

Notat til kontrollutvalget TFK

Alternative innretninger for undersøkelse av fylkessammenslåingen

Bakgrunn

Kontrollutvalget har tidligere behandlet spørsmålet om en mulig forvaltningsrevisjon eller undersøkelse av måloppnåelse og evaluering av fylkessammenslåingen.

I sak 67/26 vedtok kontrollutvalget å be sekretariatet legge frem en bestilling av en forvaltningsrevisjon med utgangspunkt i intensjonsavtalen. Det ble samtidig uttrykt ønske om å se på hvordan sammenslåingen oppleves av deler av organisasjonen utenfor sentraladministrasjonen. Saken ble behandlet på nytt som sak 74/26 den 1. september 2026. Kontrollutvalget drøftet ulike mulige innretninger og vedtok at sekretariatet og revisjonen skulle oppsummere punktene som kom frem til neste møte. Dette notatet følger opp denne bestillingen.

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

Ved valg av prosjekt bør kontrollutvalget særlig vurdere:

- hvor risikoen for mangelfull oppfølging eller svak måloppnåelse er størst
- hvor konsekvensene av eventuelle svakheter kan være vesentlige
- om det finnes et tilstrekkelig og pålitelig datagrunnlag
- om prosjektet kan avgrenses til en konkret og gjennomførbar bestilling
- hvilken ny kunnskap prosjektet kan gi sammenlignet med allerede gjennomførte evalueringer
- om undersøkelsen kan gjennomføres uten å gå inn i vurderinger av selve sammenslåingsvedtaket eller politiske prioriteringer

Tidligere kunnskapsgrunnlag

2018	Telemarksforskning/Deloitte: erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen og den første tiden etter etableringen av det nye fylket.
2022	PwC: evaluering av sentraladministrasjonen, med vurderinger av blant annet effektiv drift, måloppnåelse, koordinering og samhandling.
Behov	De tidligere arbeidene gir viktig bakgrunnskunnskap, men dekker ikke fullt ut utviklingen frem til i dag.

Revisor har i dette notatet beskrevet fire ulike alternativer for mulige tilnærminger til en ny undersøkelse. Alternativene er hentet fra KU sin diskusjon under behandling av sak 74/26.

Alternativ 1 – Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør

Innhold

Dette alternativet retter seg mot fylkeskommunens rolle som regional samfunns- og næringsutviklingsaktør.

Intensjonsplanen la betydelig vekt på at sammenslåingen skulle gi bedre forutsetninger for en helhetlig samfunns- og næringsutvikling, bidra til balansert næringsutvikling, styrke Trøndelags posisjon nasjonalt og styrke regionens rolle som samfunnsutvikler.

Telemarksforskning og Deloitte beskrev også samfunnsutviklerrollen som en sentral begrunnelse for sammenslåingen. I rapporten fremgår det at ønsket var et større og sterkere fylke med bedre forutsetninger for å ta en førende og koordinerende samfunnsutviklerrolle.

Prosjektet kan blant annet omfatte:

- hvordan fylkeskommunen har fulgt opp samfunns- og næringsutviklerrollen
- hvilke tiltak og samarbeidsformer som er etablert
- hvordan regionale utviklings- og næringsmidler er brukt
- hvordan fylkeskommunens egne planer og vedtak er fulgt opp
- hvilke erfaringer næringsliv, FoU-miljøer og andre regionale aktører har med fylkeskommunens rolle og samhandling

Mulig problemstilling

Hvordan har Trøndelag fylkeskommune ivaretatt sin rolle som regional samfunns- og næringsutviklingsaktør etter fylkessammenslåingen?

Aktuelle underspørsmål kan være:

1. Hvordan er arbeidet forankret i fylkeskommunens ansvar, egne vedtak og planer?
2. Hvilke tiltak, samarbeidsformer og økonomiske virkemidler er benyttet?
3. Hvordan er relevante utviklings- og næringsmidler innrettet og fordelt?
4. Hvilke erfaringer har næringsliv, FoU-miljøer og andre sentrale aktører med fylkeskommunens rolle og samhandling?

Metode og gjennomførbarhet

Dette alternativet egner seg som en undersøkelse eller kartlegging, og ikke nødvendigvis som en tradisjonell forvaltningsrevisjon. Det bør legges betydelig vekt på eksterne data. Aktuelle datakilder kan være:

- fylkeskommunale vedtak og planer
- strategier og handlingsprogram
- oversikter over tilskudd og økonomiske virkemidler
- interne intervjuer
- intervjuer med næringsliv og næringsorganisasjoner
- intervjuer med FoU-miljøer

- intervjuer med andre regionale samarbeidspartnere og virkemiddelaktører

Ekstern datainnhenting har tidligere vært benyttet i evalueringer av fylkeskommunen. PwC intervjuet blant annet NHO, LO, NTNU, Nord universitet, kommunale aktører og statlige samarbeidspartnere.

