

NOTAT

Til: Norsk sykepleierforbund (NSF)

Fra: Advokatfirmaet Hjort AS
Ansvarlig advokat: Christopher Hansteen

Dato: 16. april 2023

Vår ref.: M 3934949.2

VEDTEKTENES KRAV TIL FYLKESORGANISERINGEN ETTER NY FYLKESINNDELING MV

1 INNLEDNING

Stortinget vedtok 14. juni 2022 at fylkene Viken, Vestfold og Telemark samt Troms og Finnmark splittes opp med virkning fra 1. januar 2024. Dette innebærer at Norge fra årsskiftet vil være inndelt i 15 fylker, i stedet for dagens 11. Oppsplittingen kan medføre at det må gjøres endringer i NSF's fylkesorganisasjon. Etter vedtektene består fylkesorganisasjonen av fylkesstyret, fylkeskontor og administrative ledere.

NSF har vurdert tre ulike modeller for å møte ny fylkesinndeling. Den første modellen innebærer å beholde de 11 fylkesstyrene og fylkeskontorene NSF har i dag («den gjeldende modellen»). Den andre modellen innebærer å øke både antall fylkesstyret og fylkeskontorer til 15 («fylkesmodellen»). Den tredje modellen («hybridmodellen») innebærer en mellomting og går ut på å øke antall fylkesstyret til 15, men beholde dagens antall med 11 fylkeskontorer. Hybridmodellen bygger videre på den delingen av administrativ og politisk ledelse i fylkesorganisasjonen som landsmøtet la til rette for gjennom vedtaket i sak nr. 3 til landsmøtet i 2019.

NSF har bedt oss vurdere de tre modeller opp mot gjeldende vedtekter. Vi er også bedt om å vurdere hvilket handlingsrom NSF's forbundsstyre har for å håndtere utfordringene som følge av at det fra 1. januar 2024 skjer en oppsplitting av tre eksisterende fylker og kommer fire nye til. Videre er vi bedt om å vurdere behovet for vedtektsendringer uavhengig av hvilken modell som velges.

2 OM NOTATET OG DEN VIDERE FREMSTILLINGEN

I anledning utarbeidelsen av notatet har vi hatt flere møter med forbundet og vi har mottatt en rekke bakgrunnsdokumenter, som det bygges på i det videre. Det vil særlig vises til en utredning av «gjeldende modell» med 11 områder og fylkesmodell med 15 områder (heretter kalt «utredningen») utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av forbundsstyret i FS-sak nr. 13/2022.

Vi har også fått oversendt en rekke forbundsstyresaker, som utgjør NSF's interne saksdokumenter i forbindelse med både sammenslåing av fylker i 2018 og 2020 samt oppsplitting fra 2024. Disse saksdokumentene vil omtales med betegnelsen FS-sak nr. x/år eller LM-sak nr. x/år med full henvisning i fotnote.

I punkt 3 omtales prinsipper for tolkning av vedtekter. I punkt 4 omtales fylkestyrene, fylkeskontorenes og de administrative ledes mandat og oppgaver, da disse utgjør et sentralt bakteppe for hvordan vedtektene må forstås. De alternative modellene blir behandlet nedenfor i punkt 5 til 7.

I punkt 8 kommer vi inn på forbundsstyrets handlingsrom for å håndtere utfordringene med ny fylkesinndeling fra årsskiftet. I punkt 9 omtales behovet for vedtektsendringer i møte med disse utfordringene. Vi har oppsummert våre vurderinger i punkt 10.

3 OM TOLKNINGEN AV FORENINGSVEDTEKTER

Foreningens vedtekter utgjør det sentrale normgrunnlaget for foreningen.¹ Vedtektene danner grunnlag for rettigheter og plikter.

Det gjelder ingen omforente tolkningsprinsipper for foreningsvedtekter.² Gode grunner taler likevel for at man legger til grunn et relativt objektivt tolkningsprinsipp i det vedtektene har likhetstrekk med standardavtaler der medlemmene ikke kan påvirke vedtektenes innhold uten videre. Vedtektene er dessuten forankret i foreningens valgte organer og demokratihensynet tilsier derfor at den objektive forståelse av ordlyden tillegges stor vekt. Vedtektene har også betydning for medlemmer som slutter seg til foreningen i fremtiden. Forutberegnelighet kan derfor tilsi en objektiv tolkning. Det er imidlertid viktig å ha for øyet at tiden kan løpe fra vedtektene, slik at et objektivt tolkningsprinsipp bør modifiseres.

Derfor bør også foreningens formål, og foreningens egne ønsker, tillegges betydelig vekt ved tolkningen. NSF's formål er i hovedsak å drive politisk påvirkningsarbeid, slik beskrevet i vedtektenes § 2, der det fremgår at NSF's formål er flerfoldig med «*samfunnspolitisk, fagpolitisk og interessepolitisk forankring.*» Som fagforening er det tariffpolitikken og hensynet til medlemmenes interesser som står i høysetet. De politiske beslutningene vedtas i NSF's politiske organer, mens de administrative organene legger til rette for at beslutningene kan settes ut i live. Vedtektene må tolkes slik at de primært tar sikte på å beskytte NSF's politiske organisasjonsstruktur mot endringer med mindre disse stemmes frem med 2/3 flertall av landsmøtet.

Foreningspraksis kan også fungere som en utfyllende tolkningsfaktor der reguleringen i vedtektene er ufullstendig.³ Foreningens praksis er normalt et uttrykk for en fremgangsmåte som foreningen og medlemmene har akseptert og ansett som formålstjenlig. Ved vurderingen av hvilken vekt som kan legges på slik praksis må det likevel sees hen til hvor varig og konsekvent den har vært, om den er blitt ansett som juridisk forpliktende og hvorvidt praksisen har generell oppslutning blant medlemmene.

Praksis fra andre foreninger med sammenlignbare forhold kan også tillegges noe vekt.⁴ Dette vil særlig kunne gjelde for foreninger innen samme organisatoriske system, slik som i et forbund. Woxholth uttaler om dette at:

«[n]år det gjelder avveiningen av allmenn foreningspraksis mot andre rettskildefaktorer, vil praksisens kvalitet, utbredelse, varighet, konsekvente praktisering mv måtte tas i

¹ Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven* (2020) 4. utgave, punkt 2.851.

² Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven* (2020) 4. utgave, punkt 2.851.

³ Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven* (2020) 4. utgave, punkt 2.86.

⁴ Woxholth, *Foreningsrett med samvirkeoven* (2020) 4. utgave, punkt 2.86.

betraktning. Mer generelt kan det nevnes at slik praksis vil kunne sette deklarasjonslov til side. Den vil likevel ha sitt mest praktiske virkeområde hvor vedtektene er tause eller mangelfulle, nærmest som en utfyllende argumentkilde.»

Ulike reelle hensyn kan også tillegges vekt, herunder formålsbetraktninger, interesseavveininger og hensynet til innholdsmessig og språklig sammenheng i vedtektsbestemmelsene. Videre kan vedtektenes forarbeider og andre momenter rundt tilblivelsen utgjøre viktige tolkningsmomenter.

4 OM FYLKESSTYRER, FYLKESKONTOR OG ADMINISTRATIVE LEDERE I NSF I DAG

NSFs organisasjonsstruktur i fylkesleddet består av fylkesstyrene, fylkeskontorene og de administrative lederne. I det videre beskrives de utgangspunkter som gjelder for disse delene av NSF's organisasjon, herunder vedtektenes reguleringer av mandat, oppgaver og valgeregler.

