

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Arkivsak: 24/512
Møtedato/tid: 15.10.2024 kl. 11:30 – 15:30
Møtested: Steinkjer, Fylkets hus, 1.etasje, møterom Kvenna

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Ragnhild Aashaug på telefon 970 40 929, eller e-post: ragnhild.aashaug@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 08.10.2024

Ina Pedersen (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Ragnhild Aashaug
seniorrådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, fylkesdirektør og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
78/24	Presisering til bestilling av forvaltningsrevisjon - Gjennomføring av videregående opplæring
79/24	Forvaltningsrevisjon læreplasser og oppfølging av lærlinger - prosjektplan
80/24	Revisjonsstrategi for regnskapsåret 2024
81/24	Risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for forenklet etterlevelseskontroll - orientering fra revisor
82/24	Vurderinger knyttet til at fylkeskommunalt ansatte har styreverv i selskaper som fylkeskommunen eier.
83/24	Studietur til Oslo januar 2025 - utkast til program
84/24	Kontrollutvalgets møteplan for 2025
85/24	Arbeidet med revidering av kontrollutvalgets medie- og kommunikasjonsstrategi
86/24	Aktuelle artikler og tolkninger som er aktuelle for kontrollutvalgsarbeidet - 15.10.2024
87/24	Innspill til kontrollarbeidet
88/24	Godkjenning av møteprotokoll fra dagens møte

Presisering til bestilling av forvaltningsrevisjon - Gjennomføring av videregående opplæring

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

78/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 24/454 - 4

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget ber Revisjon Midt-Norge sørge for at forvaltningsrevisjonen av gjennomføringen av videregående opplæring utformes slik at:

1. Tilbudet til elever med særlige behov vurderes ut fra bestemmelsene om individuell tilrettelegging og forberedende opplæring for voksne.
2. Temaet «tverrfaglig samarbeid og kompetanse» belyser samarbeidet mellom fylkeskommunens tjenester, og samarbeidet mellom fylkeskommunens tjenester og andre kommunene.
3. Temaene «fagopplæring i bedrift» og «psykososialt læringsmiljø» inngår ikke i undersøkelsen.

Vedlegg

Gjennomføring av videregående opplæring - avklaring

Innspill fra Naturviterne, Akademikerne og Tekna

Innspill Utdanningsforbundet

Innspill til plan og forvaltningsrevisjon fra elev- og lærlingeombud samt mobbeombud

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte i sak 61/24 den 27. august en forvaltningsrevisjon om gjennomføring av videregående opplæring.

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å se om fylkeskommunens tilbud til elever med særlige behov

- er hensiktsmessig utformet for å nå målet om 100 % gjennomføringsgrad
- gjennomføres i henhold til fylkeskommunens strategier, planer og gjeldende lover/forskrifter
- blir gitt på bakgrunn av et tverrfaglig samarbeid
- er basert på gode rutiner og tverrfaglig kompetanse

Revisoren som er ansvarlig for undersøkelsen ønsker å få avklart

- hva kontrollutvalget legger i «elever med særlige behov»
- hva kontrollutvalget legger i «tverrfaglig samarbeid og kompetanse»
- om det er mulig å begrense størrelsen på undersøkelsen ved å holde elever som får fagopplæring i bedrift, og det psykososiale læringsmiljøet utenfor.

Begrepet «elever med særlige behov»

Begrepet «elever med særlige behov» kan knyttes til ulike lovbestemmelser. Da kontrollutvalget vurderte risikoen i tjenestetilbudet med tanke på forvaltningsrevisjon, kom det fram flere forhold som peker i retning av hva som ligger i begrepet. Revisjonens risikovurdering viste til at det er sannsynlig at elevene med særlige behov ikke fanges opp og får den oppfølgingen de trenger.

Utdanningsforbundet nevnte disse risikoene i sine innspill:

- Elever med færre enn 30 grunnskolepoeng trenger ekstra språkopplæring. Får de tilbudet de har krav på, og er det tilrettelagt slik at de får utbytte av opplæringen?

- I store klasser (skoler i vekst) kan det bli en dårligere relasjon mellom lærere og elever, som igjen kan påvirke trivsel og fullføring
- Sammenslåtte utdanningsprogram i fellesfag fører til at elevene ikke får den opplæringen de har krav på.
- Nettundervisning øker i omfang. Følges elevene godt nok opp?
- Spesialundervisning prioriteres ned når økonomien blir dårligere.
- Får elever med vedtak om spesialundervisning de timene de har vedtak om?
- Er spesialundervisningen underfinansiert?

Elev- og mobbeombudet pekte på at det er uklart hvem som skal følge opp elevene som sliter med den psykiske helsen.

Tekna/Naturviterne/Akademikerne mente at det er en risiko for at elever med spesielle behov ikke får tilstrekkelig hjelp når det ikke er tilstrekkelig bemanning og rom for tverrfaglig samarbeid.

Begrepet «tverrfaglig samarbeid og kompetanse»

Tekna/Naturviterne/Akademikerne ga uttrykk for at det tverrfaglige samarbeidet på skolene fungerer for dårlig. Miljøarbeiderne og elevtjenesten bør også bli bedre for at faglærerne skal få bedre tid til faget. Fylkeskommunen bør også ha bedre samarbeid med NAV og arbeidslivet for å legge til rette for overgangsordninger i bedriftene.

I revisjonens risiko- og vesentlighetsvurderinger står det at:

- det er viktig med tydelige retningslinjer og rutiner for deling av informasjon om elevene
- informasjon fra kommunene tyder på at samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene kan bli bedre

Avgrensninger

Revisjonen ber om at kontrollutvalget tar ut temaene «fagopplæring i bedrift» og «psykososialt læringsmiljø» fra undersøkelsen. Bakgrunnen er at kontrollutvalget også har bestilt en forvaltningsrevisjon om lærlingplasser og oppfølgingen av lærlingene. Revisjonen mener at det er hensiktsmessig å avgrense de to prosjektene, slik at en i denne bare undersøker gjennomføringen, inklusive gjennomføring for lære kandidater og de som tar fagopplæringen i skole. Dermed vil heller ikke arbeidsmiljøloven være noe tema i undersøkelsen.

I plan for forvaltningsrevisjon er temaet «psykososialt læringsmiljø» satt opp på 14. plass. Skolens psykososiale miljø er de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette. Det psykososiale miljøet handler også om hvordan elevene opplever læringssituasjonen.

Saksvurdering

Begrepet «elever med særlige behov»

Sekretariatet mener at uttrykket «elever med særlige behov» må ses i sammenheng med opplæringslovens kapittel om individuell tilrettelegging (kapittel 11) og § 19-6 om forberedende opplæring for voksne.

Begrepet «samarbeid og kompetanse»

«Samarbeid og kompetanse» omfatter samarbeidet mellom fylkeskommunens tjenester, samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene, og samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV.

Avgrensninger

Revisoren som er ansvarlig for undersøkelsen har foreslått å begrense den, og foreslår at «fagopplæring i bedrift» blir utelatt. Sekretariatet støtter forslaget.

Revisoren foreslår også at «psykososialt læringsmiljø» blir utelatt fra denne undersøkelsen. Selv om det kan være interessante sammenhenger mellom flere av områder innenfor den videregående opplæringen, mener vi at det er fornuftig å konsentrere seg om færre tema. Psykososialt læringsmiljø blir belyst i en senere forvaltningsrevisjon, og kan eventuelt vurderes som en oppfølging av denne forvaltningsrevisjonen.

En avgrensning mot arbeidsmiljøloven er naturlig, siden undersøkelsen ikke omfatter elever i bedrift eller vurderes opp mot det psykososiale arbeidsmiljøet.

Konklusjon

Vi har vurdert mulige presiseringer og avgrensninger for forvaltningsrevisjonen, og lagt dem til grunn i forslaget til vedtak. Vi har blant annet lagt vekt på at undersøkelsen ikke skal bli for omfangsrik tematisk. Kontrollutvalget står fritt til å vurdere saken annerledes.

Etter behandlingen vil revisoren lage en prosjektplan i samsvar med kontrollutvalgets presiseringer. Planen blir lagt fram for kontrollutvalget til endelig godkjenning.

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Kontaktperson:
Anna Ølnes

Dato og referanse:
27.9.2024

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7715 Steinkjer

Besøksadresse:
Brugata 2
7715 Steinkjer

Org nr: 919 902 310 mva
Bank: 4270 18 38658

M post@revisjonmidt norge.no

T +47 907 30 300

VEDRØRENDE BESTILLING AV FORVALTNINGSREVISJON: GJENNOMFØRING AV VIDEREGÅENDE OPPLÆRING

Jeg viser til brev av 30.8.2024 og sak 61/24, der kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon om ovennevnte tema.

I saksutredningen er det angitt formål og noen spørsmål som kontrollutvalget mener er interessant å få belyst. Vi gjengir formålene og spørsmålene fra saksframlegget nedenfor:

Formålet med en forvaltningsrevisjon vil være å se om fylkeskommunens tilbud til elever med særlige behov er:

- hensiktsmessig utformet for å nå målet om 100% gjennomføringsgrad
- gjennomføres i henhold til fylkeskommunens strategier, planer og gjeldende lover/forskrifter.
- gitt ut fra et tverrfaglig samarbeid
- basert på gode rutiner og tverrfaglig kompetanse

Ut fra dette framgår det av saksutredningen at følgende spørsmål aktuelle for undersøkelse:

- Hvordan er tilretteleggingen for elever, uavhengig av skole eller utdanningsløp?
- Har fylkeskommunen hensiktsmessige rutiner og verktøy for å øke gjennomføringsgraden og redusere andelen av de som slutter innenfor yrkesfag og blant lærlinger?
- Er arbeidet med det psykososiale læringsmiljøet hensiktsmessig innrettet, slik at lærerne er i stand fange opp elever med særlige behov?



- Er det tilstrekkelig ressurser til å gi den opplæringen som den enkelte elev har krav på?
- Hvordan etterleves tilpasset opplæring og arbeidsmiljø for lærlinger/lærekandidater etter opplæringsloven §1-3 og AML § 4-1? (kan ev. sees i sammenheng med forvaltningsrevisjon om lærlinger)
- Hvordan fungerer det tverrfaglige samarbeidet ved de videregående skolene for i sikre gode overganger og tilpasset opplæring?

Avklaring av «elever med særlige behov»

Revisor ønsker å få avklart hva kontrollutvalget legger i *elever med særlige behov*. I den nye opplæringsloven¹ er begrepet «særskilte behov» brukt i tilknytning til tre bestemmelser: Den første er knyttet til § 4-5 skolefritidsordning (uaktuelt i videregående opplæring), den andre er knyttet til § 19-6, «opplæring for å utvikle eller halde ved like grunnleggjande ferdigheter i den førebauende opplæringa for vaksne». Den tredje bestemmelsen som begrepet særlige behov er brukt, er i tilknytning til § 24-3 om plikten til å melde fra til barnevernet.

Kapittel 11 i opplæringsloven handler om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. §§ 11-4 – 11-6 gjelder elever med rett til individuell tilrettelegging. Det kan være tilrettelegging med personlig assistanse, fysisk tilrettelegging eller tilrettelegging med tekniske hjelpemidler, eller det kan være tilrettelegging for individuell opplæring. Sistnevnte gruppe skal ha vedtak basert på sakkyndig vurdering.

Revisor ønsker å få kontrollutvalgets tilbakemelding på *hva utvalget legger i 'elever med særlige behov'*.

Avklaring av tverrfaglig samarbeid og tverrfaglig kompetanse

I tredje punkt under formålet er kontrollutvalget opptatt av om fylkeskommunens tilbud er gitt ut fra et *tverrfaglig samarbeid*. Videre framgår det i siste kulepunkt under formål om fylkeskommunens tilbud er basert på gode rutiner og *tverrfaglig kompetanse*. Vi trenger å få avklart om det er *tverrfaglig samarbeid og kompetanse innenfor fylkeskommunens tjenester som menes, som PPT og oppfølgingstjenesten eller om det er tverrfaglig samarbeid med tjenester på andre forvaltningsnivå, som kommunale tjenester og statlige tjenester (barnevern, kommunale helsetjenester, spesialisthelsetjenesten BUF-etat)?*

Avgrensing mot fagopplæring i bedrift

Et av spørsmålene som kontrollutvalget ønsker å få belyst er gjennomføringsgrad på for elever på yrkesfag og lærlinger. På møtet den 27.8. bestilte kontrollutvalget

¹ LOV-2023-06-09-30 Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)



forvaltningsrevisjon om *læringsplasser og oppfølging av lærlinger*. I samråd med oppdragsansvarlig på det prosjektet, Tor Arne Stubbe, har vi kommet fram til at det er mest hensiktsmessig å avgrense de to prosjektene, slik at vi i dette prosjektet (om gjennomføring) ser på *gjennomføringen som er knyttet til skole (inklusive gjennomføring for lærekandidater og for de som tar fagopplæring i skole)*. Det betyr at vi avgrenser oss mot arbeidsmiljøloven også, og ser utelukkende på lovverket for opplæring i skole (opplæringsloven).

Avgrensing mot psykososialt læringsmiljø

Til slutt foreslår vi at forvaltningsrevisjonen avgrenses mot læringsmiljø, og at punktet om det *psykososiale læringsmiljøet* holdes utenfor denne forvaltningsrevisjonen.

Revisor ser fram til å møte i kontrollutvalget den 15.10.2024, for å komme for å drøfte disse avklaringene med utvalget.

Vennlig hilsen

Anna Ølnes

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



A thick, dark green curved border that starts as a vertical line on the left, curves around the top and right, and ends as a vertical line on the right, framing the central text.

Naturviterne

Bente E. Ryen HTV Naturviterne akademikersamarbeidet utdanningssektoren



Innspill til plan for forvaltningsrevisjon

1. På hvilke områder er det risiko for at kommunen og selskaper der kommunen har eierandeler i ikke:

- a. når politisk vedtatte målsettinger?
- b. oppfyller lovkrav?
- c. driver effektivt?



akademikerne

Naturviterne

SAMFUNNSVITERNE 

 Norsk
Lektorlag

 Tekna

2 Organisasjon

- **Kompetanse.** Støtter opp om at dette er høy risiko. Vi ser særlig utfordring med rekruttering av yrkesfaglærere innen enkelte fagområder der skolen konkurrer med annet næringsliv. Å redusere i kompetansehevende tiltak vil ha negativ effekt på alle punkter
- **IKT informasjonssikkerhet** – uro med hensyn til lekkasje av personlige opplysninger. Endringer skjer også stadig raskere, det er behov for jevnlig kompetanseheving av lærere på skolene her (dette må det være økonomisk rom for å sette av tid til).
- **Internkontroll** – avvikssystem og implementering. Opplever at det finnes systemer, men at ikke alle bruker dem fordi tid og kunnskap gjør at det prioriteres bort. Verneombud viktig her!
- **HMS** Bra at vernombud skal involveres mer

2 Organisasjon

- ROS og beredskap 👍
- **Demografi** risiko m.h.t. å miste kompetanse i distriktene, elever velger seg bort fra fagfelt på videregående nivå hvor det blir lang reisevei.

Lærerorganisasjonene har vært imot fritt skolevalg grunnet karakterbaserte skiller mellom skoler. I pressområder vil elever med dårlige karakterer risikere å ikke komme inn på sin nærscole.

4 UTDANNING

- **Gjennomføring av videregående skole**

Tverrfaglig samarbeid både på skolene – miljøarbeidere og elevtjeneste som fungerer slik at faglærere kan være faglærere. Samarbeid med NAV og arbeidsliv mht å få overgangsordninger mot bedrift.

- **Fange opp og hjelpe de med spesielle behov**

Sikres ved tilstrekkelig bemanning og rom for tverrfaglig samarbeid

- **Skaffe lærlingeplasser til de som ønsker det**

Viktig med god rådgivertjeneste også på ungdomsskolen. Å få i gang lærlingebedrifter i «nye lærefag» er utfordring og trenger noe ekstra ressurs.

- **Skoleadministrativt system**

Visma Inschool. Oppleveres uferdig og rigid, vanskelig å tilpasse yrkesfag. Har også vært mye utfordringer mht elever som går for redusert timeplan og ikke følger «normalt skoleår» og IOP- system. Særlig mye arbeid for avdelingsledere og administrasjon.

Kommentar til:

5 Samferdsel veg og eiendom

6 Plan, næring og kulturminner

- **Naturmangfold**

Tap av naturmangfold er lite fremhevet som risiko i dokumentet.

Arealendringer og tap av naturmangfold er vår største trussel globalt ved siden av klimaendringer. Trøndelag ikke noe unntak.

Behov for systemer som sikrer dette i alle kommunale planer, prosjekt og drift

Behov for å sikre naturvitenskaplig kompetanse i alle ledd



På hvilke tjenesteområder/kommunalt eide selskaper er det behov for forvaltningsrevisjon?

- klimapolitikken kunne godt vært gjenstand for forvaltningsrevisjon (innspill fra samfunnsviterne)
 - Når det gjelder samferdsel og veg, som er de største kildene til våre direkte klimagassutslipp (og energiforbruk), er det betimelig å spørre om planlegging og budsjettering av virksomheten er egnet til å nå klimamålene. Når/hvis administrasjonen ikke dokumenterer klimakonsekvensene av budsjettvedtak og investeringsbeslutninger (som for eksempel Byåstunellen) er det vanskelig for politikerne å fatte vedtak som gjør at fylkeskommunen når våre klimamål.
 - Det er også en del usikker og kanskje tvilsom klimaargumentasjon rundt bioenergi og tilskudd til skogbrukssatsinger (som kystskogbruket),



Innspill til planarbeidet for kontrollutvalget

Takk for invitasjonen til å komme med innspill til planarbeidet med forvaltningsrevisjonen 2024-2028. Under følger områder Utdanningsforbundet Trøndelag er bekymret for. Vi ser av revisjonsrapporten at flere av områdene hvor vi har løftet vår bekymring, nevnes. Det er ikke bestandig sammenfallende hva bekymringene gjelder, men en kan se en sammenheng. I svaret som følger, vil det vi påpeker under punkt 1a) også tidvis gjelde under 1b).

Fylkeskommunen har et prosjekt pågående med støtte fra SINTEF på utvidet partssamarbeid. Etter først en runde i administrasjonen, er prosjektet utvidet til å omfatte skolene også. Vi mener det både er viktig og riktig å sette dette på agendaen, og å se på hvordan arbeidsgiver og tillitsvalgte i større grad sammen kan jobbe for å utvikle organisasjonen. Som hovedtillitsvalgt er vi ikke alltid like oppdatert på hva som foregår ute på de enkelte avdelingene/skolene, og vi opplever dessverre innimellom at partssamarbeidet ikke er like lett å gjennomføre i praksis i det daglige arbeidet. Vi erfarer at vi noen ganger blir glemt i prosesser, eller blir inkludert/invitert når prosesser er godt i gang – eller nesten ferdig. Dette kan innimellom skape unødvendig støy og gnisninger.

Politisk vedtatte målsettinger

Politikerne i Trøndelag fylkeskommune har vedtatt at det skal være 100% fullføring i videregående opplæring. I tillegg må fylkeskommunen (som alle andre fylkeskommuner) fra høsten av også forholde seg til Fullføringsreformen. Vår bekymring her, er at dette er bestemmelser som koster mer å gjennomføre enn det som bevilges til utdanning i dag. I hvor stor grad er det tatt hensyn til for eksempel elever med mindre enn 30 grunnskolepoeng?

