hadde hatt siden 2003. Det har vært arbeidet for å gjeninnføre parlamentarismen i det sammenslåtte fylket, men dette ble stemt ned i oktober 2023. Vi ville gjerne få et innblikk i hvilke argumenter som ble trukket frem for en eventuelt slik gjeninnføring, og hvilke erfaringer som i så fall kunne trekkes for Nordland fylkeskommune av denne prosessen.

**Troms** fylke ble valgt fordi de etter tyve år med parlamentarisme valgte å gå bort fra denne styringsformen etter tre år i fellesskap med Finnmark. Flertallspartiene bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre, KrF og MDG klarte ikke å oppnå to-tredjetalls flertall for at parlamentarismen skulle beholdes i Troms. Det at et så bredt flertall av de politiske partiene ikke klarte å få gjennomslag for sitt syn i dette spørsmålet, var en viktig grunn til at Troms var et av fylkene som ble valgt for en sammenlignende analyse med Nordland i denne utredningen.

I sammenheng med denne utredningen, er det viktig å være klar over at de erfaringer og vurderinger våre intervjuobjekter har delt med oss, kan være farget av at de siste årenes endringer i styringsform alle har sitt opphav i regionreformen og i sammenslåinger eller oppdelinger av fylker. Dette betyr at

endringene av styringsform har skjedd parallelt med andre dyptgripende omorganiseringsprosesser. Det kan derfor ha vært vanskelig å skille det ene fra det andre.

## Utredningens tematiske oppbygging

---

Utredningen er delt i fem kapitler. Hvert av de fem kapitlene består av tre deler. I første del presenterer vi de **grunnleggende prinsippene** for de to styringsmodellene og hvordan de er lovmessig forankret. I del to diskuterer vi hvordan de to modellene **fungerer i praksis** med utgangspunkt i våre dokumentanalyser og dybdeintervjuer. Og i del tre foreslår vi, med utgangspunkt i hva våre informanter fremholder, hva som vil kunne **fungere bedre** ved eventuelle endringer i de to modellene.

Temaene for de fem kapitlene er:

- ◆ Organisatorisk oppbygging
- ◆ Konsensus og konkurranse
- ◆ Politikk og fag
- ◆ Effektivitet og helhetlig styring
- ◆ Organisatoriske og økonomiske konsekvenser

I diskusjonen rundt mulige endringer har vi etter ønske fra oppdragsgiver vært spesielt opptatt av å diskutere hvordan de to modellene kan fremme målet om å «sikre at både posisjon og opposisjon får tilgang til informasjon, administrativ støtte og handlingsrom til å gjennomføre gode prosesser og politisk arbeid med sakene» og å analysere «mulige kostnadsreducerende tiltak som følge av styringsmodellene».

## Oppsummering og konklusjoner

---

I det følgende presenterer vi de viktigste perspektivene og funnene fra de fem kapitlene.

### Kapittel 2: Organisatorisk oppbygging

- ◆ Kommuneloven åpner for to modeller for styring av norske fylkeskommuner: formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsformen.
- ◆ Formannskapsmodellen er basert på en idé om samarbeid og konsensus på tvers av politiske skillelinjer, og at mindretallet tas med i politiske beslutningsprosesser. Fylkeskommunedirektøren innstiller saker til politisk behandling i denne modellen.
- ◆ Den parlamentariske modellen er basert på en idé om konkurranse mellom forskjellige interesser langs politiske skillelinjer, og at mindretallet fungerer som opposisjon mot en styringsdyktig posisjon. Fylkesrådet er øverste ansvarlig for den fylkeskommunale administrasjonen og innstiller saker til politisk behandling.
- ◆ Alle norske fylkeskommuner unntatt Nordland og Akershus blir i dag styrt etter formannskapsmodellen. Av norske kommuner, er det kun Bergen, Oslo og Trondheim som blir styrt etter den parlamentariske modellen.
- ◆ Innføringen av en parlamentarisk styringsmodell i Nordland fylkeskommune ble godt utredet før dette skjedde i 1999. Forutsetningene som den gangen ble lagt til grunn, har blitt fulgt opp over tid.

- ◆ For at den valgte styringsmodellen skal kunne fungere i praksis, er det en forutsetning at de som skal arbeide innenfor modellen på politisk og administrativ side, kjenner godt til hva modellen går ut på.
- ◆ Tiltak som kan forbedre hvordan styringsmodellene fungerer i praksis er:
  - at retningslinjene som modellen bygger på i form av delegasjonsregelverk og ansvarslinjer er tydelige,
  - at det legges vekt på å øke forståelsen for og bevisstheten rundt konsekvensene av valg av styringsmodell, og
  - at det sørges for god forankring av den valgte styringsmodellen.

## Kapittel 3: Konsensus og konkurranse

- ◆ Det overordnede målet i formannskapsmodellen er å fremme konsensus og maktdeling mellom de politiske partiene som er representert i fylkestinget. Dette kan medføre at ansvarslinjene blir kompliserte.
- ◆ Det overordnede målet i den parlamentariske modellen er å oppnå et styringsdyktig politisk flertall. Styringsformen legger opp til konsentrasjon av makt på færre hender, og forventningen er derfor at det blir enklere å plassere politisk ansvar.
- ◆ Flere av våre informanter mener at de politiske skillelinjene kommer klarere frem overfor velgerne i den parlamentariske modellen. Likevel er det ingen studier som viser at dette fører til økt valgdeltakelse.
- ◆ I Nordland fylkeskommune har den parlamentariske modellen gitt styringsdyktige flertall over tid, mens opposisjonen har vært henvist til å arbeide aktivt for å vinne neste valg.
- ◆ Opposisjonen har uttrykt frustrasjon over at de ikke har fått gjennomslag for sine saker i stor nok grad.
- ◆ Hvis politikerne i Nordland beholder parlamentarismen som styringsform, bør de arbeide frem en forståelse av opposisjons rolle som like viktig for modellens funksjonalitet, som at den fremmer et styringsdyktig flertall.
- ◆ I den parlamentariske modellen må opposisjonen være i stand til å holde posisjonen ansvarlig, og dette krever at de har tilstrekkelig tilgang til informasjon og kapasitet til å behandle denne informasjonen. Samtidig er det opp til partiene i opposisjon å benytte seg av de mulighetene som finnes.
- ◆ Tiltak som kan forbedre den parlamentariske styringsmodellen og styrke opposisjonskulturen i Nordland er:
  - og arbeide for økt opplæring og rolleforståelse som kan bidra til å utvikle og styrke opposisjonens muligheter og kapasitet til å utøve sin rolle i det parlamentariske systemet,
  - å inkludere opposisjonen i de politiske beslutningsprosessene,
  - å legge til rette for at så mange møter som loven tillater, også i fylkesrådet, er åpne for presse og publikum, og
  - å styrke komiteenes funksjon som politiske verksteder.

## Kapittel 4: Politikk og fag

- ◆ Et av flere mål med kommuneloven av 2018, var å etablere et tydeligere skille mellom administrasjonen og de folkevalgte, på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.
- ◆ I formannskapsmodellen innstiller fylkesdirektøren saker til politisk behandling og har overordnet ansvar for administrasjonen. Administrasjonen fungerer dermed som en rådgiver for fylkesdirektøren.
- ◆ I den parlamentariske modellen innstiller fylkesrådet saker til politiske behandling og har et overordnet ansvar for administrasjonen og de enkelte fylkeskommunale direktørene. Administrasjonen fungerer dermed som en rådgiver for fylkesrådet.
- ◆ Uansett modell gjelder de samme reglene for fylkesadministrasjonens utrednings- og iverksettelsesplikt. I utredningsarbeidet skal administrasjonen tjene alle partiene like godt.
- ◆ Handlingsrommet for hva som er politikk versus administrasjon varierer mellom forskjellige politikkområder. Administrasjonen har i oppgave å bistå politikerne med å forstå når et politisk handlingsrom er uutnyttet eller kanskje overutnyttet.
- ◆ I formannskapsmodellen er det mindre rom for politisk involvering i prosessen frem til en sak blir fremlagt, enn hva tilfellet er i den parlamentariske modellen. Tilhengerne av formannskapsmodellen mener at dette fremmer en faglig forsvarlighet. Tilhengerne av parlamentarismen mener at den folkevalgte innflytelsen over beslutningsprosessen bør økes.
- ◆ Informantene opplever at skillet mellom politikk og administrasjon ikke alltid er like lett å opprettholde, uansett modell.
- ◆ Tiltak for å hindre at de to nivåene går ut over sitt myndighetsområde handler om:
  - å reddykke og formalisere skillet mellom politikk og administrasjon, og
  - å øke bevisstheten rundt et sett grunnleggende prinsipper for god offentlig forvaltning.

## Kapittel 5: Effektivitet og helhetlig styring

- ◆ Det eksisterer en forventning om at den parlamentariske modellen legger til rette for en mer effektiv styring av fylkeskommunens virksomhet. Tilsvarende skal formannskapsmodellen i større grad være rettet mot å sikre en mer helhetlig styring.
- ◆ Våre analyser tyder ikke på at det er noen grunnleggende motsetning mellom effektivitet og helhet i styringen av den fylkeskommunale virksomheten i noen av modellene, eller at den ene modellen nødvendigvis ivaretar effektivitet eller helhetlig styring bedre enn den andre.
- ◆ I stedet er politisk kultur og administrative prinsipper av betydning for disse forholdene.
- ◆ Mens politikerne ønsker seg raske og gode saksbehandlingsrutiner fra administrasjonens side, ønsker administrasjonen seg et noe større mandat å styre ut fra, men også økt myndighet til å reelt kunne utnytte dette mandatet.
- ◆ Til syvende og sist ligger det politiske ansvaret til grunn for fylkeskommunens virksomhet i begge modeller. Et forbedringstiltak vil være:
  - å klargjøre, vektlegge og styrke det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet.

## Kapittel 6: Organisatoriske og økonomiske konsekvenser

- ◆ En overgang til formannskapsmodellen vil endre den politiske og administrative organiseringen av Nordland fylkeskommune.

- ◆ De største organisatoriske endringene i en overgang til formannskapsmodellen, er at fylkesrådet blir erstattet av et fylkesutvalg, at fylkesordføreren får en større politisk rolle og at administrasjonens øverste leder er en fylkesdirektør.
- ◆ Fullmakter, ansvarslinjer og arbeidsformer må vedtas av fylkestinget og avklares i delegasjonsreglement.
- ◆ Som et grovt estimat, mener vi at det er grunn til å tro at besparelsene ved en overgang til formannskapsmodellen vil ligge et sted mellom 0-5 millioner kroner per år. Dette er en beskjeden sum sammenliknet med fylkeskommunenes totale politiske og administrative kostnader.
- ◆ Valgene som tas om organisatorisk utforming, berører hva de to styringsformene koster.
- ◆ Ved en innføring av formannskapsmodellen, er dette blant spørsmålene som fylkestinget må vurdere:
  - Skal kapasiteten hos fylkesordfører styrkes?
  - Hvordan skal sentrale verv, som å være medlem i fylkesutvalget, godtgjøres?
  - Bør frikjøpsordningene for fylkestingsrepresentanter reduseres?
- ◆ En diskusjon om kostnadsreducerende tiltak, må ses opp mot hvilken kapasitet de folkevalgte skal ha til å gjøre politisk arbeid.

# Kapittel 2: Organisatorisk oppbygning

---

*I kapittel 2 ser vi på de to styringsmodellenes utgangspunkt i kommuneloven av 2018. Vi gjør først rede for de grunnleggende trekkene ved formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen, og sammenligner forskjeller og likheter mellom dem. Deretter diskuterer vi hvilke erfaringer Nordland fylkeskommune og referansefylkene har hatt med de to styringsformene. Til slutt i kapittelet kommer vi med noen forslag til hva som kan gjøres for at modellene skal fungere best mulig i praksis.*

## Lovfesting av det kommunale selvstyret

---

**Formannskapsmodellen** har vært, og blir fremdeles sett på, som hovedmodellen for det kommunale og fylkeskommunale selvstyret i Norge. Men med den nye kommuneloven i 2018 ble det gjort endringer i regelverket som skulle styrke fylkestingets og kommunestyrets rolle og ivareta mindretallets interesser i fylkeskommunenes og kommunenes politiske organer på best mulig måte.

Målet med endringene var blant annet å styrke muligheten for kommunene og fylkeskommunene til å ta avgjørelser på eget **initiativ** og med medfølgende **ansvar**. Det ble etablert et mer **avklart skille** mellom staten og det kommunale styringsnivået, men også mellom lokalpolitikere og den lokale administrasjonen og mellom kommuneloven og ulike særlover om kommunenes virksomhet (NOU, 2016, s.4; Fimreite og Flo, 2017; Stokstad, 2019).

Kommunelovens mål om å etablere et tydeligere skille mellom administrasjonen og de folkevalgte i kommunen og fylkeskommunen medførte presiseringer om **kommunedirektørens utrednings- og iverksettelsesplikt** i kommuneloven § 13-1, uavhengig av styringsmodell. Det vil blant annet si at utredninger skal gi et «faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, og at iverksettingen skal skje uten ugrunnet opphold». I tillegg presiserer loven at «folkevalgte organers føringer og instruksjoner for kommunedirektørens arbeid skal skje i form av vedtak» (Stokstad, 2019, ikke paginert).

Samtidig ble det vanskeligere for kommunene og fylkeskommunene å innføre **parlamentarisme**. Ifølge den nye kommuneloven må dette nå skje med 2/3 flertall.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dessuten sier kommuneloven § 10-1, annet ledd, at skal et 2/3 vedtak om innføring av parlamentarisme gjennomføres, må det forrige kommunestyret eller fylkestinget ha votert over et forslag om å innføre parlamentarisk styringsform før 1.1 i siste år av valgperioden. Men det kreves ikke at forslaget oppnår flertall. Videre heter det i paragrafens tredje ledd at ny styreform må være vedtatt og satt i verk senest 1.1 i det andre hele året av valgperioden. Kommunestyret eller fylkestinget kan selv vedta å avvikle parlamentarisk styreform med alminnelig flertall, mens reglene i andre og tredje ledd gjelder på tilsvarende måte når parlamentarisk styreform skal avvikles.



## Den politiske strukturen i formannskapsmodellen

---

I formannskapsmodellen er det et grunnleggende prinsipp at politiske beslutninger skjer i **kollegiale organer** som er sammensatt slik at de representerer forskjellige partier og grupperinger etter deres styrke i fylkestinget.

Målet med en slik organisering er å skape et politisk beslutningsorgan hvor både flertallet og mindretallet blant de politiske partiene i kommunen og fylkeskommunen er med på å bestemme, og hvor partienes oppslutning blant velgerne gjenspeiles i lederverv i kommunale og fylkeskommunale styrever, råd og utvalg (se for eksempel kommuneloven § 5-1).

I formannskapsstyrte fylkeskommuner er **fylkestinget** det øverste organet og fylkeskommunens overordnede myndighet. Her fatter de folkevalgte vedtak om budsjett og fylkeskommunale planer. Men fylkestinget kan også delegere vedtaksmyndighet til «andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov», som det heter i kommuneloven § 5-3, tredje ledd.

**Fylkesutvalget** blir valgt av fylkestinget og skal ha minst fem medlemmer. Fylkesutvalgets funksjon er i første rekke å være saksforbereder for fylkestinget, men fylkesutvalget kan også behandle hastesaker og saker som er delegert av fylkestinget.

**Fylkesordføreren** (eller varaordfører) leder møtene i fylkestinget og fylkesutvalget og blir valgt av fylkestinget blant fylkesutvalgets medlemmer ved begynnelsen av valgperioden. Fylkesordføreren er rettslig representant for fylkeskommunen og underskriver på fylkeskommunens vegne, hvis ikke myndigheten er tildelt andre organer (kommuneloven § 9-1). Fylkesordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle fylkeskommunale organer, men bare møte- og talerett i kontrollutvalget og bare stemmerett i organer der ordføreren er valgt medlem (kommuneloven § 9-4).

## Den politiske strukturen i parlamentarismen

---

Den parlamentariske modellen har som mål å fremme etableringen av **styringsdyktige regjeringalternativer** i situasjoner hvor det ideelt sett er to partier som kjemper om den politiske makten, og hvor denne er forankret i et flertall i den folkevalgte forsamlingen.

Det betyr i prinsippet at etter et valg «tar vinneren alt». Dette gir en situasjon med en **posisjon** og **opposisjon**, hvor opposisjonen ikke skal være involvert i de politiske beslutningsprosessene, slik tilfellet er i formannskapsmodellen. Opposisjonen er i stedet henvist til å arbeide politisk aktivt utenfor disse prosessene for å vinne neste valg (Cheibub og Rasch, 2022).

Det utøvende organet i parlamentarisk styrte fylkeskommuner er det som i kommuneloven § 5-1c heter **fylkesråd**. I Akershus og Nordland, som er de eneste fylkene med parlamentarisme per i dag, må fylkesrådet ha fylkestingets tillit for å kunne styre. Hvis ikke, må fylkesrådet gå av, uansett om det er midt i en valgperiode. Det skjer enten ved at fylkesrådet blir felt av fylkestinget gjennom et **mistillitsforslag**, eller selv velger å gå av gjennom å stille det som kalles et **kabinettspørsmål**. Dette tilsvarer forholdet mellom Stortinget og Regjeringen på nasjonalt nivå.