4.1 Fylkesstyrene

Etter NSF's vedtekter for 2019-2023 ledes fylkesorganisasjonen av et fylkesstyre som består av leder, nestleder(e), syv medlemmer og syv varamedlemmer. I tillegg inngår to representanter for studentmedlemmene i fylket. For Viken gjelder en spesialregel der tre studentrepresentanter skal velges. Medlemmene av fylkesstyrene er politisk valgte.

Fylkesstyrets mandat består av flere elementer. Mest sentralt står politisk arbeid innen fylket i samsvar med landsmøtets og forbundsstyrets føringer. Fylkesstyret kan vedta «ytterligere politiske tiltak i samsvar med lokale forhold, prioriteringer og medlemmenes/tillitsvalgtes behov», jf. vedtektenes § 4B Fylkesstyrets mandat.

Det inngår også administrative elementer i fylkesstyrets mandat, herunder å godkjenne samt innseende handlingsplan og budsjettforslag og å godkjenne samt innseende regnskapskommentarer og årsberetning til forbundsstyret. Fylkesstyret fordeler økonomiske midler til hovedtillitsvalgtområdene i fylket, og avholder årlige konferanser og lokale fagpolitiske konferanser for fylkesleddets tillitsvalgte. Disse mer administrative oppgavene er imidlertid nært knyttet til fylkesstyrets politiske virksomhet.

Fylkesstyret er primært et politisk organ. Medlemmene er politisk valgte. Vedtektene omtaler fylkesleder som en politisk leder av fylket. Fylkesstyret står for det politiske arbeidet og vedtar politiske mål og tiltak for å gjennomføre disse. Det inngår som nevnt en del administrative elementer i mandatet, men disse er tett knyttet til det politiske arbeidet. I forbindelse med tilpasningen til endringene i Norges fylkesinndeling har NSF konsekvent uttrykt et mål om at fylkesstyrene skal drive med politisk arbeid, ikke administrative oppgaver. NSF's innføring av ordningen med administrative ledere, som omtales nærmere i punkt 4.3, er viktig for gjennomføringen av denne målsettingen.

Medlemmene i fylkesstyret velges for fire år om gangen, og valget skal finne sted innen 1. april det året det avholdes landsmøte. Valget foregår på fylkesmøtet, som skal arrangeres innen 1. april det året det avholdes landsmøte. Det avholdes landsmøte i NSF i 2023, og det skal derfor velges nye fylkesstyrer etter dagens fylkesinndeling innen 1. april 2023.

Fylkesmøtet, som består av delegater valgt av og blant medlemmene i det enkelte hovedtillitsvalgtområdet, kan behandle og fatte vedtak i politiske saker.

4.2 Fylkeskontorene

Fylkeskontoret består etter vedtektene av fylkestyrets leder, nestleder(e) og ansatte. På landsmøtet i 2019 ble fylkeskontorene dessuten tilført betydelige administrative ressurser ved innføringen av ordningen med administrative ledere, som er nærmere omtalt i punkt 4.3. Ordningen har gjort at fylkestyreledernes tilknytning til fylkeskontorene er løsere enn tidligere. Samtidig har ordningen bidratt til en klar adskillelse av fylkeskontoret som administrativ enhet fra fylkestyret som politisk organ og at fylkestyrelederne kan rendyrke sin politiske rolle.

Ifølge vedtektene har fylkeskontoret som hovedoppgaver å «utøve administrative tjenester, og gi tillitsvalgte og medlemmer profesjonell bistand i arbeidet for medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår og faglige interesser», jf. vedtektenes § 4B. Fylkeskontoret gjennomfører også fylkesleddets organisasjonskoloring for tillitsvalgte og andre arbeidsoppgaver som pålegges av NSF sentralt.

Fylkeskontorene er administrative enheter, som i hovedsak bidrar med støttefunksjoner til medlemmene og fylkestyrene.

4.3 Administrative ledere

NSF har i tillegg til fylkestyrene og fylkeskontorene ansatt syv administrative ledere fordelt på syv regioner. De administrative lederne for fylket har ifølge vedtektene personal- og driftsansvar for fylkesorganisasjonen, og rapporterer i linja til NSF's generalsekretær. Ordningen med administrative ledere ble som nevnt innført på landsmøtet i 2019 ved en vedtektsendring. Vedtektene omtaler ikke den nærmere organiseringen, og angir heller ikke antall ledere eller den nærmere inndelingen av regionene.

I et internt notat fra generalsekretæren er de administrative ledernes seks ansvarsområder nedfelt: De omfatter personalansvar, driftsansvar og ansvar for daglig administrativ ledelse av fylkeskontor, økonomiansvar, HMS-ansvar, å understøtte politisk ledelse i fylkene samt andre øvrige ansvarsområder.⁵

De administrative ledernes tilknytning til regionene er uavhengig av fylkesinndelingen. Fire av de syv administrative lederne har per i dag administrativt ansvar for mer enn en fylkesorganisasjon. Dersom det velges en modell med flere fylkestyrer og –kontorer enn i dag vil flere administrative ledere få ansvar for å følge opp flere fylkesorganer, med mindre det ansettes flere administrative ledere.

Det sentrale formålet med innføringen av administrative ledere var å få et klart og tydeligere skille mellom politisk ledelse i fylkestyrene og administrativ ledelse i eller knyttet til fylkeskontorene. Forut for denne vedtektsendringen hadde fylkestyrelederne det administrative ansvaret, herunder også personalansvar, for fylkeskontorene.

4.4 Tilretteleggelsen for å skille politisk og administrativ ledelse på lokalkontorene

Ved sammenslåingen av fylker i 2018 og 2020 la NSF til rette for å skille den politiske og den administrative ledelse lokalt. Dette går frem av LM-sak 3/2019. I saksfremlegget, punkt 1.4, er det opplyst at forbundsstyret vedtok som overordnet prinsipp for prosessen at «[d]elt administrativ og politisk ledelse

⁵ Notat av 21. april 2020 fra generalsekretæren til administrative ledere, fylkesledere og ansatte ved fylkeskontorene.

i fylkesorganisasjonen skal være mulig i evt. ny organisasjonsstruktur». I punkt 4.4 er dette nærmere beskrevet. Det heter:⁶

«Prinsipp 4: Fremtidig organisering av NSF skal tilrettelegge for muligheten til å skille politisk og administrativ ledelse på lokalkontorene.

Fremtidig organisering i NSF skal styrke rammebetingelsene for politisk arbeid. Dette kan skje på flere måter, men et viktig grep er at politisk valgte ledere får reddykke rollen som politiker og ikke lenger skal ha administrativt ansvar eller oppgaver. I stedet etableres det en organisering med profesjonelle administrative ledere med personal- og driftsansvar også på lokalt nivå.

Ansvars- og myndighetsfordeling mellom politisk valgt leder av styret og administrativ leder på kontoret, vil da i all hovedsak følge de samme prinsippene som gjelder mellom forbundsstyret/forbundsleder og generalsekretær. Tilsettingsmyndighet for stillingene legges til generalsekretær som også har personalansvaret for dem, mens de rapporterer til lokal styreleder for økonomi og drift. Ideelt sett bør det være et én-til-én-forhold mellom et styre/lokal styreleder og administrativ leder. På den måten unngår man at administrativ leder har flere styrer og lokalkontor å forholde seg til.»

Denne organisasjonsstrukturen er gjennomført med den konsekvens at politiske og administrative funksjoner i NSF's fylkesapparat nå fremstår ganske adskilt.