Elever med behov for ekstra språkopplæring? Elever som ikke kommer ut i lære, men må ha tilbud om vg3 i skole?

Fylkeskommunen har en anstrengt økonomi, og selv om politikerne gjennom vedtak har skjermet utdanningssektoren, vil det være krevende å nå de politiske målene. Vi har et stort fylke, mange videregående skoler og en geografisk skjev fordeling av elever. I flere deler av fylket er det nedgang i antall elever, mens det i andre deler av fylket skjer en vekst.

Utfordringene blir dermed ganske ulike. Trøndelag har i flere år vært flink til å få elever til å søke på yrkesfag. Å heve statusen på yrkesfagsutdanningen er positivt. Utfordringen som det pekes på framover, er at det er for mange i distriktene som søker seg til YF, og for få i byene. Hele Trøndelag er avhengig av at det er en god balanse mellom de som tar en yrkesfaglig utdanning og de som tar studieforberedende.

For skolene i vekst, ser vi blant annet at det er klasser med mer enn 30 elever. Forskning viser at relasjonen mellom lærer og elev er svært viktig for trivsel og fullføring. Å skape et godt klassemiljø og en god relasjon med hver enkelt elev når klassene blir store, kan være en utfordring.

For skoler med elevnedgang, er utfordringene heller motsatt. Med få elever på hvert utdanningsløp, blir det små klasser. For å kunne gjennomføre undervisningen innen de økonomiske rammene, blir det ved flere skoler slått sammen ulike utdanningsprogram i fellesfagene. Hvordan kan vi være sikre på at elevene får den opplæringen de har krav på? I

læreplanene står det at opplæringen skal være knyttet til det enkelte utdanningsprogram. Dette blir svært krevende for lærere, som for eksempel må undervise i matematikk for HO og TIP i samme klasse. Vi ser behovet for å opprettholde skoledriften i hele fylket, samtidig som vi ser den økonomiske utfordringen.

At flest mulig unge kan bo lengst mulig hjemme mens de er under utdanning, er et viktig prinsipp. Samtidig er vi usikre på om nettundervisning, som har økt jevnt og trutt i omfang de siste årene, er ubetinget positivt. Vi ser det er en berikelse for enkelte elever og enkelte elevgrupper, men det er også med på å trekke ned enkelte skolars driftsmidler. Hvem følger opp elever som blir nettskoleelever? I hvor stor grad blir de inkludert i en klasse/et skolemiljø? Det er viktig at ikke nettskolen blir et sparetiltak, hvor flere sluses over til nettskolen når skolene kunne tilbudt opplæringen fysisk.

Lovkrav

Det er en risiko for at elever med særlige behov ikke fullfører videregående skole. Elever med særlige behov skiller seg fra den ordinære elevmassen ved at de ikke får tilstrekkelig utbytte av den ordinære opplæringen. Det er en sannsynlighet for at elevene med særlige behov ikke fanges opp og får den oppfølgingen de trenger. Manglende oppfølging kan gi konsekvenser for den enkelte elevs videre utvikling og muligheter videre i livet.

Fylkeskommunen har utarbeidet et årshjul for å støtte arbeidet med å fange opp elever som av en eller annen grunn ikke har godt nok utbytte av ordinær undervisning. I hvor stor grad dette gir den støtten det er tiltenkt, er for oss ukjent.

Vi får tilbakemeldinger om at spesialundervisningen blir nedprioritert når økonomien blir strammere og det må spares penger, uten at dette blir verifisert. Videre meldes det inn at spesialundervisningen er underfinansiert. Vi lurte på om noen har oversikt over årstimene til elevene som har vedtak om spesialundervisning og om de faktisk får de timene de har krav på. Prosessen som foregår hver vår når det gjelder tildelinger av spes.ped.midler, bidrar til en usikkerhet ute på skolene blant det pedagogiske personalet og miljøarbeidere. Vi får tilbakemeldinger om særlig miljøarbeidere som om våren blir meldt inn som overtallig, men som etter skolens inntak får jobb enten ved samme skole eller ved en annen skole. Våre medlemmer opplever dette som svært uforutsigbart og uheldig for arbeidsmiljøet. Det er også en risiko for at viktig kompetanse forsvinner.

Vi hører med bekymring at flere videregående skoler strever med å skaffe nok lærere. Dette gjelder kanskje i størst grad yrkesfaglærere. Fylkeskommunen konkurrerer med privat næringsliv om disse yrkesgruppene. Mangel på utdannede lærere vil medføre at elever kan miste muligheten til viktig utdanning. Vi har også til tider merket oss en viss turnover på ledere, både i de videregående skolene og i administrasjonen. Dette bekymrer oss, da viktig kunnskap og kompetanse kan forsvinne.

Elever med kort botid har rett på særskilt språkopplæring. Finnes det noen oversikt over at elevene får tilbudet de har krav på? Som er praktisk gjennomførbart? Disse elevene står ofte i en presset situasjon hvor de på den ene siden prøver å få seg en utdanning på kortest mulig tid, samtidig som de i en del tilfeller har et forsørgeransvar for familien som er igjen – og dermed må jobbe ved siden av skolegang. Da er det viktig at den særskilte opplæringen blir lagt til rette for elevene, slik at de får et utbytte av den. Det er også viktig at de har lærere med rett kompetanse.

En siste gruppe av elever vi mener det er viktig å følge godt opp, er voksne med kort botid. Å få en god organisering av den videregående opplæringen til disse, er av stor betydning både

for fylkeskommunen og for den enkelte. Det kan være nyttig å se på hvordan blant annet YF organiseres for disse.

Effektiv drift

Visma In School ble innført i Trøndelag fylkeskommune høsten 2023. Vi hører svært blandede signaler fra skolene om hvordan dette systemet fungerer. Selv om det begynner å bli mange år siden de første fylkeskommunene tok dette systemet i bruk, er det områder som ikke er på plass enda, blant annet føring av IOP-er (individuelle opplæringsplaner). Voksenopplæringen og høyere yrkesfagopplæring har ikke hatt en optimal oppstart. Vi får innspill om at systemet kan være tidkrevende, det er vanskelig å lese/forstå lønsslipp (utregning særlig ved overtid) og at det må føres skyggeregnskap for lærernes arbeidstid.

Behov for forvaltningsrevisjon

For oss kan det se ut som om det er behov for et ekstra blikk på følgende områder:

- Det finnes ingen sentrale forskrifter på YFF med hensyn til undervisningstimer og oppfølging av elever i bedrift. Hvor mange timer av elevenes timetall som blir lagt ut til den enkelte faglærer i YFF, varierer, både skolene imellom og mellom ulike utdanningsprogram ved enkelte skoler. Det er læreren som har vurderingsansvar, og vi mener at det er viktig at lærerne gis tid til dette arbeidet.
- Visma In School
- NDLA

Med vennlig hilsen

Monica Haaseth

Hovedtillitsvalgt, Utdanningsforbundet Trøndelag

INNSPILL KONTROLLUTVALGET - 12. mars 2024

Mobbeombudet i Trøndelag og Elev- og lærlingombudet i Trøndelag

På hvilke områder er det risiko for at kommunen / fylkeskommunen ikke

a. når politisk vedtatte målsettinger?

1. Mobbetall - fra barnehage tom videregående opplæring

- når opplæring / skolering / informasjon om § 9A er for lite kjent.
- når rutiner og strukturer er for diffuse.
- når tiltak og virkemidler er for dårlig / lite effektfulle.

2. Psykisk helse

- uklart hvem som skal følge opp / gjøre hva?
- handlingsplaner?

3. Årsrapporter

- når funn i ombudenes årsrapporter ikke følges opp / tas til etterretning / avvik tettes.
- når det ikke er avklart hvem som har oppfølgingsansvar.

b. oppfyller lovkrav / driver effektivt?

Innenfor § 9A og arbeidsmiljøloven

- når skole/bedrift ikke kjenner godt nok til /er trygge på utarbeidelse av aktivitetsplan / opplæringsplaner / annen oppfølging.
- når barnets- / elevens- / lærlingens- stemme ikke lyttes ut / ikke får medvirke i egen opplæring.

Forvaltningsrevisjon læreplaner og oppfølging av lærlinger - prosjektplan

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

79/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 24/455 - 4

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til revisors prosjektplan, og ber revisjonen gjennomføre en forvaltningsrevisjon av læreplaner og oppfølging av lærlinger.

Utvalget ber revisor gjennomføre prosjektet innenfor en ressursramme på 450 timer, og at ferdig rapport leveres til sekretariatet innen 7.mars 2025.

Vedlegg

Prosjektplan Læreplaner og oppfølging av lærlinger

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon om lærlingeplasser og oppfølging av lærlinger i sitt møte den 27.august i sak 63/24. Utvalget ba revisjonen utarbeide en prosjektplan i samsvar med de føringene som kontrollutvalget ga i møtet. De to siste punktene ble endret til:

- Hvilken rutine har fylkeskommunen for å følge opp at arbeidsmiljøloven blir fulgt
- Hvordan sikrer fylkeskommunen at lærlingene vet hvordan de varsler
- Hvordan sikrer fylkeskommunen at lærlingene er informert om hvordan de varsler ved eventuelle brudd på arbeidsmiljøloven

Revisor estimerer å bruke 450 timer på prosjektet som ferdigstilles innen 15. mars 2025.

Revisor har satt opp tre problemstillinger for å svare ut kontrollutvalgets bestilling.

Kontrollutvalgets formål med denne forvaltningsrevisjonen er å få undersøkt hvordan fylkeskommunen legger til rette for at flest mulig lærlinger skal fullføre opplæringen i bedrift, undersøke hvordan fylkeskommunen forbereder elevene i yrkesfag på de krav og forventninger som møter dem i læretiden, og undersøke hvordan fylkeskommunen følger opp lærlinger og lærebedrifter med hensyn til arbeidsmiljø.

Problemstillinger

1. Ivaretar fylkeskommunen sine forpliktelser overfor elever som skal ut i læretid?
 - a. Informasjon til elever
 - b. Formidling til læreplass
2. Ivaretar fylkeskommunen sine forpliktelser overfor lærlingene i læretiden?
 - a. Oppfølging lærlinger og fullføring av læretiden
3. Sikrer fylkeskommunen at lærebedrifter overholder regelverk og avtaler?
 - a. Opplæring
 - b. Arbeidsmiljø
 - c. Varsel om brudd på regelverk og avtaler
 - d. Håndtering av brudd på regelverk og avtaler

Det er samsvar mellom problemstillingene og bestillingen til kontrollutvalget.

Avgrensing

Prosjektet vil se på fylkeskommunes formidling og oppfølging av lærlinger, samt fylkeskommunens oppfølging av lærebedrifter. Prosjektet omhandler også lærebedrifter som er omfattet av arbeidsmiljøloven.

Revisor vil ikke gjøre undersøkelser knyttet til gjennomføring av yrkesfaglige utdanningsprogram på Vg1, Vg2, og Vg3 i skole. Det vises til sak om presisering av bestilling for forvaltningsrevisjon om gjennomføring av videregående opplæring hvor avgrensningen tas inn i det prosjektet.

Revisjonskriterier og metode

Lov og forskrift utgjør kildene til revisjonskriterier og omhandler i hovedsak lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa, lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. og forskrift om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa. En overordnet del om verdier og prinsipper for grunnopplæringen er også tatt inn i kriteriene.

Fagopplæringen involverer mange ulike aktører med ulike oppgaver og ansvar, deriblant formidlingsansvarlige i skole, lærebedrifter, faglige ledere og instruktører. For å sikre et bredt tilfang av data vil revisor anvende ulike metoder for datainnsamling. Det vil i hovedsak være innsamling og gjennomgang av ulike typer dokumentasjon og intervjuer med nøkkelpersoner i fylkeskommunen. Aktuelle informanter vil være ansatte som administrerer fagopplæringen, støttetjenester og representanter for lærlingene. Revisor søker å få en bred tilbakemelding fra lærebedriftene om fylkeskommunens oppfølging av opplæringen i bedrift. Det er aktuelt å bruke spørreskjema for å sikre data som lar seg generalisere.

Vurdering og konklusjon

Prosjektplanen er i tråd med bestillingen og de signaler som ble gitt av kontrollutvalget i møtet. Sekretariatet oppfatter prosjektplanen som et godt utgangspunkt for å undersøke arbeidet som gjøres med læreplasser og oppfølging av lærlinger.

Utvalget har mulighet til å presisere, endre, avgrense eller utdype bestillingen. Ettersom revisjonen leverer rapporten innen 15.mars 2025, vil den ikke kunne behandles av kontrollutvalget i møtet den 18. mars. Vi rekker dermed ikke fylkestinget den 9. - 10. april. Det bør undersøkes om revisor kan levere innen den 7.mars dersom det er ønskelig å behandle forvaltningsrevisjonen i apriltinget.

Sekretariatet anbefaler kontrollutvalget å vedta prosjektplanen.

Læreplasser og oppfølging av lærlinger

Trøndelag fylkeskommune
Prosjektplan forvaltningsrevisjon

FR1305

2024

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Kontrollutvalgets formål med denne forvaltningsrevisjonen er å få undersøkt hvordan fylkeskommunen legger til rette for at flest mulig lærlinger skal fullføre opplæringen i bedrift, undersøke hvordan fylkeskommunen forbereder elevene i yrkesfag på de krav og forventninger som møter dem i læretiden, og undersøke hvordan fylkeskommunen følger opp lærlinger og lærebedrifter med hensyn til arbeidsmiljø.

PROBLEMSTILLINGER

- 1. Ivaretar fylkeskommunen sine forpliktelser overfor elever som skal ut i læretid?**
 - Informasjon til elever
 - Formidling til læreplass
- 2. Ivaretar fylkeskommunen sine forpliktelser overfor lærlingene i læretiden?**
 - Oppfølging lærlinger og fullføring av læretiden
- 3. Sikrer fylkeskommunen at lærebedrifter overholder regelverk og avtaler?**
 - Opplæring
 - Arbeidsmiljø
 - Varsel om brudd på regelverk og avtaler
 - Håndtering av brudd på regelverk og avtaler

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 450 timer

Rapport til sekretær: 15.03.25

OPPDRAKSANSVARLIG REVISOR

Tor Arne Stubbe

Tlf: 98608070

E-post: tor-arne.stubbe@revisjonmidtnorge.no

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune bestilte en forvaltningsrevisjon om læreplasser og oppfølging av lærlinger den 27.08.2024, sak 63/24.

I plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028 for Trøndelag fylkeskommune er «Lærlingeplasser og oppfølging av lærlinger» prioritert som område nr. 4.

2.2 Formål

Kontrollutvalgets formål med denne forvaltningsrevisjonen er å få undersøkt hvordan fylkeskommunen legger til rette for at flest mulig lærlinger skal fullføre opplæringen i bedrift, undersøke hvordan fylkeskommunen forbereder elevene i yrkesfag på de krav og forventninger som møter dem i læretiden, og undersøke hvordan fylkeskommunen følger opp lærlinger og lærebedrifter med hensyn til arbeidsmiljø.

2.3 Bakgrunnsinformasjon

I plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028 for Trøndelag fylkeskommune er situasjonen som omfatter lærlinger beskrevet slik:

«Det er en risiko for at det ikke tilbys nok lærlingeplasser, særlig innenfor nye lærefag. Videre er det en risiko for at den enkelte faglærer ikke får fulgt lærlingen godt nok opp. Det er ingen sentrale forskrifter på yrkesfaglig fordypning (YFF) når det gjelder undervisningstimer og oppfølging av elever ute i bedrift. Det er en risiko for at samhandlingen med de ulike aktørene i lærlingeordningen ikke fungerer godt nok. Det er av vesentlig betydningen at ferske arbeidstakere blir ivaretatt på en god måte og får en god introduksjon i arbeidslivet, med god etisk standard».

2.3.1 Hva er fagopplæring?

De som har fullført grunnskoleopplæring, har rett til videregående opplæring. Det er fylkeskommunen som skal oppfylle retten til videregående opplæring for de som bor i fylket.

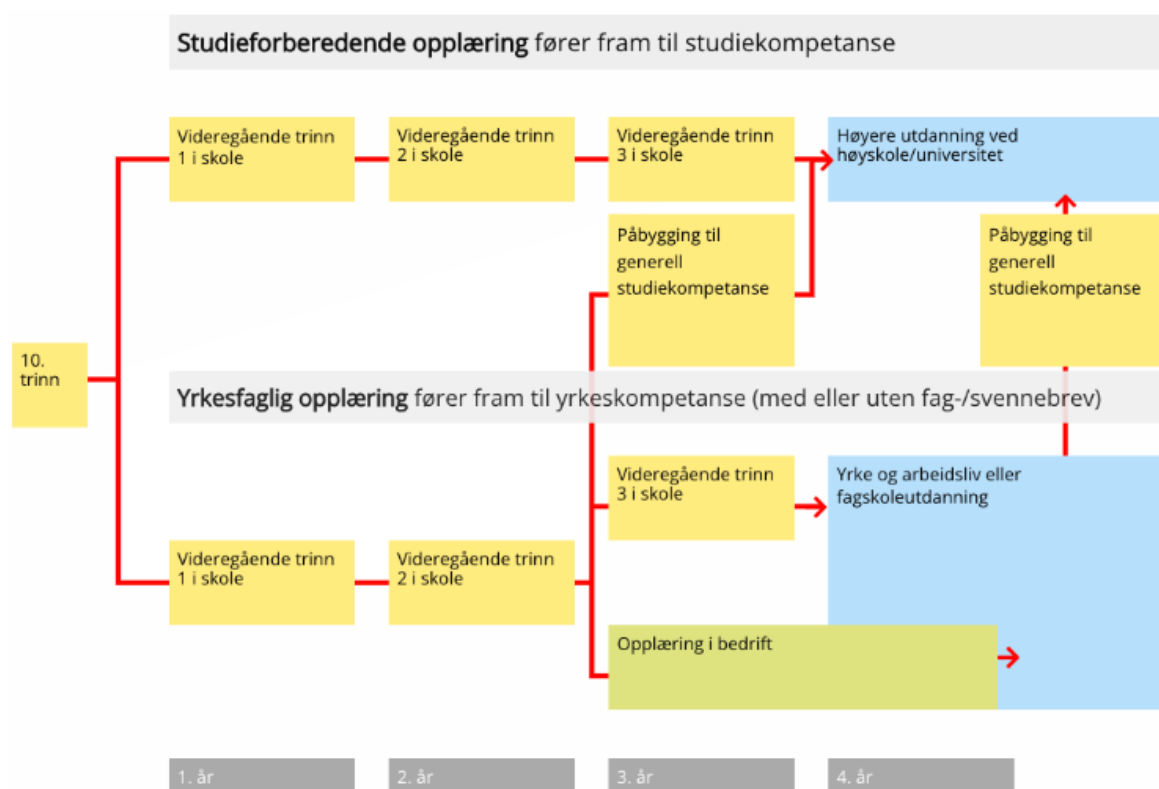
Videregående opplæring består av både studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram. De yrkesfaglige utdanningsprogram består normalt av to års opplæring som elev i videregående skole (Vg1 og Vg2) og to års opplæring som lærling i bedrift. Ved fullført læringsløp, og godkjent fagprøve, vil lærlingen få et fagbrev eller svennebrev som viser man har relevant kompetanse i faget man har hatt opplæring i. Hvis du tar utdanning i et av de tradisjonelle håndverksfagene, får du som regel svennebrev. Fagbrev får du dersom du tar en utdanning innen ulike yrker i industrien og i noen håndverksfag¹. Fagbrev og svennebrev er akkurat det samme, men betegnelsene er ofte knyttet til gamle tradisjoner. Dette utdanningsløpet kalles fagopplæring. Det er ca 200 programområder som fører til fagbrev eller svennebrev.