I den parlamentariske styringsmodellen har **fylkestinget** overordnet vedtaksmyndighet i budsjettsaker og vedtak av planer og andre overordnede tiltak i fylkeskommunen, mens fylkesrådet fungerer som

saksforberedende organ og iverksetter av politiske vedtak gjort av fylkestinget. Fylkesrådet blir ledet av en **fylkesrådsleder**. Vedkommende har møte- og talerett i andre fylkeskommunale organer, men kan la øvrige medlemmer av fylkesrådet utøve denne retten på sine vegne.

I et parlamentarisk system faller **fylkesordføreren** rolle som leder for fylkesutvalget bort, selv om fylkesordføreren fortsatt leder fylkestingsmøtene og er fylkeskommunens fremste folkevalgte representant. Samtidig får fylkesordføreren en ny rolle når et fylkesråd må erstattes med et nytt i en parlamentarisk modell. I en slik situasjon må fylkesordføreren gjøre sonderinger om et mulig flertall for å kunne gi en fylkesrådslederkandidat i oppdrag å danne et nytt fylkesråd.

Medlemmer av fylkesrådet har møte- og talerett i organer som behandler saker under deres ansvarsområde. Men ifølge kommuneloven § 10-3 gjelder ikke dette for fylkesrådsleder eller de enkelte fylkesrådene i kontrollutvalget, eller når fylkestingets organer behandler saker om organisering av fylkestinget eller fylkesrådets organers virksomhet.

Et viktig element i den parlamentariske styringsmodellen er, ifølge kommuneloven § 10-6, at fylkesrådet selv kan opprette **politiske stillinger** som er knyttet til rådet eller medlemmer av rådet. Dette er stillinger som kan sammenlignes med politiske rådgivere på nasjonalt nivå. De som blir ansatt i slike stillinger, må fratre øvrige fylkeskommunale verv i ansettelsesperioden.

## Forskjeller og likheter mellom de to modellene

---

For å forstå prinsippene som ligger til grunn for de to modellene, kan vi basere oss på teoretiske idealmodeller. I praksis fungerer de to modellene sjeldent fullt ut slik de er tenkt, men det er noen grunnleggende forskjeller mellom dem.

**Formannskapsmodellen** er basert på:

- ◆ en idé om samarbeid og konsensus på tvers av politiske skillelinjer,
- ◆ at mindretallet tas med i de politiske beslutningsprosessene, og
- ◆ at det er fylkeskommunedirektøren som innstiller saker til politisk behandling.

**Den parlamentariske modellen** er basert på:

- ◆ en idé om konkurranse mellom forskjellige interesser langs politiske skillelinjer,
- ◆ at mindretallet fungerer som opposisjon mot et styringsdyktig flertall i posisjon, og
- ◆ at det er fylkesråden, som øverste ansvarlig for fylkesrådsavdelingen, som innstiller saker til politisk behandling.

Professor Hans Petter Saxi (2018) har pekt på fem formelle forskjeller på det han kaller formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati i kommunene. Disse er gjengitt i en litt forkortet og omskrevet versjon i tabell 2.1, med søkelys på hvordan dette kan se ut på fylkeskommunalt nivå.

Tabell 2.1: Forskjeller mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk styringsform

	FORMANNSKAPSMODELL	PARLAMENTARISK MODELL
Valg til utøvende organ	Proporsjonalt sammensatt med utgangspunkt i fylkestinget	Basert på flertallsvalg og et styringsdyktig grunnlag i fylkestinget
Sammensetningen av utøvende organ	Representantene valgt med utgangspunkt i fylkestinget	Representantene kan også velges eksternt og er ikke direkte folkevalgt
Det utøvende organets ansvar overfor folkevalgte	Fylkesutvalget sitter trygt mellom kommunevalgene hvert fjerde år	Fylkesrådet kan stilles til ansvar av fylkestinget ved mistillitsforslag, og selv stille kabinettspørsmål
Forholdet mellom politikk og administrasjon	Fylkesdirektøren innstiller saker til politisk behandling og har overordnet ansvar for administrasjonen	Fylkesrådet innstiller saker til politisk behandling og har overordnet ansvar for administrasjonen og de enkelte fylkeskommunale direktørene
Fylkesordførers rolle	Fylkesordføreren setter dagsorden og leder møtene i fylkestinget og fylkesutvalget	Fylkesordføreren setter dagsorden og leder møtene i fylkestinget, er fylkets fremste folkevalgte representant og må finne en fylkesrådsleder kandidat med støtte i fylkestinget.

Samtidig som det finnes klare forskjeller mellom de to modellene, er det som vi ser av tabell 2.2 også mange likheter. I begge modellene har de politiske partiene en viktig funksjon. Siden deres styrke i de fylkeskommunale styringsorganene – uavhengig av styringsmodell – er avhengig av velgernes støtte, vil de måtte drive en praktisk politikk som sikrer oppslutning blant velgerne.

Tabell 2.2: Likheter mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk styringsform

	FORMANNSKAPSMODELL	PARLAMENTARISK MODELL
Valg til lovgivende organ er lik	Direkte valgt hvert fjerde år, sammensatt ut fra partienes stemmetall (forholdsvalg)	Direkte valgt hvert fjerde år, sammensatt ut fra partienes stemmetall (forholdsvalg)
De politiske partienes betydning er lik	Partiene stiller lister og driver valgkamp for å vinne velgere, velgerne kan gi personstemmer	Partiene stiller lister og driver valgkamp for å vinne velgere, velgerne kan gi personstemmer
Samarbeid og konsensus	Betydningen av samarbeid og konsensus er sterk, men et flertall og mindretall kan også fremme en form for kvasi-parlamentarisme	Kompromisser og et behov for utvidet/bred støtte for å løse store utfordringer kan fremme samarbeid og konsensus
Konkurransen og interessekonflikter	Politiske skillelinjer og sakseierskap kan fremme konkurranse og motsetninger mellom partiene	Behov for å tiltrekke seg koalisjonspartnere kan fremme samarbeid og konsensus
Forholdet mellom politikk og administrasjon	Fylkesdirektøren innstiller til politiske vedtak, men i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lover, forskrifter og god forvaltningsskikk	Fylkesrådet innstiller til politiske vedtak, men i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lover, forskrifter og god forvaltningsskikk

Det betyr at det også i den formannskapsbaserte modellen kan være konkurranse og interessekonflikter mellom de politiske partiene. Dette kan føre til at det som i formannskapsmodellen kalles flertall og mindretall i praksis vil kunne fungere som en posisjon og opposisjon i de fylkeskommunale styringsorganene på lik linje med i parlamentarisk styrte fylkeskommuner. Lignende trekk finner vi i den parlamentariske modellen, hvor de politiske partiene også må vise velgerne at de kan samarbeide og skape konsensus på tvers av politiske skillelinjer og partigrænser.

## Erfaringer fra Nordland og referansefylkene

En overordnet konklusjon fra intervjuene i referansefylkene, er at en styringsform kan fungere etter hensikten dersom:

- 1) den er **godt forankret** før den innføres, og
- 2) det er en **klar bevissthet** blant politikerne om hva styringsformen er.

Som nevnt innledningsvis, ble innføringen av en parlamentarisk styringsmodell i Nordland fylkeskommune godt utredet før dette skjedde i 1999. I tillegg ble modellen ikke iverksatt før det var et solid flertall i fylkestinget (Saxi, 2019). Vårt inntrykk ut fra det skriftlige materialet vi er blitt forelagt fra fylkesadministrasjonens side og intervjuer vi har gjennomført i Nordland, er også at

forutsetningene som den gangen ble lagt til grunn, har vært **godt fulgt opp over tid** og med jevne mellomrom har styringsformen vært evaluert og diskutert på en åpen og god måte. Vårt inntrykk er også at det hele tiden har vært **gjort tilpasninger** i den parlamentariske styringsmodellen for at den skal fungere best mulig.

Når det likevel, gjentatte ganger, er blitt reist kritikk fra opposisjonen mot den parlamentariske modellen og hvordan den har fungert i Nordland, skyldes nok dette i vesentlig grad at det samme partiet har sittet sammenhengende ved makten fra 1999 til 2023.

Om det nasjonale nivået og parlamentarismen beskrev historikeren Jens Arup Seip i sin tid den lange perioden med flertallsregjeringer fra Arbeiderpartiet etter 1945 som en «ettpartistat», hvor Stortinget «gikk i eksil». Mens posisjonspartiet ifølge Seip hadde «oppsuget all politisk makt, og innforlivet den med seg over lengre tid», ble opposisjonen rammet av en form for politisk fatigue «hvor dens utsikter til å bli regjeringsdyktig er meget små» (Seip, 1963, s. 22-23).

Selv om parallellen ikke bør dras for langt, er det klart at nesten 25 år med sammenhengende fylkeskommunal flertallsparlamentarisme befestet i ett enkelt parti eller partikonstellasjon, har skapt frustrasjon hos opposisjonspartiene og i noen grad farget deres vurderinger av styringsmodellen som sådan. Samtidig er regimeskiftet etter valget i 2023 en illustrasjon på at parlamentarismen fungerer etter hensikten også på fylkesnivå, og at velgernes preferanser til syvende og sist er bestemmende for hvem som skal komme i posisjon. Våre intervjuer kan også tyde på at dette i noen grad har endret vurderingene hos enkelte av de tidligere opposisjonspolitikere.

En noe mer prinsipiell innvending mot parlamentarisme på fylkeskommunalt nivå, er i hvor stor grad fylkeskommunenes politiske handlingsrom er stort nok til å rettferdiggjøre en slik modell. Enkelte av våre informanter er opptatt av dette argumentet, og mener at føringer fra nasjonale myndigheter og EØS-forpliktelser, kombinert med grensdragningen til primærkommunenes ansvarsområder, resulterer i for få politiske saker av ideologisk viktighet. Parlamentarisme forutsetter tross alt at synspunktene i saker på den politiske dagsorden i noen grad er relatert til politiske skillelinjer. En informant sa det slik:

*Det politiske handlingsrommet i en fylkeskommune er dessuten mindre enn i kommunene. Vi er store, men er vi store nok? Er det nok politikk her til å velge ideologiske løsninger? Du får ikke de store debattene politisk. Ta videregående for eksempel. Alle er enige om at de må pusses opp, og så kan det være litt politikk i hva inntakssystemet skal være. I valgkampen dreier det seg likevel mest om skolemat, bind og tamponger. Det politiske handlingsrommet blir litt smått.*

En mulig konsekvens av manglende saker med ideologisk innhold, er som en annen informant vektla: «At politikerne har for lite å gjøre og blander seg for mye inn i administrative forhold». Fra intervjuene med informantene fra Nordland, har vi imidlertid inntrykk av at politikerne her lykkes i å utnytte handlingsrommet som ligger til grunn for det fylkeskommunale selvstyret. Samtidig er forståelsen av hva som ligger i dette handlingsrommet, og i hvilke saker det finnes politikk i, noe flere av våre informanter har påpekt at kontinuerlig må jobbes frem.

## Tiltak som kan forbedre modellene

---

«Skal du ha en modell, må du faktisk følge den», understreket en av informantene vi intervjuet. Dette gjelder for det politiske, så vel som administrative nivået. Dersom ikke de to modellene rendyrkes, kan det oppstå det en av de vi intervjuet kalte «*parallele systemer*» hvor det blir «*rom for å drive motspill*».

Selv om de to styringsmodellene kan utformes på ulike måter, og i mange konkrete tilfeller ikke er så ulike hverandre, er det viktig at politikere og administrativt ansatte har et bevisst forhold til hvilken modell de opererer innenfor og hvilke grunnleggende prinsipper denne modellen bygger på. Flere av våre informanter, både på politisk og administrativ side, forteller at det kan være utfordrende å få god informasjon om hvordan modellene fungerer i praksis. En av informantene sa det slik:

*Kommuneloven er egentlig ikke rigget for parlamentarisme, og i noen sammenhenger er det veldig opp til oss. Støtteapparatene rundt, som KS, er veldig rigget inn mot formannskapsmodellen. Skal du gå over til parlamentarismen, er det ingen håndbok og det er ikke så mange steder å hente råd heller.*

Tilbakemeldingen gjaldt både politisk og administrativt nivå, og ikke minst evnen til å kunne arbeide sammen og forstå hverandres roller i de to styringsmodellene. Vår vurdering er at tiltak som kan bidra til en bedre forståelse og praktisering av modellene, både handler om **hvilke retningslinjer som ligger til grunn**, og **den daglige politiske debatten som bidrar til å belyse disse retningslinjene**.

Hvis dette skal kunne gjennomføres, forutsetter det to ting. For det første at retningslinjene, i form av delegasjonsregelverk, trekker opp alle nødvendige ansvarslinjer. En avklaring av mandat og myndighet, innebærer også at de prosessuelle løpene mellom lovgivende og utøvende organ, og mellom politikk og administrasjon, er avklart.

For det andre må retningslinjene være forankret og forstått av de involverte aktørene. Det krever oppmerksomhet i det daglige. Her bør kommunenes og fylkeskommunenes interesseorganisasjon KS kunne være en god medspiller. Men som en politiker fra et referansefylke påpekte: «*Vi har vært gjennom KS sine opplæringer for folkevalgte, men vi har det ikke i ryggmargen*». I denne sammenheng vil derfor de politiske partiene kunne spille en sentral rolle i bevisstgjøringen og forankringer av den styringsmodellen som velges.

Ifølge våre informanter, både fra denne og tidligere utredninger, er det generelt sett ikke så ofte at utfordringene med de to styringsmodellene diskuteres i praksis. Det er gjennomført flere utrednings- og forskningsprosjekter knyttet til erfaringer med de to modellene, men de enkelte kommunenes og fylkeskommunenes hjemmesider inneholder lite eller ingen informasjon om hvilken modell de styres etter og begrunnelser for dette. For de fylkeskommunene som har endret modell står det heller ikke noe om hvorfor de har gjort dette.

Det faktum at diskusjonen rundt endring av styringsmodell på fylkeskommunalt og kommunalt nivå ofte har kommet opp når partier i lengre perioder har sittet i posisjon eller opposisjon, og gjennom et valg «*plutselig*» opplever en endring, tilsier at det kanskje ikke er nok diskusjon rundt disse spørsmålene i den daglige politiske debatten.

Poenget om et behov for opplæring og bevisstgjøring blir ytterligere aktualisert av en fremtidig generasjonsutfordring, som noen informanter fra Nordland var opptatt av. Mange av de erfarne politikerne og administrativt ansatte vil snart gå ut i pensjon, og mye kompetanse og erfaring med politikk og forvaltning på fylkeskommunalt og kommunalt nivå vil dermed forsvinne.

Relatert til dette, er det stor enighet blant informantene om at personlig egnethet og rolleforståelse er av stor betydning for styringen av fylkeskommunen, som dette sitatet illustrerer:

*Jeg har vært i en fylkeskommune der parlamentarismen fungerte godt, og en der det fungerte mindre godt. Det er nok avhengig av hvem politikerne i modellen er og hvordan de forstår sin rolle. Det gjelder jo å ikke operere som at du er en fast ansatt fylkesråd.*

I forlengelsen av denne diskusjonen, må vi trekke frem det de fleste informantene var opptatt av i denne sammenheng: Argumentet om at hvordan styringsformen fungerer i praksis også er et resultat av den **politiske kulturen** i fylkeskommunen. Dette handler om mellommenneskelige forhold og respekt for hverandres politiske holdninger og behov for å komme frem til omforente løsninger, samtidig som den politiske utviklingen av fylkeskommunen tross alt styres gjennom flertallsavgjørelser uansett styringsmodell. I Nordland fylkeskommune sitt tilfelle, har vi et tydelig inntrykk av at tonen mellom politikerne er vennlig og konstruktiv.

Oppsummert vil vi si at følgende tiltak kan bidra til å forbedre modellene:

- ◆ at retningslinjene som modellen bygger på i form av delegasjonsregelverk og ansvarslinjer er tydelige,
- ◆ at det legges vekt på å øke forståelsen for og bevisstheten rundt konsekvensene av valg av styringsmodell, og
- ◆ at det sørges for god forankring av den valgte styringsmodellen.

## Konklusjon

---

Hovedprinsippet i formannskapsmodellen er at de politiske partiene skal forsøke å samarbeide best mulig, slik at politiske vedtak er et resultat av en kollegial prosess der også mindretallet deltar. Medlemmene i fylkesutvalget sitter trygt gjennom hele fireårsperioden mellom fylkestingsvalgene. Et annet viktig trekk er at fylkesdirektøren innstiller saker til politisk behandling.

Den parlamentariske styringsmodellen baserer seg på et prinsipp om konkurranse mellom politiske partier, fremfor behovet for å komme frem til konsensus. Derfor bør det politiske systemet være organisert slik at det fremmer muligheten for å etablere et politisk flertall, som kan stilles til ansvar for den politikken som blir ført. Fylkesrådet er den øverste lederen av administrasjonen, og innstillingsretten er delegert til hvert av de enkelte fylkesrådene. Videre kan fylkesrådet bli tvunget til å gå av ved et mistillitsforslag fra fylkestinget, og har også mulighet til å stille kabinettforslag.