Begrunnelsen for å innføre ordningen med administrative ledere var blant annet å sørge for mer attraktive politiske verv, mer tid til politikk og møter med medlemmer og tillitsvalgte, bedre utvikling av de ansattes kompetanse, en mer robust organisering og bedre ivaretagelse av de ansatte, jf. FS-sak nr. 98/2019.⁷ Ordningen med administrative ledere bidrar som nevnt til klart å skille fylkestyrene som politiske organer fra fylkeskontorene som administrative organer.

5 KREVER OPPRETTTELSE AV «DEN GJELDENE MODELLEN» VEDTEKTSENDRING?

Spørsmålet er om NSF, uten å endre vedtektenes fylkesbegrep, kan opprettholde «den gjeldende modellen» bestående av 11 fylkestyrer og fylkeskontorer, samt syv administrative ledere. For å besvare dette spørsmålet vil vi først redegjøre for den praksis NSF la til grunn ved sammenslåingen av fylker i 2018 og 2020 (5.1), før vi tar stilling til om modellen kan videreføres i 2024 uten vedtektsendringer (5.2).

5.1 Praksis ved sammenslåingen av fylker i 2018 og 2020

Ved regionreformen med virkning fra 1. januar 2018 og 1. januar 2020 ble antallet fylkeskommuner i Norge redusert fra 19 til 11. Forut for sammenslåingene bestod NSF's fylkesledd av 19 fylkestyrer og 19 fylkeskontorer. Dette medførte at det ved NSF's landsmøte i november 2019 var behov for en avklaring av hvorvidt forbundets vedtekter innebar at organiseringen av fylkesleddet skulle følge den til

⁶ Sak til landsmøtet i 2019 nr. 3, av 28. mai 2019.

⁷ Sak til forbundsstyret nr. 98/2019, 16. august 2019.

enhver tid gjeldende fylkesinndeling, eller om fylkesinndelingen da vedtektene ble vedtatt skulle legges til grunn.

En juridisk betenkning av 15. august 2019 konkluderte med at begrepet «fylke» i NSF's vedtekter er fleksibelt, slik at det sikter til den til enhver tid gjeldende fylkesinndelingen.

Da fylkesbegrepet sikter til den til enhver tid gjeldende fylkesinndelingen måtte antallet fylkesstyrer reduseres fra 19 til 11, ellers måtte vedtektene endres med 2/3 flertall på landsmøtet. Etter sammenlåingen av fylkeskommunene ble det derfor valgt 11 fylkesstyrer. Antallet fylkeskontorer ble også redusert til 11, ett for hvert fylkesstyre. Ved landsmøtet i 2019 ble det dessuten, som beskrevet i punkt 5.3, vedtatt at det skulle innføres en ordning med administrative ledere som skulle ha ansvar for administrasjonen av fylkesorganisasjonen. Som det fremgår av LM-sak nr. 3/2019 bygger landsmøtevedtaket om dette på at delt administrativ og politisk ledelse i fylkesorganisasjonen skal være mulig i ny struktur etter landsmøtet i 2019.

Den fleksible forståelsen av fylkesbegrepet i vedtektene er senere blitt lagt til grunn i organisasjonen, eksempelvis i FS-sak nr. 13/2022.⁸ På bakgrunn av den forståelse som ble lagt til grunn på landsmøtet i 2019 oppsummeres forståelsen av vedtektene slik i FS-sak nr. 13/2022:

«Dagens vedtekter knytter NSF's organisering opp mot fylkesinndelingen i Norge. Hvis fylkesgrensene blir endret i Norge må NSF ifølge sine egne vedtekter tilpasse seg de nye grensene – eller vedta en annen organisering. En annen organisering vil kreve endring i vedtektene. Slike endringer må vedtas i landsmøte med 2/3 flertall.» (Vår understrekning)

En fleksibel forståelse av fylkesbegrepet er også lagt til grunn i FS-sak nr. 52/2022.⁹ Her legges det videre til grunn at NSF's vedtekter innebærer at alle fylker skal ha et fylkeskontor. Også i LM-sak nr. 3/2019 legges det til grunn at «[i] vedtektene står det eksempelvis at det skal være et kontor og et styre i hvert fylke», men etter vår oppfatning er det diskutabelt om et fylkeskontor pr. fylke kan anses å være vedtektsfestet. Vi kommer nærmere tilbake til dette under punkt 7 om «hybridmodellen».

5.2 «Gjeldende modell» krever som utgangspunkt vedtektsendringer

I utredningen¹⁰ anbefaler arbeidsgruppen at begrepet «fylke» erstattes i vedtektene, dersom det er ønskelig å beholde «den gjeldende modellen». Et flertall av medlemmene i arbeidsgruppen anbefalte at «den gjeldende modellen» blir lagt til grunn også i fremtiden.

Organisasjonsstrukturen bygger etter gjeldende vedtekter på et fleksibelt fylkesbegrep og videreføring av «den gjeldende modellen» vil derfor innebære en «forandring» av NSF's vedtekter, som krever 2/3 flertall på landsmøtet, jf. vedtektenes § 18. I så fall kan en løsning være å endre vedtektene slik at fylkesorganisasjonen deles inn i 11 avdelinger, distrikter, regioner eller lignende. Vi omtaler behovet for å fremme et helhetlig løsningsforslag i punktene 8 til 10.

⁸ Sak til forbundsstyret nr. 13/2022, 28. mars 2022.

⁹ Sak til forbundsstyret nr. 52/2022, 29. november 2022.

¹⁰ Arbeidsgruppe nedsatt av forbundsstyret i FS-sak 13/2022. Lokal organisering i NSF - Utredning av gjeldende modell med 11 områder og fylkesmodell med 15 områder, s. 24.

6 KREVER «HYBRIDMODELLEN» VEDTEKSENDRING?

NSFs generalsekretær har foreslått at det fra årsskiftet opprettes 15 fylkesstyre med fylkesleder (og nestleder der det er aktuelt), men uten at antall fylkeskontorer økes fra 11 til 15. Denne såkalte «hybridmodellen» er nærmere beskrevet i FS-sak nr. 52/2022.

Gjeldende vedtekter krever at hvert fylke har et fylkestyre, men det er diskutabelt om et fylkeskontor pr. fylke kan anses å være vedtektsfestet. Det vil avhenge av om fylkestyrene og fylkeskontorene etter vedtektene er uløselig knyttet sammen. Dersom de ikke er det, kan «hybridmodellen» etter vår oppfatning innføres uten at landsmøtet fatter vedtak om vedtektsendringer.

Spørsmålet kom ikke på spissen ved sammenslåing av fylkene i 2018 og 2020, og er ikke omtalt i notatet fra 2019. Ved behandlingen av saken internt i NSF virker det imidlertid å være forutsatt at hvert enkelt fylkestyre må ha et fylkeskontor, men uten at dette er nærmere begrunnet.

6.1 Er fylkestyrene og fylkeskontorene etter vedtektene uløselig knyttet sammen?

For å ta stilling til dette vil vi først redegjøre for OU-prosessen forut for landsmøtets beslutning om NSFs organisasjonsstruktur i 2019 (6.1.1). Deretter vil vi vurdere om «hybridmodellen» kan innføres uten at vedtektenes fylkesbegrep endres av landsmøtet med 2/3 flertall, jf. vedtektene § 18.

6.1.1 OU-prosessen forut for landsmøtets beslutning i 2019

OU-prosessen lå til grunn for vedtaket om ny organisasjonsstruktur på landsmøtet i 2019, jf. LM-sak nr. 3/2019. I saksfremlegget er de grunnleggende hensyn som er vektlagt ved valget av organisasjonsstruktur belyst. Ettersom disse hensyn lå til grunn for landsmøtevedtaket, har de interesse for hvordan vedtektene skal fortolkes.

I mandatet for OU-prosessen fremkommer det at anbefalingen om fremtidig struktur skulle ivareta hensiktsmessig og effektiv ressursbruk, robuste kompetansemiljø og understøtte den organisasjonspolitiske virksomheten på en god måte.

Forbundsstyret vedtok også overordnede prinsipper for prosessen, herunder at ansatte og fylkesleder som en hovedregel skulle være samlokaliserte, at det skulle være mulig med en delt administrativ og politisk ledelse og at organiseringen skulle muliggjøre politisk påvirkning.

I tillegg til disse prinsippene ble åtte prinsipper for fremtidig organisering sendt på høring i organisasjonen. Blant prinsippene som fikk støtte fra høringsinstansene er særlig tre av interesse for spørsmålet om antallet fylkeskontorer etter vedtektene er uløselig knyttet til antall fylker og fylkestyrene:

1. Den fremtidige organiseringen skal tilrettelegge for at alle medlemmer og tillitsvalgte får en mest mulig lik kvalitet på tjenestene uavhengig av tariffområde.
2. Organiseringen skal tilrettelegge for å kunne skille politisk og administrativ ledelse på fylkeskontorene.
3. Organiseringen skal ivareta robuste kompetansemiljøer.

Vedtaket i LM-sak nr. 3/2019 la til rette for at fylkeskontorene skal være rene administrative enheter. Ved etableringen av syv administrative lederstillinger ble fylkesstyrene langt på vei frikoblet fra fylkeskontorene, og de fremtrer i dag som rene politiske organer uten administrativt ansvar for fylkeskontorene. Etter vår oppfatning må denne strukturelle endringen og de hensyn den bygger på, få betydning for om vedtektene skal forstås slik at antall fylkeskontorer må svare til antall fylkesstyrer.

6.1.2 Nærmere om tolkningen av vedtektene

6.1.2.1 Ordlyd

Fylkesorganisasjonen er regulert i vedtektene § 4 B.

Først finnes regler om fylkesstyret mv, herunder om sammensetning, gjennomføring av valg, nominasjonskomité, funksjonstid og mandat. Ut fra disse reglene er fylkesstyret et politisk organ.

Fylkeskontoret er en egen enhet som det finnes regler for til slutt i § 4 B, der det blant annet heter

«Fylkeskontoret består av fylkesstyrets leder, nestleder(e) og ansatte. Disse har som hovedoppgaver å utøve administrative tjenester, ...

..

Fylkeskontoret er underlagt fylkesstyret og styrets leder står på vegne av fylkesstyret ansvarlig for at fattede vedtak følges opp i både den politiske og administrative delen av fylkesorganisasjonen. Personal- og driftsansvaret for fylkesorganisasjonen er lagt til den administrative lederen for fylket som rapporterer i linja til generalsekretæren.»

Vedtektenes definisjon av fylkesstyret og fylkeskontoret som separate organer med ulike funksjoner taler for at det ikke dreier seg om organer som er uløselig knyttet sammen. Dette igjen taler for at vedtektene ikke er til hinder for at fylkesorganiseringen baseres på færre fylkeskontorer enn fylkesstyrer, i hvert fall ikke hvis en slik administrativ organisering er den som best tjener NSF's formål.

Entallsformen i formuleringen «[f]ylkeskontoret består av fylkesstyrets leder (...)» kan isolert sett tale for det motsatte, men etter vår oppfatning kan bestemmelsen ikke forstås slik at den er til hinder for å organisere de administrative ressurser på en måte som er mest kostnadseffektiv for organisasjonen og som best ivaretar robuste fagmiljøer og hensynet til ansatte. At et fleksibelt fylkesbegrep knytter seg til begge organer kan i seg selv ikke være til hinder for en fornuftig organisering av administrative ressurser. Dette må især gjelde etter innføringen av ordningen med administrative ledere, for som nevnt over har denne løsnet båndene mellom fylkesstyreleder og fylkeskontor og tydeliggjort skillet mellom fylkesstyre og fylkeskontor.

Det forhold at fylkeskontoret er underlagt fylkesstyret og at styrets leder står ansvarlig for at fattede vedtak også blir fulgt opp i den administrative delen av fylkesorganisasjonen er ikke til hinder for en organisering som innebærer at et fylkeskontor er støttefunksjon for flere fylkesstyrer.

Etter vårt syn løser ordlyden i vedtektene likevel ikke spørsmålet om antallet fylkeskontorer må svare til antallet fylker til enhver tid. Spørsmålet må derfor besvares ut fra andre tolkningsargumenter, og da

særlig formålsbetraktninger, demokratisk forankrede prinsipper og andre reelle hensyn, som beskrevet i punkt 4.

6.1.2.2 Formål

NSFs formål er beskrevet i vedtektenes § 2. Det fremgår at kjernen i formålet er politisk påvirkningsarbeid, for å fremme medlemmenes og samfunnets interesser. Realiseringen av det politiske formålet må ha betydelig vekt ved tolkningen av vedtektene.

De politiske organene har ansvaret for å fremme det politiske formålet. Fylkesstyrene er blant disse. De administrative enhetene, herunder fylkeskontorene, skal gi administrativ støtte til de politiske organene mv.

Medlemmene av fylkesstyrene er valgt i henhold til vedtektsfestede og demokratiske spilleregler. En endring av sammensetningen av fylkesstyrene eller antallet fylkesstyrer vil påvirke demokratiske valg og beslutninger. Derfor vil slike endringer utvilsomt kreve 2/3 flertall, jf. § 18 i vedtektene.

Det stiller seg annerledes med fylkeskontorene fordi disse består av ansatte, ikke valgte. Endringer her vil derfor som utgangspunkt ikke rukke ved demokratiske beslutninger og valg, noe som tilsier at vedtektene ikke er til hinder for organisatoriske endringer av fylkeskontorene, i hvert fall ikke hvis endringene fremmer organisasjonens politiske målsettinger.

En mest mulig effektiv organisering av et administrativt støtteapparat er viktig for at de politiske organer skal kunne arbeide rasjonelt for å fremme de samfunnspolitiske, fagpolitiske og interessepolitiske formål som er listet opp i vedtektenes § 2. I utredningen er det lagt til grunn at en oppsplitting og økning av antallet til 15 fylkeskontorer vil medføre økte utgifter på 12 295 640 kroner, og samtidig føre til en u hensiktsmessig oppsplitting av fagmiljøer og en mindre effektiv administrativ drift. Formålsbetraktninger tilsier etter vårt syn klart at vedtektene i en slik situasjon ikke kan være til hinder for å videreføre dagens antall fylkeskontorer også etter årsskiftet.

Prinsippene som lå til grunn for landsmøtets vedtak i 2019 underbygger også en slik forståelse av vedtektene.

6.1.2.3 Prinsippene som ble fremhevet i OU-prosessen

Et overordnet prinsipp fra OU-prosessen er at det skulle være mulig å få en *delt administrativ og politisk ledelse*. Dette var også et prinsipp som fikk støtte fra høringsinstansene i høringsrunden. I LM-sak nr. 3/2019 fremheves det i tilknytning til dette prinsippet, som også er omtalt i punkt 4, at det er viktig at de politisk valgte lederne får anledning til å rendyrke sin rolle som politikere.

I praksis har NSF i dag, etter endringene fra landsmøtet 2019, en struktur som har løst fylkesstyret som politisk organ fra fylkeskontoret som administrativt støtteorgan, i tråd med det overordnede prinsipp som ble lagt til grunn i OU-prosessen. NSF har som beskrevet i punkt 4.3 ansatt administrative ledere for å sørge for drifts- og personalansvaret. Den praktiske konsekvensen av dette er at de administrative lederne har tatt over ansvaret for fylkeskontorenes administrasjon, slik at dette i dag ikke lenger tilligger fylkesstyrelederne. Skillet mellom administrative og politiske organer som med dette er tydeliggjort åpner også for at det uten hinder av vedtektene kan gjøres endringer i organiseringen av det administrative fylkesapparatet.

Et annet sentralt prinsipp som lå til grunn for landsmøtevedtaket i 2019, er at organiseringen av fylkesleddet skulle ivareta *robuste kompetansemiljøer*. Prinsippet fikk også bred støtte fra høringsinstansene. I LM-sak nr. 3/2019 omtales prinsippet nærmere. Det uttales:

«For det første må et robust kompetansemiljø kunne beholde nødvendig kompetanse i et miljø (f.eks. et lokalkontor) selv om en eller flere enkeltpersoner slutter eller får langvarig fravær fra arbeidsplassen. For det andre handler det om å ha mulighet til å utvikle kompetansen ved kontoret for å ivareta medlemmenes og tillitsvalgtes behov, og for å nå NSFes fag-, interesse- og samfunnspolitiske mål på en best mulig og mest effektiv måte. For det tredje handler det om å sikre nødvendig tilgjengelighet for medlemmer og tillitsvalgte.»

For å ivareta de formål som er listet opp i § 2, bør fylkeskontorene være av en viss størrelse. Dette er sentralt både for å beholde nødvendig kompetanse, samt for å styrke kompetansen. At det er flere tilgjengelige ressurser ved de nå sammenslåtte fylkeskontorene innebærer også at det er lettere å sikre at ressursene er tilgjengelige for medlemmene og de tillitsvalgte.

Videre er det en risiko for ytterligere oppsplittinger og sammenslåinger av fylker også i fremtiden, da den politiske uenigheten om dette nok vil vedvare. Dersom antallet fylkeskontorer skal justeres på bakgrunn av faktorer utenfor NSFes kontroll, kan det bli vanskelig å bevare robuste kompetansemiljøer i organisasjonen. Hensynet gjør seg ikke gjeldende på samme måte for fylkestyrene, som har medlemmer valgt for fire år.

Stadige omveltninger av organisasjonsstrukturen vil dessuten medføre en økt risiko for at ansatte slutter. En innføring av hybridmodellen vil i større grad sikre trygge rammer for de ansattes arbeidsplasser, noe som også vil bidra til å opprettholde et robust fagmiljø i NSFes interesse.

Prinsippet om å *tilrettelegge for at alle medlemmer og tillitsvalgte får en mest mulig lik kvalitet på tjenestene uavhengig av tariffområde* taler også for at dagens antall fylkeskontorer kan videreføres uten vedtektsendring. I LM-saken ble dette fremhevet i det større enheter er best egnet til å sikre mest mulig lik kvalitet på tjenestene og likebehandling.

6.1.2.4 Praksis

Tidligere har både antall fylkestyrer og fylkeskontorer vært knyttet til gjeldende fylkesinndeling i Norge. Det ble også lagt til i forbindelse med ny fylkesinndeling pr. 2018 og 2020, men uten at dette ble nærmere begrunnet eller problematisert når det gjaldt antallet fylkeskontorer. Uansett dreier det seg ikke om noen langvarig og konsekvent praksis. Sammenslåingen av 19 fylkeskontorer til 11 i 2020 er et enkelttilfelle som mest fremstår som en praktisk konsekvens av sammenslåingen av fylkestyrer, og kan derfor ikke tillegges særlig vekt.

6.1.2.5 Konklusjon

Ut fra en helhetsvurdering er vår konklusjon at vedtektene ikke er til hinder for at antallet fylkeskontor opprettholdes. I dag er fylkestyrene og fylkeskontorene ikke uløselig knyttet sammen. En innføring av «hybridmodellen» innebærer derfor etter vårt syn ikke en endring som krever 2/3 flertall etter vedtektenes § 18. Også ved innføring av en slik modell vil det imidlertid være behov for andre, mindre,

vedtektsendringer for å sikre at det er samsvar mellom vedtektene og fylkesorganisasjonens faktiske oppbygning.

Vår konklusjon er noe usikker. Som nevnt er det argumenter for en annen løsning. Derfor bør NSF vurdere om det er mest hensiktsmessig å fremme dette som et endringsforslag i henhold til § 18. En slik vedtektsendring kan gå ut på at det nedfelles i vedtektene at det skal være 15 fylkesstyrer og 11 kontorer som til sammen utgjør støtteapparatet for fylkesstyrene.

7 KREVER «FYLKESMODELLEN» VEDTEKTSENDRING?

Et mindretall av arbeidsgruppen som utredet NSF's lokale organisering i 2022 anbefalte at «fylkesmodellen» ble innført for fremtidig organisering av lokalledet i NSF. Denne modellen består av en organisasjonsstruktur basert på den nye fylkesinndelingen i Norge etter årsskiftet 2023/2024. Dette vil innebære at det velges totalt 15 fylkesstyrer og at dagens fylkeskontor splittes opp slik at det etableres 15 fylkeskontorer i 2024.

«Fylkesmodellen» vil ifølge utredningene medføre større utgifter for NSF i form av økte kostnader tilknyttet et økt antall fylkeskontor og fylkesstyrer. Ifølge tabell 13 i arbeidsgruppas utredning om NSF's lokale organisering vil «fylkesmodellen» utgjøre økte utgifter på 12 295 640 kroner. Beregningen tok kun høyde for et økt antall fylkesledere, nestledere, administrative ledere og fysiske fylkeskontor.

På bakgrunn av våre vurderinger av mulighetene for å opprettholde dagens organisasjonsstruktur, eventuelt å innføre hybridmodellen anser vi det som mest uproblematisk sammenholdt med dagens vedtekter å videreføre «fylkesmodellen».

Denne modellen bygger på at fylkesbegrepet i vedtektene fortolkes likt både med hensyn til antallet fylkeskontor og fylkesstyrer. Modellen viderefører en langvarig tradisjon, ved at fylkesinndelingen gjenpeiles i alle organisasjonens fylkesledd. Den vil også fremstå minst kontroversiell ut fra en lokaldemokratisk synsvinkel.

For di «fylkesmodellen» etter vår vurdering bygger på en fleksibel forståelse av fylkesbegrepet både for fylkeskontor og fylkesstyrer, kan denne modellen gjennomføres av forbundsstyret uten at det foreligger særlig risiko.

En innføring av «fylkesmodellen» forutsetter imidlertid at det gjennomføres nyvalg og/eller suppleringsvalg for de fylkesstyrer som rammes av endringene. Det kan etter vår vurdering være hensiktsmessig å tydeliggjøre behovet for dette på landsmøtet, og å innta dette i en sak for behandling under landsmøtet. Dette omtales nærmere i punkt 8 og 9.

8 HVILKEN KOMPETANSE HAR FORBUNDSSTYRET I MØTE MED ENDRINGENE?

Pr 1. januar 2024 skal det etter dagens vedtekter altså finnes 15 fylkesstyrer i NSF. Dette vil innebære endringer i syv fylker, ved at det tilkommer fire nye fylker og skjer endringer gjennom oppsplitting av tre fylker. Uavhengig av om NSF velger å gjennomføre «gjeldende modell», «hybridmodellen» eller «fylkesmodellen», vil det oppstå utfordringer med tanke på den praktiske overgangen dersom dette ikke vedtas på landsmøtet.

Som tidligere beskrevet skal fylkesstyrene etter vedtektene følge den til enhver tid gjeldende fylkesinndelingen. Fylkesstyrer i de fylker som påvirkes av endringene kan imidlertid ikke fullføre sin funksjonstid på fire år fra senest 1. april 2023, fordi fylkene de er valgt inn til ikke vil eksistere i sin opprinnelige form den 1. januar 2024. Siden fylkesbegrepet er fleksibelt, kan imidlertid ikke de eksisterende fylkesgrensene som fastsetter fylkesstyrene bestå i NSF. Hvordan denne situasjonen skal løses er ikke klart regulert i vedtektene.

Et sentralt spørsmål er dermed hvor langt forbundsstyret kan gå med hensyn til å supplere vedtektene og fatte beslutninger som ellers skulle vært opp til landsmøtet å foreta.

8.1 Forbundsstyrets mandat og kompetanse

Woxholth legger til grunn at styret må ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne stå for den alminnelige forvaltningen av foreningen. Styret skal arbeide for å realisere foreningens formål etter generalforsamlingens retningslinjer og instruksjer. Ethvert styre i en forening har også en vidtgående lojalitetsplikt. Styret er bundet av vedtektene, som begrenser deres materielle kompetanse. Fordi styret er underordnet generalforsamlingen, er det kompetent til å sørge for at foreningen organiseres og drives i samsvar med lovgivning, vedtekter og generalforsamlingsvedtak. Styret må ha en uttrykkelig vedtektshjemmel for å kunne fravike vedtektene. Woxholth uttaler om dette:

«Om vedtektene skulle inneholde en bestemmelse om at styret kan «fastsette midlertidige bestemmelser gjeldende inntil neste generalforsamling», vil det som regel ikke være naturlig å anta at denne regel også gir kompetanse til å vedta midlertidige regler som strider mot vedtektene, eller til å dispensere fra vedtektene i enkelttilfeller. Derimot vil det med hjemmel i bestemmelsen kunne vedtas nye, midlertidige regler som utfyller vedtektenes bestemmelser. Unnlater generalforsamlingen å vedtektsfeste regler som nevnt i eksempelet foran, bortfaller de uten videre når neste generalforsamling heves.»

Forbundsstyret utøver NSF's høyeste myndighet mellom landsmøtet. Styret står ansvarlig for sine avgjørelser overfor landsmøtet. Ifølge vedtektenes § 7 A punkt 2 har forbundsstyret det overordnede drifts- og forvaltningsansvar i landsmøteperioden. Etter § 7 A punkt 6 har forbundsstyret ansvar for å behandle vedtektsforslag og prinsipielle saker. Styret skal forberede disse sakene for landsmøtet, der det tas en endelig avgjørelse. Forbundsstyret kan gi sine vedtak virkning mellom landsmøtene. Etter § 7 A punkt 15 har forbundsstyret instruksjonsrett overfor hele organisasjonsapparatet.

8.1.1 Forbundsstyrets kompetanse til å fatte vedtak for behandlingen av fylkesstyrene ved årsskiftet

Et sentralt spørsmål er hvilken kompetanse forbundsstyret har til å fatte vedtak med virkning for foretatte og fremtidige valg av medlemmer til fylkesstyrene. Dette kommer kun på spissen ved innføring av «fylkesmodellen», som medfører behov for nyvalg og/eller suppleringsvalg. Vi mener at vedtektenes bestemmelser om valg av fylkesstyrer må leses i lys av at det er lagt til grunn et fleksibelt fylkesbegrep.

Etter vår vurdering vil forbundsstyret som utgangspunkt ha en plikt til å gjennomføre den lokaldemokratiske forankringen som vedtektene legger opp til, noe som innebærer at NSF skal ha et fungerende fylkesstyre per fylke til enhver tid. Dette innebærer at det i utgangspunktet må gjøres nyvalg og/eller suppleringsvalg av fylkesstyrer for de fylkene som er endret eller nye etter oppløsningen ved årsskiftet,

med mindre landsmøtet vedtar å endre NSF's fylkesorganisasjon. I de fylker som opphører fra årsskiftet opphører også fylkesstyrene. Valgte fylkesstyret i disse fylkene må som et utgangspunkt gjelde for fylkets eksistensetid, altså til 1. januar 2024.

Det følger av vedtektene § 7 A at forbundsstyret utøver NSF's høyeste myndighet mellom landsmøtene, og at forbundsstyret står ansvarlig overfor landsmøtet. Videre gir vedtektenes § 7 A punkt 6 forbundsstyret anledning til å gi sine vedtak virkning mellom landsmøtene. Dette er gode holdepunkter for at forbundsstyret har kompetanse til å supplere vedtektene når det gjelder fylkesstyrenes funksjonstid, når dette er nødvendig for å oppfylle grunnleggende formål og den grunnleggende struktur som er vedtektsfestet. Det kan derfor argumenteres godt for at forbundsstyret har anledning til å fastsette hvordan den nye fylkesstrukturen skal gjennomføres ved valg i de nye fylkesstyret som kommer til i 2024.

Spørsmålet er imidlertid om det er det eksisterende eller det nye forbundsstyret som må fatte et slikt vedtak. Fordi det eksisterende forbundsstyret kun kan fatte slike vedtak med virkning frem til landsmøtet i 2023, er det det nye forbundsstyret som eventuelt må fatte vedtak om gjennomføring av nyvalg og/eller suppleringsvalg.

NSF's vedtekter § 8 D slår fast at [p]rinsipielle saker som vedrører organisasjonens funksjon, arbeidsform og struktur skal behandles på landsmøtet». Tilpasningen til den nye fylkesstrukturen kan nok anses som en prinsipiell sak om organisasjonens struktur, noe som kan tilsi at saken bør behandles under landsmøtet, til tross for at det nye forbundsstyret har kompetanse til å fatte et vedtak som dispenserer fra vedtektene. NSF bør derfor vurdere å fremme en sak til behandling for landsmøtet om håndteringen av fylkesstyrene ved årsskiftet. Dette vil etter vår vurdering være den mest lojale etterlevelsen av NSF's vedtekter.

Landsmøtet bør i denne sammenheng varsles om at det nye forbundsstyret må gjøre endringer for å tilpasse organisasjonen etter den nye fylkesinndelingen, dersom vedtektenes fleksible fylkesbegrep beholdes. Dette kan gjøres ved at forbundsstyret gir uttrykk for at vedtektenes § 8 D tilsier at saken behandles under landsmøtet, fordi den berører forbundets struktur. Samtidig kan det presiseres at det ikke er nødvendig at det fattes vedtak i saken. Dette fordi det nye forbundsstyret vil ha både plikt og kompetanse til å beslutte at det foretas nyvalg og/eller suppleringsvalg innen rimelig og nødvendig tid, dersom det ikke fattes vedtak om å endre vedtektenes fylkesbegrep.

Vedtektene regulerer imidlertid ikke når slikt nyvalg og/eller suppleringsvalg må skje, da vedtektene kun viser til at valg skal avholdes innen 1. april i landsmøteåret. Selv om vedtektene ikke løser dette spørsmålet, mener vi det er nærliggende å innfortolke en overgangsperiode som muliggjør gjennomføringen av et betryggende nyvalg og/eller suppleringsvalg der ny fylkesinndeling gjør dette nødvendig. Tidsvinduet bør være tilstrekkelig til å muliggjøre gjennomføring av betryggende valg. Overgangsperioden bør ikke være for lang, all den tid fylkesorganiseringen ikke vil være i tråd med vedtektene før nyvalgene og/eller suppleringsvalgene er gjennomført. Et lengre tidsvindu kan forsvares dersom det er godt forankret i reelle behov for tid og i fylkesorganisasjonen for øvrig. I forbindelse med FS-sak nr. 26/2022 er det gjennomført en høring blant fylkesstyrene om mulig prolongering av sittende fylkesstyret, der flertallet mente at det var mest hensiktsmessig med valg innen 1. oktober 2024. Dette kan etter vårt syn som et utgangspunkt forsvares, med mindre det på landsmøtet reises sterke motforestillinger

mot dette. Det kan være en fordel å inkludere et forslag til tidspunkt for nyvalg og/eller suppleringsvalg i saken for landsmøtet.

Videre mener vi det er naturlig at det legges til grunn at funksjonstiden for de som velges til fylkesstyrer etter 1. januar 2024 gjøres tilsvarende kortere, slik at det legges opp til et ordinært valg i henhold til vedtektene pr. 1. april 2027 forut for neste landsmøte.

Vi anbefaler at forbundsstyret legger dette til grunn for sin behandling av saken, og at dette også kommuniseres ut til organisasjonen. Det kan være formålstjenlig å kommunisere til medlemmene at vedtektene bygger på at fylkesapparatet skal organiseres ut fra det til enhver tid gjeldende fylkesbegrepet. Videre bør det kommuniseres at forbundsstyret på denne bakgrunn vil sørge for nyvalg i 2024, med mindre det skjer endringer i vedtektene på landsmøtet.

Et godt alternativ, som kan være mindre kontroversielt, er å fremme et helhetlig løsningsforslag til landsmøtet i 2023. Dette kan blant annet gå ut på at forbundsstyret tillegges ytterligere kompetanse, eller at dagens organisasjonsstruktur prolongeres slik at man kan høste erfaringer fra denne, før en mer langsiktig løsning vedtas. Dette omtales nærmere i punkt 9.

8.1.2 Forbundsstyrets kompetanse til å fatte vedtak for behandlingen av fylkeskontorene ved årsskiftet

Når det gjelder fylkeskontorene vil forbundsstyrets kompetanse avhenge av hvorvidt man faller ned på at fylkeskontorene er uløselig knyttet til fylkestyrene eller ikke. Om fylkeskontorene og fylkestyrene anses som uløselig knyttet hverandre, må «fylkesmodellen» innføres med mindre det fattes vedtak om vedtektsendringer.

Forbundsstyret kan på samme måte som for fylkestyrene utøve NSF's høyeste myndighet mellom landsmøtene når det kommer til fylkeskontorenes oppbygning. Det kan bli hevdet at også fylkeskontorenes struktur er en prinsipiell sak som skal behandles av landsmøtet, jf. vedtektenes § 8 D. Hvis det først legges opp å behandle en egen sak om lokal organisasjonsstruktur under landsmøtet, bør forbundet også vurdere å ta med spørsmålet om antall fylkeskontorer, selv om vi som nevnt over mener at gjeldende vedtekter gir grunnlag for å ha færre fylkeskontorer enn fylkesstyrer.

9 BEHOVET FOR VEDTEKTSENDRINGER UAVHENGIG AV HVILKEN MODELL SOM VELGES

Uavhengig av hvilken modell som velges, også dersom «den gjeldende modell» beholdes, er det behov for vedtektsendringer. Dagens vedtekter ble tilpasset situasjonen med 11 fylkeskommuner ved landsmøtet i 2019. Dersom NSF beholder vedtektenes fleksible fylkesbegrep, bør disse tilpasningene reverseres.

Eksempelvis følger det av vedtektene § 4 B at det skal velges tre studentrepresentanter fra Viken, en bestemmelse som må endres dersom Viken skal splittes opp i tre fylker fra årsskiftet. Det bør også gjøres endringer i omtalen av fylkeskontorets sammensetning, fordi fylkeskontorene som nevnt i dag også består av administrative ledere. Det bør også, avhengig av hvilken modell som velges, gjøres endringer vedrørende fylkenes representasjon på landsmøtet, fordi tilpasningene som er gjort tar sikte på å sørge for hensiktsmessig representasjon etter 11 fylker.

I FS-sak nr. 52/2022 forutsettes det at «hybridmodellen» vil kreve justering av vedtektene, for at vedtektene skal gi mening. Vi er enig i dette. Ved innføring av «hybridmodellen» bør forskjellene mellom fylkeskontor og fylkesstyrer fremkomme tydeligere i vedtektene. Dette kan eksempelvis gjøres ved at man tallfester antall fylkesstyrer og fylkeskontorer, eller at man velger en annen inndeling for fylkeskontorenes vedkommende. Dette kan eksempelvis være distrikter, avdelinger eller regioner.

Eventuelle fremtidige endringer i fylkeskommunene vil kunne kreve ytterligere endringer i NSF's organisasjonsstruktur. Hensynet til stabilitet kan tilsi at fylkesbegrepet skiftes ut i vedtektene, uansett om fylkesorganisasjonen tilpasses dagens fylkesstruktur. På denne måten vil NSF's organisering ikke være prisgitt omstendigheter utenfor organisasjonen.

På grunn av dette, og at NSF's vedtekter fremstår som noe fragmenterte og uklare på enkelte punkter, kan det også være hensiktsmessig å foreta en fullstendig revisjon av vedtektene. Et alternativ i perioden frem til en slik fullstendig revisjon av vedtektene kan gjennomføres, er at forbundsstyret i en overgangsperiode gis en utvidet kompetanse til å tilpasse fylkesorganisasjonen dersom fylkesinndelingen endres i valgperioden. En slik utvidet kompetanse kan eksempelvis gjelde frem til landsmøtet i 2027. Det er også mulig å foreslå at den utvidede kompetansen gjelder frem til det er avholdt et ekstraordinært landsmøte.

Det er en risiko for det kommer reaksjoner dersom forbundsstyret feier spørsmålet om ny organisasjonsstruktur under teppet. Praksis fra de tidligere sammenslåingene og diskusjoner internt i NSF viser at medlemmene i foreningen er bevisste på de utfordringer endringer i fylkesinndeling kan skape, og at det derfor er risikabelt å legge opp til at temaet overhodet ikke berøres på landsmøtet. Det er kommet signaler om at det vil bli fremmet et forslag om å endre valgperioden for fylkesstyrene for landsmøtet. Dette underbygger at det er behov for å fremme et forslag til vedtektsendringer til landsmøtet i 2023, uavhengig av hvilken modell man faller ned på. Hvis NSF ikke fremmer en slik sak, kan saken bli fremmet av andre aktører.

Dersom forbundsstyret skal fremme en sak for landsmøtet om fremtidig fylkesorganisasjon bør dette være et helhetlig løsningsforslag som tar høyde for behovet for vedtektsendringer. Et forslag til vedtektsendringer kunne ta sikte på å løse de viktigste spørsmålene, som:

- Hvilken modell som skal legges til grunn ved årsskiftet
- Om man skal beholde ordningen med frikjøpte fylkesstyrenestledere
- Antall delegater til landsmøter når flere fylker nå blir mindre
- Mindre endringer av vedtektene for å sikre god sammenheng i den endelig valgte modellen
- Mulig prolongering av hele eller deler av dagens organisasjonsstruktur for å høste erfaringer før endelig beslutning fattes
- Utvidelse av forbundsstyrets kompetanse til å vedta nødvendige overgangsregler

10 OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Den endrede fylkesstrukturen innebærer at NSF på nytt må ta stilling til forbundets fylkesorganisasjon. I dette notatet har vi vurdert hvorvidt et valg av de tre ulike modellene for fylkesorganisasjonen i seg selv vil kreve vedtektsendringer. Videre har vi vurdert hvilket handlingsrom NSF's forbundsstyre har i møte med utfordringene. Til sist har vi også omtalt det generelle behovet for vedtektsendringer som foreligger. Vi vil i det videre kort oppsummere hovedpunktene fra våre vurderinger.

Det vil uansett valg av modell etter vårt syn være mest hensiktsmessig å fremme en sak for landsmøtet om den fremtidige fylkesorganisasjonen. Dette vil være mest lojalt overfor vedtektenes bestemmelser, og sørge for en demokratisk forankring av fylkesorganisasjonen. Videre er det allerede kjent i organisasjonen at endringene i fylkessammensetningen vil kunne medføre endringer i NSF's fylkesorganisasjon. Det vil derfor etter vår vurdering gi bedre muligheter for å kontrollere diskusjonene dersom NSF selv fremmer en sak om fylkesorganisasjonen for landsmøtet.

10.1 Behov for vedtektsendringer avhengig av modell

Etter vår vurdering er det nødvendig med en endring av vedtektenes fylkesbegrep dersom NSF ønsker å beholde «den gjeldende modellen». Dette fordi det er lagt til grunn en fleksibel fortolkning av fylkesbegrepet ved de tidligere fylkessammenslåingene, som også konsekvent bør legges til grunn nå. En nærmere vurdering av «den gjeldende modellen» finnes i punkt 6.

Vi heller i retning av at «hybridmodellen» kan gjennomføres uten at vedtektenes fylkesbegrep må endres. Et slikt standpunkt bygger på at vedtektene kan tolkes slik at antall fylkesstyres til enhver tid må tilsvare antall fylker, men at det ikke oppstilles et tilsvarende krav når det gjelder antall fylkeskontorer. Vi understreker imidlertid at standpunktet er noe usikkert. Hvis vårt standpunkt om at «hybridmodellen» kan gjennomføres innenfor rammen av vedtektene står seg, kan forbundsstyret beslutte at denne modellen skal gjennomføres fra årsskiftet. Det vil uansett være hensiktsmessig å foreslå enkelte vedtektsendringer, fordi deler av vedtektene ikke passer til hybridmodellen. En nærmere vurdering av «hybridmodellen» finnes i punkt 7.

«Fylkesmodellen», som etter vårt syn er mest treffende å omtale som videreføring av gjeldende modell, er omtalt i punkt 8. «Fylkesmodellen» kan etter vår vurdering gjennomføres uten at det er behov for å endre vedtektenes fylkesbegrep fordi modellen bygger på vedtektenes fleksible fylkesbegrep og følger NSF's praksis ved de tidligere fylkessammenslåingene. Det vil imidlertid være behov for mindre vedtektsendringer for å tilpasse vedtektene til en fylkesorganisasjon med 15 fylkesstyres, blant annet i form av antall delegater til landsmøtet (vedtektenes § 8 B).

10.2 Den praktiske håndteringen av omstillingen

Den nye fylkesinndelingen innebærer at det etter vår vurdering må gjøres noen endringer i NSF's vedtekter, uavhengig av hvilken struktur som velges. I det videre oppsummeres våre forslag til praktisk gjennomføring av dette.

10.2.1 Gjennomføring av «fylkesmodellen»

Forbundsstyret har etter vår vurdering en plikt til å sørge for at den nye fylkesinndelingen gjennomføres i form av nyvalg i 2024, med mindre landsmøtet vedtar en annen fylkesorganisasjon ved å endre fylkesbegrepet i vedtektene. Forbundsstyret kan imidlertid uten endringer beslutte at «fylkesmodellen» skal videreføres i henhold til gjeldende vedtekter. Vi anbefaler uansett at det fremmes en sak for landsmøtet for behandling der, all den tid vedtektenes § 8 D fastslår at prinsipielle saker om organisasjonens struktur skal behandles på landsmøtet.

Videre vil det ved en gjennomføring av «fylkesmodellen» være behov for å gjennomføre nyvalg og/eller suppleringsvalg. Som beskrevet i punkt 8.1.1 vil forbundsstyret ha både plikt og kompetanse til å

gjennomføre slike valg. Det er vanskelig å argumentere for å avvente til neste ordinære valg av fylkestyrer i 2027, med mindre landsmøtet beslutter å prolongere dagens fylkestyrer i et så langt tidsrom. Disse valgene bør derfor gjennomføres innen nødvendig og rimelig tid, slik at overgangsperioden ikke blir for lang.

Som beskrevet i punkt 9 er det mulig å foreslå for landsmøtet at forbundsstyret gis en utvidet kompetanse i en overgangsperiode, for å kunne tilpasse fylkesorganisasjonen dersom fylkesinndelingen endres i valgperioden. Dette vil sikre forbundsstyret større handlingsrom, samtidig som det sikrer en god demokratisk forankring av prosessen.

Til sist er det viktig å merke seg at det som nevnt i punkt 10.1 vil være behov for mindre vedtektsendringer, fordi dagens vedtekter er tilpasset en situasjon med 11 fylkestyrer.

10.2.2 Vedtektsendringer uavhengig av modell

Uavhengig av hvilken modell som velges, vil det altså være behov for enkelte endringer i vedtektene, dog på ulike måter avhengig av hvilken modell man faller ned på. Dette innebærer etter vår vurdering at det bør fremmes som en helhetlig sak for landsmøtet, der det tas stilling til fremtidig struktur for fylkesorganisasjonen, overgangen til den aktuelle modellen samt tilpasninger av vedtektene.

På lengre sikt kan det også være formålstjenlig med en mer fullstendig revisjon av vedtektene, slik beskrevet i punkt 9. Vedtektene kan med fordel bli mer presise, og kan også utformes på en måte som gir noe større fleksibilitet i møte med ytre omstendigheter og ulike behov. Utfordringene NSF står overfor som en følge av endringene av fylkessammensetningen belyser at det kan være behov for en mer fullstendig gjennomgang av vedtektene. Det kan særlig være behov for å løsrive NSFs fylkesorganisasjon fra Norges geografiske inndeling.

Det er som nevnt mulig å argumentere for at noen endringer kan gjøres rent redaksjonelt, slik at det ikke vil være krav om 2/3 flertall på landsmøtet. Dette kan blant annet gjelde vedtektenes § 4 B «Fylkeskontoret», fordi landsmøtet har vedtatt at de administrative lederne skulle ansettes og utgjøre en del av fylkeskontorene. I realiteten har landsmøtet dermed vedtatt en endring av den faktiske fylkesorganisasjonen, som kan gi grunnlag for en rent redaksjonell endring av bestemmelsen i § 4 B. Slike redaksjonelle endringer vil likevel ikke alene være tilstrekkelig for å oppdatere vedtektene i tilstrekkelig grad.