Revisjon Midt-Norge

Ressursbruk og organisering etter sammenslåingen

Trøndelag fylkeskommune

Prosjektplan - undersøkelse



UND1026

2026

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med undersøkelsen er å gi kontrollutvalget et kunnskapsgrunnlag om hvordan ressursbruk, bemanning og administrative funksjoner har utviklet seg fra før de to fylkeskommunene ble sammenslått og i tida etter fylkessammenslåingen i 2018.

Undersøkelsen skal synliggjøre vesentlige endringer i ressursbruk, bemanning og administrative funksjoner, og belyse om disse kan forklares med organisatoriske valg, nye oppgaver eller endrede rammebetingelser.

PROBLEMSTILLINGER

1. **Hvordan har ressursbruken i Trøndelag fylkeskommune utviklet seg etter sammenslåingen?**
2. **Hvilke vesentlige endringer kan identifiseres i kostnader, bemanning og organisering?**

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 300 timer

Rapport til sekretær: 30. april 2027

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Anne Grete Wold
agwold@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 99100669

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune har behandlet spørsmålet om en undersøkelse av måloppnåelsen knyttet til intensjonene bak sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag i flere omganger.

I sak 67/26 vedtok kontrollutvalget å be sekretariatet legge fram en bestilling av en forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i intensjonsavtalen for fylkessammenslåingen. I behandlingen ble det også uttrykt ønske om å undersøke hvordan sammenslåingen oppleves i deler av organisasjonen utenfor sentraladministrasjonen.

Saken ble behandlet på nytt 1. september 2026 i sak 74/26, «Bestilling av forvaltningsrevisjon – måloppnåelse intensjonsavtale ved sammenslåing til Trøndelag fylkeskommune». Kontrollutvalget drøftet flere mulige innretninger og vedtok at sekretariatet og revisjonen skulle oppsummere punktene fra drøftingen og legge fram aktuelle alternativer på tilnærminger og problemstillinger til neste møte.

På bakgrunn av vedtaket i sak 74/26 utarbeidet revisjonen et notat med fire mulige innretninger for en undersøkelse:

1. fylkeskommunen som regional utviklingsaktør
2. avsjekk av konkrete punkter i intensjonsplanen
3. tjenester og geografisk/demografisk utvikling
4. ressursbruk og organisering, «følg pengestrømmen»

Notatet beskrev mulige problemstillinger, datakilder, gjennomførbarhet, risikoforhold og forventet kunnskapsgrunnlag for de ulike alternativene. Sekretariatet vurderte at notatet ga et tilstrekkelig grunnlag for kontrollutvalgets prioritering.

Kontrollutvalget behandlet alternativene 22. september 2026 i sak 86/26, «Alternativer til bestilling forvaltningsrevisjon – måloppnåelse intensjonsavtale ved sammenslåing til Trøndelag fylkeskommune». Under behandlingen ble det framhevet at alternativ 1 og alternativ 4 kunne være aktuelle å gå videre med.

Kontrollutvalget fattet følgende enstemmige vedtak i sak 86/26:

1. Kontrollutvalget bestiller to prosjektplaner til henholdsvis alternativ 1 og 4.
2. Prosjektene gjennomføres som undersøkelser.
3. Prosjektplanene sendes sekretariatet innen 5. november 2026.

Denne prosjektplanen følger opp alternativ 4, ressursbruk og organisering. I tråd med kontrollutvalgets vedtak blir prosjektet gjennomført som en undersøkelse, ikke som en forvaltningsrevisjon. Prosjektet skal derfor gi kontrollutvalget et beskrivende og kunnskapsgrunnlag som også gir grunnlag for læring og forbedring, og inneholder ikke utledning og vurdering mot revisjonskriterier på samme måte som ved en ordinær forvaltningsrevisjon.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Intensjonsplanen fra 2015 inneholder både overordnede mål og konkrete forutsetninger for sammenslåingen. Blant hovedmålene er å organisere fylkesnivåets ressurser mer helhetlig, bidra til balansert utvikling, gi Trøndelag større tyngde nasjonalt og sikre og videreutvikle kvaliteten i tjenestene. Delmålene var blant annet å styrke regionens rolle som samfunnsutvikler, utvikle regionen som effektiv myndighet, lovforvalter og å søke nye oppgaver til regionen.

Det står også i intensjonsplanen at et viktig mål med sammenslåingen er å skape bedre forutsetninger for en kompetent og effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon, med attraktive og utviklende arbeidsplasser.

Intensjonsplanen inneholder videre konkrete organisatoriske forutsetninger, blant annet at:

- Administrasjonssenteret med rådmannsfunksjon skal ligge i Steinkjer, og ordførerfunksjonen i Trondheim.
- Regionen skal ha to lokaliteter, Steinkjer og Trondheim.
- Steinkjers andel av de administrative stillingene skal minimum være på daværende nivå.
- Ansatte skal ikke sies opp som følge av sammenslåingen i en treårsperiode.
- Endringer i stillinger og arbeidsoppgaver må påregnes.
- Overtallighet som følge av dublering eller ny organisering skal håndteres gjennom tilbud om annen passende stilling.