I praksis fungerer den valgte styringsformen best dersom den er godt forankret før den innføres, og det er en klar bevissthet blant politikere og administrasjonen om hva styringsformen er. Det forutsetter at det er utviklet delegasjonsregelverk og tydelige ansvarslinjer, samt en politisk kultur som ivaretar disse retningslinjene i det daglige. Det er altså ikke nok for en fylkeskommune å erklære at den blir styrt etter den ene eller den andre modellen. De som skal arbeide innenfor modellen på politisk og administrativ side, må vite hvilke prinsipper den bygger på.

# Kapittel 3: Konsensus og konkurranse

---

*I dette kapittelet diskuterer vi hvordan forholdet mellom partiene i posisjon og opposisjon fungerer i den parlamentariske styringsmodellen, og mellom flertall og mindretall i formannskapsmodellen. Vi diskuterer også de mer grunnleggende prinsippene de to modellene bygger på; konsensus i formannskapsmodellen og konkurranse om den politiske makten i parlamentarismen. I beskrivelsene av erfaringer fra Nordland og de andre fylkene vi har sett på, er vi blant annet opptatt av arbeidsforholdene til opposisjonen; i hvor stor grad opposisjonen bringes tidlig nok inn i beslutningsprosessene, har tilgang til den informasjonen de trenger, og tilføres de ressursene som er nødvendig for å føre effektiv en opposisjonspolitikk. Møteoffentlighet og komiteenes rolle i styringssystemet, er andre tema som drøftes.*

## Idealmodellene

---

For å beskrive de to demokratiidealene som formannskapsmodellen og den parlamentariske modellen bygger på, benytter forskningen ofte begrepene **konsensusdemokrati** og **majoritetsdemokrati** (Lijphart, 1999). De idealtypiske modellene er forenklinger av virkeligheten, men er likevel nyttige for å forstå prinsippene som ligger til grunn for de to modellene.

### Konsensus i formannskapsmodellen

Formannskapsmodellen er basert på en idé om «samarbeid og konfliktløsning på tvers av politiske skillelinjer, og sees ofte på som motsatsen til det parlamentariske prinsipp» (Grindheim, 2007, s. 74). Den grunnleggende regelen er at politiske beslutninger skjer i **kollegiale organer**, som er sammensatt slik at de representerer forskjellige partier og grupperinger i fylkestinget etter styrke.

Målet med en slik organisering er å skape et politisk beslutningsorgan – **et fylkesutvalg** - hvor både flertallet og mindretallet blant de politiske partiene i fylkeskommunen er med på å bestemme. Partienes oppslutning blant velgerne blir gjenspeilet i lederverv i fylkeskommunale styrer, råd og utvalg (se for eksempel kommuneloven § 5-1).

Denne styringsmodellen skal ideelt sett fremme **samarbeid** og **konsensus** mellom de politiske partiene.

### Konkurranse i parlamentarismen

I den parlamentariske modellen er **konkurranse** det styrende prinsippet. Målet med en slik organisering er å fremme etableringen av **styringsdyktige regjeringsalternativer**, i situasjoner hvor det ideelt sett er to partier som kjemper om den politiske makten. Makten til fylkesrådet er forankret i en politisk flertallsposisjon, og derfor er bare noen av partiene i fylkestinget representert. Partiene som utgjør mindretallet, vil fungere som en opposisjon.



Dette betyr at det partiet eller de partiene som sammen har oppnådd et politisk flertall i fylkeskommunen, kan fordele politiske posisjoner i fylkeskommunen mellom seg uten å ta hensyn til det politiske mindretallet.

## Erfaringer fra Nordland og referansefylkene

---

I Nordland fylkeskommune har ideen om konkurranse om den politiske makten vært grunnlaget for den parlamentariske modellen som ble innført for 25 år siden. Fra den gang og frem til det siste fylkestingsvalget i 2023 satt Arbeiderpartiet med makten i Nordland. Ap ble også det største partiet ved dette valget, men de mistet flertallet og en borgerlig koalisjon av Høyre, Venstre, FrP og Sp tok over den utøvende makten i fylkesrådet. Den parlamentariske modellen har gitt styringsdyktige flertall over tid, mens opposisjonen har vært henvist til å arbeide aktivt for å vinne neste valg.

### Politiske skillelinjer

Slik sett har den parlamentariske modellen fått virke som den er tenkt. Den politiske makten *skal* i utgangspunktet baseres på en vinnende majoritet. Den teoretiske forventningen er at når makten samles på færre hender, blir det enklere å plassere ansvar. Når skillet mellom hvilke partier som er i posisjon og opposisjon er tydeligere, blir det lettere å se hvilke partier som står bak vedtakene som treffes (Jones, Misje og Kristoffersen, 2022). Dette impliserer at politikerne i fylkesrådet heller *«ikke har noen andre å skyld på, knyttet til det man i realiteten ikke får til»*, slik en av de administrativt ansatte som vi intervjuet, uttrykte det.

Ansvarslinjene er mer kompliserte i konsensusorienterte systemer, der politiske vedtak først og fremst skal være et produkt av diskusjon og bygging av enighet på tvers av skillelinjer (Saglie, Winsvold og Blåka, 2016). En politiker fra en formannskapsstyrt fylkeskommune erfarte nettopp at *«de politiske skillelinjene blir tilslørt i formannskapsmodellen»*.

Med utgangspunkt i erfaringene fra referansefylkene og kommuner vi kjenner fra tidligere utredninger, kan vi likevel se at det også i formannskapsbaserte fylkeskommuner og kommuner kan være konkurranse og interessemotsetninger mellom de politiske partiene. *«Skillelinjene er tross alt politikens kjerne, og det er derfor er utopi å tro at politikk bare skal være konsensus»*, som en av våre informanter vekta.

Flere studier har vist en utvikling mot *«kvasiparlamentarisme»*, der det som tidligere ble referert til som et flertall og et mindretall, i økende grad opererer som en posisjon og en opposisjon (Røiseland, Vabo, Sørensen og Torfing, 2020). Dette gir gjenklang i et sitat fra en av våre informanter:

*Vi gikk brått over til formannskapsmodellen. Premisset om konsensus hviler på alle representanter, men representantene oppfører seg ikke deretter. Det er opposisjon og posisjon som er inndelingen og sjargongen.*

Tilsvarende vet vi at partiene i parlamentarisk styrte fylkeskommuner og kommuner må vise velgerne at de kan samarbeide og skape konsensus på tvers av politiske skillelinjer og partigrænser. Dette er særlig aktuelt når den politiske makten ikke er forankret i en flertallsposisjon.

## Velgerne

Selv om begge styringsformer i praksis kan romme både konkurranse og konsensus, mener flere av våre informanter at de politiske skillelinjene kommer klarere frem overfor velgerne i den parlamentariske modellen. Tydelige skillelinjer bidrar ofte til en vitalisering av demokratiet og til sterkere politisk interesse og engasjement blant velgerne. Dersom målet med en eventuell overgang til en ny styringsmodell i Nordland er å «styrke det lokale selvstyret og gi fylkesdemokratiet et løft», er det kanskje bedre å holde på dagens parlamentariske modell og forbedre denne ut fra de forutsetningene den ble bygget på i 1999.

En politiker i det sittende fylkesrådet i Nordland sa:

*Jeg tror at i en parlamentarisk styringsform er de som sitter i rådet mer kjent. I formannskap er det stort sett fylkesordførere innbyggerne kjenner til. Hos oss er vi nok mer synlige – vi er syv fylkesråder – og jeg tror mange ute i kommunene vet hvem vi er. Vi er mye ute.*

I denne sammenhengen kan det være interessant å se på om parlamentarisme leder til økt valgdeltagelse. En rimelig hypotese kan være at det oppleves som mer meningsfullt og viktig å stemme når politikerne er kjente skikkelser og forskjellene mellom de politiske partiene blir tydeligere (Hagen et al., 1999). Det er imidlertid ingen norske empiriske studier som har funnet en positiv sammenheng mellom parlamentarisme og valgdeltakelsen.

Valgdeltakelsen ved fylkesvalgstingene i Nordland har vært lav, men dette er også tilfelle ved stortingsvalgene, og er slik sett i tråd med de geografiske variasjonene i valgdeltakelse som kan observere over lang tid i Norge. Valgdeltakelsen i Nordland er heller ikke merkbart lavere enn i flere andre fylkeskommuner gjennom de siste fylkestingsvalgene, og avstanden til de andre fylkene er ikke større i fylkestingsvalgene enn i valgene til Stortinget. I fylkestingsvalget i 2023 var valgdeltagelsen i Nordland på bare 53,2 prosent, og kun lavere i Østfold hvor den endte på 50,1 prosent. Men hverken Buskerud eller Innlandet oppnådde mer enn 53,5 prosent, og det var bare i Rogaland og Vestlandet at de fikk 60 prosent (Statistisk sentralbyrå, 2024a).

Det er derfor vanskelig å kunne si noe absolutt om hvorvidt velgernes interesser representeres godt med dagens styringsmodell. Som flere av de vi har intervjuet i Nordland og de andre fylkeskommunene påpeker, er det også viktig å ha med seg at det nok er få velgere som i det hele tatt er opptatt av hvilken modell fylkeskommunen styres etter. For dem er det viktige at «fergen går», som en administrativt ansatt i Nordland sa det.

## Opposisjonens arbeidsvilkår

Vi har konkludert med at den parlamentariske modellen i Nordland har gitt styringsdyktige flertall over tid, og slik sett fungert etter intensjonen. Men i en situasjon hvor et parti har vært ved makten i så mange år som det Ap har vært i Nordland, har opposisjonen likevel uttrykt frustrasjon over at de ikke har fått gjennomslag for sine saker i stor nok grad. Dermed har styringsmodellen mistet noe legitimitet blant politikere som tross alt også er valgt inn for å representere sine velgergrupper.

Selv om maktkonsentrasjon er et avgjørende poeng i parlamentarismen, forutsetter styringsformen at opposisjonen har kapasitet til å holde posisjonen ansvarlig. Opposisjonen må ha tilstrekkelig tilgang til informasjon, og nok kapasitet til å behandle denne informasjonen på lik linje med de som sitter i

posisjon (Saglie mfl., 2016). Opposisjonen, og fylkestinget for øvrig, må altså ha forutsetninger for å utøve politisk tilsyn og kontroll (se særskilte bestemmelser om kontorlokaler og assistanse for fylkestingsmedlemmer i kommuneloven § 10-10).

I fylkestinget i Nordland har opposisjonens arbeidsvilkår vært et tilbakevennende tema som det er jobbet med gjennom flere saker (se for eksempel FT-sak 67/2017, 135/2018 og 125/2019). Forbedringene har handlet om fylkestingets muligheter til å utøve innflytelse i forbindelse med fylkestingssamlingene, men også i tiden mellom disse.

Av særlig betydning er arbeidet som er gjort for å inkludere opposisjonen i saksforberedelsene, i form av tilgang til faglig innsikt og bistand fra administrasjonen. En posisjonspolitiker påpeker at opposisjonen kan henvende seg til fylkesrådet og «få svar på alt». Enkelte informanter modererer dette utsagnet noe, og mener at informasjonstilgangen til en viss grad vil avhenge av den politiske ledelsens holdninger og erfaringer med å legge til rette for dialog.

Likevel er de fleste informantene enige om at opposisjonens arbeidsvilkår over tid har blitt bedre i Nordland, innenfor det mulighetsrommet som finnes i en parlamentarisk modell. Et eksempel er at gruppeledere opplever å bli involvert i en tidligere fase enn før. En opposisjonspolitiker beskrev det slik:

*Vi har hatt en viss dreining i positiv retning. Fylkestingets gruppeledere blir i større grad invitert i gruppemøter og lobbymøter. Særlig hvis det er saker med korte frister, kjøres det gjerne noen runder med gruppelederne først.*

Et annet eksempel er at opposisjonen over tid har fått økte økonomiske ressurser, med midler som eksempelvis kan brukes til å leie inn ekstern assistanse, samt bedre ordninger for frikjøp av fylkestingsrepresentanter. Derimot er opposisjonen ikke tilgodesett med en politisk rådgiver, noe som kunne vært et alternativ til de økonomiske virkemidlene.

## Tiltak som kan forbedre modellene

---

Basert på diskusjonen over, er inntrykket vårt at opposisjonen i Nordland har tilgang til den informasjonen som trengs for å holde posisjonspartiene ansvarlig for sine beslutninger, og at de til en viss grad tas med i de saksforberedende prosessene som fylkesrådet er ansvarlig for. Men det er også opp til partiene i opposisjon å benytte seg av de mulighetene som finnes.

En politiker fra en tidligere parlamentarisk styrt fylkeskommune, viste til erfaringer fra en opposisjon som klarte å ivareta sin rolle som en aktiv og kritisk aktør overfor fylkesrådet:

*Det er opp til opposisjonen å bruke de mulighetene de får i parlamentarismen. Jeg syntes at de i opposisjon i [et tidligere fylke] var gode til å utfordre oss. De stilte oss til veggs og la frem motsatte standpunkter i de tilfellene de hadde det. Jeg tror det ble tydelig for velgerne.*

Informantene i Nordland ga imidlertid ikke inntrykk av en tilsvarende sterk opposisjonskultur, noe følgende sitat illustrerer:

*Alt vi gjør er innsynsberettiget. Men når du begynner et budsjettarbeid opp mot fylkesrådet 14 dager før, da er det feil person på feil plass. Spiller du innenfor spillets regler, da er opposisjonen i en god posisjon.*

En eventuell svak opposisjonskultur, kan delvis henge sammen med at opposisjonspartiene ikke har god nok kjennskap til sitt eget handlingsrom og hvordan ressursene best kan utnyttes for å benytte seg av dette handlingsrommet. I så fall spiller dette tilbake på [tiltakene om økt opplæring og rolleforståelse](#), som vi diskuterte i forrige kapittel.

Men vi tror også at en følelse av avmakt og frustrasjon i opposisjonen, som følge av lite politisk gjennomslag over tid, kan ha bidratt til en svakere opposisjonskultur. En posisjonspolitiker fra Nordland sa for eksempel: «Jeg savner at opposisjonen spør mer; at de spør de ulike rådene hvordan politiske vedtak faktisk følges opp». En informant fra et referansefylke har gjort seg noen refleksjoner rundt hvorfor dette kan være tilfellet:

*Du kan snakke om informasjonsflyt og opposisjonstillegg, men spørsmålet er likevel hvor lenge du orker å fortsette, hvis du aldri får gjennomslag. I formannskapsmodellen i [kommune], kunne du se den gleden – eller vitamininnsprøytingen – det var å få gjennom saker, selv som mindretall.*

Sånn sett kan det argumenteres for at det i det parlamentariske systemet antakeligvis med jevne mellomrom bør foregå et politisk skifte, slik at forholdet mellom fylkestinget og fylkesrådet settes på prøve. Men dette er det naturligvis opp til velgerne å bestemme.

Det politikerne i Nordland kan gjøre, hvis de beholder parlamentarisme som styringsform, er å arbeide frem [en forståelse av opposisjonens rolle som like viktig for modellens funksjonalitet, som at den fremmer et styringsdyktig flertall](#).

Erfaringene fra parlamentariske kommuner tilsier også at det er hensiktsmessig å velge en så åpen modell som mulig. Åpenhet rundt politiske prosesser og diskusjoner, gjør det enklere for opposisjonen, i samspill med media og offentligheten, å ansvarliggjøre de som sitter ved makten (Jones mfl., 2022).

Kommunelovens bestemmelser om [møteoffentlighet](#) (§ 11-5) tilsier at møter i folkevalgte organer som hovedregel skal være åpne. Men det utøvende organet i parlamentarisk styrte fylkeskommuner er unntatt dette kravet, og fylkesrådet står i de fleste tilfeller fritt til å bestemme om et møte i rådet skal være åpent eller lukket.<sup>2</sup> Å legge til rette for at så mange møter som loven tillater, også i fylkesrådet, er åpne for presse og publikum, kan slik sett bidra til å lette opposisjonens arbeid og fremme en mer aktiv opposisjonskultur.

Et siste forhold vi vil trekke fram, gjelder komiteene i fylkestinget, som på mange måter kan ses på som konsensusfremmende arenaer der politikere på tvers av posisjon og opposisjon møtes. I Nordland er det tradisjon for at leder og nestleder i komiteene fordeles mellom posisjon og opposisjon, ved at partiet som er størst etter valg får velge først. Dermed er det til syvende og sist flertallet i fylkestinget som bestemmer hvordan denne delen av det parlamentariske styringssystemet skal fungere. Om komiteene i den parlamentariske modellen kan utvikles mer i retning av hvordan de fungerer som [politiske verksteder](#) i formannskapsmodellen, vil disse gi kunne gi opposisjonen en videre rolle. Men

---

<sup>2</sup> Kommunelovutvalget drøftet denne bestemmelsen og pekte på at lukkede møter i kommunerådet «kan vanskeliggjøre politisk deltakelse og innsyn» (NOU 2016: 4, s. 116), men utvalgets flertall mente samtidig at det var riktig å beholde bestemmelsen.

som en representant for fylkesrådet i Nordland understrekte, er måten komiteene fungerer på veldig avhengig av medlemmene, hvem som leder dem og den politiske kulturen: «*Det er persongalleriet som i stor grad styrer*».