Undersøkelsen kan ha et tydelig læringsperspektiv. Formålet er ikke bare å beskrive status, men også å få frem erfaringer om hva som fungerer, hvor det finnes barrierer og hvilke forhold som kan være relevante for videre utvikling.

Omfanget kan skaleres etter hvor mange timer kontrollutvalget ønsker å bruke. Antallet tema, økonomiske virkemidler og eksterne informanter kan avgrenses etter ressursrammen.

Revisor skal ikke vurdere om fylkeskommunens næringspolitiske prioriteringer er riktige. Undersøkelsen må avgrenses til fylkeskommunens formelle ansvar, egne vedtak og planer, gjennomførte tiltak og aktørenes erfaringer.

Risikoperspektiv

Risikoen er først og fremst knyttet til gjennomføring, samordning og måloppnåelse.

Det kan være risiko for:

- at overordnede mål i begrenset grad er omsatt i konkrete tiltak
- at vedtatte planer eller satsinger ikke er fulgt opp
- at ulike virkemidler og aktører ikke er tilstrekkelig samordnet
- at samhandlingen med næringsliv og FoU-miljøer ikke fungerer som forutsatt
- at økonomiske virkemidler ikke samsvarer godt med vedtatte formål

En viktig egenskap ved denne innretningen er at ekstern datainnhenting også kan ha en eksplorativ funksjon. Intervjuer med næringsliv, FoU-miljøer og andre regionale aktører kan synliggjøre risikoer, barrierer eller svakheter som ikke fremgår av fylkeskommunens egne styringsdokumenter og rapportering. Undersøkelsen kan dermed gi kontrollutvalget et bedre risikogrunnlag for senere kontrollarbeid.

Det vil samtidig være metodisk feil å forsøke å fastslå om fylkessammenslåingen isolert sett har ført til økt verdiskaping, investeringer eller næringsutvikling.

Samlet vurdering:

God kobling til en sentral intensjon bak sammenslåingen og gode muligheter for ekstern datainnhenting. Alternativet har særlig potensial for læring og for å identifisere nye risikoområder. Omfanget kan tilpasses kontrollutvalgets tilgjengelige ressursramme. Det må samtidig skilles tydelig mellom dokumenterte forhold, eksterne aktørers erfaringer og politiske prioriteringer.

Alternativ 2 – Avsjekk av konkrete punkter i intensjonsplanen

Innhold

Dette alternativet innebærer en mindre og avgrenset faktaundersøkelse av konkrete og etterprøvbare punkter i intensjonsplanen. Formålet vil være å etablere et faktagrunnlag for hvordan enkelte konkrete forutsetninger og vedtak er fulgt opp, fremfor å gjennomføre en bred evaluering av måloppnåelsen ved sammenslåingen.

Aktuelle kontrollpunkter kan være:

- om det ble søkt om nye oppgaver til regionen
- lokalisering av administrasjonssenter og administrative funksjoner
- utviklingen i administrative arbeidsplasser i Steinkjer
- ordningen med to administrative lokaliteter
- oppfølging av bestemmelser om ansatte og overgangsordninger
- andre konkrete punkter som kan kontrolleres mot dokumentasjon

Intensjonsplanen fastsetter blant annet at administrasjonssenteret skulle ligge i Steinkjer, at den nye regionen skulle ha administrative lokaliteter i både Steinkjer og Trondheim, og at Steinkjers andel av administrative stillinger minimum skulle være på daværende nivå.

Mulig problemstilling

I hvilken grad er utvalgte konkrete og etterprøvbare forutsetninger i intensjonsplanen fulgt opp?

Kontrollutvalget bør ved en slik bestilling ta stilling til hvilke punkter som er mest relevante å undersøke. En full gjennomgang av hele intensjonsplanen vil kunne gi begrenset merverdi.

Metode og gjennomførbarhet

Prosjektet kan i hovedsak gjennomføres ved dokumentanalyse og avgrensede uttrekk av administrative data. Enkelte intervjuer kan være nødvendig for å avklare hvordan bestemmelser er forstått eller fulgt opp.

Dette er det mest avgrensede og metodisk enkleste alternativet, og ressursbruken kan holdes relativt lav dersom kontrollpunktene fastsettes på forhånd.

Risikoperspektiv

Risikoen er at konkrete forutsetninger som var viktige ved beslutningen om sammenslåing, ikke er fulgt opp som forutsatt.