I 2022 ble det i regi av PwC gjennomført en evaluering av sentraladministrasjonen i Trøndelag fylkeskommune[1]. Evalueringen tok utgangspunkt i organisatoriske prinsipper fra fylkessammenslåingen og vurderte blant annet organisasjonsstruktur, effektiv

[1] Evaluering av sentraladministrasjonen i Trøndelag fylkeskommune

oppgaveløsning, samhandling, stab- og støttefunksjoner og ordningen med to administrasjonssteder. Evalueringen viste at organisasjonsstrukturen i hovedsak fungerte, men pekte blant annet på behov for tydeligere rolle- og ansvarsdeling mellom sentrale og desentrale støttefunksjoner og bedre samhandling på tvers. Evalueringen vurderte imidlertid ikke om stab- og støttefunksjonene var riktig dimensjonert i forhold til oppgavene de skulle løse.

3 PROSJEKTDESIGN

3.1 Problemstillinger

Revisor foreslår følgende problemstilling og underproblemstillinger for undersøkelsen:

1. **Hvordan har ressursbruken i Trøndelag fylkeskommune utviklet seg etter sammenslåingen?**
2. **Hvilke vesentlige endringer kan identifiseres i kostnader, bemanning og organisering?**

Eksempler på underproblemstillinger kan være:

- Hvordan har kostnader og økonomisk ressursbruk utviklet seg fra før sammenslåingen og fram til 2025?
- På hvilke områder og i hvilke funksjoner har det vært vesentlige endringer i ressursbruken?
- Hvordan har bemanningen utviklet seg på områder der det identifiseres vesentlige endringer i ressursbruken?
- I hvilken grad kan vesentlige endringer belyses gjennom organisatoriske endringer, nye oppgaver eller endrede rammebetingelser?
- Hvordan har fordelingen av administrative stillinger mellom fylkeshusene i Steinkjer og Trondheim utviklet seg?

3.2 Presiseringer og avgrensinger

Undersøkelsen avgrenses mot den organisatoriske evalueringen av sentraladministrasjonen som ble gjennomført av PwC i 2022. Denne vurderte blant annet organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser, samhandling, organisasjonskultur og stab- og støttefunksjonenes roller. Den undersøkelsen som nå skal gjennomføres, skal ikke gjøre en ny vurdering av disse forholdene, men undersøke utviklingen i ressursbruk og bemanning.

Det vil primært være aktuelt å hente data fra funksjoner innenfor ledelse, administrasjon/ stab/støtte og avdelinger som er lokalisert i de to fylkeshusene.

Organisatoriske forhold trekkes inn der de er relevante for å forstå og forklare vesentlige endringer i ressursbruk eller bemanning.

En viktig forutsetning for at undersøkelsen skal gi et godt kunnskapsgrunnlag, er at historiske regnskaps- og bemanningsdata kan harmoniseres på en faglig forsvarlig måte. Blant annet bør tall fra de to tidligere fylkeskommunene i 2017 og tidligere, kunne sammenlignes med tall

fra Trøndelag fylkeskommune i perioden fram mot 2025. Dersom muligheten for å sammenligne er vesentlig svakere enn forventet, vil analysen bli avgrenset til de funksjonene der det finnes et tilstrekkelig datagrunnlag.

Revisor vil vurdere å holde avdeling samferdsel utenfor undersøkelsen, fordi det etter sammenslåingen har vært betydelige endringer i oppgavefordelingen mellom staten og fylkeskommunen. Dersom andre avdelinger eller seksjoner har hatt store endringer i tjenesteporteføljen etter sammenslåingen, kan disse også bli holdt utenfor undersøkelsen. Dette vil revisor avklare underveis.

3.3 Metoder for innsamling av data

Undersøkelsen blir gjennomført som en kartlegging, og ikke som en forvaltningsrevisjon. Det blir derfor ikke utledet revisjonskriterier for å vurdere fylkeskommunens praksis. Revisor vil likevel bruke ulike kilder for å finne relevante data. Dette er blant annet:

- Intensjonsavtalen
- Regnskap for henholdsvis Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune for årene 2016 og 2017.
- Regnskap for Trøndelag fylkeskommune 2025.
- Lønns- og personaldata for undersøkt periode
- Organisasjonskart og funksjons- og ansvarsbeskrivelser for henholdsvis Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune og for Trøndelag fylkeskommune for undersøkt periode
- Relevante politiske og administrative vedtak for undersøkt periode
- Årsberetninger, økonomiplaner og relevante utredninger

Listen er ikke uttømmende.

I en slik undersøkelse vil det være avgjørende å hente inn data som er så presise og objektive som mulig. Primært vil en kombinasjon av dokumentgjennomgang og uttrekk av regnskaps- og bemanningsdata gi det viktigste grunnlaget for å beskrive utviklingen i ressursbruk.

Dokumentgjennomgang

Gjennomgangen kan omfatte intensjonsavtalen, årsberetninger, økonomiplaner, organisasjonskart, politiske og administrative vedtak og utredninger om omorganisering og endrede oppgaver.

Formålet er å kartlegge hvilke organisatoriske valg som er gjort, når endringene fant sted, og hvilke begrunnelser og forventninger som lå til grunn. Organisasjonskart bør suppleres med beskrivelser av funksjoner og ansvar, fordi like oppgaver kan være plassert ulikt før og etter sammenslåingen.

Uttrekk av regnskapsdata

Regnskapsanalyse vil være et sentralt utgangspunkt for undersøkelsen. Revisor vil undersøke utviklingen i kostnader og økonomiske ressursstrømmer før og etter sammenslåingen, for å identifisere områder og funksjoner med vesentlige endringer i ressursbruk. Bemanningsdata, organisasjonsdata og dokumentasjon om endrede oppgaver og organisering vil deretter brukes til å belyse og forklare utviklingen som framkommer i regnskapsdataene.

Det kan innhentes detaljerte regnskapsdata fra de to tidligere fylkeskommunene for 2017, og fra Trøndelag fylkeskommune i perioden fram til og med 2025, eventuelt med 2016 som supplerende referanseår. Uttrekkene bør kunne fordeles på relevante funksjoner, enheter og utgiftsarter, slik at vesentlige kostnadsendringer kan spores.

Før tallene blir sammenstilt, vil det være viktig å undersøke om det er mulig å sammenligne tallene. Det innebærer blant annet å kartlegge endringer i kontoplan, organisering, internfordeling og regnskapsføring. Kostnader til egne ansatte og kjøp av tilsvarende tjenester bør ses i sammenheng. Analysen bør også skille mellom løpende drift og engangskostnader og ta hensyn til pris- og lønnsutvikling.

Dersom datatilgangen tillater det, vil enkelte mellomår gjøre det lettere å se når endringene oppsto. To enkeltår viser forskjellen mellom tidspunktene, men ikke utviklingsforløpet.

Uttrekk av bemanningsdata

Det kan innhentes aggregerte opplysninger fra lønns- og personalsystemene om årsverk, stillingskategorier og organisatorisk tilhørighet. Dataene bør være avgrenset til de samme funksjonene som for regnskapsanalysen. Det må avklares om årsverkstallene gjelder avtalte stillinger, besatte stillinger eller faktisk utført arbeid, og om de viser et årsgjennomsnitt eller et bestemt tidspunkt. Endrede stillingstitler og flytting av ansatte mellom enheter må kartlegges, slik at slike endringer ikke feilaktig framstår som vekst eller reduksjon i bemanningen.

Intervjuer

Det kan også være aktuelt å intervjue noen ansatte i organisasjonen for å undersøke mulige forklaringer på endringene. Aktuelle informanter kan være representanter for økonomi, regnskap, HR, samt ledere for utvalgte administrative og sektorovergripende funksjoner. Personer med kjennskap til organiseringen før sammenslåingen vil være særlig relevante. Revisor vil underveis vurdere om det er andre roller eller funksjoner som det kan være relevant å intervjue.

Intervjuene kan brukes til å:

- avklare hvordan historiske data skal forstås og sammenlignes
- identifisere endringer i oppgaver, organisering og føringspraksis
- utdype mulige forklaringer på vesentlige utslag i tallmaterialet.

Intervjuopplysninger bør så langt som mulig underbygges med dokumentasjon.

Metodiske forbehold

Felles avgrensning: De samme administrative og sektorovergripende funksjonene må inngå i regnskapsdata, bemanningsdata og andre sammenligninger. Det betyr at vi må sørge for at vi måler det samme når vi sammenligner kostnader, årsverk, år og fylkeskommuner. Eksempel: Hvis HR-funksjonen i 2017 omfatter både sentral HR og HR-personell plassert ute i fagavdelingene, må vi så langt som mulig bruke samme avgrensning i 2025. Det samme gjelder når vi sammenligner regnskapsdata med bemanningsdata, og ved sammenligning av Trøndelag med andre fylkeskommuner. Avgrensningen mot samferdsel må også håndteres konsekvent for felles støttefunksjoner.

Etterprøvbare tilpasninger: Alle omgrupperinger, utelatelser og justeringer må forklares og dokumenteres. Tall som ikke lar seg sammenligne forsvarlig, bør presenteres separat.

Varsomhet med årsaksforklaringer: Endringer etter sammenslåingen er ikke nødvendigvis virkninger av sammenslåingen. Undersøkelsen bør kunne skille mellom dokumenterte sammenhenger, informantenes forklaringer og forhold som ikke kan avklares.

4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Anne Grete Wold
Prosjektmedarbeider	Marius Johnsborg
Prosjektmedarbeider	Knut Tanem
Kvalitetssikrer	Anna Ølnes
Kvalitetssikrer	Hanne Marit Ulseth Bjerkan

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	22. september 2026
Prosjektplan til sekretær	5. november 2026
Oppstartsmøte	2. desember 2026
Datainnsamling ferdig	01. mars 2027
Rapport til uttalelse	01. april 2027
Rapport til sekretær	30. april 2027

Steinkjer, 5. november 2026

Oppdragsansvarlig revisor

Anne Grete Wold

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no