Oppsummert vil vi si at følgende tiltak kan bidra til å forbedre modellene:

- ◆ å arbeide for økt opplæring og rolleforståelse som kan bidra til å utvikle og styrke opposisjonens muligheter og kapasitet til å utøve sin rolle i det parlamentariske systemet
- ◆ å inkludere opposisjonen i de politiske beslutningsprosessene
- ◆ å legge til rette for at så mange møter som loven tillater, også i fylkesrådet, er åpne for presse og publikum,
- ◆ å styrke komiteenes funksjon som politiske verksteder.

## Konklusjon

---

Mens det overordnede målet i formannskapsmodellen er å fremme konsensus og maktdeling mellom de politiske partiene som er representert i fylkestinget, er det overordnede målet i den parlamentariske modellen å oppnå et styringsdyktig politisk flertall. Men i praksis er det likevel slik at begge styringsformene kan romme både konkurranse og konsensus.

I Nordland fylkeskommune har den parlamentariske modellen fungert etter intensjonen, der den politiske makten baseres på en vinnende majoritet, mens opposisjonen har vært henvist til å arbeide aktivt for å vinne neste valg. Flere av våre informanter mener at de politiske skillelinjene kommer klarere frem overfor velgerne i den parlamentariske modellen, men likevel er det ingen studier som viser at dette fører til økt valgdeltakelse.

I en situasjon hvor et parti har vært ved makten i så mange år som det Ap har vært i Nordland, har opposisjonen uttrykt frustrasjon over at de ikke har fått gjennomslag for sine saker i stor nok grad. Dessuten er det avgjørende at opposisjonen er i stand til å holde posisjonen ansvarlig, og det krever at de har tilstrekkelig tilgang til informasjon og kapasitet til å behandle denne informasjonen. Dette har vært et tilbakevendende tema i fylkestinget i Nordland, og over tid har opposisjonens arbeidsvilkår blitt bedre. Samtidig er det opp til partiene i opposisjon å benytte seg av de mulighetene som finnes.

For å styrke opposisjonskulturen i Nordland, må det arbeides frem en forståelse av opposisjonens rolle som like viktig for modellens funksjonalitet, som at den fremmer et styringsdyktig flertall. For å oppnå dette, vil det være hensiktsmessig å praktisere en åpen modell, der opposisjonen blir inkludert i de politiske beslutningsprosessene. Dette kan blant annet skje gjennom å styrke komiteenes funksjon som politiske verksted.

# Kapittel 4: Politikk og fag

---

*I dette kapittelet setter vi søkelyset på den kanskje største forskjellen på formannskapsmodellen og den parlamentariske styringsmodellen: hvordan forholdet mellom det politiske og administrative nivået i fylkeskommunen er organisert og fungerer i praksis. Vi går inn på de prinsipielle og lovmessige sidene ved forholdet mellom politikk og administrasjon og hvordan dette i praksis er blitt implementert i Nordland fylkeskommune. Vi er både opptatt av hvordan politikere og ansatte i administrasjonen oppfatter sine roller, og hvordan et klart delegeringsreglement, rutiner for god saksbehandling og en formalisert forvaltningsetikk kan bidra til å tydeliggjøre disse rollene.*

## Idealmodellene

---

Et av flere mål med kommuneloven av 2018, var å etablere et tydeligere skille mellom administrasjonen og de folkevalgte, på kommunalt og fylkeskommunalt nivå (Stokstad, 2019). Det medførte presiseringer om [fylkesdirektørens utrednings- og iverksetningsplikt](#) i kommuneloven § 13-1, uavhengig av styringsmodell, blant annet at utredninger skal gi et «*faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, og at iverksettingen skal skje uten ugrunnet opphold*». I tillegg presiserer loven at folkevalgte organers føringer og instruksjoner for fylkesdirektørens arbeid skal skje i form av vedtak (Stokstad, 2019).

Som professor Signy Irene Vabo (2020) ved Universitetet i Oslo imidlertid har påpekt, er det i svært mange tilfeller ikke mulig å skille klart mellom hva som er politikk og hva som er administrasjon, uavhengig av styringsmodell.

## Formannskapsmodellen

Tradisjonelt har formannskapsmodellen gitt det som tidligere het fylkesrådmannen, men som nå heter fylkesdirektør eller fylkeskommunedirektør, stor innflytelse på de fylkeskommunale beslutningsprosessene fra forberedelse til iverksetting. I denne modellen er det fylkesdirektøren som har det overordnede ansvaret for disse prosessene, og som legger frem saker til politisk behandling i fylkestinget.

Fylkesdirektøren har, som vi tidligere har nevnt, møte- og talerett i alle fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget, men kan delegerer denne retten til underordnede på sine vegne. Et folkevalgt organ kan gi fylkesdirektøren myndighet i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke fylkestinget selv har bestemt noe annet. Fylkesdirektøren har også det løpende personalansvaret for den enkelte i fylkeskommunens administrasjon, inkludert ansettelse, oppsigelser, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Formannskapsmodellen gir altså fylkesdirektøren og administrasjonen stor innflytelse på fylkeskommunens virksomhet gjennom faglige utredninger og iverksetting av vedtak, men også et stort ansvar for fylkeskommunens styringskapasitet.

## Den parlamentariske modellen

Slik er det ikke i den parlamentariske modellen. Her er fylkesrådet både et folkevalgt organ og øverste leder av administrasjonen. Fylkesrådet, og de enkelte rådsmedlemmene, har dermed stor innflytelse på hvilke saker som kommer opp til politisk behandling, når de kommer opp og hvilken vinkling saken gis (Myrvold, 2004). Fylkesrådet trenger heller ikke å innstille på den løsningen som er faglig best begrunnet i de utredningene fylkesrådets administrasjon har lagt frem.

Administrasjonens rolle i denne modellen er å fungere som et **sekretariat for den politiske ledelsen**, i tillegg til å være et faglig administrativt organ som driver myndighetsutøvelse og etatsstyring. Likevel gjelder de samme reglene og prosedyrene for fylkesadministrasjonens utrednings- og iverksettelsesplikt som i formannskapsmodellen. Altså har administrasjonen ansvar for at utredninger er gjennomført på en faglig forsvarlig måte, slik det er beskrevet her:

*At en sak skal være forsvarlig utredet, innebærer at utredningen skal være faglig forsvarlig. Dette innebærer blant annet å utrede faktiske forhold på en objektiv måte. Videre må de rettslige sidene av sakene utredes, blant annet hvilket regelverk som gjelder, og hvordan det skal tolkes. I praksis vil det likevel kunne være vanskelig å avgjøre hva som skal til for at en utredning er å anse som forsvarlig. Det vil primært være opp til organet selv å vurdere dette (Prop. 46L (2017-2018), ikke paginert).*

De formelle forskjellene og likhetene mellom modellene er oppsummert i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Forskjeller og likheter mellom formannskapsmodellen og en parlamentarisk styringsform

		FORMANNSKAPSMODELL	PARLAMENTARISK MODELL
F O R S K J.	Forholdet mellom politikk og administrasjon	Fylkesdirektøren innstiller saker til politisk behandling og har overordnet ansvar for administrasjonen	Fylkesrådet innstiller saker til politisk behandling og har overordnet ansvar for administrasjonen og de enkelte fylkeskommunale direktørene
L I K H E T	Forholdet mellom politikk og administrasjon	Fylkesdirektøren innstiller til politiske vedtak, men i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lover, forskrifter og god forvaltningsskikk	Fylkesrådet innstiller til politiske vedtak, men i samsvar med de saksbehandlingsregler som følger av lover, forskrifter og god forvaltningsskikk

## Erfaringer fra Nordland og referansefylkene

I den parlamentariske styringsmodellen er fylkesdirektørens oppgave todelt: Som en administrativt ansatt i Nordland formulerte det, skal hun eller han drive **operativ ledelse** av sin avdeling, og i tillegg «*spille fylkesråden flink*». Det siste følger av administrasjonens rolle som sekretariat for den politiske ledelsen. Dette tilsvarer forholdet mellom statsråd og departement på statlig nivå i norsk forvaltningsskikk.

## Politiske og administrative myndighetsområder

Det grunnleggende prinsippet i parlamentarismen er at fylkesråden har det **overordnede ansvaret** for sin avdelings virksomhet. Men i dette ligger det også et tolkningsrom. Prinsippet er kanskje klarere og mer enhetlig forstått når det defineres som det politiske og strategiske ansvaret, enn når det mer generelt heter seg at «fylkesråden har det øverste administrative ansvaret». Som en administrativt ansatt i fylkeskommunen uttrykte det:

*Fylkesråden skal ha en strategisk ledelse, men delegasjonsreglementet avgrensner roller i forhold til den daglige driften.*

Handlingsrommet for hva som er politikk og hva som kan anses som forvaltning eller administrasjon, varierer sterkt mellom de forskjellige politikkområdene som fylkeskommunen har ansvaret for. Noen fagområder er strengt regulert i lov, fra statlig nivå eller gjennom internasjonale avtaler som EØS, mens det er større politisk handlingsrom på andre områder. Når det gjelder tannhelse er det for eksempel lite rom for politiske prioriteringer, mens handlingsrommet er langt større når det gjelder transport og infrastruktur. En ansatt i administrasjonen i Nordland beskriver de politiske mulighetene og begrensningene slik:

*Mye er jo også i regnskapsforskriften. Men jeg mener at handlingsrommet er ganske stort, du kan prioritere ressurser og retning. Dersom det er faglige områder som ikke gir handlingsrom, inviterer jeg ikke råden inn dit. Det aksepterer de, spesielt på områder som er statlig regulert. Dette blir jo selvsagt likt i formannskapsmodellen også.*

Forholdet mellom politikk og administrasjon er noe som må avveies hele tiden for å unngå at de to nivåene går ut over sitt myndighetsområde. Informantene fra Nordland, fra både politiske og administrativ side, erkjente imidlertid at skillet mellom dem ikke alltid er like lett å opprettholde. Det forteller også politikere og administrativt ansatte med erfaringer fra andre parlamentarisk styrte fylkeskommuner og kommuner.

Som et grep for å imøtekomme utfordringen, er hovedregelen i Nordland at «*dialogen mellom fylkesråd og administrasjonen skal gå gjennom fylkesdirektøren*» (administrativt ansatt). Målet er å hindre at ivrige «*fylkesråd går langt inn i administrasjonen og direkte på den enkelte saksbehandler*» (administrativt ansatt). Tilsvarende fortalte en politiker at «*vi har konkrete erfaringer med at administrasjonen har veldig sterke meninger, eksempelvis i arealkonflikter. Det har gått ut brev fra administrasjonen som aldri skulle gått ut*». Også dette blir forsøkt unngått ved hjelp av definerte kontaktflater.

Samtidig har både administrasjonen og politikerne erfart at det noen ganger vil være mer effektivt dersom ansatte i administrasjonen har direkte kontakt med politikerne på forskjellige nivåer. I så fall er det opp til fylkesdirektørens skjønnsmessige vurdering å avgjøre hvilke ansatte som eventuelt kan ha slik kontakt og på hvilken måte.

Våre intervjuer viser at forholdet mellom politikk og administrasjon også er noe som det blir jobbet med i de formannskapsstyrte fylkeskommunene. «*Dette er noe vi hele tiden må vedlikeholde og ha samtaler rundt. I en travel hverdag kan det være enkelt å trø litt feil*», fortalte en fylkesordfører. Inntrykket vårt er at politikerne gjerne mener at det fort kan bli for «administrasjonsstyrt» i



formannskapsmodellen. Ansatte i administrasjonen forteller på sin side at de forsøker å oppfordre politikerne til å ta tak i sakene politisk.

I stor grad handler dette om **rolleforståelse**, og her er det en klar forskjell med hensyn til administrasjonens rolle i de to styringsmodellene. I den parlamentariske modellen er administrasjonen en rådgiver for fylkesråden, mens den i formannskapsmodellen er en rådgiver for fylkesdirektøren.

## Politiske saksfremlegg og faglige utredninger

Mens en del informanter argumenterer for at det uavhengig av modell vil ligge et kunnskapsgrunnlag i bunn i enhver saksforberedelse, er andre opptatt av at det i den parlamentariske modellen er vanskelig å avgjøre hva som for eksempel er en **utredning** versus et **saksfremlegg**. Dermed er argumentet at fylkesadministrasjonens faglige tilrådninger blir utydeliggjort i sakene som fremlegges for fylkestinget (FT-sak 143/2023).

I Nordland er denne utfordringen forsøkt løst gjennom tydelige rutiner for god saksbehandling. Saksfremleggene fra administrasjonen har en inndeling der den første delen inneholder en problemstilling og vurdering i saken som er faglig vurdert, mens den andre delen inneholder en politisk vurdering.

En politiker fra opposisjonen mener likevel at en slik løsning ikke er nok for å ivareta administrasjonens faglige integritet på et tilfredsstillende vis:

*Saksfremleggelsen signeres av politikere og for meg er det da et politisk dokument. Jeg vil heller ha en faglig saksfremleggelse uten politisk innflytelse.*

Ifølge de som forfekter dette synet, er det problematisk for den politiske diskusjonen at politikerne i posisjon er inne i en sak fra et tidlig tidspunkt, og slik setter premisser og skaper retning. Argumentet er at det ikke hjelper at opposisjonen har informasjonstilgang og en god ressursituasjon, når fylkesrådets innstillinger uansett ligger til grunn for debatten i fylkestinget.

I formannskapsmodellen er det mindre rom for politisk involvering og avtrykk i prosessen frem til en sak blir fremlagt. Hvorvidt dette er en fordel eller en ulempe, avhenger av hvem du spør:

- 1) Tilhengerne av formannskapsmodellen mener at hensynet til **faglig forsvarlighet** må veie tyngst.
- 2) Tilhengerne av parlamentarisme ønsker snarere en modell som **rendyrker politikken** og **øker den folkevalgte innflytelsen over beslutningsprosessen**.

Intervjuene i Nordland og de andre fylkeskommunene tyder likevel på at «den politiske modellen langt på vei er underordnet det politiske resultatet», slik en politiker formulerte det. Til syvende og sist er det en **folkevalgt forsamling** som skal bestemme, og da vil det kunne oppstå uenighet med administrasjonen uavhengig av styringsmodell. En representant for det sittende fylkesrådet i Nordland sier det slik:

*I formannskapsmodellen kan en faglig ansatt anbefale alternativ 1, mens fylkesdirektøren kan anbefale alternativ 2, eksempelvis fordi han har tatt de politiske signalene. Likevel kan de folkevalgte bestemme alternativ 3, som ikke er et utredet alternativ.*

*I den parlamentariske modellen er det fylkesråden som instruerer sin egen administrasjon. Saken skal fortsatt utredes, men i alle saksfremlegg ligger det også inne en politisk vurdering fra fylkesråden.*

*Jeg tenker at dette er bra: Da kan man lese seg opp på saksfremlegget og skriftlig se det politiske hensynet. I formannskapsmodellen finner du ikke samme krav til begrunnelse av den politiske vurderingen – da må du eventuelt følge med på streamen fra det aktuelle møtet.*

## Tiltak som kan forbedre modellene

---

I forholdet mellom politikk og administrasjon, er sistnevntes oppgave å få frem det **faglig relevante** i en sak. Men uansett styringsmodell vil administrasjonen også måtte bistå politikerne, ikke bare med tanke på hvilke regler og retningslinjer som gjelder for å utnytte det **politiske handlingsrommet** i saken, men også for å kunne bidra med eventuelle erfaringer og politisk og administrativ **teft for å forstå** når et politisk handlingsrom er utnyttet eller kanskje overutnyttet.

I tillegg er det viktig at administrasjonen er klar over at den skal **tjene alle de politiske partiene like godt** i sitt utredningsarbeid. Det siste er kanskje lettere å få til i formannskapsmodellen, enn i en parlamentarisk modell hvor rollen som politisk sekretariat for fylkesrådet naturlig nok i større grad vil prege administrasjonens arbeid.

Med dette utgangspunktet foreslår vi to tiltak som kan forbedre modellene. Det første er å **rendyrke** skillet mellom politikk og administrasjon, mens det andre er å etablere et sett av grunnleggende prinsipper for en god offentlig **forvaltningsetikk**. Dette kan være til støtte for de administrativt ansatte i sitt arbeide med «å gjøre politikerne gode», uavhengig av om disse er i posisjon eller opposisjon.

### Tiltak 1: Rendyrke og formalisere skillet mellom politikk og administrasjon

Vi har sett at det er delte meninger om hvordan forholdet mellom politikk og administrasjon ideelt sett bør være. Det er **tettere skott** mellom politikk og administrasjon i formannskapsmodellen enn i den parlamentariske modellen. Dermed blir det også vanskeligere å utvikle en felles forståelse mellom de to nivåene, lære av hverandre og spille hverandre gode.

Slik sett kan den parlamentariske modellen være mer faglig utviklende på samme tid som den også kan gi bedre politikere. Men som vi har vært inne på tidligere, er utfordringen med en parlamentarisk modell at fylkesrådene til tider kan gå langt i å diktere hva som skal stå i et saksfremlegg.