Fagopplæringen er et samarbeid mellom fylkeskommunen og næringslivet for å sikre næringene tilgang på framtidige arbeidstakere med god og relevant kompetanse. Det er blant annet fylkeskommunen som godkjenner bedrifter som skal ivareta opplæring for lærlingene (lærebedrifter), godkjenner faglige ledere i lærebedriftene og utbetaler tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger².

¹ https://utdanning.no/tema/nyttig_informasjon/fagproven_og_svenneproven

² https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/utdanning/Opplaering_i_bedrift/

Figur 1. Hovedmodellen for den videregående opplæringen



Kilde: vilbli.no

2.3.2 Opplæring i bedrift

De som har læretid i bedrift, er arbeidstakere i lærebedriften, med de rettighetene og pliktene som følger av lover og tariffavtaler. Nasjonalt register for lærebedrifter viser at det er 2111 aktive lærebedrifter i Trøndelag³. Tall fra SSB viser at det er i overkant av 1600 elever på Vg2 i fylket som går over til opplæring i bedrift som lærling hvert år⁴. Fylkeskommunen har ansvar for å forberede elevene på læretiden og formidle lærlinger til opplæring i bedrift. Fylkeskommunen har også ansvar for å påse at opplæringen skjer i samsvar med lov, forskrift og læreplaner.

³ <https://nlr.udir.no/>

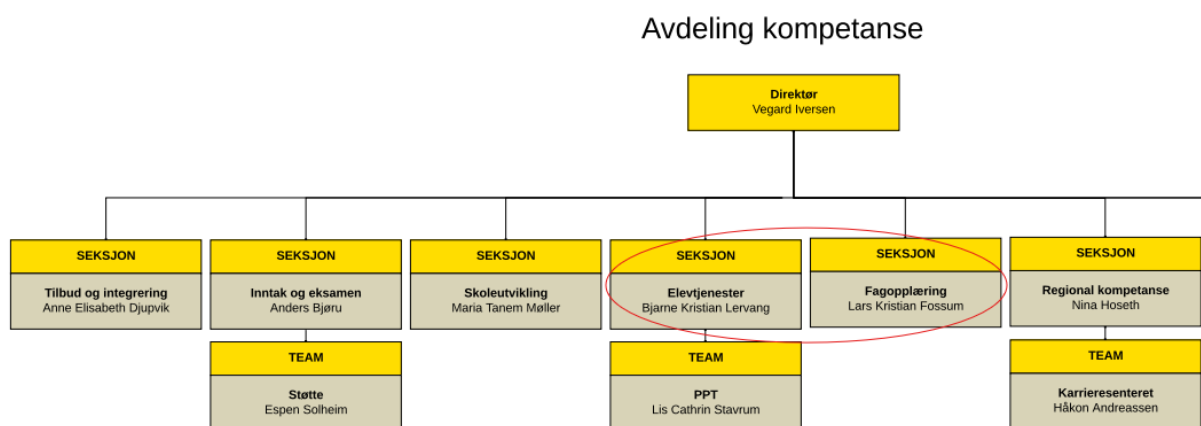
⁴ <https://www.ssb.no/statbank/table/11968/tableViewLayout1/>

2.4 Fylkeskommunens organisering

Det er Fylkestinget som er skoleeier og ansvarlig for den videregående opplæringen i fylket. Ansvaret for gjennomføringen av fylkeskommunens plikter i henhold til opplæringsloven er delegert til administrasjonen. Fylkeskommunens administrative ledelse består av fylkesdirektør, assisterende fylkesdirektør og seks direktører som styrer hver sine fagfelt.

Videregående skole og lærlinger går under avdelingen kompetanse. Avdeling kompetanse er videre delt i seks seksjoner, de videregående skolene og Trøndelag høyere yrkesfagskole, hvor seksjonene Fagopplæring og Elevtjenester trolig er de mest sentrale i denne forvaltningsrevisjonen.

Figur 2. Organisasjonskart avdeling kompetanse Trøndelag fylkeskommune



Kilde: <https://www.trondelagfylke.no/om-oss/organisasjon/organisasjonskart/>

Trøndelag fylkeskommune er eier og har ansvar for 32 videregående skoler i Trøndelag, hvorav nesten samtlige tilbyr yrkesfaglige utdanningsprogram.

3 PROSJEKTDESIGN

Dette kapitlet redegjør for revisors forslag til løsning av oppdraget.

3.1 Problemstillinger

1. Ivaretar fylkeskommunen sine forpliktelser overfor elever som skal ut i læretid?

- Informasjon til elever
- Formidling til læreplass i bedrift

2. Ivaretar fylkeskommunen sine forpliktelser overfor lærlingene i læretiden?

- Oppfølging lærlinger og fullføring av læretiden

3. Sikrer fylkeskommunen at lærebedrifter overholder regelverk og avtaler?

- Opplæring
- Arbeidsmiljø
- Varsel om brudd på regelverk og avtaler
- Håndtering av brudd på regelverk og avtaler

3.2 Avgrensning

Revisor vil se på Trøndelag fylkeskommunes formidling og oppfølging av lærlinger, og fylkeskommunens oppfølging av lærebedrifter. Vi vil se på lærebedrifter som er omfattet av arbeidsmiljøloven.

Revisor vil ikke gjøre undersøkelser knyttet til gjennomføring av yrkesfaglige utdanningsprogram på Vg1, Vg2, og Vg3 i skole.

3.3 Kilder til kriterier

- Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (Kunnskapsdepartementet 2024b)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2005)
- Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (Kunnskapsdepartementet 2024a)
- Kunnskapsdepartementet (2017). Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen (Kunnskapsdepartementet 2017)

3.4 Metoder for innsamling av data

Fagopplæringen involverer en rekke ulike aktører med ulike oppgaver og ansvar, deriblant formidlingsansvarlige i skole, lærebedrifter, faglige ledere og instruktører. For å sikre et bredt tilfang av data vil revisor anvende ulike metoder for datainnsamling. Foruten innsamling og gjennomgang av ulike typer *dokumentasjon*, så vil det være hensiktsmessig å gjennomføre *intervjuer* med nøkkelpersoner i fylkeskommunen. Dette for å få innsikt i dialog og prosesser knyttet til fagopplæringen. Aktuelle informanter vil være ansatte som administrerer fagopplæringen, støttejenester og representanter for lærlingene. Dermed vil det være viktig med en bred tilbakemelding fra lærebedriftene om fylkeskommunens oppfølging av opplæringen i bedrift. Det vil derfor være veldig aktuelt å anvende *spørreskjema* for å sikre data som lar seg generalisere.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Tor Arne Stubbe
Prosjektmedarbeider	Line Johnsen Wirum
Kvalitetssikrer	Anna Ølnes
Kvalitetssikrer	Merete Montero

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	27.08.2024
Prosjektplan til sekretær	02.10.2024
Oppstartsmøte	15.11.24
Datainnsamling ferdig	30.01.25
Rapport til uttalelse	30.02.25
Rapport til sekretær	15.03.25

Trondheim 01.10.24

Tor Arne Stubbe

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2005. *Lov Om Arbeidsmiljø, Arbeidstid Og Stillingsvern* Mv. (Arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=Arbeidsmilj%C3%B8loven>.

Kunnskapsdepartementet. 2017. *Læreplanverket; Overordnet Del - Verdier Og Prinsipper for Grunnopplæringen*. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/om-overordnet-del/>.
<https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/om-overordnet-del/>.

———. 2024a. *Forskrift Om Grunnskoleopplæringa Og Den Vidaregåande Opplæringa (Opplæringsforskrifta)*. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900>.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900>.

———. 2024b. *Lov Om Grunnskoleopplæringa Og Den Vidaregåande Opplæringa (Opplæringslova)*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=oppl%C3%A6ringsloven>.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=oppl%C3%A6ringsloven>.

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: FR1305	Kommune: Trøndelag fylkeskommune
--------------------	----------------------------------

Hovedreferanse:
Kommuneloven § 24-4
Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3
RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4
RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13
RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6
Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utførelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Trondheim Dato: 26.09.24

Rolle: Oppdragsansvarlig

Navn: Tor Arne Stubbe

Revisjon Midt-Norge SA
Brugata 2
7716 Steinkjer

✉ post@revisjonmidt norge.no
☎ 907 30 300

www.revisjonmidt norge.no
Kontonummer: 4270.18.38658
Org.nr: 919 90 2310 MVA



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no

Revisjonsstrategi for regnskapsåret 2024

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

80/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-216

Arkivsaknr 24/499 - 2

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget tar revisors redegjørelse om revisjonsstrategi for 2024 til orientering.
2. Kontrollutvalget tar oppdragsansvarlig revisors uavhengighetserklæring til orientering.

Vedlegg

Revisors uavhengighetserklæring - Trøndelag Fylkeskommune

Saksopplysninger

Revisjon Midt-Norge SA reviderer fylkeskommunens årsregnskap og rapporter til kontrollutvalget og fylkestinget. Kontrollutvalget har et lovpålagt ansvar for å holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet. Utvalget skal også påse at fylkeskommunens regnskaper er betryggende revidert jamfør §3 i forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år utarbeide en strategi og plan for revisjonsoppdraget med utgangspunkt i risiko og vesentlighetsvurderinger. Strategien omhandler regnskapsåret 2024.

Formålet med revisjonsstrategien er primært å avdekke risiko for feilrapportering og definere hvilke revisjonshandlinger revisor må gjennomføre for å avgi revisjonsberetningen. Revisor skal i samsvar med gjeldende revisjonsstandarder utarbeide en strategi og plan for sitt revisjonsoppdrag. Revisjonsstrategien skal utarbeides på faglig grunnlag og vil ha sitt utgangspunkt i risiko og vesentlighetsvurderinger. Revisors strategi og plan for hvordan det enkelte revisjonsoppdrag skal løses er interne vurderinger og interne dokumenter hos revisor.

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor vil i dagens møte ha en gjennomgang av strategien for revideringen av regnskapet for 2024. Dersom det blir gitt informasjon om interne forhold hos revisor eller spesielle kontrolltiltak, kan det bli nødvendig å lukke møte, jfr. kommunelovens § 11-5, 2. ledd. Kontrollutvalget vil i så fall ha plikt til å bevare taushet om den delen av innholdet som er belagt med taushetsplikt.

Revisors uavhengighet

Revisor skal være uavhengig av fylkeskommunen. Det innebærer begrensninger for revisor, blant annet når det gjelder ansettelsesforhold, styreverv og rådgivingstjenester. Revisor skal løpende foreta en vurdering av egen uavhengighet. Den som er ansvarlig for revisjonsoppdraget skal hvert år legge fram en skriftlig vurdering av egen uavhengighet for kontrollutvalget. Revisors uavhengighetserklæring er vedlagt saken.

Konklusjon

Denne saken har flere funksjoner. For det første blir kontrollutvalget orientert om at fylkeskommunen revideres av uavhengig personell. For det andre holdes kontrollutvalget løpende orientert om revisjonsarbeidet og for det tredje får kontrollutvalget et bedre grunnlag for å fastslå at kommunens regnskaper er betryggende revidert. Alt dette inngår i kontrollutvalgets påse-ansvar overfor regnskapsrevisor, som er nærmere beskrevet i kommuneloven paragraf 23-2 med forskrift. Kontrollutvalgets sekretariat viser ellers til revisors redegjørelse i møtet, og anbefaler kontrollutvalget å ta den til orientering.

Trøndelag Fylkeskommune

Egenvurdering av uavhengighet

Kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §16- §19 setter krav til revisors uavhengighet. Kravene er beskrevet i bestemmelsene. Dette dokumentet beskriver revisors egenvurdering og skal ivareta krav i forskriften.

Ansettelsesforhold	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn i revisjonsselskapet
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem i styrende organer i noen virksomhet som Trøndelag Fylkeskommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har en slik tilknytning til Trøndelag Fylkeskommune at dette har betydning for min uavhengighet og objektivitet i utførelsen av revisjonsoppdraget.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Undertegnede bekrefter at det ikke er ytet rådgivning eller andre tjenester overfor Trøndelag Fylkeskommune som er av en slik art at dette kommer i konflikt med denne bestemmelsen. Før slike tjenester utføres, vurderer revisor rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom revisor konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriftens § 16, utfører revisor ikke tjenesten. Hvert enkelt tilfelle vurderes særskilt. Revisor vil kunne besvare spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Slike veiledninger skjer med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.
Tjenester under (fylkes)kommunens egne ledelses- og kontroll-oppgaver	Undertegnede bekrefter at det ikke ytes tjenester overfor Trøndelag Fylkeskommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede bekrefter at verken revisor eller Revisjon Midt-Norge SA opptre som fullmektig for Trøndelag Fylkeskommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til min uavhengighet og objektivitet.

Steinkjer, 08.07.24



Knut Tanem

Risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for forenklet etterlevelseskontroll - orientering fra revisor

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

81/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-216

Arkivsaknr 24/499 - 3

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar revisors risiko- og vesentlighetsvurdering i 2024 for gjennomføring av forenklet etterlevelseskontroll for økonomiområdet til orientering.

Saksopplysninger

Regnskapsrevisor skal i henhold til kommuneloven gjennomføre en forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen, som årlig rapporteres til kontrollutvalget innen 30. juni. Formålet med den forenklet etterlevelseskontroll er innenfor en begrenset ressursramme å forebygge svakheter og bidra til å sikre at kommunen følger sentrale bestemmelser og vedtak på økonomiområdet.

Revisor skal innhente tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen. Denne kontrollen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, som skal legges fram for kontrollutvalget, og vil bli gjennomgått i møtet.

Vurdering

Forenklet etterlevelseskontroll skal baseres på risiko- og vesentlighetsvurdering for å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak, der bruddet er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen. Revisors risiko- og vesentlighetsvurdering vil bli gjennomgått i møte. Det er lagt opp til at kontrollutvalget kan ta revisor sin vurdering for gjennomføring av etterlevelseskontroll for regnskapsåret 2024 til orientering.

Vurderinger knyttet til at fylkeskommunalt ansatte har styreverv i selskaper som fylkeskommunen eier.

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

82/24

Saksbehandler Torbjørn Brandt

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/508 - 15

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar vurderingene knyttet til at fylkeskommunalt ansatte har styreverv i selskaper fylkeskommunen eier, til orientering.

Vedlegg

Anbefalinger om eierskap selskapsledelse og kontroll

Notat - Vurderinger knyttet til at fylkeskommunalt ansatte har styreverv i selskaper som fylkeskommunen eier

Saksopplysninger

Kontrollutvalget tok opp spørsmål knyttet til det tilfelle hvor en fylkeskommunalt ansatte også har styreverv i selskaper som fylkeskommune eier. På generelt grunnlag ønsker utvalget å få mer innsikt i om det kan være risiko til dette. Utvalget knyttet dette opp til blant annet omdømme, habilitet, rolleforståelse og godtgjøring. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 67/24:

Kan det være risiko knyttet til at ansatte har styreverv i fylkeskommunens selskap? På kontrollutvalgets neste møte tas dette spørsmålet opp i denne saken for å vurdere mulige risikoer.

I denne saken legges frem KS og samfunnsbedriftenes "21 Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll" samt sekretariatets vurderinger, se vedlagt notat.

Sekretariatet vil i tillegg presentere en powerpointpresentasjon i møte og besvare spørsmål fra utvalgets medlemmer.

Vurdering og konklusjon

Kontrollutvalget må på selvstendig grunnlag vurdere om det ønsker ytterligere redegjørelse om dette teamet eller om videre oppfølging er nødvendig.

Kontrollutvalget kan ta den vedlagte informasjon til orientering.



KS FOLKEVALGTPROGRAM 2019–2023

Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.



KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

- 4 Eierstyring og selskapsledelse, selskapsformer og alternative organisasjonsformer
- 10 Organisasjonsformenes forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven
- 11 Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Forsidefoto:
Adobe Stock

Ansvarlig redaktør:
Dag-Henrik Sandbakken

Grafisk formgivning:
Ståle Hevrøy, Bly

Utgivelsesår:
2020

ISBN 978-82-93100-69-0

Dette heftet er utgitt av KS.
KS er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge. Alle landets 356 kommuner og 11 fylkeskommuner (pr. 2020) er medlemmer.

Forord

Kommuner og fylkeskommuner har stor frihet til å velge hvordan tjenestene og virksomheten skal organiseres. Når kommunen eller fylkeskommunen organiserer tjenesteproduksjonen innenfor kommunen eller fylkeskommunen som organisasjon, gjelder de styringssystemene som følger av kommuneloven: Kommunestyret og fylkestinget har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet.

Når kommunestyret eller fylkestinget velger å organisere en del av kommunens virksomhet i aksjeselskaper eller interkommunale selskaper, endres imidlertid betingelsene for folkevalgt styring og kontroll. Kommune- styret eller fylkestinget får da en eierrolle og må styre selskapet gjennom selskapets eierorgan. Denne rolleendringen endrer likevel ikke kommune- styrets eller fylkestingets ansvar for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet, dvs. også tjenester som er organisert i selvstendige rettssubjekter utenfor kommune- eller fylkeskommuneorganisasjonen.

For at de folkevalgte skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de formål som er satt, er det viktig å være bevisst de mulighetene som finnes og at eierskapspolitikken blir gjenstand for en bred og helhetlig prosess. Et grep for å sikre dette, kan være å forankre eierskapspolitikken i kommuneplanen eller fylkesplanen.

Med dette heftet ønsker KS å bidra til kunnskap om viktige hensyn og hva som bør på plass for å få til en god eierstyring av selskaper og foretak, men også å gi kunnskap til styremedlemmene i foretak og selskaper om god selskapsledelse og praktisering av roller og oppfølging når styringsformen endres.

Heftet er revidert og oppdatert ut fra endringer i kommuneloven av 2018. Samfunnsbedriftene og KS konsulent har bidratt i dette arbeidet.



Bjørn Arild Gram
Styreleder i KS



Lasse Hansen
Administrerende direktør i KS

Eierstyring og selskapsledelse, selskapsformer og alternative organisasjonsformer

EIERSTYRING OG SELSKAPSLEDELSE

Selskapsorganisering innebærer at virksomheten er skilt ut fra kommunen eller fylkeskommunen som organisasjon og er et eget rettssubjekt. Kommunens eller fylkeskommunens styringsrolle endres derfor fra å styre gjennom linjeorganisasjonen til å styre gjennom å være eier av selskapet. Forvaltningen av selskapet ligger hos styret og daglig leder.

Kommunestyret eller fylkestinget utøver eierstyring gjennom representantskapet eller generalforsamlingen som er selskapets eierorgan. Representantskapet/generalforsamlingen velger styret, kan instruere styret og omgjøre dets beslutninger.

Et viktig prinsipp ved selskapsorganisering er at selskapets ledende organer skal ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunen eller fylkeskommunen som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Den ytre rammen består av eierstrategien, eierskapsmeldingen og selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.



Foto: Adobe Stock



KRAV I KOMMUNELOVEN

Eierskapsmelding

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en *eierskapsmelding* som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Eierskapsmeldingen skal inneholde:

- kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene

Eierskapskontroll

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, men kommunestyret eller fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen.