Samtidig er sannsynligheten for vesentlige nye funn trolig begrenset. Flere av punktene er relativt enkle å kontrollere og kan allerede være kjent som gjennomført, eller allerede årsaksforklart.

Samlet vurdering:

Lav metodisk risiko og høy gjennomførbarhet. Alternativet kan gi et nyttig faktagrunnlag med begrenset ressursbruk, men merverdien av en omfattende undersøkelse vurderes som begrenset. Bestillingen bør derfor konsentreres om et mindre antall kontrollpunkter med tydelig relevans.

Alternativ 3 – Tjenester og geografisk/demografisk utvikling

Innhold

Dette alternativet retter oppmerksomheten mot hvordan utvalgte fylkeskommunale tjenester har utviklet seg etter sammenslåingen, og om utviklingen har vært ulik mellom ulike deler av Trøndelag. Intensjonsplanen la blant annet vekt på balansert utvikling og på å sikre og videreutvikle kvaliteten i tjenestene.

Aktuelle områder kan være:

- videregående opplæring
- samferdsel og kollektivtransport
- ressursfordeling
- kapasitet og tilgjengelighet
- utvikling i utvalgte kvalitetsindikatorer

Dette var også en av de innretningene som ble identifisert i den videre drøftingen av bestillingen.

Mulig problemstilling

Hvordan har ressursbruk, tilgjengelighet og tjenestetilbud innen utvalgte fylkeskommunale områder utviklet seg geografisk etter sammenslåingen?

Metode og gjennomførbarhet

Prosjektet vil kreve kvantitative data og tidsserier. Det vil være nødvendig å avgrense prosjektet til ett eller et fåtall tjenestoområder. Utviklingen må analyseres i lys av blant annet:

- demografi
- geografi
- endrede tjenestebehov
- nasjonale reformer og rammebetingelser

Der det er mulig, bør situasjonen før sammenslåingen eller de første årene etter sammenslåingen brukes som sammenligningsgrunnlag.

Risikoperspektiv

Risikoen er at forskjellige deler av fylket har hatt ulik utvikling i tilgang til tjenester og ressurser eller, og at dette kan utfordre målet om balansert utvikling.

Konsekvensene kan være vesentlige fordi undersøkelsen retter seg mot tjenester og ressursfordeling som direkte eller indirekte berører innbyggerne.

Den største metodiske utfordringen er at geografiske forskjeller ikke uten videre kan knyttes til sammenslåingen. En eventuell undersøkelse bør derfor først og fremst beskrive og analysere utviklingen, og være varsom med å trekke konklusjoner om årsak.

Samlet vurdering:

Høy relevans og potensielt vesentlige funn, men betydelig metodisk risiko. Alternativet krever en tydelig avgrensning av tjenestoområde og hvilke indikatorer som skal undersøkes.

Alternativ 4 – Ressursbruk og organisering – «følg pengestrømmen»

Innhold

Dette alternativet følger utviklingen i økonomiske ressurser, bemanning og organisering etter sammenslåingen. Aktuelle spørsmål er:

- hvordan administrative utgifter og bemanning har utviklet seg
- hvordan ressurser fordeles mellom administrasjon og tjenesteproduksjon
- om enkelte funksjoner har blitt mer komplekse eller ressurskrevende
- hvordan ressursfordelingen har utviklet seg mellom ulike deler av fylkeskommunen
- hvordan utvalgte ressursfordelingsmodeller har påvirket fordelingen av midler

Et konkret spor kan være ressursfordelingsmodellen for de videregående skolene, herunder hvordan modellen og fordelingen av ressurser har utviklet seg og hvilke utslag dette har gitt mellom skoler eller områder.

PwC pekte i 2022 på utfordringer knyttet til samhandling, arbeidsprosesser og intern koordinering, og etterlyste en mer helhetlig tilnærming til hvilke oppgaver som bør løses sentralt og desentralt.

Mulig problemstilling

Hvordan har ressursbruk, bemanning og organisering utviklet seg etter sammenslåingen, og hvilke vesentlige endringer kan identifiseres?

Bestillingen kan avgrenses ytterligere til utvalgte pengestrømmer, funksjoner eller fordelingsmekanismer dersom en samlet analyse av fylkeskommunen blir for omfattende.

Metode og gjennomførbarhet

Aktuelle datakilder er:

- regnskap og budsjett
- bemannings- og årsverksdata
- data fra aktuelle ressursfordelingsmodeller
- organisasjonskart
- årsrapporter
- tidligere evalueringer
- intervjuer med administrativ ledelse og relevante fagmiljøer

Prosjektet er gjennomførbart, men omfanget må avgrenses tydelig. En særlig utfordring er å gå fra å dokumentere endringer til å konkludere med om ressursbruken er effektiv. En slik vurdering krever et tydelig vurderings- og sammenligningsgrunnlag.

Risikoperspektiv

Risikoen er at sammenslåingen og den etterfølgende organisasjonsutviklingen har gitt økt administrativ kompleksitet, høyere ressursbruk eller fordelingsvirkninger som ikke er tilstrekkelig synlige. Konsekvensene kan være vesentlige fordi dette gjelder store økonomiske og personellmessige ressurser.

Det er relativt sannsynlig at prosjektet vil kunne dokumentere endringer. Det er mer usikkert om endringene kan klassifiseres som ineffektivitet eller knyttes direkte til sammenslåingen.

Samlet vurdering:

Tydelig risikoperspektiv og gode muligheter for bruk av objektive data. Alternativet blir mer gjennomførbart dersom kontrollutvalget velger enkelte ressursstrømmer eller fordelingsmekanismer fremfor en full gjennomgang av fylkeskommunens ressursbruk.

Alternativ 0 – Ikke bestille prosjekt

Kontrollutvalget kan også velge å ikke bestille et prosjekt nå.

Dette kan være aktuelt dersom:

- andre tema vurderes å ha høyere risiko
- forventet nytte av prosjektet ikke står i forhold til ressursbruken
- eksisterende evalueringer dekker store deler av kunnskapsbehovet
- det er vanskelig å etablere et tilstrekkelig godt sammenligningsgrunnlag
- kontrollutvalget ikke finner en innretning som gir en tilstrekkelig konkret og nyttig bestilling

Risikoperspektiv

Risikoen ved nullalternativet er at mulige svakheter i oppfølgingen av en omfattende organisatorisk reform ikke blir undersøkt.

På den andre siden er det også en risiko ved å bruke betydelige kontrollressurser på et prosjekt hvor årsakssammenhenger er svake, avgrensningen uklar eller forventet ny kunnskap begrenset.

Nullalternativet innebærer at ressursene kan prioriteres til andre områder hvor kontrollutvalget vurderer risiko og vesentlighet som høyere.

Samlet oversikt

Alternativ	Hovedrisiko	Gjennomførbarhet	Kunnskap / viktigste begrensning
1. Regional utviklingsaktør	Svak oppfølging, samordning eller måloppnåelse	Høy	Middels–høyt kunnskapspotensial. Eksterne vurderinger må skilles fra revisjonsfaglige vurderinger og politikk.
2. Konkrete punkter i intensjonsplanen	Konkrete forutsetninger er ikke fulgt opp	Høy	Lav–middels kunnskapspotensial. Begrenset merverdi dersom kjente forhold kontrolleres.
3. Tjenester og geografisk utvikling	Ulik utvikling i tjenester, tilgjengelighet eller ressurser	Middels, betydelig metodisk risiko	Middels–høyt kunnskapspotensial. Vanskelig å skille effekten av sammenslåingen fra andre forhold.
4. Ressursbruk og organisering	Økt ressursbruk, kompleksitet eller utilsiktede fordelingsvirkninger	Middels–høy	Høyt kunnskapspotensial. Effektivitet krever et godt sammenligningsgrunnlag.
0. Ikke bestille	Mulige risikoer blir ikke undersøkt	–	Ingen ny kunnskap fra kontrollarbeidet.

Revisjonens vurdering

Alternativ 1: egner seg særlig godt som undersøkelse/kartlegging og kan gi både læring og nye risikoområder gjennom eksterne data.

Alternativ 2: mest konkret og minst ressurskrevende; egnet som faktagrunnlag, men med begrenset funnspotensial.

Alternativ 3: høy relevans, men størst metodisk utfordring fordi utviklingen påvirkes av andre forhold enn sammenslåingen.

Alternativ 4: tydelig risikoperspektiv og gode objektive data; mest håndterbart ved avgrensning til utvalgte ressursstrømmer eller fordelingsmekanismer.

Kontrollutvalget bør velge en innretning med tydelig formål og avgrensning, der forventet ny kunnskap står i forhold til ressursbruken og bestillingen kan gjennomføres på en etterprøvbar måte.

Kilder

- Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune, sak 67/26 – Ny vurdering av mulig forvaltningsrevisjon – måloppnåelse og evaluering av fylkessammenslåingen.
- Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune, sak 74/26 – Bestilling av forvaltningsrevisjon – måloppnåelse intensjonsavtale ved sammenslåing til Trøndelag fylkeskommune, møte 01.09.2026.
- Intensjonsplan for samling av Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune, 4. november 2015.
- PwC (2022): Evaluering av sentraladministrasjonen i Trøndelag fylkeskommune.
- Telemarksforsking/Deloitte (2018): Nye Trøndelag – Erfaringer og lærdom fra en fylkessammenslåingsprosess.