Et overordnet argument er at det bør tas utgangspunkt i den styringsmodellen fylkeskommunen faktisk har, og forsøke å rendyrke det skillet mellom politikk og administrasjon som denne modellen bygger på. Forholdet mellom politikk og administrasjon er styrt av kommuneloven, men reglene for hvordan saker kommer på dagsorden, vedtas og følges opp er forskjellig i de to modellene.

Det samme gjelder hvordan prinsippene for **virksomhetsstyring** praktiseres. Som vi vektla i kapittel 2: Dersom ikke de to modellene rendyrkes, kan det utvikles «parallele systemer» med rom for å drive motspill. Derfor må de prosessuelle løpene mellom lovgivende og utøvende organ, og mellom politikk og administrasjon, være godt forankret og forstått uansett styringsmodell.

Til det trengs det et godt **delegasjonsreglement**, som Nordland fylkeskommune allerede har (jf. FT-sak 21/2020 og fylkesrådssak 31/2020). Men det må også utvikles gode rutiner for å bevisstgjøre alle parter i disse prosessene om hvilken rolle og hvilket ansvar de har. Delegasjonsreglementet handler om **myndighetsfordeling** i fylkeskommunen, og utgjør en viktig del av den rolleforståelsen som må være mellom politikk og administrasjon uavhengig av styringsmodell. Men gitt den doble rollen administrasjonen har i parlamentarisk styrte fylkeskommuner, er dette ekstra viktig her.

Når fylkestinget gjør disse vurderingene om myndighetsfordeling, vil det antagelig også komme opp spørsmål om hvordan fylkestinget kan ivareta styrings- og kontrollansvaret når saker er delegert. Dette inngår ikke i delegasjonsreglementet, men en **kontinuerlig oppmerksomhet** rundt problemstillingen kan bidra til økt bevisstgjøring om betydningen av disse prosessene for effektiviteten og helheten i den politiske styringen av fylkeskommunen.

## Tiltak 2: Bevissthet rundt et sett av grunnleggende prinsipper for god offentlig forvaltningsetikk

Uansett om administrasjonen er underlagt en fylkesråd som i den parlamentariske modellen legger saker frem for fylkestinget, eller det er fylkesdirektøren som gjør dette på vegne av administrasjonen, så er store deler av fylkeskommunens virksomhet grunnet i ideen om et fylkeskommunalt selvstyre hvor det folkevalgte organet, fylkestinget, er ansvarlig for den politiske utviklingen.

Det er administrasjonen som står for den daglige driften av fylkeskommunens virksomhet, men det er politikerne som til syvende og sist er ansvarlige for de retningslinjene denne foregår etter, uavhengig av styringsmodell.

De administrativt ansatte skal hjelpe politikerne til å ta gode avgjørelser, og politikerne er avhengige av administrasjonens faglighet og kunnskap for å få dette til, uavhengig av om de er i posisjon eller opposisjon. Derfor påhviler det administrasjonen i et liberalt demokrati et sett av plikter for å gjennomføre sine oppgaver i henhold til en god offentlig **forvaltningsetikk**. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i den sammenheng påpekt at følgende kriterier for god saksbehandling må ligge til grunn (2019):

- ◆ lovlighet
- ◆ sannhet
- ◆ lojalitet til sittende fylkesråd, men også fylket som sådan
- ◆ faglighet og faglig uavhengighet
- ◆ partipolitisk nøytralitet
- ◆ åpenhet
- ◆ god styring og ledelse

Disse prinsippene er generelle og sitter nok på mange måter allerede trygt i ryggraden til mange administrativt ansatte. De er også nedfelt som en del av Nordland fylkeskommunes forvaltningspraksis. Men det kan være grunn til å øke bevisstheten rundt dem i en kontekst hvor viktigheten av opposisjonens rolle også trekkes frem i en diskusjon av den parlamentariske styringsmodellens grunnleggende prinsipper.

For selv om administrasjonen her skal fungere som sekretariat for den politiske ledelsen av fylkeskommunen, altså fylkesrådet, skal den også tjene de partiene og politikerne som er i opposisjon og posisjonspartiernes representanter i fylkestinget ut fra de samme forvaltningsetiske prinsippene.

## Konklusjon

---

I formannskapsmodellen har fylkesdirektøren stor innflytelse på fylkeskommunens virksomhet gjennom faglige utredninger og iverksetting av vedtak, men også et stort ansvar for fylkeskommunens styringskapasitet. I den parlamentariske modellen har fylkesrådet innflytelse på hvilke saker som kommer opp til politisk behandling, når de kommer opp og hvilken vinkling saken gis. Fylkesrådet trenger heller ikke å innstille på den løsningen som er faglig best begrunnet.

Det er dermed en klar forskjell med hensyn til fylkesadministrasjonens rolle i de to styringsmodellene. I den parlamentariske modellen er administrasjonen en rådgiver for fylkesråden, mens den i formannskapsmodellen er en rådgiver for fylkesdirektøren.

Likevel gjelder de samme reglene og prosedyrene for administrasjonens utrednings- og iverksettelsesplikt i begge modellene. Men samtidig mener en del informanter at det i den parlamentariske modellen er vanskelig å avgjøre hva som er en faglig utredning versus et politisk saksfremlegg. Andre vektlegger at det til syvende og sist uansett er en folkevalgt forsamling som skal bestemme.

Forholdet mellom politikk og administrasjon er noe som må avveies hele tiden for å unngå at de to nivåene går ut over sitt myndighetsområde. Informantene fra Nordland, fra både politisk og administrativ side, erkjente imidlertid at skillet mellom dem ikke alltid er like lett å opprettholde.

Tiltak som kan forbedre modellene, dreier seg derfor om å reddykke skillet mellom politikk og administrasjon, og å etablere et sett av grunnleggende prinsipper for en god offentlig forvaltningsetikk. Dette kan være til støtte for de administrativt ansatte i sitt arbeid med å gjøre politikerne gode, uavhengig av om disse er i posisjon eller opposisjon. Det innebærer blant annet å bistå politikerne med å forstå når et politisk handlingsrom er utnyttet eller kanskje overutnyttet.

# Kapittel 5: Effektivitet og helhetlig styring

---

*I dette kapitlet ser vi nærmere på forholdet mellom effektivitet og helhetlig styring i de to modellene. Antagelsen som ofte farger diskusjonene av disse forholdene, er at det er mer effektivt å drive politikktutforming og politisk styring i den parlamentariske modellen, mens formannskapsmodellen har sin styrke når det gjelder evnen til å se politikktutforming i et mer helhetlig perspektiv. I kapitlet diskuterer vi hvordan spørsmålet om effektivitet og helhetlig politikktutforming er blitt håndtert i den nordlandske varianten av den parlamentariske modellen. Her er betydningen av fylkesrådets kollegiale ansvar for helheten i politikktutforming av særlig viktighet.*

## Idealmodellene

---

Det blir ofte sagt at den parlamentariske modellen legger til rette for en mer effektiv styring av fylkeskommunens virksomhet, mens formannskapsmodellen i større grad er rettet mot å sikre en mer helhetlig styring.

Med **effektiv styring** mener vi i denne sammenheng at de målene som settes for den fylkeskommunale driften gjennom politiske vedtak oppnås innenfor de kostnadsrammene som foreligger, og at saksbehandlingen er rask.

Med **helhetlig styring** mener vi at alle relevante sider ved et politisk vedtak er vurdert når det iverksettes. I tillegg innebærer det at iverksettelsesprosessen er gjenkjennbar på tvers av fagområder, samt at ledelsen og de ansatte i administrasjonen forstår sammenhengen mellom de forskjellige områdene.

## Erfaringer fra Nordland og referansefylkene

---

I et omstillings- og utviklingsarbeid med betegnelsen *Bring oss i front*, har Nordland fylkeskommune siden 2017 gjennomført tiltak der en ny organisering og arbeidsmåte skal bidra til en bedre samordning på tvers, og å gjøre driften mer effektiv. I en sak fra fylkesrådet (jf. 23/2022) heter det at «*mye tyder på at man allerede kan se effekter av mer samordning og helhetstenking på tvers av organisasjonen*». I samme sak legger daværende fylkesråd vekt på at fylkeskommunen likevel ikke er i mål og at omstillingsarbeidet må fortsette.

I saksdokumenter og rapporter tilknyttet *Bring oss i front*, blir det ikke vurdert hvorvidt valg av styringsform har innflytelse på disse målsettingene. Men det er det som er temaet i dette kapitlet.

Ett av de grunnleggende argumentene for innføringen av en parlamentarisk modell på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, har vært at dette vil kunne fremme effektiviteten i de politiske beslutningene. Den ene forklaringen er at saksforberedelsene i en parlamentarisk modell foregår **sektorvis**, og dermed blir mer fokuserte og konsentrerte. Den andre forklaringen er at de politiske

betraktningene som til syvende og sist legges til grunn for eventuelle vedtak, blir **trukket inn tidligere** i de saksforberedende prosessene i administrasjonen.

I intervjuene blir også en tredje forklaring fremhevet, nemlig effekten av at mange politikere i den parlamentariske modellen føler at de mer åpent må **stå til ansvar** for de beslutningene som tas av et fylkesråd. Hvis de i større grad enn i formannskapsmodellen føler at de må prestere og levere overfor velgerne, kan dette gjøre at de krever raskere og bedre saksbehandlingsrutiner fra administrasjonens side.

For å kunne utvikle raskere og bedre saksbehandlingsrutiner, ønsker de administrativt ansatte seg ikke bare et **mandat** de kan styre ut fra, men også **myndighet** til reelt å kunne utnytte dette mandatet til fylkeskommunens beste. Underlagt fylkesrådsleder og ledet av en fylkesdirektør, har Nordland fylkeskommune i nyere tid opprettet et «fylkesrådsleders kontor» (Nordland fylkeskommune, 2024). Fylkesdirektøren for dette kontoret har koordineringsmyndighet, med ansvar for å dreie den administrative ledelsen i samme retning på en del områder hvor dette er naturlig. Men fylkesdirektøren har en noe begrenset styringsmyndighet, og er ikke en øverste sjef for alle direktørene:

*Da jeg var i opposisjon trodde jeg fylkesdirektøren for fylkesrådsleder var sjefen til alle direktørene, men slik er det jo ikke (informant fra Nordland).*

I stedet er fagavdelingene som administrasjonen består av, underlagt de enkelte fylkesrådene. Det er i prinsippet et poeng at de enkelte fylkesrådene skal stå på like fot for å kunne fremme sitt felt og sin sektor på en best mulig måte. I realiteten er det nok likevel ikke slik, siden noen sektorer er langt større og kanskje viktigere for helheten i fylkeskommunens drift enn andre, og siden noen sektorer er sterkere styrt av nasjonalstatlige myndigheter eller internasjonale avtaler, mens andre er åpne for stor grad av fylkeskommunalt selvstyre.

En del informanter vektlegger at den sektorvise inndelingen gir en fragmentering som går på bekostning av den helhetlige styringen av fylkeskommunen. Som her fra en politiker i Nordland:

*Vi er veldig sektorinndelt på grunn av styringsformen vi har. Det sier administrasjonen selv. Ingen vurderer alle momenter i en sak helhetlig. I stedet vurderer administrasjonen kun etter sitt eget fagfelt.*

*Slik kan vi ikke ha det, at administrasjonen ikke snakker sammen på tvers. Man kan ikke bygge skole uten å tenke på transport.*

Dessuten er det heller ikke alle som er enige at saksbehandlingen går raskere i en parlamentarisk modell sammenlignet med i formannskapsmodellen. Tvert imot mener en representant for opposisjonen i Nordland (blant flere andre) at ting tar lengre tid innenfor en parlamentarisk modell:

*Erfaringen er at det tar lenger tid, og en del dokumenter sendes frem og tilbake. Ser ut til å være en kjent problemstilling flere steder, som i Oslo.*

*Det er gjerne kortere høringsfrister osv. i en parlamentarisk modell, men det tar lenger tid å forfatte høringsuttalelsene.*

*Intuitivt ville jeg jo tenkt at det er motsatt. Hvis du erstatter kommunedirektøren med politisk ledelse, og politisk ledelse har blitt delegert myndighet til å gjøre en del tiltak.*

Enkelte informanter fra formannskapsstyrte fylker, forestiller seg at tempoet i formannskapsmodellen kan være noe lavere sammenlignet med den parlamentariske modellen. Men de vet ikke nødvendigvis om man er tjent med et høyere tempo:

*På kort sikt er kanskje parlamentarismen mer effektiv. Men det er noe med at fylkesrådet er mest opptatt av å stå til ansvar de fire årene de faktisk sitter der. Så man går litt glipp av det langsiktige perspektivet, som jeg tenker er viktig. Noen ganger kreves en del diskusjon. Langsiktighet, forutsigbarhet og tverrpolitisk enighet – fremfor en fylkesråd som i større grad kjører solo.*

Når det gjelder synet på hvorvidt det er lettere å få til en **helhetlig styring** i formannskapsmodellen, er vedkommende mindre sikker og mener at det eventuelt ville være slik fordi det der er en fylkesdirektør som har et ansvar for å se helheten i fylkeskommunens virksomhet. Men da vi spurte en fylkesdirektør i en formannskapsstyrt fylkeskommune om dette, fikk vi som svar at «*hele nøkkelen for effektiv og helhetlig styring ligger i delegasjonsregelverket, uansett styringsmodell*».

## Tiltak som kan forbedre modellene

---

Vårt utgangspunkt er at det ikke er noen grunnleggende motsetning mellom effektivitet og helhet i styringen av den fylkeskommunale virksomheten i noen av modellene, eller at den ene modellen nødvendigvis ivaretar effektivitet eller helhetlig styring bedre enn den andre. I stedet ser det ut til at politisk **kultur** og administrative **prinsipper** kan ha innflytelse på hvorvidt styringen kan karakteriseres som effektiv og helhetlig.

Som nevnt har Nordland fylkeskommune, gjennom prosjektet Bring oss i front, satt i gang noen tiltak for å gjøre driften mer effektiv og helhetlig. En politiker i Nordland beskrev en positiv utvikling:

*Vi har gjort noen tiltak for å prøve å gjøre det mer effektivt og helhetlig. Planstrategi var tidligere laget litt inne på kottet og i lukkede rom, i hvert fall var opplevelsen slik. Nå er det tatt til fylkestinget, og blir arbeidet med gjennom workshops. Og gjennom møter med alle gruppelederne, fra posisjon og opposisjon, der alle får spille direkte inn til strategien. Vi prøver å inkludere alle bedre, og få til en mer helhetlig styring. Det er en stor bevissthet rundt dette.*

Som et supplement til dette pågående arbeidet, vil vi i denne sammenheng foreslå kun ett tiltak som etter vår mening kan forbedre den parlamentariske modellen. Det er å klargjøre, vektlegge og styrke det **politiske ansvaret** for fylkeskommunens virksomhet, siden det til syvende og sist er dette som ligger til grunn for det fylkeskommunale selvstyret i begge modellene.

### Tiltak: Å klargjøre, vektlegge og styrke det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet

Som nevnt er administrasjonens fagavdelinger underlagt de enkelte fylkesrådene i den parlamentariske modellen. Samtidig tilligger det fylkesrådet et **kollegialt ansvar** i å få til en god samhandling på tvers av fylkeskommunen. Utgangspunktet i denne modellen er at det politisk valgte

fylkesrådet skal ha hånden på rattet, og ta ansvar for at fylkeskommunen styres helhetlig og effektivt. Men i dag opplever fylkesrådene å «*stange i egen avdeling*» (informant fra fylkesrådet), på grunn av en for silobasert organisering. Det politiske ansvaret for disse sidene av fylkeskommunens virksomhet, bør klargjøres og styrkes.

En informant med erfaring fra en tidligere parlamentarisk styrt fylkeskommune sier det slik:

*Vi hadde fylkesråder med en del beslutningsmyndighet, men alle beslutninger ble tatt i fylkesrådet som et kollegium. Så vi drøftet bestandig på tvers av fagområder.*

Samtidig kan man i dette arbeidet tenke på politikken og administrasjonen som et «vi», og vurdere om det vil være hensiktsmessig at fylkesdirektør for fylkesrådsleders kontor bør ha noe mer **styringsmyndighet**, i de tilfeller dette kan bidra til å spille fylkesrådet som en enhet god.

Vår konklusjon er likevel at målene som settes for den fylkeskommunale driften gjennom politiske vedtak kan oppnås på en effektiv og helhetlig måte, uavhengig av styringsmodell. En politiker fra et referansefylke oppsummerte det godt:

*Mitt budskap må være at uansett hvilken modell du har, kan du fylle den med vilje. Den politiske modellen er nok litt underordnet det politiske resultatet.*

I begge modellene forutsetter effektivitet og helhetlig styring at ledelsen og de ansatte i administrasjonen forstår sammenhengen mellom de forskjellige områdene på en god måte. Oppgavene som skal gjennomføres, er de samme uansett modell. Spørsmålet er hvorvidt de saksutviklende prosessene skal være styrt av en fylkesdirektør og vedkommende sin stab i administrasjonen, eller av et fylkesråd som er politisk valgt.

Ut fra våre analyser er det mye som tyder på at måten den parlamentariske styringsmodellen har fungert på i Nordland, har gitt en effektiv og helhetlig styring av fylkeskommunens virksomhet gitt de målsetningene og forutsetningene som ble lagt til grunn da Nordland valgte parlamentarisme som styringsmodell i 1999.