SELSKAPSFORMER OG ALTERNATIVE ORGANISASJONSFORMER

Som nevnt innledningsvis har kommunene og fylkeskommunene stor frihet til å organisere tjenestene slik de finner det hensiktsmessig. Den helhetlige gjennomgangen og avveiningene som tas ved valg av organisasjonsform, eksempelvis hvorvidt virksomheten skal organiseres innenfor eller utenfor kommune- eller fylkeskommune-organisasjonen, ligger imidlertid utenfor dette heftet.

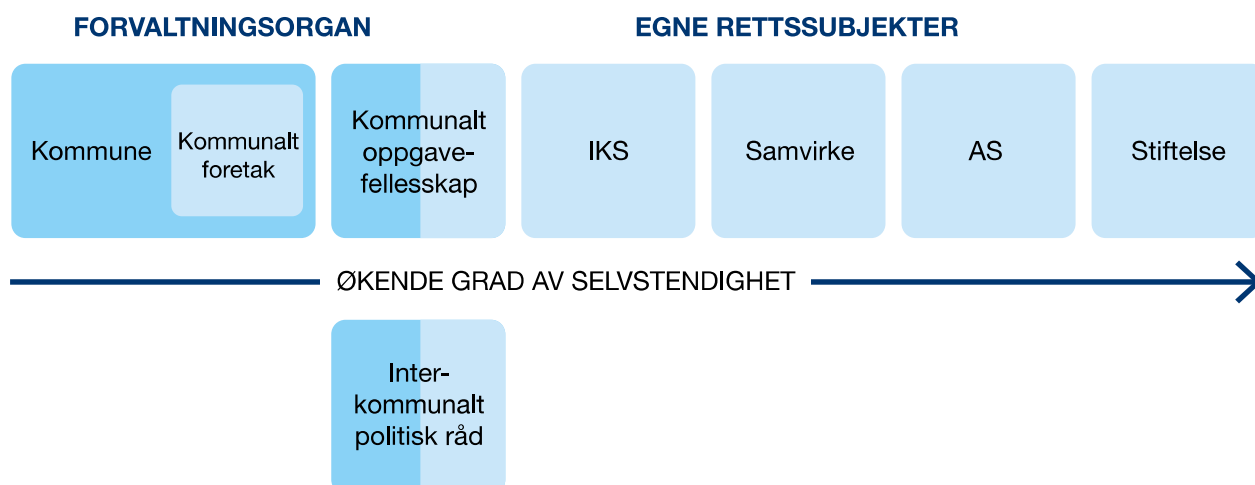
Temaet for heftet er organisasjonsformer som er egne rettssubjekter samt kommunale foretak, og hva valg av selskapsorganisering betyr for kommunen eller fylkeskommunen som eier og hva god eierstyring innebærer. Anbefalingene for godt eierskap, god selskapsledelse og god

kontroll av kommunale og fylkeskommunale selskaper og foretak begrenser seg derfor til interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper (AS) og foretak etter kommunelovens kapittel 9. For oversiktens skyld gjør vi imidlertid kort rede for alle de alternative organiseringsformene.

Kommunalt foretak

Når kommunen eller fylkeskommunen ønsker å gi en virksomhet en noe mer selvstendig stilling enn det som gjelder i den tradisjonelle etatsmodellen, kan det etableres et kommunalt foretak etter kommunelovens kapittel 9. Foretaket er da ikke en egen juridisk enhet, men del av kommunen eller fylkeskommunen som rettssubjekt. Kommunen eller fylkeskommunen er derfor part i alle avtaler og hefter for foretakets forpliktelser. I motsetning til organisatorisk utskilling av

Alternative organisasjonsmodeller



virksomhet ved bruk av aksjeloven og lov om interkommunale selskaper, vil de ansatte fortsatt ha kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver i et kommunalt foretak. Foretaket ledes av et styre, som er utpekt direkte av kommunestyret eller fylkestinget. Daglig leder står i linje under styret, som igjen er underlagt kommunestyret eller fylkestinget. Foretakene er på denne måten direkte underlagt kommunestyrets eller fylkestingets budsjettmyndighet.

Kommunedirektøren har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder. Det er imidlertid ett unntak fra denne hovedregelen. Etter kommunelovens §9-16 kan kommunedirektøren instruere styret og daglig leder om at et vedtak i foretaket ikke skal iverksettes før kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken. Kommunedirektøren skal også gis anledning til å uttale seg før styret treffer vedtak i saker som også skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Uttalelsen skal legges fram for styret i foretaket når styret skal behandle saken. Styrets vedtak skal sendes til kommunestyret eller fylkestinget via kommunedirektøren.

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap

Ved kommuneloven av 2018 ble reglene om samarbeid etter § 27 erstattet av to nye organisasjonsformer; interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen om kommunalt oppgavefellesskap i kommunelovens kapittel 19, kan både benyttes til enkle og mindre omfattende samarbeid, som samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, kommuneadvokat og



liknende, og til større og mer omfattende samarbeid. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for samarbeid om å løse alle typer oppgaver, både lovpålagte og ikke-lovpålagte. Den enkelte lov vil imidlertid kunne legge begrensninger på muligheten til å samarbeide på et område. Et interkommunalt politisk råd er et politisk samarbeidsorgan. Rådet kan gis myndighet til å behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene, det vil si saker som er grenseoverskridende. Dette kan for eksempel være å behandle og eventuelt avgi uttalelser i høringsaker eller å drøfte ulike regionale satsinger eller tiltak. Rådet kan ikke produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene eller fylkeskommunene i regionen.

Samvirkeforetak har trekk både fra aksjeselskaps- og foreningsformen, men skiller seg likevel klart fra begge disse organisasjonsformene.

Interkommunale selskaper (IKS)

Et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper kan bare eies av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Eierne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Det er Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) av 29. januar 1999 nr. 6 som regulerer denne organisasjonsformen.¹

Deltakerkommunene eller fylkene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Selve forvaltningen av selskapet ligger imidlertid hos styret og daglig leder. Med «forvaltningen av selskapet» menes at styret skal lede selskapets virksomhet i vid forstand, herunder at styret har ansvaret for at de verdier deltakerne har lagt i selskapet anvendes i samsvaret med formålet.

Selskapets eierorgan og øverste myndighet er representantskapet, og eierne skal opprette en skriftlig selskapsavtale. Hver enkelt deltakerkommune eller fylkeskommune skal ha minst en representant i representantskapet. Det enkelte kommunestyre eller fylkesting har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet.

Representantskapet velger også styret. Styret skal ha minst tre medlemmer, og omfattes av

kravet om balansert kjønnsrepresentasjon. Daglig leder eller medlemmer av representantskapet kan ikke være medlem av styret.

Representantskapet som eierorgan utøver kontroll over styret på flere måter:

- bestemmer sammensetningen på styret
- kan instruere styret og omgjøre beslutninger
- kan gjennom selskapsavtalen fastslå at nærmere angitte saker må godkjennes i representantskapet

Samvirkeforetak

Kommuner eller fylkeskommuner kan også delta i samvirkeforetak. Det er lov om samvirkeforetak (samvirkelova) av 29. juni 2007 nr. 81 som regulerer denne organisasjonsformen.

Samvirkeforetak har trekk både fra aksjeselskaps- og foreningsformen, men skiller seg likevel klart fra begge disse organisasjonsformene. I motsetning til i aksjeselskapet, der eierinteressene i prinsippet primært er knyttet til kapitalavkastningen, er eierinteressene i samvirkeselskapet knyttet til bruken av selskapets varer/ tjenester. Medlemmene har ved sitt medlemskap direkte nytte av den virksomheten som drives, og hovedformålet er å fremme medlemmenes økonomiske interesser. Samvirkeforetak eies av

¹ KMD sendte i november 2014 forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper ut på høring. Høringsnotatet inneholder forslag om at IKS-lovens ansvarsregler erstattes av nye regler om begrenset deltakeransvar. Forslaget er fortsatt under behandling.

medlemmene og foretaket forvaltes av styret i tråd med vedtektene, mens daglig leder har ansvaret for den daglige driften av virksomheten.

Samvirkeforetak har ikke fritt omsettelige eierandeler. Utgangspunktet er likevel at de som kan få sine økonomiske interesser ivaretatt av et samvirkeforetak, har rett til å bli medlem av foretaket ved innmelding. Foretaket kan bare nekte medlemskap dersom det er saklig grunn for det. På årsmøtet, samvirkets øverste organ, fattes beslutninger som hovedregel ut fra prinsippet om ett medlem, én stemme.

Aksjeselskap

Et aksjeselskap kan eies av en kommune eller fylkeskommune alene, sammen med andre kommuner og fylkeskommuner eller sammen med private rettssubjekter. Det er Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) av 13.juni 1997 nr. 44 som regulerer denne organisasjonsformen.

I et AS har eierne begrenset økonomisk risiko for selskapets økonomiske forpliktelser. Selskapets øverste eierorgan er generalforsamlingen. Gjennom generalforsamlingen, utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne gjennom vedtekter, instruksjoner og andre generalforsamlingsvedtak fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder. Det er generalforsamlingen som velger styret.

Selskapet ledes av styret og en daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, selskapsvedtektene og eventuelle instruksjoner fra eier, og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt.

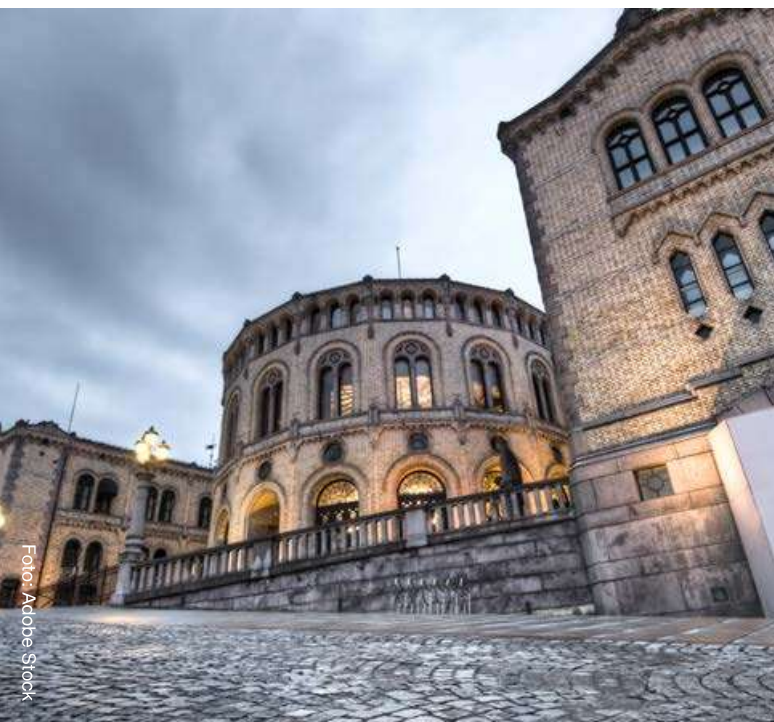
Stiftelse

Kommuner og fylkeskommuner kan også opprette stiftelser. Det er lov om stiftelser (stiftelsesloven) av 15. juni 2001 nr. 59 som regulerer denne organisasjonsformen.

En stiftelse er et selvstendig rettssubjekt og etableres gjerne for å ivareta et bestemt formål. Stiftelsens styre skal ivareta dette formålet uten å se hen til andre interesser. Som oppretter av en stiftelse kan kommunen eller fylkeskommunen dermed ikke utøve direkte styring over stiftelsens virksomhet eller gjøre krav på andel i stiftelsens overskudd (ta utbytte). Oppretteren kan heller ikke løse opp stiftelsen. Organisering gjennom å opprette en stiftelse gjør virksomheten helt uavhengig av kommunen eller fylkeskommunen.



Organisasjonsformenenes forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven



Forvaltningsloven gjelder for all virksomhet som drives innenfor kommunen eller fylkeskommunen som eget rettssubjekt, inkludert kommunale eller fylkeskommunale foretak. Selskaper omfattes som utgangspunkt ikke av forvaltningsloven, men dersom de har så tett tilknytning til forvaltningen at de kan anses å være «organer for stat, kommuner eller fylkeskommuner» vil forvaltningsloven likevel gjelde. Grensedragningen her beror på en helhetsvurdering. Relevante vurderingstemaer er selskapsform, formålet og bakgrunnen for opprettelsen, hva slags virksomhet selskapet driver, om selskapet har monopolvirksomhet, og om den må regnes som et ledd i gjennomføringen av kommunal eller fylkeskommunal politikk. Det sentrale vurderingstemaet vil være hvor sterk reell tilknytning det er mellom selskapet og forvaltningen.

Offentlighetsloven gjelder for kommunalt eller fylkeskommunalt eide selskaper dersom det offentlige har eierandeler som gir rett til mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet. Offentlighetsloven gjelder likevel ikke for offentlig eide selskaper som hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Anbefalingene for godt eierskap, god selskapsledelse og god kontroll av kommunale og fylkeskommunale selskaper og foretak begrenser seg til interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper (AS) og foretak etter kommunelovens kapittel 9.



Foto: Adobe Stock

1

ANBEFALING 1:

Velge selskapsform ut fra formål og behov

Kommunen eller fylkeskommunen bør som eier sørge for en selskapsform som er tilpasset virksomhetens formål og oppgaver, behovet for eierstyring, samfunnsansvar, hensynet til inn-syn, markedsforhold og det aktuelle lovverket.

Et aktivt og godt eierskap er grunnleggende for en best mulig lokalpolitisk forvaltning av kommunens eller fylkeskommunens samlede verdier og har direkte konsekvenser for selskapene, deres disposisjoner og deres markedsposisjon. Kommunen eller fylkeskommunen bør derfor kommunisere klart hva den ønsker å oppnå med sine selskaper og samarbeid. På denne måten gis viktige signaler overfor omverden, noe som styrker kommunens eller fylkeskommunens omdømme.

Når deler av virksomheten skal legges ut i et selskap, og selskapsformen diskuteres, bør kommunestyret eller fylkestinget med utgangspunkt i de oppgavene som skal løses vurdere hvilket styringsbehov kommunen eller fylkeskommunen har. Hvis det er snakk om å delegerer myndighetsoppgaver, f.eks. ansvar for å utøve tilsyn, treffe forvaltningsvedtak på et fagområde eller sørge for individrettede tjenester, vil også dette få betydning for vurderingen av hvilken selskapsform kommunen eller fylkeskommunen kan og bør velge.

rettssubjekter kan konkurranseregelverket som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen også legge føringer for valg av selskapsform og drift. Dersom det er snakk om oppgaver og tjenester som tilbys og selges i konkurranse med private tilbydere, bør kommunen eller fylkeskommunen velge en selskapsform som er egnet for slik virksomhet. Selskapsformen er også viktig ut fra hvorvidt selskapet skal ta risiko og operere i et marked.

Kommunen eller fylkeskommunen bør kommunisere klart hva den ønsker å oppnå med sine selskaper og samarbeid. På denne måten gis viktige signaler overfor omverden, noe som styrker kommunens eller fylkeskommunens omdømme.

Ved utskilling av virksomhet i selvstendige

2

ANBEFALING 2:

Skille mellom skjermet virksomhet og virksomhet i konkurranse med private

Selskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, samtidig som de utfører kommunale- eller fylkeskommunale oppgaver som ikke skjer i konkurranse med andre, bør sørge for et skille mellom de to delene for å unngå brudd på reglene om offentlig støtte.

En del kommunalt eller fylkeskommunalt eide selskaper utfører lovpålagte oppgaver eller andre forvaltningsoppgaver som er skjermet fra konkurranse, samtidig som de utfører og selger tjenester i et marked i konkurranse med andre. Selskapene har på denne måten en blandet virksomhet. Her kan det oppstå spørsmål om den delen av selskapet som konkurrerer i markedet mottar en eller annen form for offentlig støtte (fordeler med en økonomisk verdi), og om denne støtten er i strid med regelverket om offentlig støtte. Det sentrale her er at selskapets konkurranseutsatte virksomhet ikke må subsidieres av offentlige midler ved at denne delen mottar fordeler, for eksempel i form av husleie under markedspris eller rimelig lån av personell og utstyr fra den skjermede delen av virksomheten. Slike fordeler kan innebære ulovlig krysssubsidiering av den konkurranseutsatte virksomheten, og er ikke tillatt. Prinsippet er at den konkurranseutsatte delen av selskapet som utgangspunkt skal kunne stå økonomisk på egne ben, selv må bære alle kostnader knyttet til virksomheten eller en forholdsmessig andel av kostnadene ved tjenester den har felles med den skjermede delen av virksomheten.

Det må som et minimum føres separate regnskaper (regnskapsmessig skille), med korrekt fordeling av inntekter og utgifter i regnskapet, for å unngå krysssubsidiering mellom den skjermede og den konkurranseutsatte delen av virksomheten. Dette utelukker ikke i seg selv ulovlig offentlig støtte, men vil kunne gjøre virksomheten mer transparent og dermed gjøre det lettere å påvise at dette ikke skjer.

Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig at den konkurranseutsatte delen skilles ut i et eget selskap, og at man slik gjennomfører et selskapsmessig skille.

3

ANBEFALING 3:**Sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap**

For å styrke det kommunale eierskapet anbefales det at kommunestyret eller fylkestinget får tid til kompetanseutvikling eksempelvis ved å avholde eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i perioden.

Når kommunestyret eller fylkestinget har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Den ytre rammen består av eierskapsmeldingen og eierstrategien, samt selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.

Det er viktig at kommunestyret eller fylkestinget som eier får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter kommunen eller fylkeskommunen har for de selskapene kommunen eller fylkeskommunen har eierandeler i. Det er også viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike rollene de har som folkevalgte, som styremedlemmer eller som medlemmer av representantskap eller generalforsamling. Rollen som folkevalgt i kommunestyret eller fylkestinget er ulik den rollen man har i et selskapsorgan. Det er viktig å være bevisst roller, styringslinjer og ansvarsfordeling.



Foto: Adobe Stock

4

ANBEFALING 4:

Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret eller fylkestinget

Kommunestyret eller fylkestinget bør årlig få en rapport om tilstanden (økonomi, spesielle forhold osv.) for selskapene.

Kommunestyret eller fylkestinget skal etter kommuneloven § 26-1 minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som blant annet fastsetter overordnede prinsipper for kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Lovens krav om utarbeiding av eierskapsmeldinger én gang i valgperioden er ikke til hinder for at dette kan skje oftere. Særlig dersom kommunen eller fylkestinget har eierandeler i mange selskaper kan det være hensiktsmessig å ta eierskapsmeldingene opp til vurdering oftere. Samtidig kan det være litt voldsomt å legge fram en full vurdering av eierskapet hvert år, så hvis dette ikke skjer fullt så ofte, så bør uansett kommunestyret eller fylkestinget få seg forelagt en rapport om selskapene hvert år om økonomi, spesielle saker osv.

Eierskapsmeldingen, som skal behandles i kommunestyret eller fylkestinget, gir et godt grunnlag for en politisk gjennomgang av all virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter.

Eierskapsmeldingen, som skal behandles i kommunestyret eller fylkestinget, gir et godt grunnlag for en politisk gjennomgang av all virksomhet som er organisert som selvstendige rettssubjekter. Eierskapsmeldingen skal primært omhandle selskaper der kommunen eller fylkestinget har eierinteresser, det vil si der kommunen eller fylkeskommunen er hel- eller deleier, men bør også reflektere styringen av de interkommunale samarbeidene og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har tilsvarende interesser i.

Eierskapsmeldingen må beskrive de overordnede prinsippene for den kommunale eller fylkeskommunale eierstyringen, hva formålet med selskapene er og sette dette i sammenheng med kommunens eller fylkeskommunens totale virksomhet. De overordnede prinsippene bør fastsette hvilke typer spørsmål og saker de folkevalgte skal og bør befatte seg med, og hva som skal håndteres av selskapsorganene. Eierskapsmeldingen bør være kommunisert og tilgjengelig, ikke bare for selskapets organer, men også for kommunens eller fylkeskommunens innbyggere.

Eierskapsmeldingen skal etter kommuneloven § 26-1 ha disse hovedpunktene:

- Kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
- En oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- Kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser i virksomheter som nevnt

Lovens krav til innholdet i eierskapsmeldingen er minimumskrav. Eierskapsmeldingen kan også inneholde andre elementer enn de loven stiller eksplisitt krav om. Det kan blant annet være aktuelt å si noe om hvordan arbeidet med eierskapsstyring skal organiseres i kommunen eller fylkeskommunen; prinsipper knyttet til selskapenes samfunnsansvar, miljø, likestilling, etikk mv.

En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra til å skaffe oversikt over kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet og bidra til mer åpenhet overfor omverden. Når det gjelder kravet om at formålet med eierskapet skal komme frem av meldingen, kan det være grunn til å merke seg at formålet med eierskapet ikke nødvendigvis er identisk med selskapets formål. Med formålet med eierskapet menes det kommunen eller fylkeskommunen ønsker å oppnå med eierskapet – det skal med andre ord gi svar på spørsmålet om hvorfor kommunen eller fylkeskommunen eier/har eierandeler i selskapet.

Kommuner eller fylkeskommuner som organiserer deler av sin virksomhet som fristilte selskaper, bør samtidig vurdere om betingelsene er til stede for å bygge opp en organisert, kompetent støttefunksjon i kommune- eller fylkesadministrasjonen. Det kan være hensiktsmessig med en egen enhet som kan håndtere en forberedende oppgave for kommunestyret eller fylkestinget i form av et «eierskapssekretariat» eller lignende.

Det bør også utarbeides en felles eierskapsmelding med andre medeiere hvis kommunen eller fylkeskommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig.

5

ANBEFALING 5:**Revidere styringsdokumenter og avtaler jevnlig**

Kommunestyret eller fylkestinget skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Når kommunestyret eller fylkestinget har valgt å legge en del av sin virksomhet inn i et selskap, medfører det også overføring av styringsrett til virksomheten. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Den ytre rammen består av eierskapsmeldingen og selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet. Vedtektene for aksjeselskaper, kommunale foretak, og selskapsavtalen for IKS regulerer viktige sider ved selskapenes og det kommunale foretakets rettsforhold. Formålet med vedtektene er å regulere og avklare forholdet mellom eierne og

mellom eierne og selskapet, eller interne forhold i virksomheten.

Dersom vedtektene/selskapsavtalen kun regulerer de forholdene som er påkrevet (minstekrav) etter den aktuelle selskapsloven, kan det noen ganger være hensiktsmessig å utarbeide andre styringsdokumenter. Kommunen eller fylkeskommunen kan ha strategi- og styringsdokumenter som alle selskapene må forholde seg til, for eksempel en generell miljøpolicy, åpenhetsprofil eller mål om lokale utviklingstiltak som selskapene skal bidra til å realisere. Slike dokumenter er ikke lovfestet, men kan være en del av eierstyringen. Det er først og fremst eierne, det vil si de folkevalgte, som har behov for slike dokumenter. Innenfor alt dette skal selskapet ha betydelig grad av spillerom.

Styret kan, med bistand fra administrasjonen, i tillegg utarbeide egne interne strategidokumenter som peker ut hvordan og med hvilke innsatsfaktorer selskapet skal oppnå de målene eierne har fastsatt. I mange selskaper vil det også være aktuelt å ha en styreinstruks som legger føringer for styrets arbeid og saksbehandling.

Foto: Adobe Stock



6

ANBEFALING 6:**Holde jevnlige eiermøter**

KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet.

Noen ganger har eierne behov for å diskutere strategier seg imellom uten å treffe formelle beslutninger. Dette bør kunne gjøres uten å måtte innkalle til møte i generalforsamlingen eller representantskapet etter de formelle reglene i loven. Et eiermøte er et møte mellom kommunen eller fylkeskommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Et eiermøte er ikke lovregulert og er en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak, men hvor både eieren og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. Det bør ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. All eierstyring skal formelt skje i representantskapet eller generalforsamlingen. Eiermøtene er uforpliktende for eierne og for selskapet.



Foto: Adobe Stock

7

ANBEFALING 7:

Som hovedregel bør sentrale folkevalgte oppnevnes som representanter i eierorganet

Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret eller fylkestinget oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet.

Eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene og gjennom kommunestyret eller fylkestinget for foretakene. Samhandlingen mellom kommunestyret eller fylkestinget og eierorganet er ikke lovregulert.

For selskapsformene AS og IKS bør det etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret eller fylkestinget og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen. Slik sikrer man engasjement, debatt og reell politisk avklaring av eierorganets myndighet.

Aksjeloven sier ikke noe om hvem som skal møte som aksjonær, men oppnevning av sentrale folkevalgte til eierorganet vil bidra til å forenkle samhandlingen og kommunikasjonen mellom kommunestyret eller fylkestinget og eierorganet. Ordfører eller andre kommunestyre- eller fylkestingsrepresentanter må gis fullmakt for å kunne stemme på generalforsamling.

Medlemmer av et representantskap (IKS) er valgt av kommunestyret eller fylkestinget etter kommunelovens regler, og i motsetning til aksje-

loven, kan ikke andre møte etter fullmakt. Det bør oppnevnes et tilstrekkelig antall (minst to) varamedlemmer, slik at det ikke oppstår tilfeller der en eierkommune eller et eierfylke ikke er representert og ikke kan delta når saker skal avgjøres av representantskapet. Av forarbeidene til IKS-loven fremgår at representantskapsmedlemmene representerer sine respektive kommuner eller fylkeskommuner i selskapsforholdet, og at vedkommende kommune eller fylkeskommune har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet.

Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at ansatte i kommunens eller fylkeskommunens administrasjon sitter i eierorganet. Dette kan bidra til at eierorganet tilføres ønskelig og nødvendig fagkompetanse. Selskapets daglige leder skal imidlertid ikke sitte der.

8

ANBEFALING 8:

Sørge for bestemmelser om innkallingsfrist til generalforsamlinger og representantskapsmøter

Bestemmelser om innkallingsfrist bør tas inn i vedtektene, slik at det tas hensyn til kommunens eller fylkeskommunens behov for å ha tid til å behandle aktuelle saker.

Generalforsamlingen eller representantskapet er formelle eierorganer og har den øverste myndigheten i selskapene. Det er styret som innkaller. Det er gjennom saksbehandling og vedtak i de øverste selskapsorganene eierstyringen skal skje. Styreleder og daglig leder har plikt til å delta på generalforsamlingen i aksjeselskap. Andre styremedlemmer har rett, men ikke plikt. Revisor har rett til å være til stede og noen ganger plikt når de saker som skal behandles gjør dette nødvendig. For interkommunale selskap har styrets leder og daglig leder plikt til å være til stede på representantskapsmøtet. Dette gjelder ikke for

revisor, men det anbefales å følge aksjelovens regler på dette punkt.

Gjennom IKS-loven er representantskapet tillagt flere oppgaver enn generalforsamlingen i et aksjeselskap. Representantskapet skal fastsette budsjett, økonomiplan og regnskap. Vedtak om salg eller pantsetting av fast eiendom eller andre større investeringer er også tillagt representantskapet. Disse bestemmelsene gir i utgangspunktet representantskapet noe større innflytelse over forvaltningen av selskapet enn generalforsamlingen i et aksjeselskap.

Generalforsamlingen eller representantskapet er formelle eierorganer og har den øverste myndigheten i selskapene.

9

ANBEFALING 9:**Sørge for god sammensetning og kompetanse i styret**

Eier bør gjennom selskapets eierorgan sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskapets formål og virksomhet. Vurder også spørsmål om habilitet i valg av styremedlemmer. Det anbefales at selskapet sikrer opplæring av styremedlemmene.

Både kommunen eller fylkeskommunen og eierorganet må definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Et godt utgangspunkt for denne vurderingen kan være selskapets formålsparagraf, de langsiktige strategiene som er lagt for selskapet og situasjonsbestemte forhold de nærmeste årene (omstillingsbehov, markedstilpasning, lovendringer, etc.). Det bør tilstrebes en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Det

er viktig å oppnevne styremedlemmer som kan sikre styrets tilsyns- og kontrollfunksjon overfor daglig leder.

Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen blant annet økonomi, organisasjon og om det markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og god kjennskap til selskapets formål.

Foto: Adobe Stock



Eierorganet oppnevner styre, men kommunen eller fylkeskommunen selv har også et ansvar for å sørge for at styret i selskapet samlet sett har den kompetanse som trengs.

Styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av styrer representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne. Det betyr at man ikke representerer verken politiske partier, kommunen, fylkeskommunen eller andre interessenter eller særlige interesser, men ivaretar selskapets interesser og eierne kollektivt på best mulig måte, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer.

Det er ikke noe til hinder for at medlemmer av folkevalgte organer kan velges til styremedlemmer i selskaper. Forståelse og erfaring fra det politiske systemet i kommunen eller fylkeskommunen kan gi en viktig innsikt og kompetanse som styret bør besitte. Når det er spørsmål om å velge folkevalgte eller ansatte i kommunen eller fylkeskommunen til styremedlemmer i selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierandeler i, bør kommunen eller fylkeskommunen imidlertid vurdere hvor ofte vedkommende kan bli inhabil. Dersom inhabilitet ofte vil skje bør det vurderes om dette vil gjøre det u hensiktsmessig

å velge den aktuelle personen til styremedlem. Det er ikke hensiktsmessig å velge en person som i mange sammenhenger likevel må fratre som inhabil fordi han eller hun kommer i en dobbeltrolle. Typisk gjelder dette der det er snakk om at sentrale folkevalgte eller ansatte i kommunale lederstillinger ønskes valgt inn i styret i et kommunalt eid selskap. Om ulempene ved å velge slike personer til styremedlemmer overstiger behovet for å ha den aktuelle personen i styret er en vurdering som kommunestyret eller fylkestinget selv bør gjøre.

Styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av styrer representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne.

10

ANBEFALING 10:**Vedtektsfeste bruk av valgkomité ved styreutnevnelser**

Det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styrer i eller fylkeskommunalt eide selskaper bør skje ved bruk av valgkomité. Det bør lages retningslinjer som regulerer komitéens arbeid.

Ordningen med valgkomité er ikke lovregulert, og den bør derfor vedtektsfestes eller nedfelles i selskapsavtalen. Valgkomitéen skal på oppdrag fra selskapets eierorgan finne og foreslå kandidater til styret i selskapet. Det bør være forsvarlige og gjennomtenkte prosesser rundt valg av kandidater i styrene med fokus på kompetanse og personlige egenskaper. Ansvar, rolleforståelse og habilitet er viktige tema. En valgkomité kan arbeide langsiktig og bruke god tid på å kartlegge og finne egnede styrekandidater med den rette kompetansen og bidra til at helheten ivaretas ved den endelige sammensetningen av styret.

Representantskapet/generalforsamlingen bør velge leder av valgkomitéen. I selskap med flere eierkommuner eller eierfylker bør valgkomitéen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene.

Det anbefales at valgkomitéen har en dialog med styret før forslag til styrekandidater fremmes, og at valgkomitéen begrunner sine forslag.

Eier står fritt til å endre styresammensetningen uavhengig av valgperioden. Hele styret bør normalt ikke skiftes ut samtidig for å sikre kontinuitet

og videreføring av kompetanse. Det kan derfor være hensiktsmessig med overlappende valgperiode for ulike styremedlemmer.

11

ANBEFALING 11:

Sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene

Eierorganet bør uavhengig av organisasjonsform tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i styret. Kjønnsbalansen bør sikres både blant de faste medlemmene til styret og blant varamedlemmene.

Styremedlemmene i selskaper behøver ikke være bosatt i kommunen eller fylkeskommunen. I henhold til IKS-loven § 10 er det krav om balansert kjønnsrepresentasjon i styrene. Reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Dette følger av kommuneloven § 21-1.

Foto: Adobe Stock



12

ANBEFALING 12:

Lage rutiner for å sikre nødvendig kompetanse i selskapsstyrene

Eier bør anbefale styret jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Styret bør derfor etablere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse.

Eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. For å sikre utvikling av nødvendig kompetanse i styret anbefales det at styret etablerer følgende rutiner:

- Foretar en egenevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomfører egne styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.



Foto: Adobe Stock

13

ANBEFALING 13:

Som hovedregel bør styremedlemmer i morselskapet ikke sitte i styrene i datterselskaper

Styremedlemmer i morselskapet bør som hovedregel ikke sitte i styret til et datterselskap.

Dette er viktig for å unngå rolleblanding og dobbeltroller i konsernforhold. Det må også tas hensyn til at den styrekompetansen som trengs i de respektive selskap innen konsernet kan være ulik. Særlig må man være oppmerksom på problemstillinger knyttet til anbud og inhabilitet dersom ett av selskapene inngir anbud til et annet selskap i samme konsern.



Foto: Adobe Stock

14

ANBEFALING 14:

Oppnevne numeriske vararepresentanter

Det anbefales at det oppnevnes varamedlemmer til styret i selskaper. Ordningen med numeriske varamedlemmer bør benyttes for å sikre kontinuitet og kompetanse i styret.

Foto: Adobe Stock



Lovverket gir mulighet for å utpeke enten personlige eller numeriske vara. Anbefalingen om numerisk vara er gitt ut fra behovet for kontinuitet og kompetanse. Det vil si at 1. varamedlem alltid stiller ved faste styremedlemmers fravær, uansett hvem som er fraværende. 1. varamedlem bør rykke opp som fast styremedlem dersom et av de faste styremedlemmene fratrer i løpet av valgperioden, og inntil neste ordinære generalforsamling/representantskapsmøte holdes.

15

ANBEFALING 15:

Etablere rutiner for vurdering og håndtering av habilitet

Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter. Ordfører og kommunedirektør bør ikke sitte i styrer i selskaper.

Spørsmål om inhabilitet når virksomhet er lagt til selskaper kan oppstå på to måter. For det første kan det oppstå inhabilitet i saker som selskapet skal behandle. Inhabilitet for ansatte og medlemmer av styrende organer i interkommunale selskaper er regulert i IKS-loven. For aksjeselskaper har aksjeloven egne regler om inhabilitet. For det andre kan inhabilitet oppstå når kommunen eller fylkeskommunen skal behandle en sak hvor selskapet er part. Denne situasjonen er regulert i kommuneloven og forvaltningsloven. Personer i de kommunale eller fylkeskommunale selskapenes eierorganer og styrer må alltid vurdere sin egen habilitet i forhold til sakene som skal behandles, og bør si fra til organet dersom det kan foreligge forhold som kan lede til inhabilitet.

At en person er inhabil innebærer at vedkommende ikke kan tilrettelegge saksgrunnlaget eller treffe avgjørelser i en sak. Forvaltningsloven fastslår at en person er inhabil når han leder eller har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling, for et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken. Ingen kommunalt

ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen eller fylkeskommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid. Det å være styremedlem i et foretak og samtidig kommunestyremedlem, utløser ikke automatisk habilitetsspørsmål i kommunestyrets behandling, ettersom et foretak ikke er et selskap, men del av kommunen eller fylkeskommunen.

16

ANBEFALING 16:**Foreta en prinsipiell avklaring av godtgjøring for styreverv**

Kommunen eller fylkeskommunen bør i forbindelse med utarbeidelse av eierskapsmelding ha en prinsipiell diskusjon om godtgjøring av styreverv. Denne bør danne grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar.

Styremedlemmer bør være uavhengige og ikke ha økonomisk egeninteresse i selskapet. Styremedlemmer bør derfor ikke påta seg særskilte oppgaver for det aktuelle selskapet i tillegg til styrevervet. En advokat som er styremedlem, bør f.eks. ikke påta seg oppdrag for det samme selskapet. Det anbefales også at styremedlemmer ikke omfattes av selskapets incentiv-/bonusordninger, da dette vil kunne påvirke deres uavhengighet.

Godtgjørelsen for styrevervet bør reflektere styrets økonomiske og strafferettslige ansvar, i tillegg til styremedlemmenes kompetanse og forventet tidsbruk, samt virksomhetens kompleksitet. Dette innebærer blant annet at honorar i selskaper som opererer i et marked og hvor det er betydelig risiko, bør reflektere dette ansvaret. Generelt bør styreleder godtgjøres høyere enn styremedlemmene pga. det særlige arbeidet som følger med styreledervervet. Det anbefales at selskapene gjør en konkret vurdering av behovet for styreforsikring for styremedlemmene. Forsikringen gjelder det økonomiske ansvaret, ikke det strafferettslige.

Aksjeloven gir generalforsamlingen ansvar for å fastsette godtgjøring til styremedlemmene. I et IKS er det representantskapet som fastsetter godtgjøringen til styremedlemmene, mens det er kommunestyret eller fylkestinget selv som fastsetter godtgjøringen til styret i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

17

ANBEFALING 17:

Registrere styreverv i KS styrevervregister

Alle som påtar seg styreverv og som sitter i ledelsen for kommunale eller fylkeskommunale foretak og selskaper bør registreres i KS styrevervregister <https://www.styrevervregisteret.no/> velkommen

Kommuner og fylkeskommuner er avhengig av allmennhetens tillit når det gjelder både forvaltning og styring. Åpenhet rundt hvilke roller lokalpolitikere har er viktig for å unngå mistanke om rolleblanding.

KS styrevervregister er et godt verktøy for å sikre åpenhet om folkevalgte og lederes roller og verv. Alle kommuner og fylkeskommuner er automatisk en del av dette. Kommunale-og fylkeskommunale foretak/bedrifter/selskap må selv vedta å slutte seg til registeret. Opplysninger innhentes deretter automatisk fra Brønnøysund registeret. Den enkelte får en epost og mulighet til å føye til opplysninger.

18

ANBEFALING 18:

Sørge for at selskapene melder seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon

Det anbefales at selskapene melder seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon. Samfunnsbedriftene vil være det naturlige valget for disse selskapene.

Kommunalt tilknyttede selskaper organisert som selvstendige rettssubjekter har ikke et avledet medlemskap i KS gjennom kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Selskapet må selv melde seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon for å være omfattet av organisasjonens tariffavtaler og det interessepolitiske arbeidet organisasjonen gjør. Vår klare anbefaling er at de kommunalt eller fylkeskommunalt tilknyttede selskapene bør være en del av det fellesskapet som ligger i å være medlem av en arbeidsgiverorganisasjon. Samfunnsbedriftene (tidligere KS Bedrift) vil

være det naturlige valget for alle kommunalt eller fylkeskommunalt tilknyttede selskaper. På denne måten sikres at rammebetingelsene selskapene opererer under er tilpasset deres egenart og behov.

Det er et nært og godt samarbeid mellom KS og Samfunnsbedriftene både politisk, faglig og administrativt. Etter utskillingen av KS Bedrift (nå Samfunnsbedriftene) fra KS bygger samarbeidet formelt på en inngått Samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen går blant annet opp grense-

Samfunnsbedriftene er den ledende arbeidsgiverorganisasjonen for kommunalt eide selskaper – med 550 medlemmer innen en rekke tjenestoområder. De største områdene er energi, avfall, havn og brann/redning, men det er også medlemmer innen blant annet vann og avløp, økonomi, revisjon, pensjon, kompetanse, eiendom, kultur, helse, IKT og samferdsel.

2/3 av medlemmene i Samfunnsbedriftene er offentlig eide aksjeselskap eller interkommunale selskap (IKS). De øvrige er samvirkeforetak, ideelle organisasjoner, stiftelser, kommunale og fylkeskommunale foretak. Samfunnsbedriftenes ønsker å forene og styrke sine medlemmer, og arbeider for økt samarbeid på tvers av kommunegrensene og i hver enkelt kommune.

De viktigste oppgavene til Samfunnsbedriftene er:

- rådgivning og kursvirksomhet om arbeidsgiverrollen
- forhandling av tariffavtaler tilpasset medlemmene
- arbeid for bedre rammebetingelser
- juridiske rådgivning tilpasset medlemmene, spesielt om eierskap, offentlige anskaffelser og selskapsetablering
- møteplasser og nettverk der medlemmer kan møtes både innen og på tvers av alle bransjer for å utveksle erfaringer og hente inspirasjon

 **Samfunnsbedriftene**

www.samfunnsbedriftene.no / post@samfunnsbedriftene.no



Foto: Adobe Stock

ne mellom KS og Samfunnsbedriftene for hvor kommuner, fylkeskommuner og virksomheter skal være organisert. Etter Samarbeidsavtalen og vedtektene i henholdsvis KS og Samfunnsbedriftene kan kommuner og fylkeskommuner være organisert i KS og alle selskaper organisert som selvstendige rettssubjekter i Samfunnsbedriftene. Senest under KS sitt Landsting i 2020 ble betydningen av at KS og Samfunnsbedriftene sammen skal arbeide for at kommunalt eide bedrifter/selvstendige rettssubjekter skal være medlemmer i Samfunnsbedriftene understreket og framhevet.

Landstinget vedtok følgende; «Landstinget understreker betydningen av at de kommunale bedriftene er organisert i KS Bedrift, og dermed en del av den samlede KS-familien. Bedriftene løser viktige kommunale oppgaver og representerer viktig kompetanse for kommunesektoren. Landstinget ønsker at KS og KS bedrift skal samhandle og arbeide systematisk for å rekruttere kommunale bedrifter til KS bedrift.» (KS bedrift er nå Samfunnsbedriftene)

Det tariffrettslige samarbeidet mellom KS og Samfunnsbedriftene bygger på en felles Hovedavtale. Gjeldende Hovedavtale er inngått for perioden 2020-2021. Gjennom medlemskap i Samfunnsbedriftene vil selskapene dels være omfattet av de tariffavtalene kommunen eller fylkeskommunen er omfattet av og dels være omfattet av egne Hovedtariffavtaler som er utviklet av Samfunnsbedriftene og spesialtilpasset bedrifter, og ikke i samme grad forvaltning. Samfunnsbedriftenes arbeid med utvikling av tariffavtaler spesielt tilpasset medlemmenes behov har så langt resultert i en Hovedtariffavtalen for konkurranseutsatte bedrifter (Bedriftsavtalen) og Energiavtale I og II. Drøyt 200 av medlemmene i Samfunnsbedriftene følger den kommunale Hovedtariffavtalen.

19

ANBEFALING 19:

Sørge for at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften

Kommunens eller fylkeskommunens selskaper bør ha en aktiv og bevisst holdning til etiske spørsmål, gjerne fastlagt i egne etiske retningslinjer som utarbeides for og brukes aktivt i det enkelte selskap.

Kommunale eller fylkeskommunale selskaper forvalter fellesskapets ressurser. Forvaltningen skal derfor skje på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger om rett og galt. Kommunenes eller fylkeskommunens omdømme vil også avhenge av hvordan en forvalter sitt samfunnsansvar gjennom egne selskaper.

Et mål for mange kommunale eller fylkeskommunale selskaper er at driften og virksomheten skal være ansvarlig i et samfunnsperspektiv. Etikk er en viktig del av de vurderinger som gjøres i forbindelse med det å drive et selskap, fordi de etiske holdningene legger grunnlaget for hvordan man faktisk handler. For å legge til rette for at styret har et aktivt forhold til retningslinjene bør de diskuteres og eventuelt revideres årlig.

ANBEFALING 20:

Avklare forholdet mellom kommunedirektøren og daglig leder av foretaket ved opprettelse av kommunale eller fylkeskommunale foretak

Det anbefales at kommunestyret eller fylkestinget ved opprettelse av kommunale foretak gjennomgår kommunelovens regulering av forholdet mellom kommunedirektøren og daglig leder av foretaket.

Kommunale eller fylkeskommunale foretak er ikke et selvstendig rettssubjekt, men en del av kommunen eller fylkeskommunen. Styret er direkte underordnet kommunestyret eller fylkestinget, men organisasjonsformen har en selvstendig stilling sammenliknet med kommunen eller fylkeskommunen for øvrig. Kommunedirektøren har ingen styringsrett overfor foretakene, og daglig leder er underordnet styret i foretaket.

Kommunedirektørens formelle rolle overfor foretaket er at han/hun kan instruere daglig leder om at iverksettelsen av en sak utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet den aktuelle saken. Videre skal kommunedirektøren i saker som behandles i kommunestyret eller fylkestinget, gis anledning til å uttale seg før styret i foretaket treffer vedtak. Dette henger sammen med det generelle overordnede ansvaret kommunedirektøren har overfor hele kommuneforvaltningen.

Kommunedirektøren eller dennes stedfortreder og medlem av kommune- eller fylkesråd kan ikke velges til styret i kommunale eller fylkeskommunale foretak. Med «dennes sted-

fortreder» siktes det til personer som, i tillegg til kommunedirektøren, har fullmakt til å beslutte utsatt iverksettelse etter Kommuneloven § 9-16, annet ledd. Dette må vurderes konkret for de aktuelle personene i kommunen eller fylkeskommunen. Det kan være personer som har det som en del av sine oppgaver å tre inn i kommunedirektørens fullmakter, for eksempel i kommunedirektørens fravær, og personer som har disse fullmaktene i bestemte kommunale foretak som faller innenfor hennes eller hans ansvarsområde. Det er kun stillinger i den kommunen eller fylkeskommunen hvor vedkommende har rollen som kommunedirektør, dennes stedfortreder, eller er kommuneråd eller fylkesråd bestemmelsen gjelder. Det er fullt mulig å ha styremedlemmer i kommunale eller fylkeskommunale foretak som har slike roller i andre kommuner eller fylkeskommuner.

21

ANBEFALING 21:

Sørge for at kontrollutvalget sikres gode nok rammebetingelser til å utøve sin funksjon på en god måte

Det anbefales at kommunen eller fylkeskommunen innenfor rammen av kommunelovens bestemmelser fastsetter regler og etablerer rutiner for kontrollen med selskapene, hvilke dokumenter som uoppfordret skal sendes kontrollutvalget og hvem som har plikt til å sørge for dette.

Kommunestyret eller fylkestinget har kontrollansvar for å sikre at kommunen eller fylkeskommunen når sine mål, at regelverket etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Kontrollen utføres blant annet gjennom regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Kontrollansvaret gjelder også når virksomheten er skilt ut i egne selskaper.

Kontrollutvalget har en lovregulert funksjon som organet utfører på vegne av og for kommunestyret. Kontrollutvalget har derfor også en viktig rolle i kommunens eller fylkeskommunens kontroll med selskapene. Kontrollutvalgets oppgave i forbindelse med selskapskontroll er todelt; en obligatorisk del som benevnes eierskapskontroll og en frivillig del som kan omfatte forvaltningsrevisjon. Det er viktig at kontrollutvalget sikres gode nok rammebetingelser slik at de har mulighet til å utøve sin funksjon på en god måte.

For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sine kontrolloppgaver i selskaper, gir kommuneloven § 23-6 kontrollutvalget både en vidtgående rett til opplysninger og innsyn i selskaper som kommunen eller fylkeskommunen i sin helhet eier

alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner, og en rett til å foreta undersøkelser i slike selskaper.

Denne innsynsretten og retten til å foreta undersøkelser er i kommuneloven av 2018 også gjort gjeldende for virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen, enten dette er selskaper eller annet, og enten de er privat eller offentlig eid.

I selskaper med flere eiere bør eierne koordinere sin kontrollvirksomhet, slik at ikke mange eiere iverksetter kontrolltiltak uten å koordinere dette med de andre. Det bør derfor være en dialog mellom eierkommunene eller eierfylkene om hvordan en skal drive selskapskontrollen med selskaper der flere kommuner eller fylkeskommuner er eiere.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som er eiers representant og utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Det er opp til kommunestyret eller fylkestinget å avgjøre

om selskapskontrollen også skal omfatte forvaltningsrevisjon som innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Eierskapskontrollen blir dermed en form for juridisk etterkontroll, blant annet for å vurdere om eierstyringen har vært tilstrekkelig og om den har gitt de resultatene og målene som eier har fastsatt for selskapet.

Etter kommuneloven skal kontrollutvalget minst én gang i valgperioden utarbeide en plan for hvilke eierskapskontroller som skal gjennomføres. Planen, som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget, skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens og fylkeskommunens eierskap. Hensikten med denne vurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for eierskapskontroll. Planen skal angi hvilke eierinteresser og selskaper som vil kunne være aktuelle for kontroll, og den bør også angi i hvilken grad det er aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i planen, skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om gjennomførte kontroller samt resultatene av disse.

De kommunale eller fylkeskommunale foretakene er en del av kommunen eller fylkeskommunen som juridisk person og faller inn under kontrollutvalgets generelle ansvar for å påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, og at det utføres forvaltningsrevisjon av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten i samsvar med kommunelovens bestemmelser. Det anbefales at de kommunale eller fylkeskommunale foretakene blir viet oppmerksomhet når plan for forvaltningsrevisjon av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet utarbeides og vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.²

² Det fremgår av forarbeidene til kommuneloven av 2018 at eierskapskontroll skal utføres av revisjonen i tråd med god kommunal revisjonsskikk (Prop. 46 L (2017-2018) s. 324.

KS
Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VIIs gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no

Notat

Fra:

Torbjørn Brandt (torbjorn.brandt@konsek.no)

Dato: 08.10.2024

Arkivsaknr: 23/508-16

Notat - Vurderinger knyttet til at fylkeskommunalt ansatte har styreverv i selskaper som fylkeskommunen eier

Innledning

Selskapsorganisering innebærer at virksomhet skilles ut fra fylkeskommunen som organisasjon og blir et eget rettssubjekt. Fylkeskommunens styringsrolle endres derfor fra å styre gjennom linje i organisasjonen til å styre gjennom å være eier av selskapet. Forvaltningen av selskapet ligger hos styret og daglig leder.

Avhengig av selskapsform utøver fylkestinget eierstyring gjennom representantskapet, årsmøte eller generalforsamlingen, disse omtales i notatet som eierorganet. Det er i eierorganet at det velges et styre og det er eierorganet som kan instruere styret og omgjøre dets beslutninger.

Et viktig prinsipp ved selskapsorganisering er at selskapets ledende organer skal ha betydelig grad av frihet til å drive virksomheten. Lovfestede bestemmelser og vanlige normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunen eller fylkeskommunen som eier disse selskapene kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Oppgaven til selskapets styre og administrasjon er å planlegge, forvalte og drive virksomheten innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren/eierne. Den ytre rammen består av eierstrategien, eierskapsmeldingen og selskapsavtalen eller vedtektene for selskapet.

Fylkeskommunal eierstyring

Fylkeskommunen har mange eierinteresser i flere selskap. Henvisninger til aksjeloven, gjelder aksjeselskaper spesielt, men brukes for å belyse ulike forhold som bør være gjenstand for vurderinger også for andre selskapsformer.

Eierskapet utøves gjennom styret og styrets innsats. Styremedlemmene er selskapets og eier eller eiernes tillitsvalgte. Dette betyr at styrets medlemmer har lojalitetsplikt overfor selskapet. De skal ivareta eiers interesse eller ved flere eiere, eiernes felles interesser, og ikke den enkelte eieres særinteresse. Eksempler på at dette er nedfelt i lov, finnes blant annet i aksjeloven § 6-28 første ledd. Denne bestemmelsen fastsetter forbud mot at styret gir visse eiere eller andre en urimelig fordel på andre aksjeeieres eller selskapets bekostning.

I aksjeselskaper er generalforsamlingen overordnet styret, jf. aksjeloven § 5-1. En side av dette overordningsforholdet er at i heleide selskaper og i selskaper der fylkeskommunen har flertallet av stemmene, kan eierrepresentanten ved vedtak i generalforsamlingen gi styret instruks om ledelsen av selskapet, herunder om forretningsmessige disposisjoner. Dette kan være generelle instruks eller spesielle instruks for den enkelte sak. Styret plikter i utgangspunktet å rette seg etter slike instruks. Hvis styret er uenig i instruksen og ikke ønsker å bøye seg for den, er alternativet at styremedlemmene trekker seg fra vervene.

Generalforsamlingens instruksjonsmyndighet er ikke ubegrenset. Myndigheten må utøves innenfor de rammer som følger av lovgivningen – både aksjelovgivningen og annen lovgivning. Videre setter vedtektene ramme for instruksjonsmyndigheten. Dette betyr blant annet at generalforsamlingen ikke kan instruere styret om å foreta disposisjoner som er i strid med vedtektenes formålsbestemmelse, uten først å få endret vedtektsbestemmelsen. Dette gjelder selv om selskapet er heleid av fylkeskommunen.

Instruksjonsmyndigheten må dessuten utøves under hensyn til at styremedlemmene ikke er representanter for særskilte aksjeeiere, men er selskapets og aksjeeierfellesskapets tillitsvalgte. Dette innebærer blant annet at i selskaper hvor det er aksjeeiere ved siden av staten, kan styret ikke instrueres om å treffe vedtak som er i strid med likhetsprinsippet eller aksjeeierfellesskapets interesse.

Instruks som er i strid med lov eller vedtekter, plikter styret ikke å etterkomme, jf. aksjeloven § 6-28 annet ledd.

En annen side av generalforsamlingens overordningsforhold etter aksjeloven § 5-1 er at eierrepresentanten ikke har noen myndighet i selskapet når eierrepresentanten ikke benytter generalforsamlingsformen. Dette betyr at i den utstrekning fylkeskommunen som eier ønsker å gi rettslig bindende pålegg til selskapet, må dette gjøres i form av en generalforsamlingsbeslutning. I det tilfelle at fylkeskommunen havner i konflikt med selskapet, vil det kunne svekke fylkeskommunens potensielle krav om erstatning gitt at fylkeskommunen velger en slik innretning. Risikoen for at påstander om at fylkeskommunen i praksis ikke driver eierstyring gjennom styre i selskapet, kan være vanskelig å motbevise, spesielt i situasjoner hvor selskapet er i en konflikt med fylkeskommunen.

Selskapets forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven

Forvaltningsloven gjelder for all virksomhet som drives innenfor fylkeskommunen som eget rettssubjekt, inkludert fylkeskommunale foretak. Selskaper omfattes som utgangspunkt ikke av forvaltningsloven, men dersom de har så tett tilknytning til forvaltningen kan de anses å være «organer for fylkeskommunen» vil forvaltningsloven likevel gjelde. Grensedragningen beror på en helhetsvurdering. Relevante vurderingstemaer er selskapsform, formålet og bakgrunnen for opprettelsen, hva slags virksomhet selskapet driver, om selskapet har monopolvirksomhet, og om den må regnes som et ledd i gjennomføringen av kommunal eller fylkeskommunal politikk. Det sentrale vurderingstemaet vil være hvor sterk reell tilknytning det er mellom selskapet og forvaltningen.

Offentlighetsloven gjelder for fylkeskommunalt eide selskaper dersom det offentlige har eierandeler som gir rett til mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet. Offentlighetsloven gjelder likevel ikke for offentlig eide selskaper som hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

I det tilfelle hvor en fylkeskommunalt ansatt samtidig har et styreverv i selskaper som fylkeskommunen eier helt eller delvis eier, følger det av bestemmelsen i forvaltningsloven at:

Den som er ansatt skal utrede en sak. f.eks. tildeling, inngåelse av leiekontrakt, slag, kjøp av varer eller tjenester mv. til det selskapet som den ansatte sitter som medlem i styret til dette selskap, vil den ansatte være inhabil i både i saksforberedelsene og til å fatte vedtak som gjelder selskapet, jf. forvaltningsloven § 8 første ledd.

Oppsummering

At ansatte i fylkeskommunen har styreverv i et selskap som fylkeskommunen eier helt eller delvis, innebærer risiko for at den ansatte:

- Opplever en lojalitetskonflikt mellom fylkeskommunen som er den ansattes arbeidsgiver og selskapet hvor den ansatte er styremedlem.
- Løper et personlig erstatningsansvar (selv med styreansvarsforsikring)
- Ikke kan utføre arbeidsoppgaver sine som følge av å være inhabil i flere saker.
- Opplever problematiske under- og overordningsforhold som ansatt mellom administrativt nivå, men også med politisk nivå.

Fylkeskommunen på sin side har risiko for:

- Avkortning eller bortfall av erstatning som følge av mislighold av en avtale, mangelfulle tjenester eller varer fra selskapet.
- Utfordringer knyttet til personalforvaltningen, forsvarlig arbeidsmiljø for den ansatte eller lignende
- Ineffektiv ressursutnyttelse som følge av at en eller flere ansatte ikke kan gjøre arbeidsoppgaver sine som følge av at den ansatte eller ansatte underordnet denne blir inhabil.
- Uklart forhold til forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Selskapet løper risiko for:

- særbehandling eller påstander om særbehandling av fylkeskommunen som eier på bekostning av øvrige eiere.
- Utfordringer i sammenspiillet mellom eierne i eierorganet og styret.
- Habilitetsutfordringer i saker hvor det foreligger interessenmotsetninger eller konflikt mellom selskapet og fylkeskommunen.

Dette er ikke uttømmende. Det knytter seg risiko til langt flere forhold enn kun de som gjelder habilitet. Skulle én eller flere av disse risikoene gjøre seg gjeldende kan det foreligge både store personlige konsekvenser for den ansatte. I tillegg til organisatoriske og økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen og selskapet, er det risiko for omdømmetap.

Selv med svært god rolleforståelse, vil den ansatte og fylkeskommunene, være utsatt for disse risikoene. Lovgivningen, gjør det svært utfordrende å både være ansatt i den fylkeskommunale administrasjonen og samtidig inneha et styreverv i et selskap som fylkeskommunen eier, skulle det oppstå konflikt eller interessenmotsetninger. Dette gjelder selv for tilfelle hvor kompetansen til den ansatte er uomtvistet, og at vedkommende har god rolleforståelse og meget god kjennskap til hele risikobildet.

I tillegg til dette kommer utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og personalforvaltningen som følge av at den ansatte har flere roller, herunder roller hvor det foreligger flere under- og overordningsforhold, både innad i fylkeskommunen, men også mellom fylkeskommunens administrasjon, politisk nivå, selskapets eierorganer, og selskapets styre.

Torbjørn Brandt
seniorrådgiver

Studietur til Oslo januar 2025 - utkast til program

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

83/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/341 - 23

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget godkjenner utkast til program for studieturen til Oslo den 28. - 30. januar 2025.

Kontrollutvalget ber sekretariatet iverksette nødvendige forberedelser for reise og overnatting slik det kommer frem av saken.

Vedlegg

Program for studietur til Oslo 2025

Saksopplysninger

Kontrollutvalget har vedtatt (møte 27.08.24, sak 64/24) at de ønsker å reise på studietur til Oslo i januar 2025 i forbindelse med NKRF sin kontrollutvalgskonferanse.

Det er rom i inneværende budsjett for utgifter knyttet til reise og opphold for 1 natt, og det bes om en avklaring på hvem som ønsker å delta.

Sekretariatet har utarbeidet et forslag til program som ligger vedlagt.

For de ulike besøkene kan det sendes inn spørsmål eller forslag til tema på forhånd. Vi ber om at dette avklares i møtet.

Når det gjelder besøket hos Riksrevisjonen, så presenterer de hvordan de arbeider med forvaltningsrevisjoner med å ta utgangspunkt i en utarbeidet rapport. Det er foreslått at det tas utgangspunkt i hvordan riksrevisjonen har arbeidet med forvaltningsrevisjonen om Helseplattformen som legges frem i nærmeste fremtid. Dersom det heller er ønskelig å høre om andre forvaltningsrevisjoner, så kan en oversikt over utarbeidede rapporter leses her:

[Riksrevisjonens rapporter](#)

Til besøket hos Samfunnsbedriftene kan mer informasjon finnes her:

[Brosjyre om Samfunnsbedriftene](#)

Vurdering og konklusjon

Utvalget oppfordres til vurdere aktuelle spørsmål og tema for besøkene. Det bes også om en avklaring på deltagelse, reise og overnatting.

Program for studietur til Oslo 28. – 30. januar 2025

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Tirsdag 28.januar:

Tidspunkt	Aktivitet
07:45	Ankomst Oslo lufthavn
08:00	Felles transport fra flyplassen til Oslo
09.00 – 11.00	Besøk hos Riksrevisjonen Avdelingsdirektør Stig-Olof Olsson gir oss en informasjon om Riksrevisjonenes oppdrag. Vi får høre om hvordan de jobber med forvaltningsrevisjoner gjennom presentasjon av rapporten om Helseplattformen. Spørsmål til arbeidet eller spesielle tema som er av interesse for utvalget kan sendes inn på forhånd.
11.30 – 12.30	Lunsj
12.45	Ankomst Stortinget
13.00 – 14.00	Møte med kontroll- og konstitusjonskomiteen Thomas Dam, komiteråd for kontroll- og konstitusjonskomiteen ønsker oss velkommen. Vi får en orientering om hvordan komiteen jobber. Komiteen har et møte kl. 14.00, og vi får møte de av komitemedlemmene som har anledning. Det legges opp til en dialog, og spørsmål kan sendes inn på forhånd. Komiteens møter er lukket, så det er ikke anledning å overvære møtet.
14.30 – 16.00	Orientering om Samfunnsbedriftene Orientering om Samfunnsbedriftene ved administrerende direktør Øivind Brevik. Samfunnsbedriftene er den største arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen for kommunale og fylkeskommunale selskaper med over 600 medlemmer. Vi får en presentasjon av arbeidslivsundersøkelsen som er gjennomført for fjerde år på rad. Undersøkelsen viser en status blant medlemmene om opplevd arbeidskraftsituasjon; om de har riktig og nok kompetanse, om det er enkelt eller vanskelig å rekruttere nye medarbeidere med mer.
18.00 – 20.00	Middag i Oslo
20.30	Avreise til Clarion Hotel & Congress, Oslo Airport

Onsdag 29.januar:

Tidspunkt	Aktivitet
10:00 – ut dagen	Kontrollutvalgskonferansen For programmet på kontrollutvalgskonferansen så vises det til NKRF sin nettside: https://www.nkrf.no/kurs/nkrfs-kontrollutvalgskonferanse-2025

Torsdag 30. januar

Tidspunkt	Aktivitet
09.00 – 13.00	Kontrollutvalgskonferansen For programmet på kontrollutvalgskonferansen så vises det til NKRF sin nettside: https://www.nkrf.no/kurs/nkrfs-kontrollutvalgskonferanse-2025
13.00 – 14.30	Møte med Oslo kontrollutvalg Leder av kontrollutvalget i Oslo, Rune Tokle, og sekretariatsleder Randi Blystad, vil møte kontrollutvalget for å utveksle erfaringer. Det er mulig at andre kontrollutvalgsmedlemmer fra Oslo kan delta. Dersom det er spesielle tema som det er ønskelig å drøfte så meld gjerne fra om det på forhånd.
15.00	Ankomst Oslo lufthavn og avreise til Trondheim

Kontrollutvalgets møteplan for 2025

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

84/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/341 - 22

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget vedtar møteplan for 2025 som beskrevet i saksfremlegget.

Sekretariatet utarbeider en årsplan for 2025 til kontrollutvalgets neste møte på bakgrunn av møteplanen.

Utrykt vedlegg

Møteplan 2025 for Trøndelag fylkeskommune

Saksopplysninger

Sekretariatet legger frem et forslag til møteplan for 2025 slik at sekretariatet kan utarbeide en årsplan til kontrollutvalgets neste møte.

Fylkestinget har bare fire fylkesting i 2025, så kontrollutvalgets møteplan er tilpasset fylkestingene slik at vi har mulighet til å behandle saker som skal videre til fylkestinget i de fleste av møtene. Sekretariatet har utarbeidet et forslag ut fra eksisterende møteplan. Det er innarbeidet et forslag til studietur til Oslo i januar og til Brussel i september/oktober ut fra vedtaket i sak 64/24.

Følgende datoer foreslås:

Møte i kontrollutvalget	Sted	Klokkeslett	Møte i fylkesting	Merknad
28. - 30. januar	Oslo	Hele dager		Studietur til Oslo kombinert med NKRF sin kontrollutvalgskonferanse.
18.februar	S	10.00 - 15.00		Virksomhetsbesøk Turneteateret
18. mars	T	11.30 - 15.30		
8. april	S	10.00 - 15.00	9. - 10. (S)	Virksomhetsbesøk/orienteringer
20. mai	T	11.30 - 15.30		
24. juni	T	11.30 - 15.30	11. - 13.	Reservedato
26. august	T	09.00 - 12.00		
30. september - 3. oktober	Brüssel	Hele dager		Studietur til Brüssel. Avreise tirsdag ettermiddag fra Værnes og fredag morgen fra Brüssel.
7. oktober	Teams	09.00 - 11.00	15. - 16. (T)	Ev. saker som skal videre til fylkesting
18. november	T	09.00 - 14.00		Virksomhetsbesøk/orienteringer
9. desember	S	10.00 - 14.00	10. - 11. (S)	

Andre aktuelle datoer for kontrollutvalget

3. og 4. juni: Fagkonferansen i FKT

15. og 16. oktober: Kontrollutvalgslederskolen del 3, i regi av FKT

13. november: Konsek Trøndelag sin samling for kontrollutvalg på Hell

Saksvurdering

Kontrollutvalgets møteplan må tilpasses sekretariatets møteplan, og det er ikke rom for å gjøre store endringer. Justeringer får vi til, og ønsker om endringer går gjennom på møtet. Det er tatt høyde for at kontrollutvalget kan redusere møtene i tråd med øvrige utvalg. Møtet i juni settes opp som en reservedato. Møtet i oktober er aktuelt for eventuelle rapporter som kan til fylkesting, og kan gjennomføres på Teams for å spare reisekostnader. Kontrollutvalget bør vurdere hvordan de kan gjennomføre sine møter mest mulig effektivt.

Det foreslås at klokkeslett for oppstart hvert møte tilpasses saksmengde og sted. Møter på Steinkjer er foreslått med oppstart kl 10.00.

Det bes om at kontrollutvalget vurderer om foreslåtte møteplan er dekker kontrollutvalgets behov, og om den er hensiktsmessig. Sekretariatet vil legge frem en årsplan på kontrollutvalgets neste møte ut fra møteplanen som vedtas.

Arbeidet med revidering av kontrollutvalgets medie- og kommunikasjonsstrategi

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

85/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/341 - 25

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget ber om at sekretariatet fortsetter arbeidet med å revidere medie- og kommunikasjonsstrategien ut fra det som fremkom i møtet.

Vedlegg

Mal for kommunikasjonsplan i Trøndelag fylkeskommune
Eksempel på utarbeidelse kommunikasjonsstrategi

Saksopplysninger

Kontrollutvalget vedtok i sist møte i sak 72/24 at sekretariatet skulle iverksette arbeidet med å revidere medie- og kommunikasjonsstrategien, og at arbeidet skulle følges opp i kontrollutvalgets oppsatte møter. Det ble også bedt om at sekretariatet skulle innhente fylkeskommunens mal for kommunikasjonsplan, og at arbeidet skulle baseres på denne.

Kommunikasjonsplanen for fylkeskommunen legger opp til budskapsutforminger og resultatvurderinger. Det er et arbeid som krever større ressurser enn det vi har, og vi ønsker en dialog med kontrollutvalget om hva de ønsker at evalueringen av den eksisterende medie- og kommunikasjonsstrategien skal munne ut i.

Sekretariatet jobber med en kommunikasjonsstrategi for en kommune, og arbeidet er basert på en workshop med utvalget for å få frem det de ser som utfordringer. Det er utarbeidet noen strategier for utfordringene. Vi er ikke i mål med arbeidet, og det mangler blant annet valg av aktiviteter og kanaler for de ulike målgruppene. Dette arbeidet er lagt med som et eksempel.

Det legges opp til en nærmere gjennomgang og diskusjon i møtet.



KOMMUNIKASJONSPLAN – MAL

Et effektivt verktøy for større og mindre prosjekter



Foto: Ketut Subiyanto



Hva er en kommunikasjonsplan?

En kommunikasjonsplan er et internt arbeidsverktøy for å sikre strategisk og helhetlig kommunikasjon gjennom en periode.

Ved å lage en kommunikasjonsplan får dere en felles forståelse for:

- hva dere ønsker å oppnå med kommunikasjonen (kommunikasjonsmål)
- hvem dere skal snakke med (målgrupper)
- hva dere ønsker å formidle (budskapet)
- hvilke kommunikasjonsutfordringer dere står overfor
- hvilke tiltak dere må sette i gang for å oppnå kommunikasjonsmålet
- hvordan dere kan evaluere kommunikasjonstiltakene

Bakgrunn

Lag en kort beskrivelse av oppdraget deres.

Hva er bakgrunnen for at prosjektet, programmet eller satsingen har blitt satt i gang?

Overordnede mål

Beskriv hva som er hovedmålet med prosjektet, programmet eller satsingen.

Kanskje dere allerede har formulert et mål i oppdragsbeskrivelsen deres?

.....

Kommunikasjonsmål

Hva vil dere oppnå med kommunikasjonen?

Vi kan sette både strategiske og operative kommunikasjonsmål.

Et strategisk kommunikasjonsmål kan for eksempel handle om å:

- skape oppmerksomhet
- sette dagsorden
- øke kjennskap



- få til et godt samarbeid

Et operativt kommunikasjonsmål kan handle om å:

- øke antall besøkende på en nettside
- få nasjonal oppmerksomhet
- få flere deltakere til et arrangement
- få et visst antall personer til å se en annonse i sosiale medier

Kommunikasjonsutfordringer

Hvorfor kan det bli vanskelig å nå frem til målgruppen med budskapet deres?

Beskriv utfordringene dere står overfor og som kommunikasjonstiltak skal bidra til å løse.

Utfordring

Målgrupper og kanaler

Hvem skal dere snakke med, og i hvilke kanaler?

Det er viktig å vite hvem dere skal kommunisere med både internt og eksternt. Da kan dere tilpasse budskapet til hver målgruppe og velge den kanalen som passer best.

Hovedmålgrupper	Kanaler

Andre målgrupper	Kanaler



--	--

Budskap

Hva er det viktigste dere önsker å formidle, og hva önsker dere at målgruppen skal sitte igjen med?

Et budskap er en kortfattet oppsummering av det dere önsker å fortelle – formulert på en måte som vekker interesse hos målgruppen.

Fordelen med å bruke tid på å lage gode budskap, er at dere får en felles forståelse av hva dere skal kommunisere. Budskapene kan gjenbrukes i ulike sammenhenger, for eksempel på en nettside, i en e-post eller i et Facebook-innlegg.

Hva som er budskapet i hver enkelt sak kan variere ut fra tematikken. Uavhengig av tema har dere alltid et hovedbudskap som skal være gjennomgående i kommunikasjonen.

Definer gjerne 1-2 hovedbudskap og 2-3 støttebudskap.

Hovedbudskap

Støttebudskap

Eksempler på ulike budskap:

- Trøndelag skal halvere klimagassutslippene innen 2030. Trøndelag fylkeskommune er en pådriver for klimaomstilling i fylket og sørger i tillegg for kutt i egen organisasjon.
- I 2025 er det friluftslivets år. Sammen skal vi legge til rette for at alle, uavhengig av fysiske evner og økonomisk situasjon, kan glede seg over naturen og alt den har å tilby.



- Med tre enkle grep kan du bygge og styrke din egen psykiske helse. Gjør noe aktivt, gjør noe sammen, gjør noe meningsfylt. Det er ABC for god psykisk helse.

Evaluering av kommunikasjontiltak

Hvordan kan dere vite at kommunikasjontiltakene dere setter i gang gir ønsket effekt?

Eksempel på måter å evaluere tiltak:

- se om antall søknader øker
- se hvor mange som laster ned et verktøy dere ønsker de skal bruke
- gjennomføre enkle evalueringer av møter og arrangementer
- måle synlighet for ulike målgrupper i sosiale medier
- evaluere medieoppslag, både i omfang og tematikk
- måle kjennskap eller holdninger før og etter tiltak er gjennomført

Skriv ned hvordan dere skal evaluere tiltakene deres:

-
-
-

Plan for kommunikasjontiltak

Hvilke aktiviteter kan dere sette i gang for å nå kommunikasjonsmålene?

Vurder også hvordan tiltakene kan bidra til å håndtere mulige kommunikasjonsutfordringer (se eget skjema over).

Det er nyttig å lage en oversikt over når, hvor, hvordan og hvem som skal gjennomføre kommunikasjontiltakene, og hva som blir resultatet. Sett gjerne en påminnelse i din egen kalender for når du skal gjennomføre tiltaket.

Dato	Tiltak	Målgruppe	Budskap	Kanal	Ansvar	Resultat/kommentarer



Kommunikasjonsstrategi- utarbeidelse

BAKGRUNN

Kontrollutvalget arbeider i henhold til reglement for kontrollutvalget(lag lenke), og er kommunestyrets organ for egenkontroll i kommunen. Aktørene i egenkontrollen er kommunestyret, kontrollutvalget sammen med sekretariatet og revisor, samt kommunedirektøren. En god egenkontroll krever et godt samspill mellom disse aktørene.

Kontrollutvalget kommuniserer sitt arbeid internt i kommunen, overfor innbyggere og i media. Kommunikasjonsstrategien er et verktøy til både den interne og eksterne kommunikasjonen. Å bruke kommunikasjonen strategisk vil si at kommunikasjonen er en del av planleggingen av kontrollutvalgets virksomhet, slik at kontrollutvalget kan nå sine mål.

Kommunikasjonsstrategien omhandler ikke hvordan sekretariat og revisjon gjennomfører sin interne jobb opp mot kontrollutvalget.

STATUSVURDERING FOR KONTROLLUTVALGETS VIRKSOMHET

Denne delen skal ikke inn i endelig plan.

I denne delen skal en finne frem til hva som er grunnlaget for kommunikasjonstiltakene som velges. Kontrollutvalget ser disse utfordringene i sitt arbeid:

- Jobber på oppdrag fra kommunestyret, men ønsker flere bestillinger og en bedre dialog med kommunestyret.
- Kan ta opp saker på eget grunnlag. Mulige utfordringer kan være:
 - krevende å få oversikt
 - sette saker på dagsorden
 - kjøre saken helt ut men også «snu i tide»
- Upolitisk og objektiv opptreden som ikke overprøver politiske prioriteringer. Krever at en er godt kjent med bakgrunnen for saken og ikke tar med politiske standpunkt inn i behandlingen av saker.
- Skal jobbe ut fra konsensus-prinsippet, og fatter sine vedtak i møter. Krever at utvalget har tillit til hverandre og til sine «medhjelpere».
- Legger kontrollperspektivet til grunn for sitt arbeid og sine spørsmål. Krever at utvalget er kjent sin rolle og er bevisst på hvilke spørsmål de stiller.
- Driver egenkontroll innenfor egen kommune og samordner sin kontroll med statlige myndigheter. Det kan være en utfordring å få oversikt over statlige tilsyn.
- Er ikke et klageorgan for kommunale vedtak men kan ta imot henvendelser. Kontrollutvalget må henvise til riktig organ og vurdere om det er noe i henvendelsen som kan være av interesse for kontrollutvalget.
- Skal komme med anbefalinger som skal vedtas av kommunestyret. Det kan være en utfordring å skape interesse for arbeidet både politisk, administrativt og blant innbyggere.
- Skal bidra til læring og forebygging av feil og uregelmessigheter, men det kan være krevende å skape en forståelse av at egenkontroll er positivt.

- Kontrollutvalget skal følge opp anbefalinger som er gitt i forvaltningsrevisjoner og i eierskapskontroller, men det kan være krevende å få frem læringsperspektivet.
- Kontrollutvalget jobber etter bestiller-modellen, og det kan være krevende å få utarbeidet presise nok bestillinger.
- Kontrollutvalget ønsker å ha et forhold som er preget av tillit til aktørene i egenkontrollen. Det krever respekt og forståelse for hverandres roller.
- Kontrollutvalgets ressurser er vedtatt gjennom et årlig budsjett som bestemmes av kommunestyret. Kontrollutvalget kan ha utfordringer med å få frem og skape forståelse for behovet for ressurser. De må også ha respekt for de rammene som er vedtatt, og innrette seg etter det.
- Kontrollutvalget mangler en strategi for hvordan de vil og kan kommunisere sitt arbeid og sine resultater både eksternt og internt.

KOMMUNIKASJONSMÅL

Kontrollutvalgets informasjon og kommunikasjon rettes inn mot i kommunens organisasjon og ut mot allmenheten. Kontrollutvalgets kommunikasjonsmål er å :

1. være synlig for ansatte og folkevalgte i kommunen.
2. bidra til et godt samspill mellom aktørene i egenkontrollen.
3. få riktig informasjon til rett tid, og formidle riktig informasjon til rett tid.
4. skape tillit til at kommunen har en egenkontroll som er upolitisk.
5. bidra til læring og forbedring.
6. kontrollutvalgsarbeidet skal ha verdi for flere enn den som blir kontrollert.

MÅLGRUPPER

Kommunikasjonen må tilpasses de ulike målgruppene. Målgruppene for kontrollutvalgets eksterne kommunikasjon defineres til:

- kommunestyrets politikere
- ansatte i kommunen og i kommunens selskaper
- innbyggere

Kontrollutvalgets møter er den interne kommunikasjonen.

PRINSIPPER SOM LIGGER TIL GRUNN FOR KOMMUNIKASJONEN

God rolleforståelse, åpenhet, god dialog og tillit ligger til grunn for kontrollutvalgets arbeid.

Kommunikasjonen skal bidra til at kontrollutvalget:

- oppfattes som upolitisk, objektiv og bidra til at de har integritet i sitt arbeid.
- oppmuntrer til utvikling, læring og åpenhet.
- legger til rette for en god dialog med sine samhandlingsaktører.
- bidrar til at innbyggerne har tillit til kommunens tjenester.

STRATEGIER med tilhørende TILTAK til ulike MÅLGRUPPER

Strategiene er valgt ut fra det som kommer frem under statusvurderingen.

1. Være synlig for ansatte og folkevalgte i kommunen.

a. Overfor kommunestyrets politikere gjøres det gjennom:

- i. en god dialog og samhandling med ordfører om hvordan kontrollutvalgets arbeid kan presenteres for kommunestyret
- ii. at de får informasjon om resultatene fra kontrollutvalgets arbeid.
- iii. at de kjenner til hva utvalget arbeider med slik at kontrollutvalget kan få aksept for sitt arbeid.
- iv. å bidra til en god informasjon og debatt om kontrollutvalgets arbeid.

b. Overfor ansatte i kommunen og i kommunes selskaper gjøres det gjennom:

- i. å ha en god dialog og samhandling med kommunedirektøren behovet for åpenhet om utfordringer og at hensikten med egenkontrollen er å bidra til læring og utvikling.
- ii. en dialog med politisk ledelse, råd, utvalg og ombud samt kommunedirektør i forbindelse med utarbeidelse av risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for kontrollutvalgets planarbeid.
- iii. å legge enkelte møter til kommunale virksomheter og til selskaper som kommunen har eierinteresser i for å skape oppmerksomhet om utvalgets kontrollfunksjon i organisasjonen og kommunalt eide selskaper.

2. Bidra til et godt samspill mellom aktørene i egenkontrollen

a. Overfor kommunestyrets politikere gjøres det gjennom at:

- i. kommunestyret og kontrollutvalget har en felles forståelse av kommunestyret sin rolle som ansvarlig for egenkontrollen.
- ii. egenkontrollen skal bidra til læring og utvikling.
- iii. kontrollutvalget gjerne mottar bestillinger fra kommunestyret på områder som de er opptatt av.

b. Overfor ansatte i kommunen og i kommunes selskaper gjøres det gjennom:

- i. kontrollutvalget opptre med respekt for tidsbruk og vil finne frem til anbefalinger som oppleves som gode og er gjennomførbare.
- ii. Kontrollutvalget sitt arbeid koordineres med statlige tilsyn for å unngå dobbeltarbeid.
- iii. kontrollutvalget ber om orienteringer for å bli kjent med driften.
- iv. Kontrollutvalget opptre forutsigbart gjennom vedtak som fattes i møter.

3. Få riktig informasjon til rett tid, og formidle riktig informasjon til rett tid.

a. I kontrollutvalgets møter gjøres det gjennom

- i. Få frem hva som er kontrollutvalgets hensikt med sine vedtak slik at det blir gjort gode bestillinger.

- ii. Være opptatt samhandling og ha informasjonspunkter til involverte underveis i prosessen.

4. Skape tillit til at kommunen har en egenkontroll som er upolitisk.

- a. **I kontrollutvalgets møter gjøres det gjennom å:**
 - i. Skape en felles forståelse for kontrollutvalgets rolle
 - ii. legge til rette for gode diskusjoner med kontrollperspektivet som utgangspunkt.
 - iii. ha takhøyde og respekt for hverandres meninger og et mål om å jobbe seg frem til konsensusvedtak.
- b. **Være upolitisk i sin opptreden eksternt gjennom å:**
 - i. presentere sine saker på en upolitisk måte og forklare bakgrunnen for saken.
- c. **Overfor innbyggere og brukere av kommunens tjenester gjøres det gjennom at:**
 - i. innbyggerne har en reell tilgang til å følge med på hva kontrollutvalget arbeider med.
 - ii. kontrollutvalget er synlig og tilgjengelig slik at det er mulighet for å komme med innspill.
 - iii. kontrollutvalget synliggjør at kommunen har en egenkontroll som ikke blander seg i politiske diskusjoner.
- d. **Gjennom media bidra til at:**
 - i. det skapes tillit til kontrollutvalgets arbeid
 - ii. uttale seg om kontrollarbeidet i henhold til kontrollutvalgets reglement
 - iii. kontakte media når det legges frem rapporter fra forvaltningsrevisjoner

5. Bidra til læring og forbedring

- a. Få frem at hensikten med egenkontrollen er å bidra til læring og forbedring i alle sammenhenger.
- b. Gjennom sin kommunikasjon bidra til å skape interesse for læring og forbedring.

6. Kontrollutvalgsarbeidet skal ha verdi for flere enn den som blir kontrollert.

Få frem at andre kan lære av det som kommer frem av risiko og forbedringer.

AKTIVITETSBESKRIVELSE TIL ULIKE MÅLGRUPPER MED KANALVALG

Det utarbeides noen aktiviteter til de ulike målgruppene. Dette kan konkretiseres nærmere i årsplanen eller for spesielle saker.

Aktuelle artikler og tolkninger som er aktuelle for kontrollutvalgsarbeidet - 15.10.2024

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

86/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-033

Arkivsaknr 23/508 - 14

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar aktuelle artikler og tolkningsuttalelser som gjelder kontrollarbeidet, til orientering.

Vedlegg

Pressens offentlighetsutvalg har undersøkt bruken av politikerportaler i norske kommuner 10 anbefalinger til folkevalgtes involvering i kommunale budsjettprosesser

Saksopplysninger

For å gi kontrollutvalget kunnskap og kjennskap til den fylkeskommunale virksomheten, forvaltning og saksbehandling, legges det frem de nyeste artikler og tolkninger av aktuelle bestemmelser i lov, forskrift mv.

Følgende artikler legges frem:

1. Pressens offentlighetsutvalg har undersøkt bruken av politikerportaler i norske kommuner.
Artikkel hentet fra FKT sin nettside om hva som skjer med den grunnlovsfestede åpenheten når lokalpolitikken flytter inn i digitale løsninger. Pressens offentlighetsutvalg har utarbeidet rapporten «Digitale møteportaler i norske kommuner».
2. 10 anbefalinger til folkevalgtes involvering i kommunale budsjettprosesser.
Artikkel hentet fra NKRF sin nettside. Telemarksforskning har på oppdrag fra KS FoU, utredet status for folkevalgtes involvering i kommunale budsjett- og økonomiplanprosesser.

Konklusjon

Kontrollutvalget kan informasjon som fremkommer i de vedlagte dokumentene til orientering.

Pressens offentlighetsutvalg har undersøkt bruken av politikerportaler i norske kommuner

Artikkel hentet fra FKT sin nettside 27.09.2024

Hva skjer med den grunnlovsfestede åpenheten når lokalpolitikken flytter inn i digitale løsninger? Det har Pressens offentlighetsutvalg undersøkt og beskrevet i rapporten [«Digitale møteportaler i norske kommuner»](#) (pdf).

Rapporten tar for seg bruken av politikerportaler som benyttes i forbindelse med møter i kommunestyrer og kommunale utvalg.

Bakgrunnen er Sivilombudets to uttalelser om Larvik kommunes bruk av politikerportalen de kalte «Bobla» – et digitalt verktøy som ble brukt i forbindelse med politiske møter i kommunen, hvor politikerne kunne fremme forslag og kommunisere i forkant av møtene.

Problemet var at «Bobla» var lukket. Politikerne viste til forslag og kommunikasjon i «Bobla», og de som fulgte møtene, skjønnte ingenting. Saksbehandling som skulle skjedd i et åpent møte, hadde flyttet inn i et lukket digitalt rom.

Sivilombudet konkluderte at det normalt skal være innsyn i forslag og kommunikasjon i portalene som er tilgjengelig for alle utvalgets medlemmer.

Undersøkelsen til Pressens offentlighetsutvalg (POU) viser at:

- Minst 156 norske kommuner bruker slike møteportaler. Om de brukes, og hvordan de brukes, varierer stort.
- 81 norske kommuner bruker portalene på en måte som er i tråd med offentlighetsprinsippet.
- 52 norske kommuner bruker portalene på en måte som POU mener er i strid med offentlighetsprinsippet.
- 56 av kommunene opplyser at årsaken til at de ikke er mer åpne, er tekniske begrensninger i løsningen.
- 7 kommuner har funnet kompromisser som sikrer åpenhet, selv om de tekniske løsningene begrenser dem.
- 7 kommuner mener det ikke bør være innsyn i det som foregår i portalene.
- Fra 16 av kommunene har POU for lite informasjon til å kunne vite om bruken er i tråd med eller strid med offentlighetsprinsippet.

I rapporten presiserer POU: Forslag kan legges inn i en møteportal i forkant av et møte i et offentlig organ, uten at det strider med offentlighetsprinsippet. Kommunene må bare sørge for at allmennheten også får mulighet til å sette seg inn i dem så fort de er tilgjengelige for politikerne i utvalget.

Kilde: Pressens offentlighetsutvalg

<https://presse.no/ukategorisert/52-kommuner-med-moteportal-bruk-som-strider-mot-offentlighetsprinsippet/>

10 anbefalinger til folkevalgtes involvering i kommunale budsjettprosesser

Publisert på NKRF sin nettside 02.10.2024

Telemarksforskning har, på oppdrag fra KS FoU, utredet status for folkevalgtes involvering i kommunale budsjett- og økonomiplanprosesser.

Rapporten belyser spørsmål som: Hvordan kan budsjettprosesser legges opp for å sikre bred deltakelse, bedre eierskap og engasjement? Hvordan sikre større lokalpolitisk handlingsrom og innflytelse?

Utredningen baserer seg på en spørreundersøkelse til alle kommunestyrerepresentanter og kommunedirektører i et representativt utvalg av landets kommuner (125 av 357). Videre er det gjennomført intervjuer i seks utvalgte casekommuner med varierende deltakelse og tilfredshet med budsjett- og økonomiplanprosesser.

Blant kommunestyrerepresentantene er det et klart flertall (64 prosent) som mener at det hadde vært en fordel om politikerne hadde hatt sterkere styring med budsjettprosessene.

En betydelig andel (40 prosent) mener også at de ikke har god anledning til å legge føringer for arbeidet med årsbudsjettet i sin kommune.

Et generelt funn er at politikerne ønsker et forutsigbart årshjul for behandling av budsjettsaker. Det inkluderer gode rutiner for oppfølging av budsjettarbeidet gjennom året, og at det er satt av nok tid til behandling av budsjett- og økonomisaker.

Et forutsigbart årshjul med tidlig politisk involvering synes å være en forutsetning for at politikerne skal kunne ta sterkere eierskap og styring med budsjettprosessene. Tidlig involvering av politikerne gir muligheter for å gi føringer og komme med innspill underveis i prosessene. De som er involvert i budsjettprosessene i første og andre kvartal, er mer fornøyd med budsjettprosessene enn de som blir involvert senere.

Et forutsigbart årshjul med tidlig politisk involvering synes å være en forutsetning for at politikerne skal kunne ta sterkere eierskap og styring med budsjettprosessene.

Det er også verdt å merke seg at tilfredsheten med budsjettprosessene er stor i de kommunene hvor kommunestyrerepresentantene opplever at kommuneplanen gir gode føringer for arbeidet med både økonomiplan og årsbudsjett. Dette indikerer at disse kommunene har helhetlige, strategiske prosesser som ramme for arbeid med økonomiplaner og budsjetter. Mye tyder også på at gode budsjettprosesser gir grunnlag for bedre økonomisk styring av kommunen, større sannsynlighet for bedre økonomisk resultat og at man dermed også har lettere for å identifisere og skape et økonomisk handlingsrom.

Rundt 80 prosent av kommunestyrerepresentantene peker på et behov for bedre opplæring knyttet til budsjett- og økonomiplanprosesser. Spesielt for nye som kommer inn i politikken, er det behov for grunnleggende opplæring i kommunal økonomi og styring, kommunale ansvarsområder, rolleavklaring mellom politikk og administrasjon, hvordan prosesser bør foregå og hvordan politikerne og administrasjon kan samhandle godt.

Gjennom folkevalgtprogrammet kan man ha sterkere fokus på grunnleggende opplæring i kommuneøkonomi og budsjettprosesser, og hvordan politikerrollen kan og bør utøves gjennom budsjettprosessene.

Gjennom folkevalgtprogrammet kan man ha sterkere fokus på grunnleggende opplæring i kommuneøkonomi og budsjettprosesser, og hvordan politikerrollen kan og bør utøves gjennom budsjettprosessene.

Telemarksforskning anbefaler at de involverte gjennom folkevalgtprogrammet synliggjør gode grep og eksempler for å lykkes med budsjettprosessene. Det viktigste er sannsynligvis at budsjettprosessene blir lagt opp på en slik måte at kommunestyrerepresentantene har god dialog med administrasjonen, at de involverte er enig om hvilke prosesser som skal gjennomføres, og hva som er formålet med ulike aktiviteter og møtepunkter gjennom året. Det innebærer at politikerne må involveres tidlig i prosessen, noe som gir mer forutsigbarhet for budsjettprosessene.

- **Se også opptak av KS-webinaret:** [Folkevalgte trenger mer kunnskap og tidligere involvering i budsjettplanprosessen](#) (YouTube - starter i nytt vindu)

Rapporten gir **10 anbefalinger** for å sikre gode budsjettprosesser og politisk styring og eierskap til prosessene:

1. Sørg for tidlig medvirkning i prosessen
2. Utarbeid et årshjul for politisk behandling av budsjett- og økonomisaker
3. Sørg for en tydelig avklaring av hva som er administrasjonenes og politikernes roller og oppgaver, og hvordan man ønsker at samhandlingen skal foregå
4. Avklar hvordan økonomisk rammestyring skal foregå politisk, og hva slags rapporteringsrutiner man skal ha for å følge opp budsjettet gjennom året
5. Sørg for oppdaterte kommunale planer, og synliggjør hvordan årsbudsjettet understøtter viktige føringer i kommunens planverk
6. Arranger en dialogkonferanse innen utgangen av april for å skape en omforent forståelse av kommunens utfordringsbilde
7. Kombiner gjerne dialogkonferanse med folkevalgtopplæring om et relevant tema
8. Arranger en rammekonferanse i juni i etterkant av at kommuneproposisjonen og revidert statsbudsjett er lagt fram
9. Avklar budsjettrelaterte saker med formannskapet ut over høsten i forkant av at kommunedirektøren offentliggjør og legger fram sitt salderte budsjett
10. Kommunens administrasjon bør stille kompetanse og ressurser til rådighet for å gi faglig støtte i partigruppenes behandling av kommunedirektørens budsjettforslag

Videre peker rapporten på konkrete opplæringsbehov og anbefalinger knyttet til det.

Kilde: Telemarksforskning

<https://www.telemarksforskning.no/10-anbefalinger-til-folkevalgtes-involvering-i-kommunale-budsjettprosesser/>

Innspill til kontrollarbeidet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

87/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/512 - 2

Forslag til vedtak

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Vedlegg

Trafikklysmodellen

Saksopplysninger

Hensikten med denne saken er at utvalgets medlemmer kan drøfte og fremme innspill til saker og forhold som kontrollutvalget kan ta tak i, eller diskutere om å få utredet en sak til et fremtidig kontrollutvalgsmøte. Da kan forslag om å sette opp saken fremmes i denne sak.

Eksempel på tema som kan tas opp:

- Deltagelse på kurs/konferanse
- Endring av møtedato e.l.
- Forhold i kommunen som medlemmene har behov for å drøfte
- Ønske om orientering knyttet til et saksområde fra kommunedirektør eller sekretariatet i et fremtidig møte

Utvalgets medlemmer oppfordres til å si fra om de har noe til saken i starten av møtet.

Saker fra sekretariatet

1. NKRF sin samling fra kontrollutvalg den 29. - 30. januar har åpnet for påmelding, se lenken:
[NKRF sin kontrollutvalgskonferanse 2025](#)
2. Kontrollutvalget vedtok i sak 45/24 den 21. mai at de ønsker å gjennomføre virksomhetsbesøk hos:
 - Nye fylkeshuset i Steinkjer med tema byggeprosjekt og organisering.
 - Et bibliotek for å høre om fylkeskommunens ansvar og rolle i forhold til bibliotekloven.
 - Turneteateret i Trøndelag - hvordan bringer de profesjonelt teater ut i hele Trøndelag?

Når det gjelder det nye fylkeshuset i Steinkjer så har vi fått tilbakemelding fra eiendomssjefen om at prosjektet er lite egnet i forhold til kontrollutvalgets ønsker om tema. Det er fordi fylkeskommunen verken er eier eller har ansvar for prosjekteringen. Vi har fått tilbakemelding om at et besøk på Trondheim katedralskole kan passe bedre i forhold til temaene det er spurt om. Vi ber om en avklaring fra kontrollutvalget om hva de ønsker, og i tilfelle når.

Det kan antageligvis gjennomføres et besøk på det nye biblioteket i Steinkjer i forbindelse med desembermøtet dersom det er ønskelig. Turneteater i Trøndelag holder til Verdal, og har foreslått at besøket gjennomføres i februar 2025. Sekretariatet ber om at kontrollutvalget avklarer aktuelle datoer for gjennomføring av besøkene.

Trafikklysmodellen

Sentrale spørsmål – «Trafikklysmodellen»	Ja	Delvis	Nei
Kryss på røde felt peker i retning av å ikke følge opp saken, mens kryss på grønne felt taler for å følge opp saken.			
Vedrører saken misnøye med et politisk fattet vedtak?			
Dreier saken seg om en klage på et enkeltvedtak som kommunen har fattet?			
Viser saken til lovbrudd, manglende etterlevelse av kommunale rutiner eller manglende oppfølging av kommunale vedtak?			
Viser saken til en risiko knyttet til system, rutiner, praksis i kommunen mer generelt innenfor et område?			
Dreier saken seg i hovedsak om en isolert hendelse?			
Er saken under annen behandling i et annet organ? (rettsapparat, sivilombud, statsforvalter, KOFA, klageorgan i kommunen, varslingskanal)?			
Er det annen naturlig behandlingsvei for saken (ref. organene nevnt over)?			
Kan saken, og sakens oppmerksomhet, bidra til at det stilles spørsmål om tilliten til kommunens saksbehandling av en type saker?			
Berører saken et tema som kontrollutvalget allerede har vurdert som aktuelt for oppfølging i sin risiko- og vesentlighetsanalyse?			
Foreligger området som et tema i plan for forvaltningsrevisjon eller plan for eierskapskontroll?			
Kan en gjennomgang bidra til læring og forbedring?			
Bør saken prioriteres foran andre planlagte oppgaver?			

Kilder:

- *Henvendelser til besvær – eller begjær?* Artikkel i Kommunerevisoren nr. 4/21 av Bjørkelo, Løvlie og Fiksdal i Deloitte
- *Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget*, veileder fra Forum for kontroll og tilsyn, 2022

Godkjenning av møteprotokoll fra dagens møte

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

Møtedato

15.10.2024

Saknr

88/24

Saksbehandler Ragnhild Aashaug

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 24/512 - 3

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 15.10.2024, godkjennes.

Saksopplysninger

Møteprotokollen går gjennom i møtet slik at protokollen er i samsvar med kontrollutvalgets oppfatning. Utvalget oppfordres deretter til å godkjenne møteprotokollen.