## Konklusjon

---

Det blir ofte sagt at den parlamentariske modellen legger til rette for en mer effektiv styring av fylkeskommunens virksomhet, mens formannskapsmodellen i større grad er rettet mot å sikre en mer helhetlig styring. Basert på analysene i denne utredningen, er vårt utgangspunkt at det ikke er noen grunnleggende motsetning mellom effektivitet og helhet i styringen av den fylkeskommunale virksomheten i noen av modellene, eller at den ene modellen nødvendigvis ivaretar effektivitet eller helhetlig styring bedre enn den andre. I stedet ser det ut til at politisk kultur og administrative prinsipper kan ha innflytelse på hvorvidt styringen kan karakteriseres som effektiv og helhetlig.

Nordland fylkeskommune har for eksempel siden 2017 gjort et grundig omstillings- og utredningsarbeid gjennom prosjektet «Bring oss i front». En ny organisering og arbeidsmåte skal bidra til en bedre samordning på tvers, og gjøre driften mer effektiv. Som et supplement til dette pågående arbeidet, vil det være hensiktsmessig å klargjøre og styrke det politiske ansvaret for fylkeskommunens virksomhet. Fylkesrådet har et kollegialt ansvar i å få til en god samhandling på tvers av



fylkeskommunen. For å støtte fylkesrådet i dette, kan det vurderes om fylkesdirektør for fylkesrådsleder kontor bør ha noe mer styringsmyndighet.

# Kapittel 6: Organisatoriske og økonomiske konsekvenser

---

*I kapittel 6 utreder vi mulige organisatoriske og økonomiske konsekvenser av en eventuell innføring av formannskapsmodellen i Nordland fylkeskommune, og tiltak som kan gjennomføres for å redusere disse kostnadene.*

## Organisatoriske konsekvenser

---

En overgang til formannskapsmodellen vil endre den politiske og administrative organiseringen av Nordland fylkeskommune. Formannskapsmodellen er mer regulert i kommuneloven enn det parlamentarisme er, og derfor er det noen organisatoriske krav som fylkeskommunen må ivareta i en eventuell overgang. Det er disse vi gjør rede for her.

Likevel vil vi gjøre oppmerksom på at de økonomiske og administrative konsekvensene av en endring av styringsform ikke bare vil avhenge av kommunelovens bestemmelser. Lokale bestemmelser, men også politisk kultur, har betydning (KS, 2023). Dette vil blant annet komme til uttrykk i utformingen av delegasjons- og økonomiregelverk, som styrer hvilke organer som skal ha mandat og myndighet.

Ved en overgang til formannskapsmodellen, må fylkestinget tenke grundig gjennom hvordan slike reglement skal se ut. Vi vektlegger dette som viktig både for å sikre forankring av ny styringsform og for å bidra til en hensiktsmessig arbeidsform, i et system med nye rutiner og roller. Vi anbefaler at fylkestinget i en eventuell overgangsperiode bruker tid på slike prosesser, slik at en omstilling til formannskapsmodellen blir god.<sup>3</sup>

## Fylkestinget

Uavhengig av styringsmodell, vil **fylkestinget** være det øverste organet i styringen av fylkeskommunen. Men, til forskjell fra i parlamentarismen, vil fylkestinget i formannskapsmodellen delegerer myndighet til et organ bestående av representanter som også sitter i fylkestinget. Dette organet, fylkesutvalget, beskriver vi senere.

Fylkestinget kan velge å opprette også andre politiske utvalg og komiteer med bestemte oppgaver og ansvar, men dette er ikke obligatorisk. Organer etter hovedutvalgsmodellen kan bli tildelt innstillingsmyndighet og avgjørelsesmyndighet (kommuneloven, § 5-7). Det er opp til fylkestinget å bestemme antall utvalg, oppgaveportefølje og hvilken avgjørelsesmyndighet utvalgene eventuelt skal ha (Stigen, 2018). Fylkestinget i Innlandet, Troms og Trøndelag har eksempelvis lagt opp til følgende utvalgsstruktur:

---

<sup>3</sup> I en rapport som oppsummerer erfaringene med konstitueringen av nye Trøndelag, blir det for eksempel trukket frem at arbeidet med slike reglementer tok mer tid enn antatt. Det skapte utfordringer i etableringen av formannskapsmodellen i fylkeskommunen (Brandtzæg, Hjelseth, Johnsen og Modell, 2018). I tillegg opplevde Troms en brå innføring av formannskapsmodellen, uten at nødvendige forberedelser var gjort (Johansen og Hansen, 24.10.2023).

- ◆ Fire hovedutvalg i Innlandet: Næring, kultur, utdanning og samferdsel
- ◆ Fire hovedutvalg i Troms: Kultur og helse, kompetanse, samferdsel, næring og klima og miljø
- ◆ Fem hovedutvalg i Trøndelag: Næring og industri, kultur, utdanning, samferdsel og beredskap, klima og natur

Som et alternativ, eller tillegg, til de politiske utvalgene, kan fylkestinget opprette komiteer. Disse kan ikke fatte vedtak, men vil fungere som en saksforbereder og ha innstillingsmyndighet (kommuneloven, § 5-9). Mens utvalgene kan bestå av fylkestingsrepresentanter og andre innbyggere, kan komiteene kun bestå av fylkestingsrepresentanter. Hvis komitemodellen velges, kan fylkestinget velge å fordele alle fylkestingets medlemmer inn i komiteene.<sup>4,5</sup>

Hvordan fylkestinget organiserer seg, har sammenheng med delegeringsreglement (KS, 2023). Alle folkevalgte organer skal ha reglement for virkeområde og eventuell vedtaksmyndighet, tidsperioden organet er opprettet for og eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet (kommuneloven, § 5-13). Det er fylkestinget som fastsetter dette (§ 5-14). I dette arbeidet er det altså rom for en rekke lokale bestemmelser, som legger premissene for arbeidsformen i det politiske systemet.

## Fylkesutvalg

En overgang til formannskapsmodellen vil innebære at fylkesrådet faller bort. I stedet vil fylkestinget dels utøve sine funksjoner gjennom et **fylkesutvalg**. Medlemmene i fylkesutvalget velges av og blant fylkestingets medlemmer, og skal gjenspeile partienes representasjon i fylkestinget. Medlemmene velges for fire år, og kan ikke kastes av fylkestinget i valgperioden (kommuneloven, § 5-6).

Som tabell 6.1 viser, er dagens fylkesutvalg langt større enn de fem medlemmene kommuneloven setter som et minstekrav. Da Nordland fylkeskommune drøftet et formannskapsbasert alternativ i 2018 (jf. FT-sak 135/2018), foreslo arbeidsgruppen et utvalg på 13 medlemmer.

---

<sup>4</sup> Unntaket er medlemmene i kontrollutvalget, i tillegg til at ordfører kan fritas.

<sup>5</sup> Uavhengig av styringsmodell, er fylkeskommunen i tillegg pålagt å opprette enkelte utvalg og råd, herunder kontrollutvalg og administrasjonsutvalg (kommuneloven, § 5-11 og § 23). I tillegg skal det opprettes et eldreråd, et råd for funksjonshemmede og et ungdomsråd (§ 5-12).

Tabell 6.1: Antall medlemmer i fylkesutvalg blant dagens formannskapsstyrte fylkeskommuner

Fylkeskommune	Fylkesutvalg antall medlemmer
Finnmark	13
Troms	9
Trøndelag	15
Møre og Romsdal	13
Vestland	17
Rogaland	15
Agder	15
Telemark	15
Buskerud	17
Vestfold	13
Innlandet	15

Valg av medlemmer til fylkesutvalget skal skje gjennom et forholdsvalg, hvis minst ett medlem krever det, og ellers som avtalevalg (kommuneloven, § 7-4). **Forholdsvalg** skjer på grunnlag av lister som partiene eller gruppene setter frem, mens **avtalevalg** baserer seg på en avtale mellom gruppene i fylkestinget. Så langt det er mulig, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent (§ 7-6 og § 7-7).

Fylkesutvalget behandler forslag til økonomiplan og årsbudsjett – og det fylkestinget ellers har fastsatt at det skal behandle. Igjen er det **delegasjonsregelverk** som avgjør fylkesutvalgets mandat og myndighet, så fremst ikke annet følger av loven.

Erfaringen fra fylkeskommunene er at det er langt mindre aktivitet i fylkesutvalg, enn i fylkesråd (Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase, 2020). I 2020 møttes fylkesrådene i Nordland, Viken og Troms og Finnmark henholdsvis 60, 42 og 40 ganger. Til sammenlikning var det ingen fylkesutvalg som møttes mer enn 25 ganger dette året. Videre er tendensen at fylkesrådene behandler flere saker enn fylkesutvalgene, selv om fylkesutvalgene i Trøndelag og Vestland riktignok var på linje med fylkesrådene i Nordland, Viken og Troms og Finnmark. Men det er interessant at aktiviteten i fylkestingene (målt i antall møter og behandlede saker), ikke ser ut til å variere etter styringsform (Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase, 2020).

## Fylkesordførere

**Fylkesordføreren** er den øverste politiske representanten i formannskapsmodellen. Fylkesordføreren leder møtene i fylkestinget og fylkesutvalget, og blir valgt av fylkestinget blant fylkesutvalgets medlemmer ved begynnelsen av valgperioden. I den parlamentariske modellen er det fylkesrådet som har den utøvende politiske makten på vegne av et flertall i fylkestinget.

Det er viktig å påpeke at rettslig sett er fylkesordføreren rolle i hovedsak likt regulert i begge styringsformer: Fylkesordføreren har møte-, tale- og forslagsrett i alle fylkeskommunale organer, men bare møte- og talerett i kontrollutvalget og bare stemmerett i organer der fylkesordføreren er valgt medlem (kommuneloven, § 6-2). I praksis vil en fylkesordfører i den fylkeskommunale formannskapsmodellen likevel få en større politisk rolle.

## Administrativ organisering

I formannskapsmodellen er **fylkesdirektøren** (tidligere fylkesrådmann) den øverste lederen for den fylkeskommunale administrasjonen. Fylkesdirektøren innstiller saker til politisk behandling, og dermed spiller administrasjonen en mer sentral rolle i formannskapsmodellen enn i parlamentarismen der innstillingsretten tilhører fylkesrådet.

Det er likevel fylkestinget som legger rammene for fylkesdirektørens ledelse, i form av å kunne gi myndighet til fylkesdirektøren i saker som ikke har prinsipiell betydning. Administrasjonens fullmakter, og ansvarlinjene for øvrig, bør tydelig komme frem i delegasjonsregelverk.

Videre må fylkesdirektøren utarbeide et eget delegasjonsreglement for det administrative nivået. Fylkesdirektøren har møte- og talerett i alle fylkeskommunale folkevalgte organer, med unntak av kontrollutvalget, men kan delegere denne retten til underordnede på sine vegne.

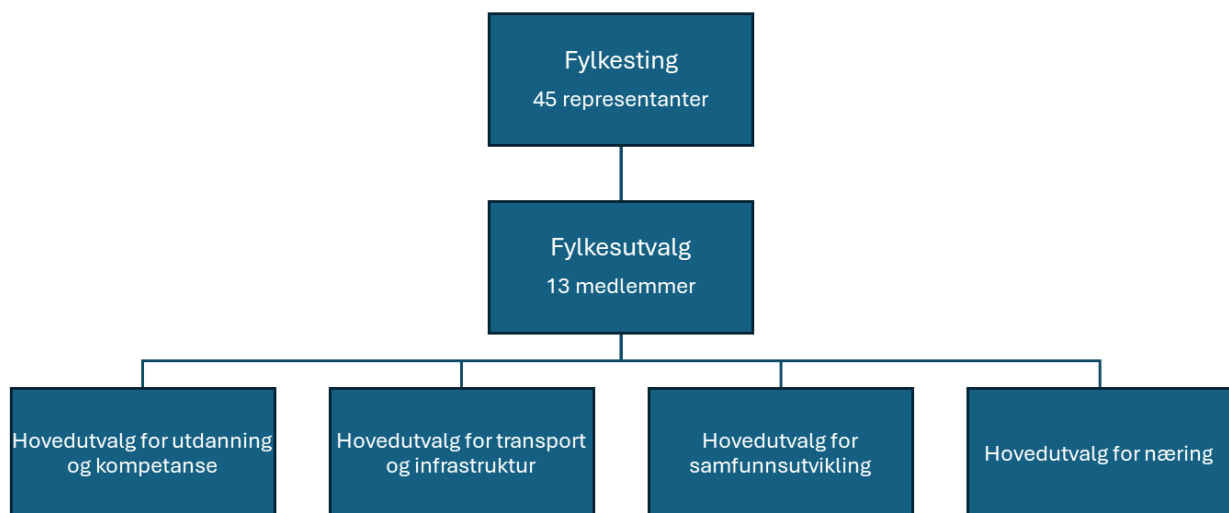
Fylkesdirektøren har også det løpende personalansvaret for den enkelte i fylkeskommunens administrasjon, inkludert ansettelser, oppsigelser, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, hvis ikke annet er fastsatt i lov.

Formannskapsmodellen gir altså fylkesdirektøren og administrasjonen stor innflytelse på fylkeskommunens virksomhet gjennom faglige utredninger og iverksetting av vedtak, men også et stort ansvar for fylkeskommunens styringskapasitet.

## Mulige organisasjonskart

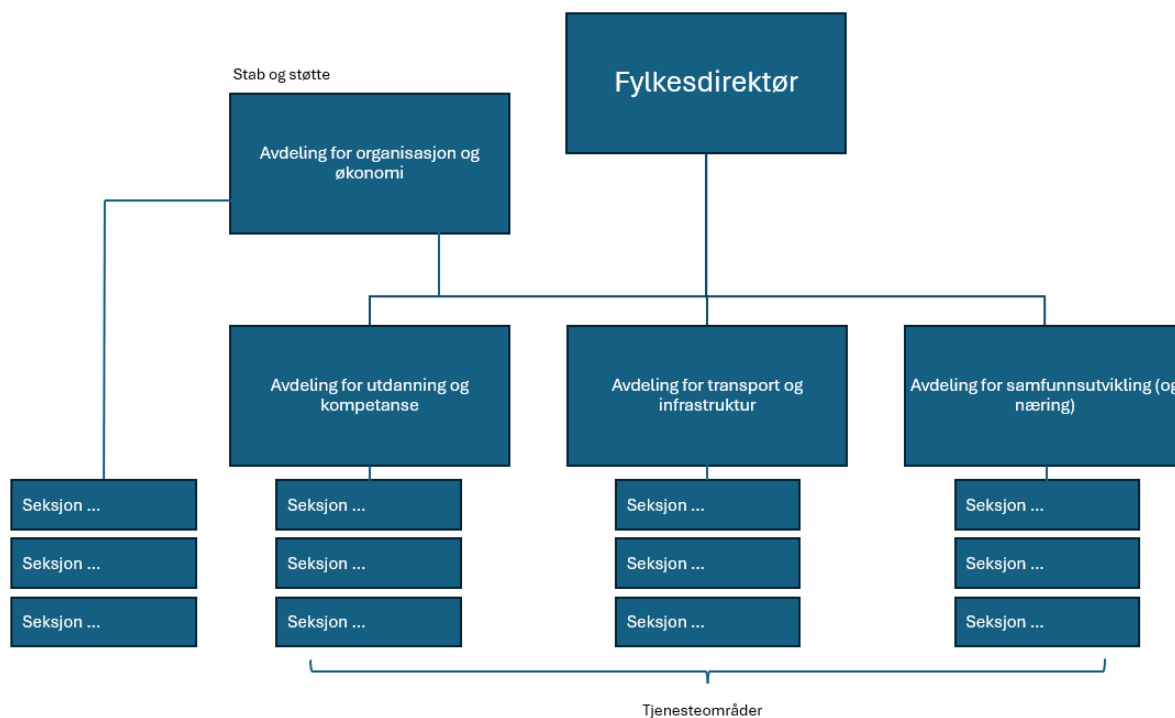
Under viser vi et forenklet eksempel på hvordan organiseringen av politisk og administrativt nivå *kan* se ut i formannskapsmodellen. Organisasjonskartene er kun ment som illustrasjoner, og det vil være opp til fylkestinget å etablere de strukturene som kan være mest hensiktsmessige.

Figur 6.1: Mulig organisering av politisk nivå i en formannskapsmodell



I organiseringen av det politiske nivået, har vi lagt utvalgsstrukturen til grunn. De fire hovedutvalgene speiler dagens komiteer i Nordland fylkeskommune, med unntak av komité for finans og organisasjon (en slik stabsavdeling er plassert under det administrative nivået, jf. figur 6.2).

Figur 6.2: Mulig organisering av administrativt nivå i en formannskapsmodell



I organiseringen av det administrative nivået, har vi under fylkesdirektøren etablert avdelinger med avdelingssjefer, som igjen er organisert i seksjoner med seksjonssjefer. Det vil være hensiktsmessig at den administrative inndelingen av tjenesteområder samsvarer med den politiske organiseringen. I dette eksempelet har vi imidlertid valgt at avdeling for samfunnsutvikling inkluderer næring, slik administrasjonen i Nordland er organisert i dag.

## Utgifter til politisk styring og administrasjon

I det følgende skal vi se nærmere på driftsutgiftene til administrasjon og politisk styring i Nordland fylkeskommune, sammenliknet med de andre fylkeskommunene i landet. Dette danner bakteppet for vurderingen av økonomiske konsekvenser av en eventuell overgang fra parlamentarisme til formannskapsmodellen i Nordland fylkeskommune.

Dataene om utgifter til politisk styring og administrasjon er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) sin statistikk om fylkeskommuneregnskap, som baserer seg på fylkenes innrapporteringer gjennom KOSTRA. Tallene er for 2023 og følger fylkesinndelingen dette året.

Variasjoner i innrapporteringspraksis, både når det gjelder utgifter til politisk styring og administrasjon, gjør det krevende å sammenlikne ressursbruken. Tallene kan likevel gi et bilde av hvordan fylkenes utgifter varierer.

### Utgifter til politisk styring

I tabell 6.2 viser vi utgiftene til politisk styring i fylkeskommunene, slik de var i 2023. I veiledningen til rapporteringen heter det at driftsutgifter til politisk styring blant annet skal inkludere godtgjørelser til folkevalgte, utgifter til møteavvikling, representasjonsutgifter og befaringer/høringer arrangert av folkevalgte organer, partistøtte og utgifter til valgavvikling. I tillegg skal godtgjørelse til folkevalgte

oppnevnt eller valgt av fylkestinget, eksempelvis fylkesråd inkludert politisk sekretær, føres (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 132). Dermed skal KOSTRA-rapporteringen fange opp utgiftene som er særegne for de to styringsmodellene.

Tabellen viser utgiftene til politiske styring sett i forhold til antall innbyggere i fylket (beløp per innbygger), hvor stor andel av fylkeskommunens totale utgifter som går til politisk styring (prosent) og beløpet i kroner (antall 1000).

Tabell 6.2: Brutto driftsutgifter til politisk styring for 2023, etter fylkesinndelingen dette året (KOSTRA funksjon 400)<sup>6</sup>

	Styringsform i 2023	Beløp per innbygger (kr)	Andel av totale utgifter (prosent)	Beløp (1000 kr)
<b>Troms og Finnmark</b>	Parlamentarisme	228	0,7	55 748
<b>Nordland</b>	Parlamentarisme	278	0,8	67 557
<b>Viken</b>	Parlamentarisme	70	0,4	92 106
<b>Trøndelag</b>	Formannskapsmodell	128	0,6	61 919
<b>Møre og Romsdal</b>	Formannskapsmodell	115	0,4	31 021
<b>Vestland</b>	Formannskapsmodell	99	0,4	64 298
<b>Rogaland</b>	Formannskapsmodell	97	0,5	48 535
<b>Agder</b>	Formannskapsmodell	119	0,6	38 053
<b>Vestfold og Telemark</b>	Formannskapsmodell	157	0,9	67 953
<b>Innlandet</b>	Formannskapsmodell	150	0,7	56 549

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12163

I 2023 utgjorde de politiske kostnadene, slik vi her har definert disse, under én prosent av fylkeskommunenes utgifter. Andelen til politisk styring er altså relativt beskjeden. I absolutte tall varierte utgiftene fra 31 millioner i Møre og Romsdal til rundt 92 millioner i Viken. Nordland fylkeskommune skilte seg ikke nevneverdig ut, med sine årlige politiske utgifter på 68 millioner kroner (dvs. en ressursbruk som tilsvarer 0,8 prosent av fylkeskommunens totale utgifter).

Med utgangspunkt i beløp per innbygger, har de parlamentarisk styrte fylkeskommunene Nordland og Troms og Finnmark klart større politiske utgifter enn fylkene med formannskapsmodell.<sup>7</sup> Utgiftene per innbygger er rundt 278 kroner i Nordland og rundt 228 kroner i Troms og Finnmark. Til sammenlikning er gjennomsnittet for dette måltallet 124 kroner i formannskapskommunene. Samtidig observerer vi at Viken rapporterer et betydelig lavere beløp (rundt 70 kroner per innbygger) enn samtlige andre fylkeskommuner, til tross for å være parlamentarisk styrt.

<sup>6</sup> Oslo, som både er fylkeskommune og kommune, skiller seg fra de andre fylkeskommunene når det gjelder oppgaveportefølje og tjenesteproduksjon og utelates derfor fra denne oversikten.

<sup>7</sup> Selv når vi sammenlikner Nordland og Troms og Finnmark med fylker som har omtrent samme innbyggertall – som Møre og Romsdal – finner vi at utgiftene per innbygger er høyere i nord.

Med andre ord forklarer ikke den valgte politiske styringsformen uten videre variasjonen i fylkenes politisk utgifter. Mange andre faktorer kan ha betydning. For eksempel kan fylkets geografiske utstrekning og politikernes reiseutgifter variere. I tillegg kan politikernes arbeidsmengde være ulik, avhengig av møtehyppighet og antall saker til behandling. I dette kan befolkningsstørrelse også spille inn (Harvold, 2019).

For å i større grad klargjøre *hva vi sammenlikner*, vil det være oppklarende å sammenlikne det enkelte fylket med seg selv, før og etter endret styringsform. Syv fylker har på ulike måter byttet mellom de to grunnmodellene siden 1999 og frem til i dag. Som tidligere har beskrevet, er skiftene knyttet til sammenslåing eller oppløsning av tidligere fylker. Dermed er det ikke mulig å gjøre en god sammenlikning av de politiske utgiftene før og etter endret styringsform: Enhetene som skal sammenliknes, fylkene, er ikke de samme.

Ser vi i stedet hen til kommunene som har byttet styringsform, uten at dette har skjedd parallelt med andre dyptgripende omorganiseringsprosesser, er mønsteret at parlamentarisme øker utgiftene til politisk styring (Saxi, Bukve, Gjertsen, Gustavsen og Langeland, 2014; Jones mfl., 2022). Som i Tromsø, der utgiftene til politisk styring økte betraktelig da parlamentarisme ble innført (Buck, Saxi og Willumsen, 2015), men gikk tydelig ned da kommunen gjeninnførte formannskapsmodellen. Vi kommer senere i kapittelet tilbake til en diskusjon om hvorvidt, og hvorfor, den parlamentariske styringsformen *kan* være dyrere å drifte.

## Utgifter til administrasjon

I tabell 6.3 viser vi brutto driftsutgifter til administrasjonen i fylkeskommunene, slik de var i 2023. Disse utgiftene gjelder den administrative ledelsen, forstått som ledere med økonomiske og administrative fullmakter (Kommunal- og distriksdepartementet, 2022, s. 133).

På kommunenivå er det i disse regnskapene identifisert ulik rapporteringspraksis, altså eksempler på at føringen av utgifter avviker fra KOSTRA-veilederen (Iversen mfl., 2022). Trolig er også fylkeskommuneregnskapene påvirket av slike feilkilder. I så fall kan tallene i tabellen fremstå høyere eller lavere enn det de administrative utgiftene egentlig er.



Tabell 6.3: Brutto driftsutgifter til administrative utgifter 2023, etter fylkesinndelingen i 2020 (KOSTRA funksjon 420)

	Styringsform i 2023	Beløp per innbygger (kr)	Andel av totale utgifter (prosent)	Beløp (1000 kr)
Troms og Finnmark	Parlamentarisme	1154	3,3	282 414
Nordland	Parlamentarisme	1099	3,3	267 034
Viken	Parlamentarisme	1059	6,4	1 388 486
Trøndelag	Formannskapsmodell	566	2,5	273 133
Møre og Romsdal	Formannskapsmodell	783	2,7	199 818
Vestland	Formannskapsmodell	724	2,8	471 813
Rogaland	Formannskapsmodell	474	2,3	236 676
Agder	Formannskapsmodell	815	3,9	260 644
Vestfold og Telemark	Formannskapsmodell	707	3,9	306 364
Innlandet	Formannskapsmodell	745	3,4	280 256

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12163

Det er stor variasjon i fylkenes administrasjonsutgifter: Fra rundt 200 millioner i Møre og Romsdal til rundt 1,4 milliarder i Viken i 2023. Til sammenlikning var utgiftene til Nordland fylkeskommune ca. 267 millioner. Ut ifra de absolutte tallene, finner vi ikke et tydelig skille i ressursbruken mellom fylkeskommuner med henholdsvis formannskapsmodell og parlamentarisk styringsform.

Det er imidlertid interessant å se at de tre parlamentarisk styrte fylkeskommunene har klart større utgifter enn fylkene med formannskapsmodell, når vi regner utgiftene per innbygger. Mens beløpet er ca. 1 100 per innbygger i disse fylkeskommunene, varierer beløpet mellom 474 og 815 kroner blant de øvrige fylkene. Samtidig ser vi at andelen Nordland og Troms og Finnmark bruker på administrasjonsutgifter, er i takt med det fylkeskommuner i Norge bruker på denne posten (3,3 prosent i Nordland og Troms og Finnmark, mot et gjennomsnitt på 3,5 prosent for fylkene).

Igjen er det vanskelig å forklare variasjonen i fylkenes administrative utgifter med styringsform. Ser vi til erfaringene med Tromsøparlamentarismen, finner vi at utgiftene til administrasjonen holdt seg på samme nivå da kommunen gjeninnførte formannskapsmodellen i 2016, mens det var utgiftene til politisk styring som sank. Utredninger av parlamentarisme i Fredrikstad (2014), Stavanger (2015 og 2022), Trondheim (2015 og kostnadsberegninger 2019) og Kristiansand (2022) legger til grunn at utgiftene til administrasjon ikke er høyere i parlamentarismen.

## Økonomiske konsekvenser

Selv om valg av styringsform ikke har *mest* å si for fylkeskommunenes politiske utgifter, kan ulike organisatoriske valg påvirke utgiftene. I denne delen vil vi synliggjøre slike økonomiske konsekvenser. I forlengelsen av dette, vil vi peke på kostnadsreducerende tiltak som følge av styringsmodellene og veie dette opp mot hensyn til kapasitet.

I diskusjonen om sentrale økonomiske endringer, legger vi til grunn at administrasjonsutgiftene er like i de to styringsmodellene (jf. beskrivelsene om utgifter til administrasjonen tidligere i kapitlet). Det vil si at vi ikke inkluderer økte kostnader til opprettelsen av en fylkesdirektør i formannskapsmodellen. En kostnad av tilsvarende størrelse blir «spart» ved at stillingen som fylkesdirektør for fylkesrådsleders kontor faller bort.

## Sentrale økonomiske endringer

På den ene siden vil en innføring av formannskapsmodellen innebære at noen av dagens utgifter til politisk styring utgår. Fylkesrådet avvikles, og dette innebærer en utgiftsreduksjon på rundt 10,1 millioner årlig (jf. Forskrift om økonomisk godtgjørelse og arbeidsvilkår for folkevalgte i Nordland fylkeskommune). I denne summen har vi beregnet kostnader til avlønning av én fylkesrådsleder og seks fylkesråd, og et tillegg på sosiale kostnader som feriepenger, arbeidsgiveravgift og pensjon.<sup>8,9</sup>

På den andre siden vil det være kostnader forbundet med opprettelsen av et fylkesutvalg. Kommuneloven gir ingen klare føringer for godtgjøringsnivået, og fylkestinget bestemmer selv hvorvidt dette skal fastsettes som en årlig godtgjøring, et fast beløp per møte eller på andre måter som fylkeskommunene bestemmer (kommuneloven, § 8-4 og § 8-5). Kostnadene til politisk virksomhet vil avhenge av innretningen – og nivået – på godtgjøringene.

Denne variasjonen kommer til uttrykk når vi undersøker godtgjøringsreglementet for medlemmer i fylkesutvalgene i Troms, Innlandet og Trøndelag (jf. tabell 6.4). I tabellen har vi valgt å holde kostnader til fylkesordfører utenfor, ettersom Nordland fylkeskommune også har fylkesordfører i full stilling (dermed «nulles» utgiftene ut).

---

<sup>8</sup> I Nordland får fylkesrådsleder 80 prosent av den årlige godtgjøringen til regjeringens statsråder. Fylkesrådsmedlemmer får 90 prosent av godtgjøringen til fylkesrådsleder.

<sup>9</sup> Tillegget til sosiale kostnader er beregnet til 25 prosent.

Tabell 6.4: Oversikt over hvordan godtgjøring av fylkesutvalget *kan* innrettes

Fylkeskommune	Antall medlemmer i fylkesutvalget	Nivået på fastgodtgjøring	Utgifter per representant*	Utgifter for fylkesutvalget
Troms	8 (i tillegg til fylkesordførere)	<b>Fylkesvaraordførere:</b> 100% av stortingsrepresentanternes godtgjøring <b>Ordinære medlemmer i fylkesutvalget:</b> 20 % av stortingsrepresentanternes godtgjøring	1 273 269 254 654	3,6 mill. kr.
Innlandet	14 (i tillegg til fylkesordførere)	<b>Fylkesvaraordførere:</b> 85 % av stortingsrepresentanternes godtgjøring <b>Ordinære medlemmer i fylkesutvalget:</b> 40 % av stortingsrepresentanternes godtgjøring	1 082 278 509 307	7,6 mill. kr.
Trøndelag	14 (i tillegg til fylkesordførere)	<b>Fylkesvaraordførere:</b> 97 % av stortingsrepresentanternes godtgjøring <b>Ordinære medlemmer i fylkesutvalget:</b> 60 % av heltidsgodtgjøring**	1 073 974 679 925	11,4 mill. kr.

\* I denne summen har vi også beregnet et tillegg på arbeidsgiveravgift og pensjon (15 %).<sup>10</sup>

\*\* En «heltidsgodtgjøring» i Trøndelag tilsvarer 89 % av stortingsrepresentanternes godtgjøring.

Selv når vi holder fylkesordførere utenfor regnestykket, kan ikke utgiftene forbundet med fylkesutvalgene direkte sammenliknes med utgiftene til fylkesrådet i Nordland. I fylkesutvalgene er ordinære medlemmer og fylkesvaraordførere regnet som «deltidspolitikere», som betyr at de kan motta annen fast godtgjøring gjennom andre verv. Å være leder og nestleder i hovedutvalg er eksempler på verv som godtgjøres.

Vi kan ta Innlandet som et eksempel, der seks politikere har en fylkeskommunal godtgjøring som tilsvarer fulltidsstillinger. Det gjelder fylkesordførere, fylkesvaraordførere og fire hovedutvalgsledere. Til sammenlikning er fylkesordførere, fylkesrådsleder og seks fylkesrådsmedlemmer i Nordland i samme situasjon – som i sum tilsvarer to flere årsverk enn i Innlandet. Dette utgjør en økonomisk forskjell på rundt 2,5 millioner årlig.

Legg merke til at ved et skifte til formannskapsmodellen, vil det være naturlig å vurdere om [kapasiteten hos fylkesordførere](#) bør styrkes, fordi rollen er mer fremtredende enn i parlamentarismen. En analyse av godtgjøringsreglementet for folkevalgte i fylkeskommunene, viste at fylker med parlamentarisme har lav godtgjøring til fylkesordførere (Harvold, 2019). I Nordland godtgjøres fylkesordførere med 1,1 mill. kroner årlig, mens fylkesvaraordførere har en godtgjøring på 100 000 kroner (jf. Forskrift om økonomisk godtgjørelse og arbeidsvilkår for folkevalgte i Nordland fylkeskommune). I formannskapsstyrte fylker er det vanlig at fylkesvaraordførere utgjør en fulltidsstilling. I tillegg har noen fylkesordførere en politisk rådgiver knyttet til seg.

Videre er ikke sammenlikningen mellom Nordland og Innlandet helt presis. Vi tar blant annet ikke høyde for hver enkelt fylkestingsrepresentants samlede fylkeskommunale godtgjøring. For eksempel

<sup>10</sup> Feriepenger er ikke inkludert, ettersom folkevalgte ikke omfattes av feriepengeloven.

gir Nordland fylkeskommune en økonomisk støtte på 31 600 kroner per representant i opposisjon. Med 22 opposisjonspolitikere i dagens fylkesting, tilsvarer dette en kostnad på nærmere 700 000 kroner årlig. Slik [opposisjonsstøtte](#) gjelder den parlamentariske modellen særskilt (kommuneloven § 10-10), og vil altså falle bort ved en overgang til formannskapsmodellen.

Øvrige godtgjøringer trenger ikke å avhenge av styringsform. Innretning og nivå kan like gjerne variere innad modellene. Likevel tyder saker i fylkestinget i Nordland på at noe av bakgrunnen for de rause [godtgjøringsordningene for fylkestingsrepresentanter](#) er innført med mål om å bedre balansen mellom fylkesting og fylkesråd (se eksempelvis sak 143/2023.1; 177/2020; 135/2018; 150/2014). Frikjøpsordningen innebærer at alle partienes første representant i fylkestinget frikjøpes med 0,50 årsverk. De påfølgende representanter frikjøpes med 0,15 årsverk (jf. Forskrift om økonomisk godtgjørelse og arbeidsvilkår for folkevalgte i Nordland fylkeskommune). Det vil være naturlig å vurdere om det er hensiktsmessig å opprettholde frikjøpsordninger på dette nivået ved en eventuell overgang til formannskapsmodellen.

Når kostnadene ved de to styringsmodellene skal vurderes, må det altså gjøres en rekke avveininger mellom kapasitet og utgifter. Ved en innføring av formannskapsmodellen er blant annet følgende spørsmål sentrale:

- ◆ Skal kapasiteten hos fylkesordfører styrkes?
- ◆ Hvordan skal sentrale verv, som å være medlem i fylkesutvalget, godtgjøres?
- ◆ Bør frikjøpsordningene for fylkestingsrepresentanter reduseres?

Det er fylkestingets vurderinger av disse spørsmålene som avgjør hvorvidt innføringen av formannskapsmodellen vil være et kostnadsreducerende tiltak.

Som et grovt estimat, mener vi at det er grunn til å tro at besparelsene ved en overgang til formannskapsmodellen vil ligge et sted mellom 0-5 millioner kroner per år.<sup>11;12</sup> Sammenliknet med fylkeskommunenes utgifter ellers (jf. KOSTRA-tallene beskrevet tidligere i kapitlet), anser vi denne summen som nokså beskjeden. Vår vurdering er dermed at kostnadsargumentet ikke bør veie tungt i valget av politisk styringsform.

## Kostnader og kapasitet

Vi har beskrevet at følgende variabler vil ha betydning for en reduksjon av de politiske kostnadene:

... i parlamentarisk modell:

- ◆ antall fylkesråder – og eventuelle rådgivere
- ◆ lønnsnivå for fylkesråder – og eventuelle rådgivere

---

<sup>11</sup> I Nordland fylkeskommune sin egen utredning av kostnadene ved de to styringsmodellene, legger man til grunn en besparelse på ca. 3 millioner kroner årlig ved en overgang til formannskapsmodellen. Forutsetningene for denne summen er gjort rede for i FT-sak 135/2018.

<sup>12</sup> Tidligere utredninger av skifte fra formannskapsmodell til parlamentarisme på kommunenivå, estimerer større forskjeller i kostnadsbildet (dvs. en merkostnad i parlamentarisk modell på mellom 7,7-14 millioner – se eksempelvis Saxi, 2015; Grindheim og Jones, 2022; Jones, Misje og Kristoffersen, 2022). En viktig årsak til disse merkostnadene, er at det er mange heltidsstillinger knyttet til de byrådene som er undersøkt eller skissert. Dette skyldes at byrådene har hatt omtrent like mange politiske rådgivere ansatt som antall byråd. Til sammenlikning har fylkesrådet i Nordland ingen politiske rådgivere i inneværende periode.

- ◆ nivået og innretningen på frikjøpsordninger og andre ordninger for fylkestingsrepresentantenes arbeidsvilkår
- ◆ omfanget av opposisjonsstøtte

... i formannskapsmodell:

- ◆ kapasitet hos fylkesordførere, herunder fylkesvaraordførere og eventuelle rådgivere
- ◆ nivået og innretningen på sentrale verv, som å være medlem i fylkesutvalg og leder av hovedutvalg
- ◆ nivået og innretningen på frikjøpsordninger og andre ordninger for fylkestingsrepresentantenes arbeidsvilkår

Samtidig er det viktig at en diskusjon om kostnadsreducerende tiltak, ses opp mot spørsmålet om kapasitet. Folkevalgte skal lese, forstå og utfordre hverandre. I dette ligger et viktig ansvar. Flere informanter er opptatt av at økt kapasitet, gir økt folkevalgt kontroll. En av informantene sier:

*Man snakker om høye politikerlønninger, men sannheten er at de ofte er lave. Når man ikke har råd til å sette seg inn i saker, er konsekvensen at sakene blir dårlig belyst. Så lener man seg på hva andre sier og følger flokken. Det øker faren for feil. Hvis flere politikere, i flere partier, har råd til å gjøre et politisk arbeid, vil ordskiftet og debatten bli bedre. Det kan gjøre at balansen mellom politikk og administrasjon blir annerledes, altså gjøre at den folkevalgte kontrollen blir større.*

Argumentet er dermed at demokratiet koster, men at dette eventuelt kompenseres gjennom bedre beslutninger. Likevel bør fylkestinget ha et bevisst forhold til de økonomiske ordningene for politikerne, og hva disse ordningene skal utløse. Eksempelvis kan man vurdere reglementer som stiller krav til hvor mye et bestemt frikjøp skal tilsvare i timer til politisk arbeid.

I forlengelsen av dette, og som diskutert tidligere i rapporten, bør det være en klar forståelse av forholdet mellom ressursene som er tilgjengelig vs. den faktiske ressursutnyttelsen. Fra intervjuene har vi inntrykk av at dette særlig er et relevant tema for opposisjonsrollen i den parlamentariske modellen. For å utfylle denne rollen på en god måte, må politikerne kjenne hvilke handlingsrom de har og hvordan ressursene best kan utnyttes for å benytte seg av handlingsrommet. Flere informanter fra Nordland opplever imidlertid at opposisjonspolitikken ikke er god nok. Dette var også et tema i fylkestinget i 2018, i sak 135/2018:

*Som nevnt ovenfor hersker det en viss frustrasjon over hvordan man faktisk får utøvd [opposisjonsrollen] (...), men det dreier seg også om hvordan opposisjonspartiene velger å organisere seg og prioritere sin virksomhet på. Det ligger et forbedringspotensial i dette som bør arbeides med videre.*

Fylkestingssaken vektlegger også at opposisjonens muligheter henger sammen med måten parlamentarismen praktiseres på som sådan.

## Konklusjon

---

Formannskapsmodellen er mer regulert i kommuneloven enn det parlamentarismen er, og derfor er det noen organisatoriske krav som fylkeskommunen må ivareta ved en eventuell overgang fra den

parlamentariske modellen. De største organisatoriske endringene er at fylkesrådet blir erstattet av et fylkesutvalg, at fylkesordføreren får en større politisk rolle og at administrasjonens øverste leder er en fylkesdirektør. Fullmakter, ansvarlinjer og arbeidsformer må vedtas av fylkestinget og avklares i delegasjonsreglement.

Valgene som blir tatt om organisatorisk utforming, har kostnadsmessige konsekvenser. I begge modellene kan et kostnadsreducerende tiltak være å justere på nivået og innretningene på ordningene for fylkestingsrepresentantenes arbeidsvilkår. I den parlamentariske modellen vil også antall fylkesråd og lønnsnivået til disse være sentrale variabler. Men en diskusjon om kostnadsreducerende tiltak, må ses opp mot hvilken kapasitet man ønsker at de folkevalgte skal ha til å gjøre politisk arbeid.

Sammenliknet med fylkeskommunens totale politiske og administrative utgifter, er kostnadene som er direkte relatert til hvilken styringsmodell som velges, beskjedne. Som et grovt estimat, mener vi at besparelsene som Nordland fylkeskommune vil kunne få ved en overgang til formannskapsmodellen, ligger i intervallet 0-5 millioner kroner per år. Vår vurdering er dermed at kostnadsargumentet ikke bør veie tungt i valget av politisk styringsform.

# Litteratur

---

- Brandtzæg, B., Hjelseth, A., Johnsen, E. T. og Modell, H. L. (2018). Nye Trøndelag. Erfaringer og lærdom frå en fylkessammenslåingsprosess. TF-rapport 438/2018. Lastet ned 04.04.2024: [https://www.regjeringen.no/contentassets/dcb1eaad5efb4ffb424a8bfdab30f1d9/rapport\\_nye\\_trondelag\\_tf\\_del\\_010618.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/dcb1eaad5efb4ffb424a8bfdab30f1d9/rapport_nye_trondelag_tf_del_010618.pdf)
- Buck, M., Saxi, H. P., Willumsen, T. (2015). *Tromsøparlamentarismen. En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen for Tromsø kommune*. UiT Norges arktiske universitet. Lastet ned 20.05.2024: <https://docplayer.me/6681496-Tromsoparlamentarismen.html>
- Cheibub, J. A. og Rasch, B. E. (2022). «Constitutional parliamentarism in Europe, 1800-2019». *West European Politics*, Vol. 45, No. 3, s. 470-501. Lastet ned 12.06.2024: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/92460/Constitutional%2Bparliamentarism%2Bin%2BEurope%2B1800%2B2019.pdf?sequence=1>
- Fimreite, A. L. og Flo, Y. (2017). Kommunar inn i den konstitusjonelle varmen. Om den langtrekte prosessen med å få det kommunale sjølvstyret inn i Grunnlova. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Vol. 33, No. 2, s. 155-171. Lastet ned 05.05.2024: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2017-02-04>
- Granheim, K. (2014). *Parlamentarisme i Fredrikstad. Alternative løsninger*. Agenda Kaupang-rapport. Lastet ned 13.08.2024: <https://fredrikstad.sv.no/wp-content/uploads/sites/25/2014/09/R8358-Parlamentarisme-i-Fredrikstad.pdf>
- Grindheim, Jan Erik. (2007). Formannskapsprinsippet. I Øyvind Østerud (red.): *Statsvitenskapelig leksikon*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grindheim, J. og Jones, H. (2022). *Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av politiske styringsformer for Stavanger kommune*. Ideas2evidence rapport 10:2022. Lastet ned 26.08.2024: <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Utredning%20av%20politiske%20styringsformer%20for%20Stavanger%20kommune.pdf>
- Hagen, Terje P., Trine Monica Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiten (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBRs Pluss-serie, 3-99.
- Harvold, K. (2019). Godtgjøring til folkevalgte i fylkeskommunene. NIBR-rapport 19:2019. Lastet ned 28.05.2024: [https://www.regjeringen.no/contentassets/fd39e90292ff442db16bdee7b7ab9a52/2019-19\\_godtgjoring.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/fd39e90292ff442db16bdee7b7ab9a52/2019-19_godtgjoring.pdf)
- Iversen, J. M. V., Sunde, Ø., Såstad, E., Lunder, T. E., Magnussen, E., Thorstensen, A., Nyhus, O. H., von der Leyen, (2022). *Kommunal administrasjon i storbyene*. SØF-rapport n. 03/22. Lastet ned

23.05.2024:

[https://samforsk.no/uploads/files/3\\_22\\_kommunal\\_administrasjon\\_i\\_storbyene.pdf](https://samforsk.no/uploads/files/3_22_kommunal_administrasjon_i_storbyene.pdf)

Johansen, E. og Hansen, P. (2023, 24. oktober). Skrotet parlamentarismen i Troms – men glemte reserveplan. NRK. Lastet ned 12.06.2024: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/skrotet-parlamentarismen-i-troms--men-glemte-reserveplan-1.16607834>

Jones, H., Misje, I. og Kristoffersen, E. Formannskapsmodell eller parlamentarisme? En utredning av parlamentarisk styringsform for Kristiansand kommune. ideas2evidence-rapport 14:2022. Lastet ned 02.08.2024: <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Utredning%20av%20parlamentarisk%20styringsform.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. (Prop. 46 L. (2017-2018)). Lastet ned: 04.04.2024: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/?ch=1>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk. Syv plikter for embetsverket. Lastet ned 05.08.2024: [https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om\\_forholdet\\_mellom\\_politisk\\_ledelse\\_og\\_embetsverk.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8145632385cb477cba018d4a8dfaf6f8/no/pdfs/om_forholdet_mellom_politisk_ledelse_og_embetsverk.pdf)

Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase (2020). Data samlet inn av ideas2evidence, i samarbeid med NORCE og UiB. Tilgjengelig fra: [www.kommunalorganisering.no](http://www.kommunalorganisering.no)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Veileder til kontoplanen i KOSTRA for rapporteringsåret 2023. Lastet ned 27.05.2024: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bbb36cc4ebcc460b83aedfb68ca95c6d/2023/veileder-til-kontoplanen-i-kostra-for-2023-endelig.pdf>

Kommuneloven (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Lastet ned 12.06.2024: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

KS (2023). Tillit. KS Folkevalgtprogram 2023-2027. Lastet ned 03.04.2024: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/ks-folkevalgtprogram-23-27/Tillit-2023-2027-Interaktiv.pdf>

Myrvold, T. M. (2004). *Parlamentarisme og kommunalpolitiske organer. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. NIBR-notat 2004-113. Lastet ned 12.06.2024: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/2405/2004-113.pdf?sequence=1>

NOU 2016: 4 (2016). Ny kommunelov. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Lastet ned 05.05.2024: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-4/id2478743/?ch=9>

Nordland fylkeskommune (1999). Parlamentarisk modell for Nordland fylkeskommune. FT-sak 94/1999.



- Nordland fylkeskommune (2014). Parlamentarisme i Nordland fylkeskommune – spørsmål om endring av styringsform. FT-sak 150/2014.
- Nordland fylkeskommune (2017). Parlamentarisk styre eller formannskapsmodell, evaluering og vurdering av styreform i Nordland fylkeskommune. FT-sak 67/2017.
- Nordland fylkeskommune (2018). Styringsform i Nordland fylkeskommune. FT-sak 135/2018.
- Nordland fylkeskommune (2019). Styringsform i Nordland fylkeskommune. FT-sak 125/2019.
- Nordland fylkeskommune (2020a). Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget. FT-sak 31/2020.
- Nordland fylkeskommune (2020b). Reglement for delegering av myndighet fra fylkesrådet. Fylkesrådssak 194/2020.
- Nordland fylkeskommune (2020c). Administrativ bistand til folkevalgte i Nordland fylkesting. Fylkesrådssak 177/2020.
- Nordland fylkeskommune (2022). Omstillingsprosjektet Bring oss i front – rapport fra prosjektet og anbefalinger for videre arbeid. Fylkesrådssak 23/2022.
- Nordland fylkeskommune (2023). Oppheving av parlamentarisk styreform i Nordland fylkeskommune. FT-sak 143/2023.
- Nordland fylkeskommune (2023). Fylkesrådets behandling av oversendte forslag og uttalelser fra fylkestinget i oktober. FT-sak 218/2023.
- Nordland fylkeskommune (2024a). Forskift om økonomisk godtgjørelse og arbeidsvilkår for folkevalgte, Nordland fylkeskommune (FOR-2024-06-10-1014). Lastet ned 07.06.2024: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2024-06-10-1014>
- Nordland fylkeskommune (2024b). Fylkesrådsleders kontor. Lastet ned 07.06.2024: <https://www.nfk.no/politikk/fylkesradsleders-kontor/>
- Røiseland, A., Vabo, S. I., Sørensen, E. og Torfing, J. (2020). Folkevalgt og politisk leder. I Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo (red.) *Folkevalgt og politisk ledelse* (s. 9-30). Oslo: Cappelen Damm.
- Saglie, J., Winswold, M. og Blåka, M. (2016). Ansvarutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 32(1): 59-81. Lastet ned 02.08.2024: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2016-01-03>
- Saxi, H. P., Bukve, O., Gjertsen, A. Gustavsen, A., Langeland, A. (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. Bodø. (UiN-rapport nr. 4). Lastet ned 05.05.2024: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/parlamentarismeuin.pdf>.

- Saxi, H. P. (2015). Formannskap eller parlamentarisme? Passer parlamentarisme i vår kommune? *Artikkel i lokaldemokrativeilederen på regjeringen.no*. Lastet ned 25.01.2022: <https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf>
- Saxi, H. P. (2018). Systemoppslutning i byene med parlamentarisme. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. 34(1), s. 4-20. Lastet ned 05.05.2024: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-2936-2018-01-01>
- Saxi, H. P. (2019, 18. november). Nordlandparlamentarismen. *Avisa Nordland*. Lastet ned 28.05.2024: <https://www.an.no/nordlandparlamentarismen/o/5-4-1120495>
- Seip, J. (1963). *Fra embedsmannstat til ettpartistat og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Statistisk sentralbyrå (2024a). Tabell 09476: Fylkestingsvalget. Stemmer og valgdeltakelse (K). 1975-2023. Lastet ned 07.05.2024: <https://www.ssb.no/statbank/table/09476>
- Statistisk sentralbyrå (2024b). Tabell 12163: Utgifter til tjenesteområdene, fylkeskommunekonsern, etter funksjon og art (F). 2015.2023. Lastet ned 07.05.2024: <https://www.ssb.no/statbank/table/12163/>
- Stavanger kommune (2015). Utredning om parlamentarisme. Saksdokumenter, journalnr. 12050/15.
- Stigen, I. Hvorfor politiske utvalg og komiteer under kommunestyret? Lastet ned 18.06.2024: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b322c5fc5c444c16830f048b488cb831/notat-utvalg-og-komiteer-under-kommunestyret.pdf>
- Stokstad, S. (2019). Dette er nytt i ny kommunelov. Juridika Ekspertkommentar 28. juni 2019. Lastet ned 12.06.2024: <https://juridika.no/innsikt/dette-blir-nytt-i-ny-kommunelov>
- Trondheim kommune (2015). Parlamentarisme 2015. Arkivsak 14/4039.
- Trondheim kommune (2019). Kostnader knyttet til eventuell innføring av parlamentarisme. Arkivsak 19/31437.
- Vabo, S. I. (2020, 15. oktober). Skillet politikk-administrasjon må avklares i løpende dialog. *Kommunal Rapport*. Lastet ned 22.06.2024: <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/skillet-politikkadministrasjon-ma-avklares-i-lopende-dialog/123177/>



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap