

Møteinnkalling

Utval:	Kontrollutvalet
Møtestad:	Møterom 425 Sunnhordland, Fylkeshuset
Dato:	05.02.2018
Tid:	10:00

Møteplan:

Kl. 10.00 – 12.00	Kurs innan lov om offentlege anskaffingar, inkl. kontraktsoppfølging – I møterom «Vestlandet» i 1. etasje i fylkeshuset
Kl. 12.00 – 12.30	Lunsj
Kl. 12.30 – 14.00	Sakshandsaming i møterom 425 Sunnhordland i fylkeshuset
Kl. 14.00 – 14.30	Fylkesrådmannen orienterer om prosjektrekneskap – fylkesveggar
Kl. 14.30 -	Sakshandsaming

Dersom nokon av medlemmene ikkje kan møte og må melde forfall, vert dei bedne om å gjere dette så tidleg som råd er ved å **ringa** til Roald Breistein, tlf. 55 23 94 47/ 975 05 152 eller til Hogne Haktorson, tlf. 55 23 94 53/911 05 982.

Til varamedlemer er denne innkallinga å sjå på som ei orientering. Dersom det vert aktuelt at varamedlemer må møta, vil det bli gjeve nærmare beskjed.

Møteinnkallinga til dette møtet finn du også på denne lenkja:

<http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/Dmb/DmbMeetingDetail?meetingId=772>

Møteboka frå møte i kontrollutvalet 18.12.2017 finn du på denne lenkja:

<http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/Dmb/DmbMeetingDetail?meetingId=648>

På iPad kan møteinnkallinga til dette møtet, og møteprotokollen frå møte 18.12. 2017, lastas ned på ePolitiker og lesast i GoodReader.

Inge Reidar Kallevåg
kontrollutvalsleiar

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift

Kopi: Fylkesrådmann
Fylkesordførar
Revisor

Sakliste

Utvals- saknr	Innhald	Arkiv- saknr	U.Off.
PS 1/18	Godkjenning av innkalling og sakliste		
PS 2/18	Godkjenning av møtebok frå forrige møte		
PS 3/18	Forvaltningsrevisjon innan "Innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular - Del2" - Revisjonsrapport	2016/1940	
PS 4/18	Forvaltningsrevisjon av NDLA - Vedtak i andre fylkeskommunar mv.	2015/2073	
PS 5/18	Ny personvernlov frå 2018 - Status på tilpassing i Hordaland fylkeskommune	2018/596	
PS 6/18	Fylkesrådmannen orienterer om prosjektrekneskap - Fylkesveggar	2016/11221	
PS 7/18	Invitasjon - Selskapskontroll av Vigo IKS - ny plan for gjennomføring	2017/4190	
PS 8/18	Forvaltningsrevisjon innan beredskap på vegnettet - Forslag til prosjektplan	2017/17901	
PS 9/18	Forvaltningsrevisjon innan kulturminneforvaltning - Forslag til prosjektplan	2017/17902	
PS 10/18	Rullering av plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 - 2020 - Forslag til prosjektplan	2015/11179	
PS 11/18	Oppfølging - Forvaltningsrevisjon av rusførebyggande arbeid	2014/24576	
PS 12/18	Forvaltningsrevisjon innan "Arkivering og journalføring" - Status i arbeidet ved Deloitte	2017/13386	
PS 13/18	Referatsaker		
RS 1/18	Skatteinngangen i 2017	2015/12603	
PS 14/18	Eventuelt		

PS 1/18 Godkjenning av innkalling og sakliste

PS 2/18 Godkjenning av møtebok frå forrige møte



Arkivnr: 2016/1940-43

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	3/18	05.02.2018
Fylkestinget		

Forvaltningsrevisjon innan "Forretningsdrift i vidaregåande skular – Del 2" - Revisjonsrapport

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet bestilte 17.11.2016 forvaltningsrevisjon innan «Forretningsdrift i vidaregåande skular» med slikt føremål:

«Føremålet med forvaltningsrevisjonen er å kartlegge omfanget av forretningsdrift i dei vidaregåande skulane i Hordaland, undersøke om forretningsdrifta er innanfor regelverket og om fylkeskommunen har tilfredsstillande system og rutinar for forretningsdrift ved skulane.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål er det formulert følgjande problemstillingar:

- 1. Kva er omfanget av dei vidaregåande skulane i Hordaland si forretningsdrift?**
 - a) Kor mange skular har forretningsdrift?
 - b) Kva varar og tenester blir omsett ved skulane?
 - c) Kor mykje omsette skulane for i rekneskapsåret 2015?
 - d) Korleis er forretningsdrifta organisert ved skulane?

- 2. I kva grad er forretningsdrifta ved vidaregåande skular i samsvar med regelverk, nasjonale føringar og Fylkeskommunen sine retningslinjer?**
 - a) I kva grad er forretningsdrifta ved skulane føremålstenleg organisert med tanke på å sikre betryggande kontroll?
 - b) I kva grad er det etablert tilstrekkeleg med sentrale og lokale system og rutinar for forretningsdrifta ved dei vidaregåande skulane?
 - i. Er det etablert retningslinjer og rutinar for forretningsdrift ved skulane?
 - ii. Er det etablert tiltak for å sikre økonomisk internkontroll slik som rutinar for budsjettering, ordremottak, dokumentasjon, fakturering, bokføring, avgiftsplikt m.v?
 - iii. Er det etablert rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta?

- iv. *Har skulane etablert eit rekneskapsmessig skille mellom skuledrift og forretningsdrift? Er det etablert retningslinjer for å hindre kryss-subsidiering?*
- v. *Kva prinsipp blir lagt til grunn for prising av varer og tenester, og kva omsyn blir tatt knytt til konkurranse med lokalt næringsliv?*
- vi. *I kva grad er det etablert tilstrekkelig system og rutinar som regulerer sal av undervisningstenester både frå skulen og frå lærarane som private aktørar?*

Det går vidare fram at revisjonen har hatt slik avgrensing

«Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle fylkeskommunale skular i Hordaland. Private vidaregåande skular er ikkje omfatta av undersøkinga. Undersøkinga av forretningsdrift ved skulane omfattar ikkje ungdomsbedrifter ved skulane, sidan desse skal registrerast som eigne bedrifter i Brønnøysundregisteret, og ha eige budsjett og rekneskap.»

Drøfting:

Deloitte har no gjort ferdig forvaltningsrevisjon innan «Forretningsdrift i vidaregåande skular – Del 2», revisjonsrapport er levert og ligg ved som vedlegg til saka. Revisjonsrapporten er også send i posten til dei møtande medlemmene i kontrollutvalet. Rapporten har vore send til uttale hjå fylkesrådmannen. Uttalen går fram av vedlegg 1 i rapporten.

Deloitte har i denne forvaltningsrevisjonen nytta dokumentanalyse, intervju, spørjeundersøking og verifiseringsprosessar som metodar. Etter sekretariatet si vurdering har Deloitte levert ein god rapport som er i samsvar med kontrollutvalet si bestilling.

Sekretariatet har likevel merka seg at det er over eit år sidan denne forvaltningsrevisjonen vart bestilt. Det betyr at den er monaleg forseinka i høve den opphavlege fristen som var sett til starten av september 2017. Deloitte har orientert kontrollutvalet ved fleire høve om fleire årsaker til forseinkinga, som dei meiner dei ikkje har hatt herredøme over. Vi vil likevel framheve at det no er stadig oftare at revisjonsrapportar vert forseinka.

Vi har vidare m.a. merka oss at Deloitte også i denne rapporten har laga eit samandrag som går fram av side 3 – 5 som også inneheld anbefalingar og lesarretteiing. Dette er ein fin måte å styrke rapporten på avdi det vert lettare for lesaren å trekke ut essensen i det rapporten omhandlar utan å måtte lese heile. Dessutan er dette heilt i tråd med signal om forbetringar i rapportoppsettet som kontrollutvalet har kome med tidlegare.

Sekretariatet har merka seg at Deloitte m.a. konkluderer slik i samandraget i rapporten:

«Fylkeskommunen har etablert ein definisjon på «oppdragsverksemd» som etter revisjonen si vurdering føreset at det blir gjort skjønsmessige vurderingar, og som dermed medfører risiko for at det blir personavhengig i kva grad rektorane opplever og rapporterer at skulen driv med forretningsdrift/oppdragsverksemd eller ei.»

«Samla sett er det revisjonen si vurdering at det per i dag ikkje er etablert tilstrekkeleg med sentrale og lokale system og rutinar for forretningsdrifta ved skulane, slik at ein sikrar betryggande kontroll på dette området.»

Sekretariatet har vidare merka seg at Deloitte kjem med slike tilrådingar til Hordaland fylkeskommune i punkt 5 Konklusjon og tilrådingar i rapporten:

«Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

- 1) *Etablerer ein tydeleg definisjon av oppdragsverksemd/forretningsdrift, irekna tydeleggjering av forholdet mellom skulane sine lovpålagte oppgåver og oppdragsverksemd, og sikrar at definisjonen blir gjort kjent på skulane.*

- 2) *Utarbeider ei overordna og felles retningsline knytt til forretningsdrift som slår fast prinsipp og forventingar til rektorane knytt til forretningsdrift ved skulane.*
- 3) *Sikrar at rektorane sitt ansvar for økonomistyring i eiga eining går tydeleg fram av delegeringsreglement og/eller andre relevante styringsdokument.*
- 4) *Etablerer, og held ved like, ei oversikt over forretningsdrifta ved dei ulike skulane.*
- 5) *Utarbeider, og/eller reviderer eksisterande retningsliner og rutinar som skal sikre tilstrekkeleg internkontroll knytt til forretningsdrift, irekna:*
 - a) *korleis forretningsdrift skal bli budsjettert*
 - b) *kva oppdrag skulane kan utføre og korleis utvalsprosessen bør bli dokumentert*
 - c) *første fase av oppdragsfakturering som skulen er ansvarleg for*
 - d) *riktig fordeling av kostnader knytt til oppfølging av mva*
 - e) *eit rekneskapsmessig skilje mellom skuledrift og forretningsdrift som sikrar at det ikkje skjer kryss-subsidiering*
 - f) *rutinar for prissetting og kva prissettingsprinsipp som skal bli lagt til grunn av skulane.*
- 6) *Gjennomgår praksisen knytt til forretningsdrift/oppdragsverksemd ved skulane, og vurderer om det er behov for ytterlegare tiltak for å sikre at kryss-subsidiering og ulovleg offentleg støtte ikkje førekjem.»*

Konklusjon:

Kontrollutvalet har eit særskilt ansvar for å følgje opp at fylkestinget sine vedtak i samband med handsaming av rapportar om forvaltningsrevisjon vert følgd opp. Det vert vist til «Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner» § 12 «Oppfølging av forvaltningsrevisjoner» der det står dette:

«Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidlige saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.»

Forslag til innstilling i saksframlegget, byggjer på forslag til tiltak i rapporten, og punkta er sett opp i prioritert rekkefølge. På bakgrunn av dette vert det tilrådd at kontrollutvalet innstiller på at fylkestinget ber fylkesrådmannen syta for å laga ein prioritert handlingsplan til kontrollutvalet som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.

Forslag til innstilling

På bakgrunn av forvaltningsrevisjon innan «Forretningsdrift i vidaregåande skular – Del 2» ber fylkestinget fylkesrådmannen syta for å:

1. Etablere ein tydeleg definisjon av oppdragsverksemd/forretningsdrift, irekna tydeleggjing av forholdet mellom skulane sine lovpålagte oppgåver og oppdragsverksemd, og sikrar at definisjonen blir gjort kjent på skulane.
2. Utarbeide ei overordna og felles retningsline knytt til forretningsdrift som slår fast prinsipp og forventingar til rektorane knytt til forretningsdrift ved skulane.
3. Sikre at rektorane sitt ansvar for økonomistyring i eiga eining går tydeleg fram av delegeringsreglement og/eller andre relevante styringsdokument.
4. Etablere, og halde ved like, ei oversikt over forretningsdrifta ved dei ulike skulane.

5. Utarbeide, og/eller revidere eksisterande retningslinjer og rutinar som skal sikre tilstrekkeleg internkontroll knytt til forretningsdrift, irekna:
 - a) korleis forretningsdrift skal bli budsjettet
 - b) kva oppdrag skulane kan utføre og korleis utvalsprosessen bør bli dokumentert
 - c) første fase av oppdragsfakturering som skulen er ansvarleg for
 - d) riktig fordeling av kostnader knytt til oppfølging av mva
 - e) eit rekneskapsmessig skilje mellom skuledrift og forretningsdrift som sikrar at det ikkje skjer kryss-subsidiering
 - f) rutinar for prissetting og kva prissettingsprinsipp som skal bli lagt til grunn av skulane.
6. Gjennomgå praksisen knytt til forretningsdrift/oppdragsverksemd ved skulane, og vurdere om det er behov for ytterlegare tiltak for å sikre at kryss-subsidiering og ulovleg offentleg støtte ikkje førekjem.
7. Laga ein prioritert handlingsplan til kontrollutvalet innan 15.05.2018 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

1 Forvaltningsrevisjon Forretningsdrift i vidaregåande skular



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Forretningsdrift i vidaregåande skular – Del 2

Januar 2018

«Forvaltningsrevisjon av
forretningsdrift i vidaregåande
skular – Del 2»

Januar 2018

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00

Samandrag

Bakgrunn og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av forretningsdrift i vidaregåande skular i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS144/2016 den 20. desember 2016.

Prosjektet er ein oppfølgingsrevisjon etter forvaltningsrevisjon av innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular i Hordaland, som blei handsama av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune 20. oktober 2016 i sak PS103/2016. Forvaltningsrevisjonen av innkjøp og forretningsdrift viste at nokre av skulane hadde store inntekter på forretningsdrift i konkurranseutsette næringar, og at det i liten grad var etablert retningslinjer for denne drifta. Kontrollutvalet ønskte med denne forvaltningsrevisjonen å undersøke omfanget av forretningsdrift ved dei vidaregåande skulane i Hordaland og om forretningsdrifta er innanfor eventuelle retningslinjer og regelverk på området.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å kartlegge omfanget av forretningsdrift i dei vidaregåande skulane i Hordaland, undersøke om forretningsdrifta er innanfor regelverket og om fylkeskommunen har tilfredsstillande system og rutinar for forretningsdrift ved skulane. I samband med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomgått relevant dokumentasjon frå fylkeskommunen, gjennomført ei spørjeundersøking til alle rektorar i fylket, og det er gjennomført intervju med rektorar og relevante tilsette ved fem utvalte vidaregåande skular. Vidare er det gjennomført intervju med tilsette i opplæringsavdelinga og fylkeskassen i fylkeskommunen.

Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel i rapporten (kapittel 3 og 4) kort oppsummert, og deretter er revisjonen sine tilrådingar lista opp. Avslutningsvis i samandraget er det også ei lesarrettleggning der ein kan finne informasjon om korleis rapporten er bygd opp, og kva som er hovudinnhaldet i dei ulike kapitla.

Omfang av forretningsdrift ved dei vidaregåande skulane

Basert på revisjonen sin definisjon av forretningsdrift går det fram at nesten alle dei vidaregåande skulane i Hordaland har forretningsdrift, men at det er stor variasjon i det økonomiske omfanget og kva type forretningsdrift det er snakk om. Årleg i perioden 2014 til 2016 har skulane totalt tent om lag 58 millionar kroner på den verksemda som er omfatta av revisjonen sin definisjon av forretningsdrift. Undersøkinga viser samtidig at det ikkje er ei felles forståing i fylkeskommunen av kva som er å rekne som forretningsdrift eller oppdragsverksemd. Fylkeskommunen har etablert ein definisjon på «oppdragsverksemd» som etter revisjonen si vurdering føreset at det blir gjort skjønnsmessige vurderingar, og som dermed medfører risiko for at det blir personavhengig i kva grad rektorane opplever og rapporterer at skulen driv med forretningsdrift/oppdragsverksemd eller ei. Definisjonen av oppdragsverksemd inneber at den enkelte skule må vurdere både om varer og tenester som blir selt er i konkurranse med andre aktørar, og om aktiviteten ligg utanfor skulane sine lovpålagte oppgåver.

System og rutinar for forretningsdrift

Revisjonen vurderer det som positivt at fylkesadministrasjonen dei siste åra har tatt fleire grep for å heve den interne kontrollen med rutinebeskrivingar og rettleiarar som er relevante for omsetting av varer og tenester ved skulane, men stiller spørsmål ved at etterleving av fleire av rutinane ikkje blir følgd opp. Enkelte av retningslinjene eller rutinane er heller ikkje tilgjengeleg på fylkeskommunen sitt intranett eller kvalitetsportal. Organiseringa av forretningsdrifta er i liten grad formalisert eller skriftleggjort, verken mellom fylkesadministrasjonen og skulane, eller mellom tilsette på skulane. Fylkeskommunen har ikkje gitt formelle anbefalingar eller signal om korleis skulane bør organisere forretningsdrifta, og det er ikkje stilt krav om at skulane skal utarbeide retningslinjer eller instruksar for forretningsdrifta og medfølgjande

ansvarsdeling. Vidare viser undersøkinga at det er behov for å tydeleggjere kven som har mynde til å avgjere kva oppdrag skulen skal ta på seg, og å etablere ytterlegare rutinar knytt til kontraktsinngåing. Revisjonen registrerer at det er ulik praksis ved skulane når det gjeld å ta oppdrag for tilsette, og vil understreke risikoen dette medfører for uheldig rolleblanding og interessekonflikt.

Det at skular driv med «økonomisk aktivitet», forretningsdrift eller oppdragsverksemd – uavhengig av kva omgrep ein vel å nytte - medfører ein risiko for at det førekjem kryss-subsidiering frå den skjerna verksemda i fylkeskommunen, og aukar dermed også risikoen for ulovleg offentleg støtte. Undersøkinga har ikkje påvist at dette førekjem i dag, men det går fram at eit fleirtal av skulane med forretningsdrift verken hadde sett i verk tiltak for å hindre kryss-subsidiering, reknar ut årleg driftsresultat for oppdragsverksemda, eller hadde etablert rutinar for handtering av overskot/underskot for oppdragsverksemda. Manglande system og rutinar knytt til desse prosessane aukar etter revisjonen si vurdering risikoen for ulovleg kryss-subsidiering. Revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen og den enkelte rektor både har eit bevisst forhold til kva som er å rekne som forretningsdrift eller oppdragsverksemd, og kva retningslinjer og rutinar som er naudsynt for å sikre etterleving av både nasjonale og internasjonalt regelverk. Fordi definisjonen av oppdragsverksemd ikkje er tilstrekkeleg tydeleg eller uttømmande, medfører dette ein risiko for at inntekter og kostnader blir rekneskapsført ulikt på dei ulike skulane, og dermed skjuler eventuell kryss-subsidiering, til tross for at fylkesadministrasjonen har utarbeidd ein rettleiar som gir tydelege føringar for bokføring av kostnader og inntekter frå oppdragsverksemd.

Samla sett er det revisjonen si vurdering at det per i dag ikkje er etablert tilstrekkeleg med sentrale og lokale system og rutinar for forretningsdrifta ved skulane, slik at ein sikrar betryggande kontroll på dette området.

Anbefalingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

- 1) Etablerer ein tydeleg definisjon av oppdragsverksemd/forretningsdrift, irekna tydeleggjering av forholdet mellom skulane sine lovpålagte oppgåver og oppdragsverksemd, og sikrar at definisjonen blir gjort kjent på skulane.
- 2) Utarbeider ei overordna og felles retningsline knytt til forretningsdrift som slår fast prinsipp og forventingar til rektorane knytt til forretningsdrift ved skulane.
- 3) Sikrar at rektorane sitt ansvar for økonomistyring i eiga eining går tydeleg fram av delegeringsreglement og/eller andre relevante styringsdokument.
- 4) Etablerer, og held ved like, ei oversikt over forretningsdrifta ved dei ulike skulane.
- 5) Utarbeider, og/eller reviderer eksisterande retningslinjer og rutinar som skal sikre tilstrekkeleg internkontroll knytt til forretningsdrift, irekna:
 - a) korleis forretningsdrift skal bli budsjettert
 - b) kva oppdrag skulane kan utføre og korleis utvalsprosessen bør bli dokumentert
 - c) første fase av oppdragsfakturering som skulen er ansvarleg for
 - d) riktig fordeling av kostnader knytt til oppfølging av mva
 - e) eit rekneskapsmessig skilje mellom skuledrift og forretningsdrift som sikrar at det ikkje skjer kryss-subsidiering
 - f) rutinar for prissetting og kva prissettingsprinsipp som skal bli lagt til grunn av skulane.
- 6) Gjennomgår praksisen knytt til forretningsdrift/oppdragsverksemd ved skulane, og vurderer om det er behov for ytterlegare tiltak for å sikre at kryss-subsidiering og ulovleg offentleg støtte ikkje førekjem

Lesarrettleiing

Dei ulike kapitla i forvaltningsrevisjonsrapporten har følgjande hovudinnhald:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til forvaltningsrevisjonsrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta i prosjektet, og verifiseringsprosessar som er gjennomført.
- Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og oppsummerer nokre nøkkeltal knyt til skulane i fylket, samt organiseringa av tenesteområdet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *Omfanget av forretningsdrift*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling, med underproblemstillingar. Innleiingsvis blir problemstillingane presentert. Dei tema som blir omhandla i dette kapitlet er kor mange skular som har forretningsdrift, kva varer og tenester som blir omsett ved skulane, kor mykje skulane omsette for i rekneskapsåret 2016 og til slutt korleis forretningsdrifta er organisert ved skulane. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag under eigne underkapittel, og til slutt gir revisjonen si samla vurdering av omfanget av forretningsdrifta ved dei vidaregåande skulane i Hordaland.
- Kapittel 4: I kapittel fire, *Etterleving av regelverk*, svarer revisjonen på andre hovudproblemstilling med underproblemstillingar. Også i dette kapitlet blir problemstillingane og relevante revisjonskriterium presentert innleiingsvis. Tema som blir omhandla i kapittel fire er om forretningsdrifta ved skulane er føremålstenleg organisert med tanke på å sikre betryggande kontroll, og om det er etablert tilstrekkeleg med sentrale og lokale system og rutinar for forretningsdrifta ved skulane. Under sistnemte tema så revisjonen på om skulane hadde retningslinjer og rutinar for forretningsdrift, om det var etablert tiltak for å sikre økonomisk internkontroll, om det var etablert rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta, om det var etablert eit rekneskapsmessig skilje mellom skuledrift og forretningsdrift og retningslinjer for å hindre kryss-subsidiering, kva prinsipp som blir lagt til grunn for prising av varer og tenester, og kva omsyn blir tatt knytt til konkurranse med lokalt næringsliv, samt om det var etablert tilstrekkeleg system og rutinar som regulerer sal av undervisningstenester både frå skulen og frå lærarane som private aktørar. For kvart av desse temaa presenterer revisjonen datagrunnlag og revisjonen si vurdering, under eigne underkapittel.
- Kapittel 5: I kapittel fem, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presentert, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at fylkeskommunen bør setje i verk basert på dei undersøkingar som er gjennomført.
- Vedlegg 1: I vedlegg en går høyringsuttale frå fylkesrådmannen fram.
- Vedlegg 2: I vedlegg to gir revisjonen ein samla presentasjon av dei revisjonskriterium som er lagt til grunn i samband med forvaltningsrevisjonen.
- Vedlegg 3: I vedlegg tre presenterer revisjonen grunnlagsdata som er nytta i forvaltningsrevisjonen. Dette inkluderer skulane som fekk spørjeundersøkinga frå revisjonen, definisjon av forretningsdrift, oversyn over skulane som rapporterer i spørjeundersøkinga at dei ikkje har forretningsdrift og som revisjonen meiner har forretningsdrift, tal på skular som førte inntekt på ulike forretningsdriftsarter i 2014, 2015 og 2016, og eit oversyn over inntekt frå forretningsdrift per skule som er fordelt på ulike arter.
- Vedlegg 4: I vedlegg fire er det ei opplisting av sentrale dokument og litteratur som er lagt til grunn anten som revisjonskriterium eller datagrunnlag, og som det er vist til i rapporten.

Innhold

Samandrag	3
1. Innleiing	9
2. Om tenesteområdet	12
3. Omfanget av forretningsdrift	13
4. Etterleving av regelverk	24
5. Konklusjon og tilrådingar	47
Vedlegg 1: Høyringsuttale	49
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	50
Vedlegg 3: Grunnlagsdata	53
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	63

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Føremål og problemstillingar	9
1.3 Avgrensing	10
1.4 Metode	10
1.5 Revisjonskriterium	11
2. Om tenesteområdet	12
2.1 Organisering	12
2.2 Samansetting av skulane i Hordaland fylkeskommune	12
3. Omfanget av forretningsdrift	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterium	13
3.3 Datagrunnlag	13
3.4 Vurdering	23
4. Etterleving av regelverk	24
4.1 Problemstilling	24
4.2 Revisjonskriterium	24
4.3 Organisering av forretningsdrifta for å sikre betryggande kontroll	26
4.4 Retningsliner og rutinar for forretningsdrift ved skulane	27
4.5 Økonomisk internkontroll	30
4.6 Rekneskapsmessig skilje og kryss-subsidiering	36
4.7 Prising av varer og tenester, og konkurranse med lokalt næringsliv	40
4.8 Handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta	42
4.9 Sal av undervisningstenester	44
5. Konklusjon og tilrådingar	47
Vedlegg 1: Høyringsuttale	49
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	50
Vedlegg 3: Grunnlagsdata	53
Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur	63

Figurar

Figur 1: Organisasjonskart, opplæringsavdelinga Hordaland fylkeskommune	12
Figur 2: Kva typar forretningsdrift har skulen? (N=29)	16
Figur 3: Kva varegrupper omfattar forretningsdrifta ved skulen? (N=18)	16
Figur 4: Kva tenestegrupper omfattar forretningsdrifta ved skulen? (N=18)	17
Figur 5: Kva er kundegruppene for forretningsdrifta ved skulen? (N=26)	18
Figur 6: Kva utdanningsprogram på skulen er involvert i forretningsdrifta? (N=28)	21
Figur 7: Fylkeskommunen har utarbeidd tydelege retningsliner/prosedyrar/rutineskildringar for forretningsdrift ved skulane (N=27)	28
Figur 8: Skulen har utarbeidd egne retningsliner/prosedyrar/rutineskildringar for forretningsdrift (N=25)	29

Figur 9: På kva nivå har skulen etablert årsbudsjett(er)? (N=16)	30
Figur 10: Utsnitt frå fylkeskommunen sin rekneskap for 2016	37
Figur 11: Er det etablert eit rekneskapsmessig skilje mellom forretningsdrift og skuledrift ved skulen? Til dømes ved at forretningsdrifta er ført på eigen ansvarsstad. (N=29)	38
Figur 12: Har skulen sett i verk tiltak for å hindre kryss-subsidiering mellom skuledrift og forretningsdrift (avgiftspliktig)? (N = 28)	39
Figur 13: Kan forretningsdrifta ved skulen vere i konkurranse med lokalt næringsliv? (N = 29)	41
Figur 14: Har skulen etablert rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta? (N = 24)	43
Figur 15: Reknar skulen ut årleg driftsresultat for forretningsdrifta? (N = 27)	43
Figur 16: Det førekjem at lærarar (som private aktørar) nyttar skulane sine lokale og utstyr for å arrangere kurs for betalande eksterne kursdeltakarar/aktørar (N = 29)	44
Figur 17: Det førekjem at skulen arrangerer kurs for betalande eksterne kursdeltakarar/aktørar, der skulen sine lokale og utstyr blir nytta (N = 29)	45

Tabellar

Tabell 1: Tal på skular som førte inntekt på dei respektive kontonamna i 2014, 2015 og 2016	16
Tabell 2: Oversikt over tal på skular som førte inntekt på dei respektive kontonamna i 2014, 2015 og 2016	18
Tabell 3: Kundegruppene som representerer dei største inntektskjeldane	18
Tabell 4: Omsetnad på forretningsdrift per skule i Hordaland for åra 2014-2016	19
Tabell 5: Sum inntektsført på koden «oppdragsverksemd»	20
Tabell 6: Sal av, og inntekt frå, elevarbeid fordelt på utdanningsprogram	22
Tabell 7: Skulane som mottok spørjeundersøkinga	53
Tabell 8: Oversyn over kontonummer og kontonamn som inngår i revisjonen sin definisjon av forretningsdrift i rekneskapen	54
Tabell 9: Skular som opplyste i spørjeundersøkinga at dei ikkje har forretningsdrift men som har ført inntekter i rekneskapet for 2016 som indikerer at dei har forretningsdrift	56
Tabell 10: Fullstendig oversyn over tal på skular på kvar konto/artskode med kontonummer og med rekneskap og budsjett for åra 2014-2016	57
Tabell 11: Skulane sit rekneskap og budsjett innan forretningsdrift for 2016 fordelt på artskategoriar	60

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av forretningsdrift i vidaregåande skular i Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS144/2016 den 20. desember 2016.

Prosjektet er ein oppfølgingsrevisjon etter forvaltningsrevisjon av innkjøp og forretningsdrift i vidaregåande skular i Hordaland, som blei handsama av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune 20. oktober 2016 i sak PS103/2016. Forvaltningsrevisjonen av innkjøp og forretningsdrift viste at nokre av skulane hadde store inntekter på forretningsdrift i konkurranseutsette næringar, og at det i liten grad var etablert retningslinjer for denne drifta. Kontrollutvalet ønskte med denne forvaltningsrevisjonen å undersøke omfanget av forretningsdrift ved dei vidaregåande skulane i Hordaland og om forretningsdrifta er innanfor eventuelle retningslinjer og regelverk på området.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å kartlegge omfanget av forretningsdrift i dei vidaregåande skulane i Hordaland, undersøke om forretningsdrifta er innanfor regelverket og om fylkeskommunen har tilfredsstillande system og rutinar for forretningsdrift ved skulane.

Med bakgrunn i føremålet med forvaltningsrevisjonen er det utarbeidd følgjande problemstillingar:

1. Kva er omfanget av dei vidaregåande skulane i Hordaland si forretningsdrift?

- a) Kor mange skular har forretningsdrift?
- b) Kva varer og tenester blir omsett ved skulane?
- c) Kor mykje omsette skulane for i rekneskapsåret 2016¹?
- d) Korleis er forretningsdrifta organisert ved skulane?

2. I kva grad er forretningsdrifta ved vidaregåande skular i samsvar med regelverk, nasjonale føringar og fylkeskommunen sine retningslinjer?

- a) I kva grad er forretningsdrifta ved skulane føremålstenleg organisert med tanke på å sikre betryggande kontroll?
- b) I kva grad er det etablert tilstrekkeleg med sentrale og lokale system og rutinar for forretningsdrifta ved dei vidaregåande skulane?
 - i) Er det etablert retningslinjer og rutinar for forretningsdrift ved skulane?
 - ii) Er det etablert tiltak for å sikre økonomisk internkontroll slik som rutinar for budsjettering, ordremottak, dokumentasjon, fakturering, bokføring, avgiftsplikt mv.?
 - iii) Er det etablert rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta?
 - iv) Har skulane etablert eit rekneskapsmessig skilje mellom skuledrift og forretningsdrift? Er det etablert retningslinjer for å hindre kryss-subsidiering?
 - v) Kva prinsipp blir lagt til grunn for prising av varer og tenester, og kva omsyn blir tatt knytt til konkurranse med lokalt næringsliv?

¹ Opphavleg problemstilling omfatta omsetnad i rekneskapsåret 2015. Då rekneskapsåret for 2016 blei klar før ferdigstilling av forvaltningsrevisjonsprosjektet, valte revisjonen å oppdatere problemstillinga til å omfatte siste rekneskapsår.

- vi) I kva grad er det etablert tilstrekkeleg med system og rutinar som regulerer sal av undervisningstenester både frå skulen og frå lærarane som private aktørar?

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle fylkeskommunale skular i Hordaland. Private vidaregåande skular er ikkje omfatta av undersøkinga. Undersøkinga av forretningsdrift ved skulane omfattar ikkje ungdomsbedrifter ved skulane, sidan desse skal registrerast som eigne bedrifter i Brønnøysundregisteret, og ha eige budsjett og rekneskap.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet januar til desember 2017.

1.4.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har kartlagt aktuelle rettsreglar, direktiv, offentlege utgreiingar, rettleiingar og vedtak. Desse har blitt nytta som revisjonskriterium i tillegg til å svare på problemstilling 2. Vidare har revisjonen samla inn og analysert informasjon om Hordaland fylkeskommune og om dei fem skulane som blei valt ut som case-skular. Dette omfattar budsjett, rekneskap og ev. retningsliner for kvar skule, samt relevante styringsdokument, retningsliner og vedtak i fylkeskommunen. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Spørjeundersøking

Revisjonen har utarbeidd og sendt ut ei elektronisk spørjeundersøking til rektorane ved alle dei vidaregåande skulane i Hordaland, inkludert dei to fagskulane og Hyssingen produksjonsskule². Dette blei gjort for å hente inn informasjon om forretningsdrifta ved skulane. Revisjonen har nytta spørjeundersøkingsverktøyet Questback i samband med den elektroniske spørjeundersøkinga.

På tidspunkt for gjennomføring av spørjeundersøkinga var dei ordinære vidaregåande skulane i Hordaland organisert som 38 organisatoriske einingar, med ein rektor for kvar av desse einingane. I tillegg var det ein produksjonsskule og to fagskular i fylkeskommunen, med ein leiar for kvar av skulane. Undersøkinga blei difor sendt til ein populasjon på til saman 41 rektorar. Revisjonen fekk 40 svar, noko som utgjer ein svarprosent på nesten 98 %.

1.4.3 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med to personar frå Hordaland fylkeskommune som arbeider med økonomi og oppfølging av skulane knytt til eventuell forretningsdrift. Dette dreier seg om ein leiar i fylkeskassen (økonomi- og organisasjonsavdelinga), og seksjonsleiar for fellestenester i opplæringsavdelinga.

Vidare har revisjonen gjennomført intervju ved fem utvalde vidaregåande skular i Hordaland. Desse skulane er:

- Amalie Skram vidaregåande skule
- Austevoll vidaregåande skule
- Austrheim vidaregåande skule
- Nye Voss vidaregåande skule

² Hyssingen produksjonsskule er for ungdom mellom 16 og 21 år som har slutta eller ikkje har begynt på vidaregåande opplæring i Hordaland. Ungdommen kan vere på Hyssingen i inntil eitt år. Skulen skal skape eit praktisk læringsgrunnlag, som kan gi ungdom lyst, moglegheit og kompetanse til å gjennomføre ei vidaregåande utdanning eller klare seg i arbeidsmarknaden.

- Stord vidaregåande skule

Ved kvar av desse skulane har revisjonen intervjuar rektor og andre leiarar og tilsette med særskild ansvar knytt til forretningsdrifta ved skulen. Det varierer dermed frå skule til skule kven som er intervjuar i tillegg til rektor, men aktuelle personar omfattar assisterande rektor ved dei ulike skulane, avdelingsleiarar og rådgjevarar. Ved kvar av dei fem skulane har revisjonen intervjuar 3-6 personar. Utvalet av skular er gjort på grunnlag av spørjeundersøkinga som kartla kva som er omfanget av forretningsdrift ved skulane per i dag. Basert på kartlegginga blei det vald ut fem skular som representerte variasjon i omfang av forretningsdrift, type forretningsdrift, studieprogram og geografisk plassering.

Til saman er det gjennomført intervju med 21 personar.

1.4.4 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuar for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjuferata som er nytta i rapporten.

Utkast til rapport er sendt til fylkeskommunen for verifisering av datagrunnlaget og høyring. Innspel som blei motteke i samband med verifiseringa, er innarbeidd i rapporten. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale går fram av vedlegg 1 til rapporten.

1.5 Revisjonskriterium

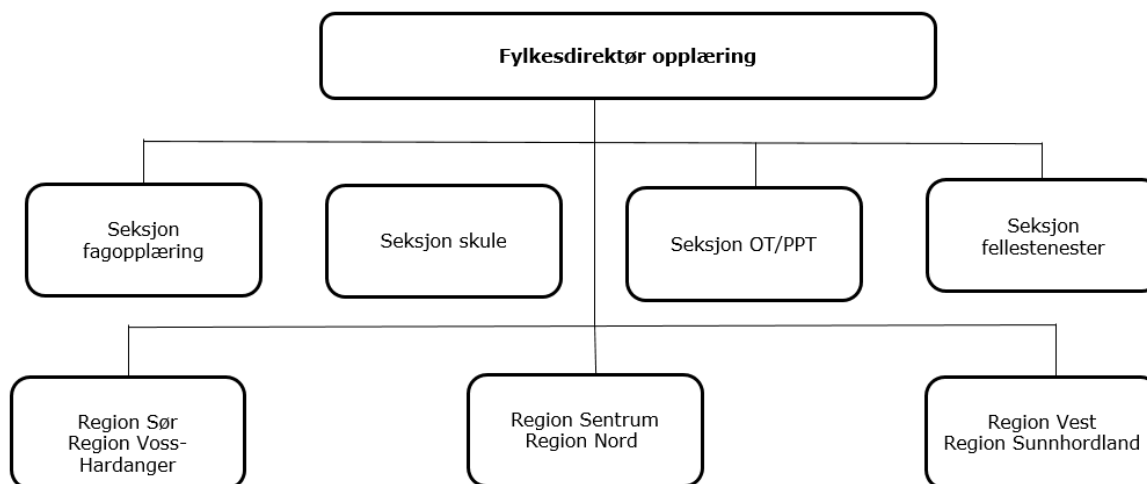
Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå EØS-regelverket om offentleg støtte og tilhøyrande rettleiarar, samt kommunelova og fylkeskommunale retningsliner. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Gjennom vidaregåande skular, fagskular, lærlingordning og vaksenopplæring gir Hordaland fylkeskommune eit tilbod om vidaregåande opplæring i fylket. Nedanfor er ei oversikt over organiseringa av opplæringsavdelinga.

Figur 1: Organisasjonskart, opplæringsavdelinga Hordaland fylkeskommune



Kjelde: www.hordaland.no.

Fylket er delt inn i seks regionar. I opplæringsavdelinga er det tre regionleiarar, kvar med ansvar for to regionar. Regionleiarane er plassert i linja mellom fylkesdirektør for opplæring og rektor ved dei vidaregåande skulane.

2.2 Samansetting av skulane i Hordaland fylkeskommune

Per 1. mars 2017 var dei vidaregåande skulane i Hordaland fylkeskommune organisert i 38 organisatoriske einingar med ein rektor for kvar av desse einingane. I tillegg er det ein produksjonsskule og to fagskular i Hordaland³. I følgje elevtal som revisjonen har fått tilsendt frå fylkeskommunen, var den største skulen skuleåret 2015/2016 Amalie Skram vidaregåande skule med 1041 elevar, medan den minste skulen same skuleår var Hjeltnes vidaregåande skule med 17 elevar.

Dei vidaregåande skulane i Hordaland tilbyr samla sett følgjande ordinære utdanningsprogram⁴:

- Studiespesialiserande (på 26 skular)
- Helse- og oppvekstfag (på 21 skular)
- Teknisk og industriell produksjon (på 19 skular)
- Elektrofag (på 17 skular)
- Bygg- og anleggsteknikk (på 13 skular)
- Service og samferdsel (på 9 skular)
- Restaurant- og matfag (på 7 skular)
- Idrettsfag (på 6 skular)
- Design og handverk (på 5 skular)
- Medium og kommunikasjon (på 5 skular)
- Kunst, design og arkitektur (på 4 skular)
- Musikk, dans og drama (på 4 skular)
- Naturbruk (på 4 skular)

³ Sjølv om produksjonsskule og fagskule ikkje er å rekne som vidaregåande skular, vil revisjonen vidare i rapporten berre nytte omgrepet «vidaregåande skuler» med tilvising til dei 41 skulane i Hordaland.

⁴ Data frå Søkjarhandboka 2017

3. Omfanget av forretningsdrift

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Kva er omfanget av dei vidaregåande skulane i Hordaland si forretningsdrift?

Under dette:

- Kor mange skular har forretningsdrift?
- Kva varer og tenester blir omsett ved skulane?
- Kor mykje omsette skulane for i rekneskapsåret 2016⁵?
- Korleis er forretningsdrifta organisert ved skulane?

3.2 Revisjonskriterium

Det er ikkje utleia revisjonskriterium for dette kapittelet, då problemstillingane er deskriptive. Revisjonen vil likevel gjere ei vurdering til slutt, der vi peiker på eventuelle risikoar og/eller utfordringar knytt til funn i undersøkinga.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Definisjonar og omgrep i fylkeskommunen og i rapporten

Revisjonen har valt å kalle verksemda som blir omtalt i denne revisjonen for «forretningsdrift». Revisjonen sin definisjon på forretningsdrift, som blei presisert i spørjeundersøkinga til rektorane er:

Med "forretningsdrift" meiner revisjonen alle variantar av verksemd som skulen tar betalt for. Forretningsdrift er ofte knytt til yrkesfaglege utdanningsprogram, men kan også førekomme på studiespesialiserande utdanningsprogram, eller på skulen uavhengig av utdanningsprogram.

Døme på forretningsdrift kan vere elevarbeid som skulen tar betalt for, oppdragsverksemd utført av elevar eller tilsette, sal av varer/råvarer, kurs arrangert av skulen eller av lærarar, utleige av lokale, maskinar eller utstyr, med meir.

I lista under går alle inntektskontoar i fylkeskommunen sin artskontoplan som er omfatta av revisjonen sin definisjon av «forretningsdrift» fram:

- | | | |
|---|--|-----------------------------|
| • Andre avgiftspliktige salsinntekter | • Overføring kurs | • Sal av matvarer |
| • Andre sals-, leige- og bonusinntekter | • Reklame-/annonseinntekter | • Sal av mjølk |
| • Billettinntekter | • Sal av bilar, maskiner, teknisk utstyr | • Sal av potteplanter |
| • Eksport | • Sal av bær | • Sal av prydbuskar/tre |
| • Husleige | • Sal av elevarbeid | • Sal av snittblomar |
| • Husleige og anna utleige | • Sal av fisk | • Sal av utplantingsplanter |
| • Inntekt kursverksemd, kommunale | • Sal av fisk gjennom fiskesalslag | • Sal av veksthusgrønsaker |
| • Inntekt kursverksemd, private | • Sal av frilandsgrønsaker | • Sal frå arbeidsverksemd |
| • Inntekt kursverksemd, staten | • Sal av frukt | • Sal frå hagebruk/gartneri |
| • Inntekter frå elevarbeid | • Sal av frukt- og bærplanter | • Sal frå jordbruk |
| • Konsulentoppdrag | • Sal av inventar/utstyr | • Sal frå skog |
| • Leigeinnt. maskiner/transport | • Sal av livdyr og slakt | • Tenester |
| | | • Vidaresal av varer |

⁵ Opphavleg problemstilling av omsetnad i rekneskapsåret 2015. Då rekneskapet for 2016 blei klart ila. revisjonen, valte revisjonen å oppdatere problemstillinga til ferskast data.

Ein gjennomgang av rekneskapen til skulane og intervju med representantar frå opplæringsavdelinga og fylkeskassen, viser at «forretningsdrift» som eit samla omgrep, slik revisjonen har nytta det, ikkje har eksistert i fylkeskommunen. Fylkeskommunen nyttar uttrykket «oppdragsverksemd». I den fylkeskommunale rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskapen» går det fram at «dersom skulen sel varer og/eller tenester i konkurranse med andre aktørar (privat eller offentlege) skal slik aktivitet rekneskapsførast på ansvarsstad 300 [oppdragsverksemd⁶]. Det blir presisert at «dersom aktiviteten ein driv er av kommersiell karakter og ligg utanfor våre lovpålagte oppgåver er det å sjå som oppdragsverksemd».

I samband med verifisering av rapporten får revisjonen følgjande utdjupande informasjon frå Hordaland fylkeskommune om kva som ligg i omgrepet «oppdragsverksemd:(...) Fylkesrådmannen legg til grunn at opplæringsavdelinga har praktisert avgrensinga i tråd med opplæringslova med forskrifter. Dessutan var temaet oppe til drøfting nasjonalt i samband med endringar i privatskolelova. Konklusjonen vart at td. drift av gartneri kan vere innanfor lovens formål dersom det er føremålstjenelig eller nødvendig for at elevane skal kunne nå måla i læreplanen. Sjå sitat under fra Prop 84 L (2014-2015) og økonomiforskrifta til friskulelova §4A:

«Prop 84 L (2014-2015)

Endringer i privatskolelova mv. (nytt navn på loven, nye godkjenningssgrunnlag m.m

Et spørsmål er i hvilken grad skolene kan drive yrkesfaglig virksomhet som en del av den ordinære opplæringen, for eksempel som praktisk opplæring i programfag, prosjekt til fordypning eller som del av opplæringen i Vg3 i skole. Departementet vil i denne sammenheng understreke at skolene selv velger undervisningsmetode, og at virksomhet som er formålstjenelig eller nødvendig for å nå målene i læreplanen, etter gjeldende rett anses som skolevirksomhet. Dette innebærer at for eksempel drift av gartneri kan være tillatt så fremt slik drift er formålstjenelig eller nødvendig for at elevene skal kunne nå målene i læreplanen. Privatskoleloven åpner dessuten for at det i det enkelte tilfelle kan gis tillatelse til tilleggsvirksomhet som er i nær tilknytning til skolevirksomheten og som kun utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Utdanningsdirektoratet har for eksempel gitt tillatelse til drift av gartneri, havbruk og sagbruk som går noe ut over hva som er nødvendig for å nå målene i læreplanen i naturbruk.

Etter departementets vurdering vil tilsvarende gjelde for andre yrkesfag, slik at det for eksempel vil være mulig innenfor gjeldende regelverk å drive restaurantvirksomhet i det omfang som er nødvendig eller formålstjenelig for å nå målene i læreplanen for restaurant- og matfag. Dersom en skole vil drive virksomhet utover dette, må det etter gjeldende regelverk søkes om særskilt tillatelse. Slik tillatelse vil bare kunne gis dersom denne tilleggsvirksomheten utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Omfang av tilleggsvirksomhet er omtalt nærmere i kapittel 13.4.6.»

Revisjonen har gått gjennom rekneskapen til skulane for perioden 2014-2016, og funnet at det på ansvarsstaden «oppdragsverksemd» er ført inntekt på dei følgjande inntektskontoane:

- | | | |
|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| • Andre avgiftspliktige salsinntekt | • Inntekter frå elevarbeid | • Refusjon frå andre (private) |
| • Andre sals- og bonusinntekter | • Internsal | • Refusjon frå kommunar |
| • Eigenbetaling elev/pasient | • Kompensert mva. | • Refusjon fødselspengar |
| • Eksamensgebyr | • Konsulentoppdrag | • Refusjon sjukeløn |
| • Fordelte inntekter | • Kopipengar, bet.for vitnemål | • Sal av bilar, maskiner, tekn |
| • Gebyr | • Matsservering i elevkantine | • Sal av bøker, publikasjonar |
| • Husleige | • Overføring frå kommunar | • Sal av elevarbeid |
| • Inntekt kursverksemd, kommunen | • Refusjon feriepengar av føds | • Sal av matvarer |
| • Inntekt kursverksemd, privat | • Refusjon feriepengar av sjuk | • Tenester |
| • Inntekt kursverksemd, staten | • Refusjon fra NAV | |
| | • Refusjon fra staten | |

⁶ Fylkeskommunen har ein ansvarsstad som heiter «oppdragsverksemd» og ein som heiter «oppdragsverksemd Austevoll». Når revisjonen omtaler oppdragsverksemd vidare i rapporten vil dette omhandle begge ansvarsstadene.

Som det går fram av definisjonane over, utelukkar ikkje revisjonen sin definisjon av «forretningsdrift» aktivitetar som er knytt til opplæringsverksemda ved skulane. Av fylkeskommunen si skildring av «oppdragsverksemd» på den andre sida, går det fram at dette er aktivitetar som ligg utanfor fylkeskommunen sine lovpålagte oppgåver. Samtidig føreligg det ikkje ein eintydig definisjon av kva som er å rekne som aktivitet innanfor eller utanfor fylkeskommunen sine lovpålagte oppgåver, ut over den som er referert over.

3.3.2 Tal på skular med forretningsdrift

Hordaland fylkeskommune har ikkje ei samla oversikt over kva skular som har forretningsdrift, kva omfang forretningsdrifta har, og kva varer og tenester som blir seld ved dei ulike skulane. I november 2014 sendte opplæringsavdelinga ein e-post til alle skulane som fører inntekt på ansvarsstad 300 «oppdragsverksemd» for å få klarlagt kva type oppdragsverksemd skulen driv. Revisjonen får opplyst i intervju at dette var ei eingongskartlegging på grunn av eit prosjekt i fylkeskassen knytt til mva-regelverket. På spørsmål om kva som blei resultatet av kartlegginga får revisjonen opplyst at det blei sendt eit brev til skulane i februar 2015 som synleggjorde endringar i regelverket og kva endringane medførte. Så vidt revisjonen har forstått blei det ikkje utarbeidd ei samla oversikt over oppdragsverksemda ved skulane.

For å få oversikt over kva skular som har forretningsdrift, fekk rektorane i spørjeundersøkinga spørsmål om skulen har forretningsdrift. Det blei i undersøkinga presisert kva revisjonen meinte med «forretningsdrift», ref. delkapittel 3.3.1 over. 29 av dei 40 rektorane som svarte på undersøkinga, svarte at skulen har forretningsdrift. Rektorane som svarte at skulen ikkje hadde forretningsdrift, blei automatisk dirigert til slutten av spørjeundersøkinga, og er difor ikkje inkludert i resterande data frå spørjeundersøkinga.

Revisjonen har i tillegg til å kartleggje omfang av forretningsdrift gjennom spørjeundersøkinga, gått gjennom skulane sine driftsrekneskap for 2014, 2015 og 2016 for å kontrollere kva skular som har ført inntekt på artskodar som indikerer forretningsdrift.⁷ Ved gjennomgang av driftsrekneskapen for 2016, fann revisjonen at ti av dei elleve skulane som i undersøkinga svarte at skulen ikkje hadde forretningsdrift, har ført inntekt på minst ein av artskodane som indikerer forretningsdrift. Dei ti skulane kjem i rekneskapsgjennomgangen i tillegg til dei 29 som også i spørjeundersøkinga svarte at skulen har forretningsdrift.⁸

Gjennom intervju på ein av dei fem utvalde skulane kom det fram at skulen ikkje tolka oppdragsverksemd på yrkesfaglege utdanningsprogram som ein del av forretningsdrifta, til tross for at skulen tok på seg betalte oppdrag for eksterne kundar.

3.3.3 Varer og tenester som blir omsett ved skulane

Det er stor variasjon i kva varer og tenester som blir omsett ved skulane. I figuren under er ei overordna oversikt over dei ulike typene forretningsdrift som rektorane oppgir i spørjeundersøkinga at dei har ved sin skule. I kategorien «anna forretningsdrift» spesifiserer rektorane følgjande: elevbetaling for forbruksmateriell, elevbedrift, sal av kurs, fagprøver, fiskeri, gardsdrift og gardsbutikk, kantinedrift, og husleige.

⁷ Artskodane, og revisjonen sin definisjon av forretningsdrift, går fram av vedlegg 3 til rapporten.

⁸ Tal på skular i rekneskapen avheng av korleis skulane har vore organisert. Her sikter revisjonen til tal skular som går fram av rekneskapen til Hordaland Fylkeskommune i dei respektive åra. Då det har vore fleire organisatoriske endringar som samanslåingar i perioden, vil det ikkje vere fullt samsvar mellom tal på skular som har forretningsdrift kvart år. I driftsrekneskapen for 2015 går det fram at 42 skular hadde forretningsdrift slik revisjonen har definert dette over, og tilsvarende var det 44 skular i 2014.

Figur 2: Kva typar forretningsdrift har skulen? (N=29)

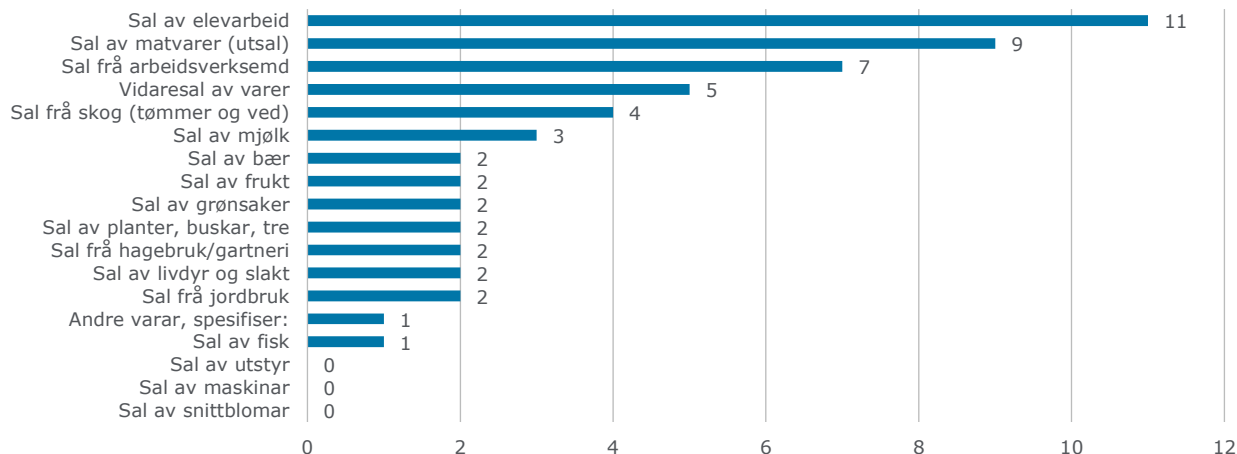


Som figuren over viser, kan forretningsdrift omfatte både sal av varer og tenester. Nedanfor vil vi først gå nærare inn på ulike varegrupper som er omfatta av forretningsdrifta ved skulane, og deretter ulike tenestegrupper som er omfatta av forretningsdrifta.

Varegrupper

Rektorane som svarte at skulen driv med sal av varer produsert av elevar, vidaresal av varer produsert av andre (kjøpt inn for vidaresal), eller anna forretningsdrift på spørsmålet som går fram av figur 2 over, fekk oppfølgingsspørsmål om kva varegrupper forretningsdrifta ved skulen omfattar. Varegruppene presentert i undersøkinga er henta frå artskontoplanen til Hordaland fylkeskommune, som skulane nyttar i si rekneskapsføring. I figur 3 under, går svara frå undersøkinga fram.

Figur 3: Kva varegrupper omfattar forretningsdrifta ved skulen? (N=18)



Basert på ein gjennomgang av driftsrekneskapa til alle skulane, har revisjonen utarbeidd Tabell 1 for å vise kor mange skular som registrerte inntekt på dei ulike varegruppene i 2014, 2015 og 2016.

Tabell 1: Tal på skular som førte inntekt på dei respektive kontonamna i 2014, 2015 og 2016

Kontonamn /art	2014		2015		2016	
	Rekneskap	Tal skular	Rekneskap	Tal skular	Rekneskap	Tal skular
Sal av matvarer	458 146	19	246 772	17	215 520	6
Sal av inventar/utstyr	287 589	11	72 941	10	29 390	2
Sal av bilar, maskiner, tekn	252 500	7	76 000	6	0	0

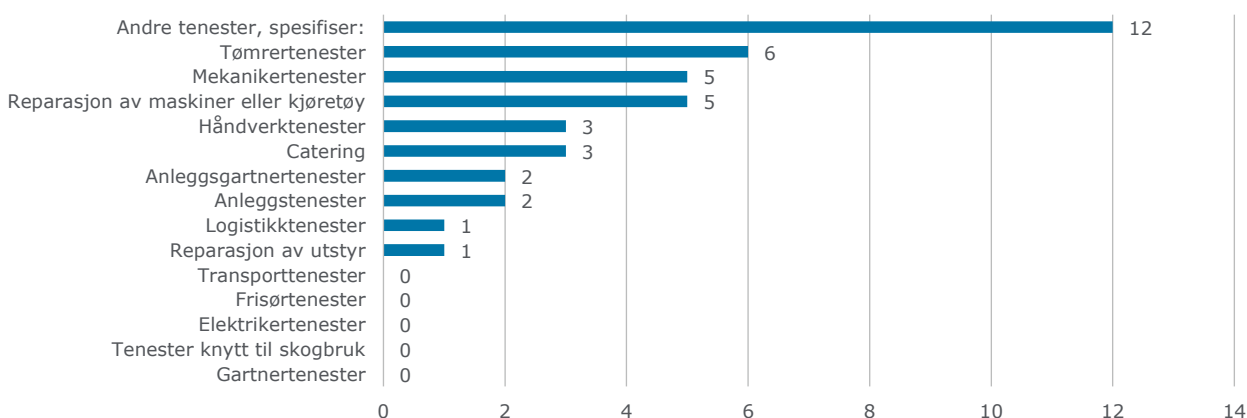
Sal av elevarbeid ⁹	1 115 206	7	1 053 073	6	721 093	9
Vidaresal av varer	416 683	6	100 066	3	267 148	3
Sal av livdyr og slakt	1 594 054	2	2 321 611	2	2 196 631	3
Sal av mjølk	2 067 440	2	2 416 643	2	2 396 587	3
Sal frå hagebruk/gartneri	5 104 623	3	4 242 924	3	5 102 453	1
Sal frå jordbruk	277 762	1	353 247	2	273 733	3
Sal av fisk / fiskesalslag	1 211 535	2	2 440 411	2	3 175 106	2
Sal frå skog	845 001	2	208 954	2	293 214	2
Sal av frukt	188 928	1	74 895	1	44 172	1
Sal av prydbuskar/tre	200 844	1	106 835	1	86 077	1
Sal av frukt- og bærplanter	266 189	1	220 015	1	172 908	1
Eksport	0	0	98 308	1	366 640	1
Sal av utplantingsplanter	1 513 681	1	1 792 543	1	1 656 392	1
Sal av bær	7 607	1	9 921	1	0	0
SUM	15 807 788		15 835 159		16 997 064	

Som det går fram av tabellen over har tal på skular som har selt bilar, maskinar, inventar eller utstyr blitt vesentleg redusert frå 2014 og 2015 til 2016. Tal på skular som sel matvarar har også gått ned, frå høvesvis 19 og 17 skular i 2014 og 2015, til 6 skular i 2016. Inntekta frå sal av fisk/fiskeslag har auka dei siste tre åra, medan inntekta frå sal av skog har gått frå over kr 800.000 til i underkant av kr 300.000.

Tenester

«Sal av tenester» på skulane omfattar til dømes utleige av lokale, utstyr eller maskinar, sal av kurs, sal av diverse tenester eller anna forretningsdrift. Dei rektorane som svara (ref. Figur 2) at skulen driv med sal av tenester, blei deretter spurt kva tenestegrupper forretningsdrifta ved skulen omfattar meir spesifikt. Svara går fram av Figur 4 under. Som figuren viser er det mange av rektorane som svara «andre tenester». Dette omfattar mellom anna: kantine, husleige, fiskeri/båt, sal av kurs, sykkelverkstad, produksjon av film, undervisnings- og rettleiingsteneste, smedhandtverk frå elevarbeid, samt vask av og dekkskift av bilar.

Figur 4: Kva tenestegrupper omfattar forretningsdrifta ved skulen? (N=18)



Basert på ein gjennomgang av driftsrekneskapan til alle skulane, har revisjonen utarbeidd ein tabell for å illustrere kor mange skular som registrerte inntekt på dei ulike tenestegruppene i høvesvis 2014, 2015 og 2016. Sjå tabellen nedanfor.

⁹ Det kan bli ført inntekt frå sal av både varer og tenester utført av elevar på artskoden «sal av elevarbeid».

Tabell 2: Oversikt over tal på skular som førte inntekt på dei respektive kontonamna i 2014, 2015 og 2016

Kontonamn	2014		2015		2016	
	Rekneskap	Tal skular	Rekneskap	Tal skular	Rekneskap	Tal skular
Husleige	7 005 592	37	7 652 205	35	6 933 396	31
Inntekter frå elevarbeid	2 722 727	18	2 504 401	20	2 064 088	19
Inntekt kursverksemd, privat	12 549 212	16	11 569 019	14	7 997 290	10
Inntekt kursverksemd, kommune	1 347 797	12	1 756 529	5	1 146 182	4
Inntekt kursverksemd, staten	15 505 466	8	15 186 504	8	18 405 166	7
Billettinntekter	324 956	3	149 125	5	426 661	4
Konsulentoppdrag	256 495	5	225 271	4	235 233	6
Leigeinnt. Maskiner/transport	9 512	3	14 640	2	38 581	4
Tenester	458 598	3	523 483	2	475 304	3
Overføring kurs	0	0	67 500	1	51 750	1
SUM	40 180 355		39 648 677		37 773 651	

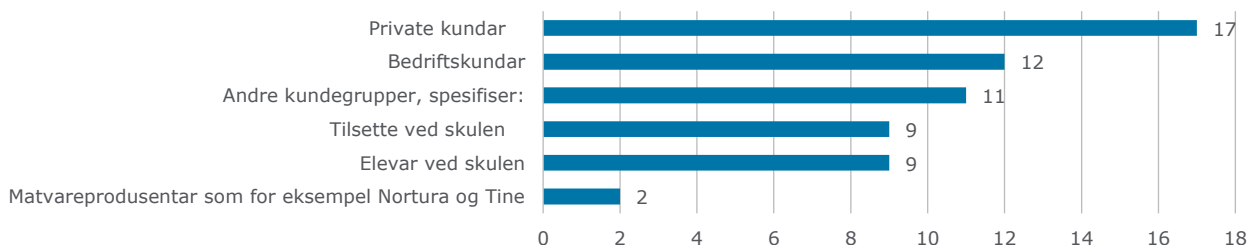
I tillegg til varene og tenestene som går fram av tabellen over, var det totalt 42 ulike skular som i same periode (2014-2016) førte inntekt på konto for «andre sals- og bonusinntekter» og tre skular som førte inntekt på konto for «andre avgiftspliktige salsinntekter».

Det går fram gjennom intervju på dei fem skulane at fleire av tenestene som blir seld ved skulane ikkje involverer elevane ved skulen. Til dømes blir kursverksemda og all type utleige i hovudsak gjennomført utan involvering av elevane. I nokre av tilfella er kursa som blir tilbode eit direkte resultat av at skulen har investert i naudsynt utstyr i samband med ordinært undervisningstilbod til elevane ved skulen (til dømes Restricted Operator's Certificate kurs – betjening av radioutstyr), medan andre kurs er satsingsområde som ikkje har samband med det ordinære undervisningstilbodet ved skulen (til dømes taubanekurs).

Kundegrupper

I spørjeundersøkinga er det også stilt spørsmål om kundegrupper, og av Figur 5 går det fram kva kundegrupper skulane har. Flest rektorar nemner kundegruppene «private kundar» og «bedriftskundar». Dei rektorane som svara «andre kundegrupper» viste til: NAV, kommunar, fylkeskommunen, offentlig verksemd, frivillige organisasjonar, høgskule, barnehage og barneskule.

Figur 5: Kva er kundegruppene for forretningsdrifta ved skulen? (N=26)



Skulane blei deretter spurt «kva kundar representerer dei største inntektene for skulen?», under dette skulen si største og nest største inntektskjelde. Svara går fram av Tabell 3 nedanfor.

Tabell 3: Kundegruppene som representerer dei største inntektskjeldane

Kundegrupper	Største inntektskjelde	Nest største inntektskjelde
Bedriftskundar	Ni skular	To skular

Private kundar	Sju skular	Seks skular
Andre kundegrupper	Sju skular	Tre skular
Elevar	Fire skular	To skular
Tilsette ved skulen	Ein skule	Fire skular
Matvareprodusentar som til dømes Nortura og Tine	Ein skule	Ingen skular

3.3.4 Omsetnad ved skulane i rekneskapsåret 2016

Rekneskap for forretningsdrifta ved skulane for åra 2014, 2015 og 2016 går fram av tabell 4 under. Beløpa er henta frå driftsrekneskapen til fylkeskommunen der revisjonen har valt ut artskodar som kan dreie seg om forretningsdrift (ref. Tabell 8 i vedlegg 3). Beløpa indikerer kva skulane har av omsetnad på forretningsdrift, jf. revisjonen sin definisjon av forretningsdrift i delkapittel 3.3.1.

Tabell 4: Omsetnad på forretningsdrift per skule i Hordaland for åra 2014-2016

Skulenamn	Rekneskap 2014	Rekneskap 2015	Rekneskap 2016	SUM
Stord vidaregåande skule	10 862 416	8 821 616	12 198 497	31 882 529
Stend vidaregåande skule	8 902 112	9 017 218	9 867 253	27 786 583
Bergen maritime videregående skole	8 385 503	5 855 560	4 077 141	18 318 204
Austevoll vidaregåande skule	2 672 801	7 155 651	4 911 116	14 739 568
Hjeltnes vidaregåande skule	5 128 451	5 077 108	4 203 090	14 408 649
Voss Jordbruksskole	4 562 020	4 514 923	2 840 777	11 917 720
Os vidaregåande skule	3 222 197	2 310 633	4 997 731	10 530 561
Amalie Skram videregående skole	785 754	4 817 200	3 235 138	8 838 092
Årstad videregående skole	1 417 974	2 742 075	1 860 782	6 020 831
Fusa vidaregåande skule	889 666	834 551	1 215 650	2 939 867
Voss vidaregåande skule	1 084 156	1 229 786	592 887	2 906 829
Bergens handlegymnasium	2 417 297	0	0	2 417 297
Nye Voss vidaregåande skule	0	0	2 311 596	2 311 596
Bergens Tekniske fagskole	1 302 175	472 938	399 668	2 174 781
Knarvik vidaregåande skule	600 267	838 382	676 747	2 115 396
Kvinnherad vidaregåande skule	1 061 535	617 713	242 348	1 921 596
Lønborg videregående skole	875 887	482 650	24 169	1 382 706
Rubbestadnes vidaregåande skule	411 028	314 200	350 019	1 075 247
Slåtthaug videregående skole	278 810	385 140	353 677	1 017 627
Bergen Katedralskole	242 942	395 288	274 632	912 862
Askøy videregående skole	291 845	285 480	245 270	822 595
Bjergvin videregående skole	714 821	0	0	714 821
Voss gymnas	163 924	114 030	364 025	641 979
Norheimsund vidaregåande skule	182 873	239 110	217 780	639 763
Arna videregående skule	140 301	201 750	176 966	519 017
Laksevåg videregående skole	367 253	80 624	54 605	502 482
Sandsli videregående skole	188 148	129 632	132 686	450 466
Åsane videregående skole	46 397	197 946	155 208	399 551
Langhaugen videregående skole	132 150	111 012	114 263	357 425
Austrheim vidaregåande skule	76 360	190 134	82 485	348 979
Etne vidaregåande skule	170 735	42 908	117 017	330 660
Tertnes videregående skole	58 460	110 051	88 189	256 700

Skulenamn	Rekneskap 2014	Rekneskap 2015	Rekneskap 2016	SUM
Fana Gymnas	63 865	85 430	73 870	223 165
Osterøy vidaregåande skule	74 507	83 347	62 337	220 191
Fitjar vidaregåande skule	77 375	53 886	75 610	206 871
Øystese gymnas	82 966	45 660	67 072	195 698
Odda vidaregåande skule	177 798	2 500	4 000	184 298
Rogne vidaregåande skule	140 746	26 660	7 820	175 226
Olsvikåsen vidaregåande skole	77 747	37 020	40 970	155 737
Voss husflidskule	46 400	35 875	27 950	110 225
U. Phil vidaregåande skole	43 005	33 170	24 900	101 075
Os gymnas	15 200	25 850	4 295	45 345
Nordahl Grieg vidaregåande skole	0	23 300	12 698	35 998
Bømlo vidaregåande skule	14 755	7 690	7 700	30 145
Sotra vidaregåande skule	19 500	3 000	0	22 500
Fyllingsdalen vidaregåande skole	0	0	4 000	4 000
Tanks vidaregåande skole	1 149	0	0	1 149
SUM	58 471 271	58 048 697	56 794 634	173 314 602

Som det gjekk fram i delkapittel 3.3.1 har fylkeskommunen bedt skulane som sel varer og/eller tenester i konkurranse med andre aktørar (privat eller offentlege) om å føre inntekta frå denne verksemda på koden «oppdragsverksemd». I perioden 2014-2016 går følgjande resultat per skule fram av rekneskapen til fylkeskommunen:

Tabell 5: Sum inntektsført på koden «oppdragsverksemd»

Skuler	2014	2015	2016	SUM	Sum basert på revisjonen sin definisjon av forretningsdrift
Stord vidaregåande skule	9 241 493	7 371 139	11 222 937	27 835 569	31 882 529
Os vidaregåande skule	3 197 362	2 701 350	4 971 483	10 870 195	10 530 561
Bergen maritime vidaregåande skole	5 392 016	2 729 072	2 726 668	10 847 756	18 318 204
Åsane vidaregåande skole	3 755 650	2 999 449	3 967 391	10 722 490	399 551
Austevoll vidaregåande skule	1 326 404	4 849 280	1 810 465	7 986 149	14 739 568
Bergens Tekniske fagskole	3 293 535	2 240 942	2 222 623	7 757 100	2 174 781
Laksevåg vidaregåande skole	2 311 028	2 027 647	2 537 734	6 876 409	8 838 092
Amalie Skram vidaregåande skole	739 124	4 000 257	2 467 973	6 468 230	502 482
Årstad vidaregåande skole	545 837	1 581 307	965 099	3 092 243	6 020 831
Bergen Handelsgym	2 331 134	0	0	2 331 134	2 417 297
Hjeltnes vidaregåande skule	353 400	360 702	928 589	1 642 691	14 408 649
Lønborg vidaregåande skole	920 710	453 565	0	1 374 275	1 382 706
Askøy vidaregåande skole	210 000	220 000	227 500	657 500	822 595
Björgvin vidaregåande skole	613 145	0	0	613 145	714 821
Stend vidaregåande skule	145 600	89 778	159 675	395 053	27 786 583
Odda vidaregåande skule	174 675	142 129	51 623	368 427	184 298
Voss Jordbruksskole	196 220	126 318	34 143	356 681	11 917 720
Rubbestadnes vidaregåande skule	103 000	76 331	80 450	259 781	1 075 247
Sandsli vidaregåande skole	38 833	18 886	37 852	95 571	450 466

Nye Voss vidaregåande skule	0	0	68 098	68 098	2 311 596
Bømlo vidaregåande skule	0	0	37 754	37 754	30 145
Knarvik vidaregåande skule	-37 728	0	0	-37 728	348 979
SUM	34 851 438	31 988 152	34 518 057	101 357 647	159 373 097

Som det går fram av tabellen over gir dei ulike definisjonane av forretningsdrift store variasjonar i kva omsetnaden per skule har vore. Dei største postane i rekneskapen til fylkeskommunen basert på konteringar på ansvarsstaden «oppdragsverksemd» er inntekt frå kursverksemd frå staten og private, samt refusjonar frå NAV, staten og kommunar. Desse største postane utgjør til saman i overkant av 94 millionar kroner av 101 millionar kroner, og av desse er i overkant av 25 millionar kroner refusjonar. Refusjonane inngår ikkje i revisjonen sine tal for forretningsdrift.

I spørjeundersøkinga var det 24 rektorar som svara på spørsmål om kva som var samla omsetnad for forretningsdrifta ved skulen i 2016. 22 av desse rektorane svara med eit tal i spennet frå kr 5.000 til kr 10.500.000, med varierende presisjonsnivå. I tillegg var det ein skule som blei etablert i januar 2017, og éin skule som informerte om at forretningsdrifta ved skulen var organisert som ungdomsbedrift. Svara frå spørjeundersøkinga summerer seg til ein omsetnad i 2016 på i underkant av kr 56.500.000.

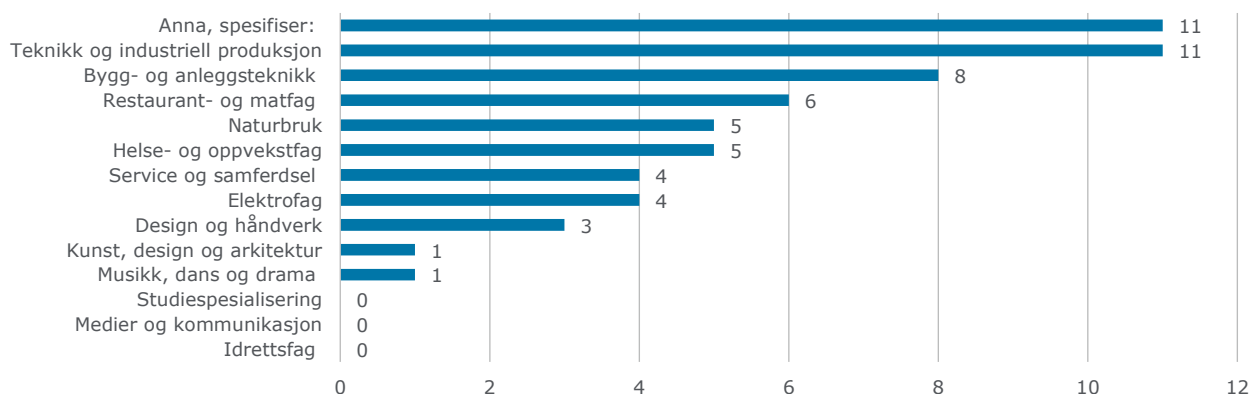
Som det gjekk fram av tabell 1 og 2 i delkapittel 3.3.3 er det to ulike artskontoar som skulane kan føre inntekt knytt til sal av elevane sitt arbeid på. Dette er «sal av elevarbeid» i tabell 1 og «inntekt frå elevarbeid» i tabell 2. Koden «sal av elevarbeid» skal bli nytta for omsetnad innanfor avgiftsområdet, medan «inntekt frå elevarbeid» er utanfor avgiftsområdet og innanfor kompensasjonsområdet. I 2016 blei det ført om lag kr 700.000 på «sal av elevarbeid» og i overkant av 2 millionar kroner på «inntekt frå elevarbeid». Det vil si at det til saman blei omsett elevarbeid for i overkant av 2,7 millionar kroner.

Fylkeskommunen sine totale driftsinntekter med tilskot for 2015 var i overkant av 8600 millionar kroner. Dermed utgjør forretningsdrifta i skulane i underkant av 0,7% av driftsinntektene til fylkeskommunen.

3.3.5 Organisering av forretningsdrifta ved skulane

Fleire av utdanningsprogramma i dei vidaregåande skulane har forretningsdrift. I spørjeundersøkinga opplyser rektorane om kva utdanningsprogram som er involvert i forretningsdrifta. Rektorane sine svar går fram av figuren under.

Figur 6: Kva utdanningsprogram på skulen er involvert i forretningsdrifta? (N=28)



Fleire av rektorane svarer «anna» på spørsmålet om kva utdanningsprogram som er involvert i forretningsdrifta ved skulen. Dei viser mellom anna til forretningsdrift som ikkje er knytt til spesifikke utdanningsprogram, slik som arbeidsmarknadskurs, kantinedrift, eller utleige av rom, lokale eller gymsal. Ut over dette er det teknikk og industriell produksjon som er det utdanningsprogrammet som i størst grad er involvert i forretningsdrift.

Som omtalt over er kodane «sal av elevarbeid» og «inntekt frå elevarbeid» nytta for å føre inntekt knytt til sal av elevane sitt arbeid. Revisjonen har undersøkt rekneskapen til skulane for å synleggjere på kva utdanningsprogram (ansvarsstad) det er ført slik inntekt. Resultatet går fram av tabellen under:

Tabell 6: Sal av, og inntekt frå, elevarbeid fordelt på utdanningsprogram

Utdanningsprogram	2016	2015	2014	SUM
Bygg- og anleggsteknikk	705 191	1 168 049	533 054	2 406 294
Design og håndverksfag	182 995	205 019	197 890	585 904
Elektrofag	0	57 188	51 272	108 460
Gardsdrift	800	0	15 000	15 800
Helse- og sosialfag	84 118	108 251	77 970	270 339
Idrettsfag	92 362	53 975	31 764	178 101
Landslinjer	17 068	199 177	93 537	309 782
Merkantil forvaltning	772	39 855	1 500	42 127
Musikk, dans og drama	500	0	0	500
Naturbruk	176 362	61 411	56 970	294 743
Oppdragsverksemd	28 083	6 960	0	35 043
Restaurant og matfag	412 454	401 598	231 421	1 045 473
Service og samferdsel	0	0	22 550	22 550
Spes.undervisning og særsk.til	717 302	832 019	1 026 405	1 743 707
Studiespesialisering	78 900	0	67 400	146 300
Teknikk og industriell produksjon	291 574	417 306	530 038	1 238 918
Undervisning	87 740	68 550	0	156 290
SUM	2 876 221	2 787 339	2 936 771	8 600 331

I spørjeundersøkinga er det fleire rektorar som viser til at dei nyttar ungdomsbedrift som organiseringsform av forretningsdrifta som elevane er involvert i. Dette er organisert utanfor skulen sin rekneskap.

I spørjeundersøkinga blei rektorane bedt om å skildre kort korleis forretningsdrifta ved skulen er organisert, mellom anna korleis ansvar og oppgåver er fordelt. Svara viser at det er stor variasjon i korleis forretningsdrifta er organisert ved skulane og kven som er involvert i forretningsdrifta. Noko forretningsdrift inngår som ein del av opplæringa for elevane, i form av praktiske oppgåver elevane skal utføre. Dei som er intervjuet ved skulane presiserer at forretningsverksemd er noko skulen gjer for å gi elevane best mogleg praktisk opplæring, og ikkje noko som skulane primært skal tene pengar på. Samtidig viser undersøkinga at det også er forretningsdrift ved skulane som ikkje er direkte knytt til opplæringa, men som er retta mot behov i næringslivet eller i det offentlege, slik som til dømes ulike typar kurs. Til dømes blir det opplyst at ein av skulane arrangerer taubanekurs. Ingen av utdanningsprogramma ved skulen driv med taubane, det er ikkje relevant for undervisninga ved skulen, og elevane er ikkje involvert i kursverksemda.

Vidare går det fram av intervju at fleire av skulane som tilbyr kurs, anten til NAV eller andre, ofte engasjerer kurshaldarar på oppdrag for å gjennomføre det særskilte kurset. Samtidig blir det presisert at også fast tilsette ved skulane i nokre tilfelle er involvert som kurshaldarar. På nokre skuler er relevante lærarar sin stillingsbrøk delt mellom ordinær undervisning og kurs, medan på andre skuler blir dei tatt ut av ordinær undervisning når det er satt opp eit kurs på skulen og det er høve til slik omprioritering. Nokre av skulane påpeiker at dei har eigne avdelingsleiarar og avdelingar der oppdragsverksemda organisatorisk er plassert. Til dømes opplæringssenteret på Stord vidaregåande skule kor all kursverksemd ved skulen er organisert. Her er det eigne tilsette som berre arbeider med oppgåver som kjem inn under forretningsdrifta ved skulen. Også ved enkelte andre skular er det tilsette som ikkje er direkte involvert i skuledrifta, til dømes tilsette ved skulegard eller innleigde kurshaldarar.

Gjennom spørjeundersøkinga og intervju blir det opplyst om korleis ansvar og oppgåver knytt til forretningsdrift er fordelt mellom ulike tilsette ved skulane. I hovudsak blir det vist til at avdelingsleiarar og faglærarar har ei sentral rolle i forretningsdrifta ved skulen. Til dømes er det gjerne ein avdelingsleiar som er ansvarleg for kursverksemda ved skulen. Vidare går det fram av intervju at det også er avdelingsleiar som er ansvarleg for oppdragsverksemd som blir gjennomført som del av opplæringa til elevane, men at det ofte er faglærar eller fagansvarleg som står for den praktiske gjennomføringa/oppfølginga av elevarbeid som byggjeoppdrag eller reparasjon av køyretøy, irekna berekning av pris, utarbeiding av fakturagrunnlag og kontakt med kunden. Gjennom intervju på dei fem skulane går det fram at avdelingsleiar skal bli involvert før ein forpliktar skulen til å gjennomføre eit oppdrag for ei kunde. Dette er likevel ikkje nedfelt i skriftlege rutinar eller retningslinjer.

Vidare går det fram av intervju at det ofte er merkantilt tilsette eller administrasjonsleiar som har ansvar for utleige av lokale, utarbeiding av fakturagrunnlag, samt budsjett og rekneskap for forretningsdrifta.

3.4 Vurdering

Revisjonen registrerer at ikkje alle rektorane har eit bevisst forhold til kva som er å rekne som «oppdragsverksemd» eller «forretningsdrift», og i kva grad skulen har dette. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande. For at rektor som leiar for skulen skal kunne sikre at reglar og retningslinjer på området blir følgt, meiner revisjonen det er sentralt at rektor er bevisst kva verksemd skulen har som kan reknast som forretningsdrift/oppdragsverksemd, og kva inntekter til skulen som er knytt til denne verksemda. Manglande oversikt medfører ein risiko for at reglar og retningslinjer ikkje blir følgt.

Definisjonen av oppdragsverksemd som fylkeskommunen har lagt opp til gjer det naudsynt for skulane å vurdere både om varer og tenester som blir selt er i konkurranse med andre aktørar, og om aktiviteten ligg utanfor skulane sine lovpålagte oppgåver. Revisjonen ser fleire døme der skiljet mellom kva aktivitet som er innanfor og utanfor lovpålagte oppgåver blir utydeleg. Det kan difor i mange tilfelle ligge skjønsmessige vurderingar til grunn for om ein skule rekneskapsfører ein aktivitet som oppdragsverksemd eller ikkje, og det er risiko for at vurderingane ikkje er like frå skule til skule. Etter revisjonen si vurdering er det dermed risiko for at uttrekk frå rekneskapan, basert på definisjonen av oppdragsverksemd, ikkje gir eit fullstendig bilete av den faktiske oppdragsverksemda eller forretningsdrifta ved skulane. I revisjonen sin definisjon av forretningsdrift har revisjonen tatt utgangspunkt i all verksemd som er i konkurranse med andre aktørar eller av kommersiell karakter, uavhengig av om aktiviteten samtidig kan vere knytt opp mot undervisninga. Definisjonen er dermed i mindre grad basert på skjønsmessige vurderingar knytt til rekneskapsføringa.

Det går fram av undersøkinga at skulane i 2016 tente til saman 56,8 millionar kroner, når ein legg revisjonen sin definisjon av forretningsdrift til grunn. Det er stor variasjon i inntekta per skule. Etter revisjonen si vurdering er den samla inntekta til fylkeskommunen frå denne verksemda så stor at dette er noko fylkeskommunen sentralt bør ha meir fokus på enn det som er tilfelle i dag. For å kunne følgje opp skulane si verksemd, meiner revisjonen det er naudsynt både å ha oversikt over den samla forretningsdrifta ved skulane, irekna kva skular som har forretningsdrift og i kva grad, og kva type forretningsdrift det dreier seg om. Etter revisjonen si vurdering er dette viktig informasjon for å kunne vurdere om det er behov for særskild oppfølging, presiseringar av reglar, eller eventuelt utarbeiding av ytterlegare rutinar og retningslinjer på området, for å sikre at regelverk og andre sentrale føringar blir følgt i samband med skulane si forretningsdrift.

Når det gjeld organiseringa av forretningsdrifta opplyser leiinga ved skulane i all hovudsak at forretningsdrifta er knytt opp mot opplæringsverksemda, og at føremålet er å sørge for best mogleg opplæring for elevane. Samtidig går det fram at fleire av skulane har forretningsdrift, til dømes kursverksemd, som ikkje involverer elevane. Revisjonen vil i den samanheng understreke at omfanget av forretningsdrifta som gjeld sal av, og inntekt frå, kursverksemd samla var på kr 27,5 millionar i 2016. Basert på rekneskapsføringa synast det med andre ord å vere ein vesentleg del av forretningsdrifta som ikkje er direkte relatert til opplæringsverksemda ved skulane. Som det går fram over, meiner difor revisjonen at det er behov for at fylkeskommunen rettar større merksemd mot skulane si forretningsdrift, og i neste kapittel i rapporten blir behov for etablering av retningslinjer og rutinar på dette området ytterlegare drøfta.

4. Etterleving av regelverk

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil revisjonen svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er forretningsdrifta ved vidaregåande skular i samsvar med regelverk, nasjonale føringar og fylkeskommunen sine retningslinjer?

- a) I kva grad er forretningsdrifta ved skulane føremålstenleg organisert med tanke på å sikre betryggande kontroll?
- b) I kva grad er det etablert tilstrekkeleg med sentrale og lokale system og rutinar for forretningsdrifta ved dei vidaregåande skulane?
 - i. Er det etablert retningslinjer og rutinar for forretningsdrift ved skulane?
 - ii. Er det etablert tiltak for å sikre økonomisk internkontroll slik som rutinar for budsjettering, ordremottak, dokumentasjon, fakturering, bokføring, avgiftsplikt mv.?
 - iii. Er det etablert rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta?
 - iv. Har skulane etablert eit rekneskapsmessig skilje mellom skuledrift og forretningsdrift? Er det etablert retningslinjer for å hindre kryss-subsidiering?
 - v. Kva prinsipp blir lagt til grunn for prising av varer og tenester, og kva omsyn blir tatt knytt til konkurranse med lokalt næringsliv?
 - vi. I kva grad er det etablert tilstrekkeleg system og rutinar som regulerer sal av undervisningstenester både frå skulen og frå lærarane som private aktørar?

4.2 Revisjonskriterium

Internkontroll

Av kommunelova § 23 nr. 2 går det fram at administrasjonssjefen «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll». I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) står følgjande kommentar til kravet om betryggende kontroll i kommunelova § 23:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutinar og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.

I Ot.prp.nr.70 (2002-2003) blir det vidare vist til at internkontroll først og fremst er eit leiingsverktøy, og

(...) er en integrert del av ledelsens styring av organisasjonen. Internkontroll defineres i videste forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av virksomhetens ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Overholdelse av gjeldende lover og regelverk.

Offentleg støtte og kryss-subsidiering

EØS-avtalen artikkel 61 forbyr som hovudregel offentlig støtte til næringslivet. EØS-avtalen nedfeller utgangspunktet for reglane for offentlig støtte. Det er i lov om offentlig støtte tatt inn føresegn som skal sikre Noregs forplikningar i medhald av traktaten. Kryss-subsidiering faller innanfor det som blir definert som offentlig støtte. Subsidiert frå skjerma verksemd til konkurranseutsett del kan vere i strid med regelverket, dersom konsekvensen er at den konkurranseutsette delen får økonomiske fordelar frå offentlege midlar. Det er ikkje spesifikke krav i regelverket om korleis offentlege aktørar skal hindre kryss-subsidiering. EFTA sitt kontrollorgan, ESA, krev likevel at det blir nytta effektive verkemiddel for å hindre kryss-subsidiering der det er risiko for dette. Det finst ei rekkje unntak frå forbodet, men «for å få støtten unntatt i henhold til disse hjemlene må støtten som hovedregel notiseres til og godkjennes av ESA før den godkjennes»¹⁰. Det er også unntak for bagatellmessig støtte, som er definert som støttebeløp opp til 200 000 euro fordelt over tre rekneskapsår. Det er ikkje krav om notifisering eller rapportering om bagatellmessig støtte, men det er krav til transparens i samband med bagatellmessig støtte:

Bagatellmessig støtte kan gis i enhver form til de fleste formål så lenge støtten er transparent. Det vil si at støttegiver må kunne beregne nøyaktig støtteelement (brutto tilskuddsekivalent) i forkant av tildelingen (...).¹¹

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har utarbeidd ei rettleiing til regelverket¹². Her er etablering av eit rekneskapsmessig skilje eit av verkemidla som blir drøfta. Det blir anbefalt å opprette separate rekneskap for den skjerma og den konkurranseutsette delen av verksemda. Vidare blir det vist til at eit alternativt verkemiddel er organisatoriske tiltak. Dette kan dreie seg om å skilje dei to delane i ulike rettssubjekt.

I rapporten det er sitert frå over, som er utarbeidd på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, er føretaksbegrepet i statsstøtteregelverket særskild drøfta:

Statsstøttereglene får bare anvendelse på «foretak». Foretaksbegrepet bygger ikke på hva en gjerne i norsk dagligtale omtaler som et foretak, men er et eget EØS-rettslig begrep som er gitt et selvstendig innhold gjennom rettspraksis. I lys av denne rettspraksisen er et foretak enhver enhet som utøver økonomisk aktivitet. Det å levere varer eller tjenester i et marked vil normalt anses som en økonomisk aktivitet. En enhet i en kommune som på en eller annen måte utøver økonomisk aktivitet vil anses som et foretak. Dette selv om enheten ikke er skilt ut i et eget selskap eller er en egen etat.¹³

Det går også fram av rapporten at:

Når kommuner driver økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand, er det en fare for at den aktuelle enheten mottar økonomiske fordeler som andre markedsaktører ikke mottar, herunder at det skjer en kryssubsidiering fra kommunens skjermede virksomhet til de konkurranseutsatte aktivitetene. Dette vil potensielt være i strid med støttereglene.

Frå 1. januar 2015 trådte følgjande utviding i forskrifta om årsrekneskap og årsmelding for kommunar og fylkeskommunar i kraft:

§ 5. Noter til årsregnskapet

I årsregnskapet skal gis følgende tilleggsopplysninger i noter, (...):

¹⁰ ALT Advokatfirma AS på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet, «Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler – aktiviteter som er omfattet av statsstøttereglene, sentrale problemstillinger og forebyggende tiltak», (2013). Side 26.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_kommunal_virksomhet_statsstotteregele.pdf

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/bagatellmessig-stotte/id2412660/>

¹² EØS-avtalens regler om offentlig støtte, desember 2010, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf

¹³ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_kommunal_virksomhet_statsstotteregele.pdf

(...).

9. Fylkeskommuner som har skoler som tilbyr maritime og offshorerelaterte sikkerhetskurs i markedet i tillegg til den ordinære opplæringen, skal vise resultatoppstillinger for skolens ordinære opplæringsdel og den kommersielle kursvirksomheten. Inntekter og kostnader skal fordeles mellom de forskjellige deler av virksomheten etter konsekvent anvendte og objektivt begrunnede prinsipper på en slik måte at skolens økonomiske og organisasjonsmessige struktur gjenspeiles korrekt i de atskilte regnskaper. Prinsippene for fordeling av inntekter og kostnader skal opplyses og begrunnes, og skal være slik at den kommersielle kursvirksomheten dekker alle kostnadene knyttet til sin virksomhet, herunder alle variable kostnader og en forholdsmessig andel av skolenes faste kostnader.

Fylkeskommunale retningslinjer

Fylkeskommunale retningslinjer og føringar er skildra i datagrunnlaget nedanfor.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Organisering av forretningsdrifta for å sikre betryggande kontroll

4.3.1 Datagrunnlag

Revisjonen får opplyst i intervju at opplæringsavdelinga og fylkeskassen gir overordna føringar til skulane, særleg retta mot rekneskapsføring og eventuelle utfordringar knytt til sentrale lover og reglar, til dømes kryss-subsidiering. Det er fylkeskassen sitt ansvar at rekneskapsføringen til fylkeskommunen er ført i samsvar med lover og reglar, medan det er tilsette ved skulane si oppgåve å føre rekneskapsføringen for den enkelte skule gjennom året. Fylkeskassen sørger for opplæring av merkantilt personell ved skulane, i tillegg til at opplæringsavdelinga og fylkeskassen sender ut felles epostar til skulane når det skjer relevante endringar i regelverk, eller når det er oppdaga systematiske feil i praksisen ved skulane. Informasjon til skulane blir også formidla på intranettet til fylkeskommunen og retningslinjer blir formidla gjennom kvalitetsportalen (QM+). Det blir presisert i intervju at opplæringsavdelinga ikkje har kapasitet til å følge opp og kontrollere om retningslinjene som er formidla blir etterlevd.

Gjennom intervju går det fram at både rektor og tilsette ved skulane opplever at forretningsdrifta ved skulen er rektor sitt ansvar, samt at det i hovudsak er skulane sitt eige ansvar å organisere forretningsdrifta på ein passende måte. Representantar for opplæringsavdelinga gir i intervju også uttrykk for at det er rektor sitt ansvar å sørge for at retningslinjer og krav til oppdragsverksemd og skuledrift blir etterlevd på den enkelte skule. Rektor sitt ansvar for oppdragsverksemd ved skulen er ikkje eksplisitt nedfelt i fullmaktsdelegeringa innanfor opplæringsområdet i fylkeskommunen. Delegeringsreglement skildrar mynde etter særlover som er delegert til rektorane, samt mynde til å gjere budsjettjusteringar. Det overordna ansvaret for økonomistyring i eininga, går likevel ikkje tydeleg fram av verken delegeringsreglementet eller andre fylkeskommunale styringsdokument som revisjonen har motteke i samband med forvaltningsrevisjonen.

Som det vil gå fram av dei resterande delkapitla i kapittel fire er det heller ikkje utarbeidd retningslinjer eller andre instruksar der ansvaret og medfølgjande oppgåver knytt til forretningsdrift blir definert eller delegert. Dette gjeld både ansvarsdeling mellom fylkesadministrasjonen og skulane, og internt på skulane. Likevel går det i intervju fram at dei tilsette ved kvar skule er samstemt om korleis forretningsdrifta er organisert på den aktuelle skulen, og opplever dette som tilstrekkeleg tydeleg. Samstundes blir det ved fleire av skulane gitt uttrykk for at det ville vore ein føremon om fylkeskommunen kom med overordna føringar/prinsipp eller forventingar til skulane knytt til forretningsdrifta.

I februar 2015 blei det sendt eit brev frå opplæringsavdelinga til dei vidaregåande skulane i fylket angående oppdragsverksemda ved skulane. Der går det fram at opplæringsavdelinga, ved slutten av kvart rekneskapsår, vil be om rapport for gjennomført oppdragsverksemd og rekneskapsføringen knytt til denne verksemda. Det går fram av intervju at det blei gjennomført samtaler og oppsummeringar med skulane etter årsavslutninga i 2015, men at dette ikkje blei gjort i 2016. Ut over dette har ikkje revisjonen observert skriftlege krav til rapportering frå skulane til fylkeskommunen sentralt som gjeld forretningsdrift.

4.3.2 Vurdering

På bakgrunn av det som kjem fram i forvaltningsrevisjonen, finn ikkje revisjonen at det er dokumentert eller tilstrekkeleg sannsynleggjort at fylkeskommunen si organisering av forretningsdrifta ved skulane sikrar at aktivitetane knytt til forretningsdrifta er gjenstand for betryggande kontroll. Organiseringa av forretningsdrifta er i liten grad formalisert eller skriftleggjort, verken mellom fylkesadministrasjonen og skulane, eller mellom tilsette på skulane. Fylkeskommunen har ikkje gitt formelle anbefalingar eller signal om korleis skulane bør organisere forretningsdrifta, og det er ikkje stilt krav om at skulane skal utarbeide retningslinjer eller instruksar for forretningsdrifta og medfølgjande ansvarsdeling. Revisjonen meiner også det er ei svakheit at det ikkje føreligg ei tydeleg skildring av kva ansvar den enkelte rektor har når det gjeld økonomistyring i eiga eining. Revisjonen meiner at desse elementa medfører ein risiko for manglande internkontroll knytt til forretningsdrifta. Denne risikoen blir etter revisjonen si vurdering også underbygga av at definisjonen av «oppdragsverksemd» ikkje er eintydig skildra i fylkeskommunale retningslinjer eller rutinar, ref. kapittel tre i rapporten.

Revisjonen meiner vidare at det er uheldig at den årlege gjennomgangen av skulane si oppdragsverksemd ikkje er gjennomført i samsvar med intensjonen. Ein slik årleg gjennomgang vil kunne vere nyttig både for å få oversikt over omfanget av forretningsdrifta, og for å få innsikt i eventuelle utfordringar, eventuelle ulike forståingar av reglar mv. Dette er etter revisjonen si vurdering viktig informasjon for å kunne gjennomføre risikovurderingar og setje i verk målretta tiltak for å styrke kontrollen på området.

4.4 Retningslinjer og rutinar for forretningsdrift ved skulane

4.4.1 Datagrunnlag

Fylkeskommunale retningslinjer og rutinar

Fylkeskommunen har ikkje etablert ei overordna retningsline eller rutine for forretningsdrift eller oppdragsverksemd ved skulane. Som det gjekk fram av delkapittel 3.3.1 har ikkje fylkeskommunen fastsett ein eintydig definisjon av kva verksemd som er å rekne som forretningsdrift (eller oppdragsverksemd). I den fylkeskommunale rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap» går følgjande fram:

Dersom skulen sel varer og/eller tenester i konkurranse med andre aktørar (privat eller offentlege) skal slik aktivitet rekneskapsførast på ansvarsstad 300. Ver merksam på at ein ikkje har høve til å krevje mva kompensasjon innafor dette området.

Oppdragsverksemda skal gå med overskot. (...).

Vi ser og at nokre skular ikkje har heilt klart for seg om aktiviteten dei driv er oppdragsverksemd eller ikkje. Det er viktig at skulen tenkjer igjennom dette før det vert oppretta prosjektnummer. Dersom aktiviteten ein driv er av kommersiell karakter og ligg utanfor våre lovpålagte oppgåver er det å sjå som oppdragsverksemd.

Rettleiaren er ikkje datert, men revisjonen får opplyst i intervju med fylkeskassen at rettleiaren blir jamleg forbetra og oppdatert. Det er uklart kva tid definisjonen på oppdragsverksemd blei inkludert i rettleiaren for rekneskapsføringa ved skulane.

Fylkeskommunen har utarbeidd ei eiga retningsline for sal av varer og tenester ved Hyssingen produksjonsskule.¹⁴ Denne vil bli omtalt i meir detalj i kapittel 4.5-4.8. Det går fram av retningslina at føremålet med retningslina er at produksjonsskulen skal kunne dokumentere at prosessar knytt til innkjøp og sal av varer og tenester følger til ei kvar tid gjeldande lover og retningslinjer. Retningslina gjer reie for gjennomføring av oppdrag, dagsoppgjær og føring av inntekter, sal av varer eller tenester, kjøp av varer, og kontering. Retningslina er ikkje gjeldande for andre skular enn produksjonsskulen.

¹⁴ Retningslina er retta mot Hyssingen produksjonsskule som starta ordinær drift hausten 2017, og den er ikkje gjort gjeldande for andre skular som sel varer eller tenester. Retningslina er ikkje datert.

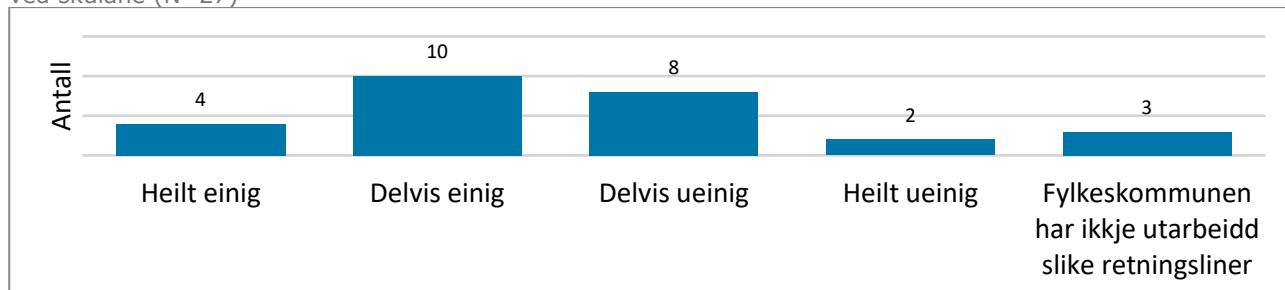
I tillegg til desse retningslinene får revisjonen opplyst i intervju at opplæringsavdelinga, i etterkant av forvaltningsrevisjon av innkjøp i vidaregåande skular (2016), held på å utarbeide nye rutinar som er relevante for forretningsdrifta ved skulane. Rutinane er samla i eitt dokument, og revisjonen får opplyst at desse vil bli lagt ut på kvalitetsportalen til fylkeskommunen (QM+). Det er etablert rutine for registrering av varesal, vareteljning, utarbeiding av oversikter over maskinar og utstyr, utlån og utleige av maskinar og utstyr i vidaregåande skular, og for sal og avhending av utstyr. I tillegg inkluderer rutinedokumentet ei retningsline for dokumentasjon og kontroll av kontantsal.

Også personalreglementet til fylkeskommunen, sist revidert i 2015, har føringar som er relevante for forretningsdrift ved skulane. Mellom anna går det fram eit punkt om bruk av fylkeskommunalt utstyr og tenester: «det er ikkje høve for tilsette å låne/leige kjøretøy, maskinar og anna fylkeskommunalt utstyr til privat bruk. Det kan gjerast unntak for utstyr som ikkje vert fjerna frå arbeidsgivar sine lokale, når bruken berre er sporadisk og utan økonomisk verdi». Vidare er det eit punkt om anna lønna arbeid: «tilsette må ikkje ha andre stillingar, drive næringsverksemd eller ha bierverv som kan hemme eller sinke det ordinære arbeidet, med mindre det ligg føre særleg pålegg eller løyve. Dersom det er grunn til tvil om biervervet går ut over hovudstillinga, skal den tilsette ta dette opp med næraste overordna på førehand».

I tillegg til dei omtalte retningslinene og rutinane over, har fylkeskommunen ei retningsline utarbeidd i 2003 kalla «byggeoppdrag som elevarbeid» som gjeld mottak av byggeoppdrag. Denne blir omtalt i meir detalj i delkapittel 4.5.1 under.

I spørjeundersøkinga blei rektorane bedt om å ta stilling til ei påstand om at fylkeskommunen har utarbeidd tydelege retningslinjer, prosedyrar og/eller rutineskildringar for forretningsdrift ved skulane. Som det går fram av figur 7 under, var 14 rektorar anten heilt eller delvis einig i påstanden. Ti rektorar svarer at dei er anten heilt eller delvis ueinig i påstanden. I tillegg svarer tre av rektorane at fylkeskommunen ikkje har utarbeidd slike retningslinjer.

Figur 7: Fylkeskommunen har utarbeidd tydelege retningslinjer/prosedyrar/rutineskildringar for forretningsdrift ved skulane (N=27)



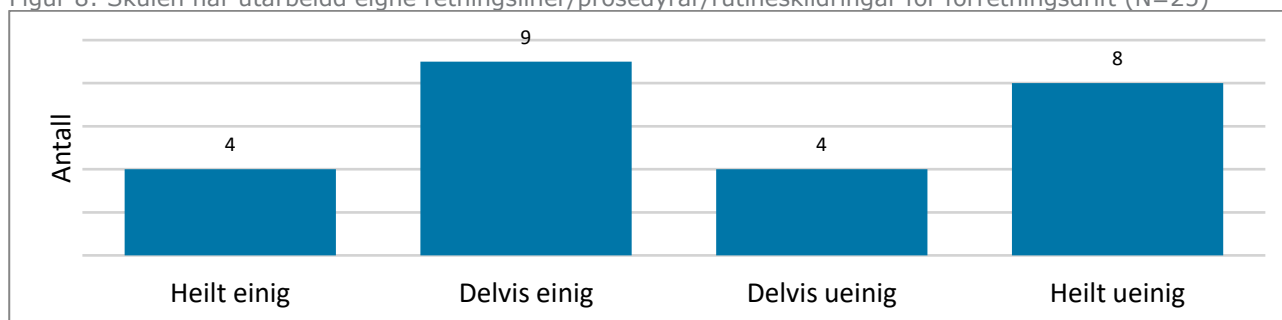
Vidare i spørjeundersøkinga blei rektorane også bedt om å ta stilling til påstanden «Fylkeskommunen sine retningslinjer/prosedyrar/rutineskildringar knytt til forretningsdrift blir i all hovudsak følgt av skulen». 25 av 27 rektorar svarer at dei er heilt einig (15 rektorar) eller delvis einig (10 rektorar) i påstanden, medan ein rektor er heilt ueinig og ein rektor svarer at fylkeskommunen ikkje har utarbeidd slike retningslinjer.

I intervju ved fleire av skulane kom det fram at retningslinjer eller andre føringar frå fylkeskommunen som er omtala over, ikkje var særleg kjent. Til dømes var det ingen av intervjuobjekta som refererte til den fylkeskommunale retningslina «byggeoppdrag som elevarbeid» når byggeoppdrag blei diskutert i intervju. Gjennom intervju var det i hovudsak retningslinene om sal av utstyr og utleige av lokale som blei referert til av intervjuobjekta når det blei snakka om fylkeskommunale retningslinjer som er relevante for forretningsdrifta. På spørsmål om behov for retningslinjer, var det fleire av dei som blei intervjuet som gav uttrykk for at fylkeskommunen sentralt med fordel kunne etablert nokre generelle prinsipp eller overordna retningslinjer for forretningsdrifta. Samtidig blei det understreka at det er naudsynt å kunne gjere lokale tilpassingar.

Retningslinjer og rutinar på skulenivå

Det går fram av spørjeundersøkinga (sjå Figur 8) at 13 rektorar er heilt eller delvis einig i ein påstand om at skulen har utarbeidd eigne retningslinjer/prosedyrar/rutineskildringar for forretningsdrift. Samtidig er 12 rektorar heilt eller delvis ueinig i påstanden.

Figur 8: Skulene har utarbeidd egne retningslinjer/prosedyrar/rutineskildringar for forretningsdrift (N=25)



Både i spørjeundersøkinga og i intervju går det fram at det er stor variasjon når det gjeld i kva grad skulane har utarbeidd retningslinjer for forretningsdrifta og kva retningslinjer dei har utarbeidd. Ved ein av dei utvalte skulane som revisjonen besøkte gjekk det fram at skulene har utarbeidd ei detaljert retningsline for kursverksemda si. Dette var ikkje tilfellet ved dei fleste av skulane revisjonen besøkte. Ved fleirtalet av skulane var det i liten grad utarbeidd skriftlege retningslinjer, prosedyrar eller rutineskildringar for gjennomføring av forretningsdrift ved skulene. Ingen av skulane har utarbeidd ei overordna retningsline for all forretningsdrift ved skulene med generelle prinsipp for handtering av slik drift. Revisjonen får også opplyst at nokon av skulane ikkje har opplevd det som deira oppgåve å utarbeide retningslinjer for forretningsdrifta.

4.4.2 Vurdering

Revisjonen registrerar at det i rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap» går fram korleis skulane skal rekneskapsføre inntekt frå det som fylkeskommunen definerer som oppdragsverksemd. Revisjonen meiner likevel at definisjonen av oppdragsverksemd som går fram av denne rettleiaren, ikkje er tilstrekkeleg tydeleg eller uttømmende. Dette medfører ein risiko for at skulane har ulike oppfatningar om kva som skal bli rekna som oppdragsverksemd og kva som fell utanfor definisjonen. Dette igjen kan føre til ulik praktisering av rutinane ved skulane, og kan også medføre risiko for at bevisstheita og kunnskapen om til dømes reglar om offentleg støtte, kryss-subsidiering mv ikkje alltid er tilstrekkeleg.

Vidare er det den seinare tida etablert fleire rutinar i fylkeskommunen som er relevant for ulik omsetning ved skulane. Revisjonen meiner dette er positivt, og at felles rutinar på desse områda vil kunne bidra til ein meir einsarta praksis når det gjeld oppdragsverksemd, og til å redusere risikoen for feil og manglar på dette området. Nye retningslinjer inneheld også krav til dokumentasjon på fleire område, og vil slik kunne bidra til betre etterprøvarheit og kontroll. Når det gjeld dei rutinane som allereie føreligg, registrerer revisjonen at desse i varierende grad er kjent ved skulane, og revisjonen vil presisere viktigheita av at fylkeskommunen sikrar at felles retningslinjer og rutinar er tilstrekkeleg godt kjent og blir følgt. Revisjonen registrerer at det er etablert egne retningslinjer for Hyssingen produksjonsskule, og meiner at ei rekkje av retningslinjene og rutinane som inngår der kan vere relevante også for andre vidaregåande skular. Revisjonen meiner vidare at det, sjølv om det føreligg enkelte retningslinjer og rutinar som er relevante for forretningsdrifta¹⁵, kunne vore ein føremon med ei meir overordna retningsline for forretningsdrift/oppdragsverksemd, som etablerer sentrale prinsipp for denne verksemda, og som tydeleggjer rammer og overordna krav som skulane må forholde seg til når det gjeld forretningsdrift/oppdragsverksemd. Mellom anna meiner revisjonen det er viktig å rette fokus mot i kva grad skulane kan ha forretningsdrift som ikkje er relatert til opplæringsverksemda som er skulane sitt ansvar. I den grad skulane driv med økonomisk aktivitet som ikkje er relatert til deira lovpålagte oppgåver, aukar risikoen for kryss-subsidiering som kan vere i strid med forbodet mot offentleg støtte. Denne problemstillinga er nærare omtalt i kapittel 4.6 i rapporten.

¹⁵ Sjå også dei etterfølgjande delkapitla i kapittel 4, der det går fram at både fylkeskommunen og enkelte skular har etablert nokre retningslinjer som er relevante for forretningsdrifta.

4.5 Økonomisk internkontroll

4.5.1 Datagrunnlag

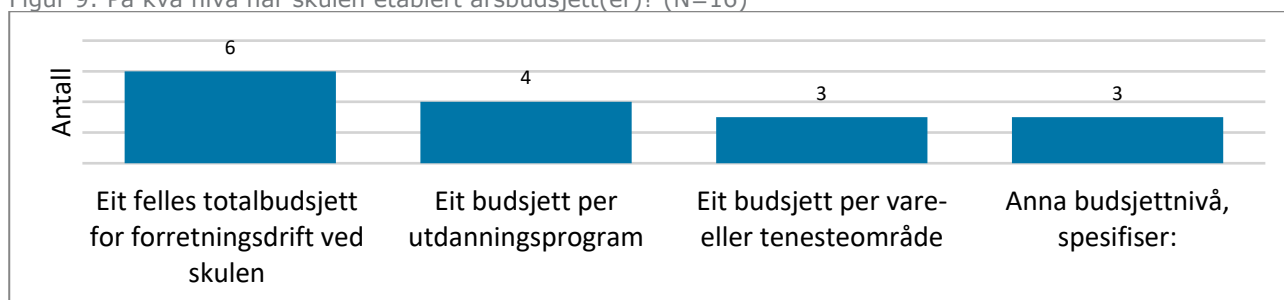
Budsjettering

Revisjonen får opplyst i intervju at det er forventa at skulane budsjetterer med oppdragsverksemda si. Hovudregelen er at skulane skal budsjettere med inntekter og utgifter knytt til oppdragsverksemda, noko fylkeskassen og opplæringsavdelinga har presisert for skulane. Det blir presisert at skulane skal ha ei formeining om kva volum det er på forretningsdrifta, og at det er tilstrekkeleg at dette blir gjort på eit overordna nivå. Fylkeskommunen har ikkje utarbeidd skriftlege retningslinjer eller rutinar som gir føringar for korleis skulane skal budsjettere forretningsdrifta. Det går fram av intervju med opplæringsavdelinga at det er krevjande for skulane å forskottere omfanget av oppdrag i løpet av eit år då det kan vere stor variasjon frå år til år. Revisjonen får opplyst i intervju med representantar for opplæringsavdelinga at det viktigaste kravet frå opplæringsavdelinga har vore at oppdragsverksemda ikkje kan bli budsjettert i minus, den skal minimum finansiere seg sjølv.

Det går fram av intervju at den enkelte skule ikkje har utarbeidd skriftlege rutinar for budsjettering av forretningsdrifta, og det blir stadfesta at det er eit krevjande område å budsjettere pga. den store usikkerheita.

I spørjeundersøkinga til rektorane går det fram at 16 av 30 rektorar som har svart at skulen har forretningsdrift, også svarer at skulen utarbeider budsjett for forretningsdrifta. Ved 14 av dei 30 skulane blir dette ikkje gjort. Dei 16 rektorane som opplyste at det blir utarbeidd årsbudsjett for forretningsdrifta, fekk oppfølgings spørsmål om kva nivå årsbudsjetta på skulen har. Svarfordelinga går fram av figuren under.

Figur 9: På kva nivå har skulen etablert årsbudsjett(er)? (N=16)



Dei tre rektorane som svara «anna budsjettnivå» spesifiserte: «elevbedrift», «kostnadssteder» og «inntektene utgjør ca. kr 300.000 og legges inn i skolens budsjett».

Revisjonen får opplyst i intervju med representantar for opplæringsavdelinga at budsjettutkastet som skulane får frå fylkeskommunen er basert på rekneskapsføringa frå det føregåande året, og midlane er fordelt på hovudpostnivå. Dette er eit rammebudsjett. Revisjonen får vidare opplyst i intervju ved skulane at dei tilpassar budsjettutkastet, og fordeler midlane på eit meir detaljert nivå mellom utdanningsprogramma og faga. Det er i hovudsak administrativ leiar og rektor som har ansvar for dette arbeidet, medan avdelingsleiarane blir involvert i prosessen for innspel.

Det går fram av intervju på skulane, og tilbakemelding på dokumentførespurnad ved dei fem utvalte skulane, at skulane i hovudsak ikkje lagar eigne budsjett for forretningsdrifta. I den grad skulane budsjetterer med inntekter frå forretningsdrifta, går dette fram av totalbudsjettet til skulane. Skulane budsjetterer med kostnader knytt til forretningsdrifta i større grad enn dei budsjetterer med inntekter, og også dette går fram av totalbudsjettet til skulane. Det er både ulik praksis mellom skulane, og internt på skulane, for å budsjettere for forretningsdrifta. Dette gjeld særleg budsjettering av inntekter knytt til verksemda. Til dømes er det ein skule som budsjetterer med inntekt frå sal av råvarer, men den same skulen budsjetterer ikkje med inntekt frå kursverksemd til privat sektor til tross for at skulen har begge verksemdar. Revisjonen får opplyst at dette er på grunn av usikkerheita knytt til dei to verksemdene. Revisjonen får opplyst tilsvarande på fleire av skulane. Skulane budsjetterer med inntekt på deler av forretningsverksemda, medan andre deler av forretningsverksemda har så høg usikkerheit knytt til seg at

det ikkje blir budsjettert med inntekter. Ein av skulane opplyser at det blir budsjettert med noko inntekt frå elevoppdrag på køyretøy, byggfag og TIP, og at dette er basert på erfaringstal. Samstundes er det andre skular som ikkje budsjetterer med inntekt frå tilsvarande oppdragsverksemd. Skulane budsjetterer i hovudsak ikkje med inntekt frå utleige av lokale.

Vidare går det fram av intervju at fleire av skulane utarbeider spesifikke budsjett for nye kurs, produkt eller tenester for å vurdere om dei er lønsame. Samstundes blir det i liten grad utarbeidd årlege budsjett for allereie etablerte kurs eller tenester. Unnataket er AMO-kursa for NAV, der eit budsjett for kurset skal inngå i tilbodet. Ein av skulane har etablert prosjektkodar for delar av forretningsdrifta, og utarbeider budsjett knytt opp mot prosjektkodane.

Ordremottak

Fylkeskommunen har utarbeidd ei retningsline for «byggeoppdrag som elevarbeid», opphavleg frå 1985 og justert i 2003. Det går fram av intervju med representantar for opplæringsavdelinga at retningslina ikkje er tilgjengeleg gjennom kvalitetsportalen til fylkeskommunen, og gjennom intervju ved skulane kjem det fram at retningslina ikkje er godt kjent på skulane. Av retningslina går det fram krav til ordremottak i samband med byggeoppdrag som skal utførast av elevar:

1. Byggherren sender søknad til skolen vedlagt teikningar, spesifikasjonar og eventuelt godkjenning frå bygningsrådet.
2. Søknaden med vedlegg vert lagt fram for skolen sitt yrkesutval for byggfag, som skal vurdere den faglege verdien av oppdraget etter læreplanen for linja.
3. Søknaden med yrkesutvalets vurdering vert lagt fram som sak for skoleutvalet, som prioriterer godkjende oppdrag og – med unntak av i saker som kjem inn under punkt 5 - gjer endeleg vedtak om skolen skal ta på seg byggeoppdraget. I hovudsak bør bygg eller arbeid for offentleg og/eller ideelle formål prioriterast. I saker som kjem inn under punkt 5, skal skoleutvalet gje tilråding overfor opplæringsdirektøren.
4. Ved tvil eller usemje i skoleutvalet ved godkjenning av byggeoppdrag, kan saka leggjast fram for fylkesskolestyret for endeleg avgjerd.
5. Alle søknader om byggeoppdrag frå tilsette skal leggjast fram for opplæringsdirektøren til avgjerd.

Fylkeskommunen har også utarbeidd ei retningsline for sal av varer og tenester for Hyssingen produksjonsskule¹⁶. Av retningslina går det fram at «alle førespurnadar frå kundar skal loggførast i eige system ved skulen, og det skal dokumenterast kvifor kundar eventuelt ikkje kan prioriterast».

Opplæringsavdelinga har nyleg utarbeidd eit nytt rutinedokument som var planlagt lagt ut på kvalitetsportalen til fylkeskommunen (QM+) i løpet av fyste veka i oktober 2017. Av rutinen går det fram at skulane «ikkje har høve til å drive utleige av køyretøy, maskinar eller anna fylkeskommunal eigedom korkje til tilsette eller eksterne partar. Ved særskilde høve kan det verte gjeve unntak frå regelen etter godkjenning hjå opplæringsdirektøren».

Gjennom intervju på skulane og spørjeundersøkinga går det fram at det er stor variasjon i korleis ordremottak blir gjennomført på skulane, samt i praksisen for val av oppdrag. Fleire av dei som er intervjuet ved skulane viser til at det er omsynet til opplæringa av elevane som er den viktigaste grunngevinga for val av oppdrag. Det inneber at avdelingsleiar, som er ansvarleg for å velje oppdrag, fokuserer på å få oppdrag som er relevante for elevane og som passar inn i progresjonen til elevane. Det er i liten grad fokus på å velje oppdrag basert på lønsamheit. Dette gjeld uavhengig av om det er eit byggjeoppdrag, reparasjonsoppdrag på ulike køyretøy eller maskinar, hogst, eller andre oppdrag som elevane skal gjennomføre.

Ved fleire av skulane blir det opplyst at dei må takke nei til oppdrag fordi skulen ikkje har kapasitet til å gjennomføre alle oppdrag dei blir spurde om, eller fordi oppdraga ikkje passar inn i læreplanen til elevane.

¹⁶ Retningslina er retta mot Hyssingen produksjonsskule som starta ordinær drift hausten 2017. Retningslina er ikkje gjort gjeldande for alle skular som sel varer eller tenester. Retningslina er ikkje datert.

I intervju får revisjonen presentert døme på tidlegare byggeoppdrag som ikkje i tilstrekkeleg grad var tilpassa elevane sin kompetanse og kapasitet. På grunn av slike erfaringar har fleire av skulane skjerpa vurderingane knytt til kva oppdrag skulen kan ta på seg. I tillegg er det fleire av skulane som presiserer at dei berre tar eitt oppdrag av gongen per klasse. Desse rutinane er ikkje skriftleggjort ved skulane.

Nokre av skulane annonserer tilbodet sitt, medan andre skular blir kontakta direkte av aktørar i lokalmiljøet, utan annonsering. Pris på oppdrag blir avtalt i forkant av kontraktsignering og/eller arbeidstart. Revisjonen får opplyst at det skal vere kontrakt på alle oppdrag skulane tar på seg, men det blir presisert at det i praksis likevel ikkje alltid blir inngått kontrakt. Det føreligg ikkje skriftlege retningsliner eller malar for inngåing av kontrakt.

På éin skule skiftar elevane på studieprogrammet køyretøy (VG2) dekk på bilane til personalet utan kostnad. Årsaka er at dette er noko elevane skal lære seg, og at det då er viktig med praktisk øving. Fleire av skulane tar oppdrag for tilsette, men det blir opplyst om noko ulik praksis. Rektor ved ein av skulane opplyser at det har vore utfordrande at tilsette har hatt oppdrag dei ønskjer at skulen skal utføre, til dømes å byggje garasje. Det blir vist til at praksis ved skulen har vore at dersom skulen får fleire passande oppdrag som elevane kan utføre, vil skulen velje vekk oppdraget frå den tilsette. Det går vidare fram av intervjuet at skulen kontakta fylkeskommunen for å få retningsliner knytt til val av oppdrag for elevane på bygg og anleggsgag. Rektor og assisterande rektor hadde møte med opplæringsavdelinga våren 2017, og bad om retningslinjer for val av oppdrag. Fylkeskommunen skulle kome med tilbakemelding til skulen i etterkant av møtet, men på tidspunktet for intervju hadde skulen framleis ikkje fått retningsliner eller føringar frå fylkeskommunen vedrørande det å ta på seg oppdrag for tilsette ved skulen. Skulen valte difor å halde fram med val av oppdrag slik dei har gjort tidlegare. Skulen gir uttrykk for eit ønskje om at fylkeskommunen utarbeider ei retningsline for handsaming av slike utfordringar.

Ein av skulane rapporterer i intervju om at det i hovudsak har vore næringslivet som har kontakta skulen med førespurnad om dei kan arrangere spesifikke kurs som er relevante for den lokale næringa. Også knytt til slike førespurnader blir det peika på utfordringar. Mellom anna har skulen etablert kursopplegg utan at det har vore teikna kontrakt eller at skulen har informasjon om omfanget av deltakarar.

Fakturering

Skulane er ansvarlege for å registrere fakturagrunnlag i systemet, medan fylkeskassen produserer, sender ut og følgjer opp faktura med eventuelle purringar eller inkasso. Denne ansvarsdelinga samsvarer med ansvarsdeling knytt til fakturaer på andre område; fylkeskommunen utarbeider alle fakturaar i rekneskapssystemet, den enkelte tenesteeining har ikkje høve til å lage egne fakturaer, til dømes på papir, og sende ut til kundar.

Økonomihandboka til fylkeskommunen, som er tilgjengeleg på intranettet, inneheld inga retningsline for fakturering. I intervju med representant for fylkeskassen blir det stadfesta at det ikkje føreligg formelle krav til detaljeringsgrad ved utarbeiding av fakturagrunnlag, eller ved fakturering. Det er ikkje stilt krav til skulane om korleis fakturagrunnlaget skal utarbeidast, men fylkeskassen har heller ikkje registrert at det har vore ei utfordring at fakturagrunnlag frå skulane har vore mangelfult. I fylkeskommunen sin rettleiar «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap» går det fram følgjande vedrørande fakturering/innkrevjing: «kursdeltakarar som kjem frå verksemder, skular eller institusjonar som ikkje er fylkeskommunale, skal ha tilsendt faktura på vanleg måte via kundemodulen AR - i rekneskapssystemet. Det same gjeld dersom skulane har bruk for å sende rekning anten til elevar eller andre brukarar av skulane sine tenester».

Det går fram av intervju på skulane at det heller ikkje på den enkelte skule er utarbeidd skriftlege retningsliner for utarbeiding av fakturagrunnlag. Ved alle dei fem skulane er det likevel opplyst at det er etablert ein fast praksis der faglærer eller avdelingsleiar er ansvarleg for å utarbeide fakturagrunnlaget og vidareformidle dette til administrasjonen ved skulen, i samband med ulike variantar av elevoppdrag. Det er ikkje etablert rutinar eller fast praksis for kvalitetssikring av fakturagrunnlag (til dømes i form av at avdelingsleiar ser over fakturagrunnlaget før dette blir sendt frå faglærer til merkantilt tilsett for registrering i rekneskapssystemet), men slik kontroll blir med ujamne mellomrom gjennomført likevel. Skulane nyttar malar¹⁷ for fakturagrunnlag som faglærer fyller ut. Revisjonen får opplyst på fleire skular at

¹⁷ Revisjonen har observert at det er til dels ulike malar for fakturagrunnlag ved dei ulike skulane.

fakturagrunnlaget ikkje alltid er komplett eller levert til riktig tid for periodisk riktig fakturering av inntekter. Ingen av skulane der det er gjennomført intervju har etablert system for å sikre og halde oversikt over at det blir utarbeidd og sendt fakturagrunnlag for alle oppdrag som blir gjennomført, til dømes gjennom oversikter over alle oppdrag.

Skulane som har kursverksemd retta mot private eller næringslivet opererer med førehandsbetaling for deltakaravgift, og det er kontoret ved skulen som har ansvar for dette. Etter at Visma i 2017 blei tatt i bruk som nytt rekneskapsystem, skal utgåande fakturaer over kr 10.000 bli dirigert til rektor for godkjenning før den blir sendt vidare i systemet.

To av skulane der det er gjennomført intervju har innført ein praksis for byggjeoppdrag der kundane sjølv kjøper og betaler naudsynt materiale for å gjennomføre oppdraget. Dette er eit tiltak skulane har implementert i løpet av dei siste par åra på grunn av utfordringar med vidarefakturering av kostnader knytt til materialar og anna forbruksmateriell. Tilsvarande blir ikkje gjort på andre oppdrag.

Det går vidare fram av intervju at skulane i ulik grad praktiserer internfakturering mellom avdelingar på same skule. Skulane har ikkje utarbeidd eigne retningslinjer for internfakturering, til dømes når kantina nyttar råvarer frå skulegard. I fylkeskommunen sin rettleiar «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap» går det fram føringar knytt til internfaktura når ein skule produserer varer eller tenester til andre fylkeskommunale einingar.

I retningslina som fylkeskommunen har utarbeidd for sal av varer og tenester på Hyssingen produksjonsskule går følgjande fram når det gjeld fakturering:

Ved sal til bedrifter og organisasjonar, vil det være meir hensiktsmessig å utstede ein faktura. Faktura bør lagast seinast ei veke etter at varene er levert eller oppdraget er utført, og bør ikkje ha lengre forfall enn 30 dagar.

Ved sal internt (skular, avdelingar) lagar Hyssingen ein internfaktura/rekneskapsbilag som påførast inntektskontering og tilvising før det vert sendt til den interne kunden for tilvising og påføring av utgiftskontering. Fom. 1.1.2017 vil det sei at Hyssingen sender den interne kunden et eBilag i Visma økonomisystem.

Bokføring og dokumentering

I det fylkeskommunale dokumentet «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap» går det fram retningslinjer og rutinar for bokføring. Angående oppdragsverksemd, går det mellom anna fram av rettleiaren at: «dersom skulen sel varer og/eller tenester i konkurranse med andre aktørar (privat eller offentlege) skal slik aktivitet rekneskapsførast på ansvarsstad 300». Vidare går det fram at «alle føringar på oppdragsverksemd ansvarsstad 300 skal ha prosjektnummer i 60xxx/61xxx-serien». I tillegg blir det presisert i rettleiaren at «det er viktig at skulen tenkjer igjennom [kva som er oppdragsverksemd] før det vert oppretta prosjektnummer. Dersom aktiviteten ein driv er av kommersiell karakter og ligg utanfor våre lovpålagte oppgåver er det å sjå som oppdragsverksemd. (...). Det er viktig at skulane kontrollerer at føringane på oppdragsverksemd har prosjektnummer i desse seriane nokre gonger i året og spesielt mot slutten av året».

Revisjonen får opplyst i intervju med fylkeskassen at hovudregelen er at all oppdragsverksemd skal førast på ansvarsstaden «300 oppdragsverksemd» i rekneskapen. Av historiske årsaker er det nokre unntak frå dette, mellom anna fiskeriinntektene og gardsdrift. Vidare går det fram av intervju at fylkeskassen rettleiar skulane med tanke på at dei må skilje ut all aktivitet der dei sel varer eller tenester i ein marknad. Dette blir rekna som skulen si oppdragsverksemd. I samband med årsavslutninga går fylkeskassen gjennom rekneskapane til skulane, og gjer stikkprøver for å avdekke særleg systematiske feilføringar som kan vere gjeldande for fleire av skulane. Dersom ein finn feil, tar fylkeskassen direkte kontakt med skulen for å rette opp i feilen. Når det blir oppdaga systematisk feilføring ved fleire skuler blir det sendt ut ei presisering til alle skulane om korleis den konkrete bokføringa skal vere. Frå fylkeskassen blir det opplyst at talet feil er betydeleg redusert dei seinare åra, men at stikkprøvekontrollane likevel framleis avdekkar feilføringar.

Det går fram av intervju på skulane at det er administrasjonsleiar som er ansvarleg for bokføring ved skulane.

Avgiftsplikt

I den fylkeskommunale rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap» går det fram at skiljet mellom sal som er grunngeve i føremålet med undervisninga og sal som ikkje er grunngeve slik, er eit viktig skilje i skulesektoren. Vidare går det fram at skulane må vurdere om det er eit avgiftspliktig sal. Ved sal av varer og/eller tenester i konkurranse med andre aktørar (private eller offentlege) har ein ikkje høve til å krevje mva-kompensasjon, går det vidare fram. Difor har fylkeskassen etablert ansvarsstad 300 oppdragsverksemd. Det blir presisert i rettleiaren at «det er viktig at skulane kontrollerer at føringane på oppdragsverksemd har prosjektnummer i desse seriane nokre gonger i året og spesielt mot slutten av året. Opplæringsavdelinga har kvart år mykje arbeid med å rette opp i posteringar utan prosjektnummer». Skulane blir oppmoda om å tenkje gjennom om ein aktivitet er oppdragsverksemd eller ikkje. I kapittelet om «meirverdiavgift i HFK» i rettleiaren går det fram:

I Hordaland fylkeskommune har skulane som driv gardsdrift, hagebruk, fiskeri eller akvakultur, verksemd som skal føre utgåande meirverdiavgift til alle som dei sel avgiftspliktige varer til. Ved innkjøp til avgiftspliktig verksemd, har ein ikkje krav på mva-kompensasjon, men nyttar *mva-kodar* for vanleg refusjon av inngåande mva.

Det går vidare fram at det ikkje blir gitt kompensasjon når verksemda har rett til frådrag for inngåande meirverdiavgift etter meirverdiavgiftslova. Til dømes når skulen kjøper «ei vare/teneste til bruk både i verksemd med rett på kompensasjon og i verksemd som ikkje gjev rett til kompensasjon, så skal meirverdiavgifta på kjøpet fordelast høvesvis. Fordelinga skjer på grunnlag av varen eller tenesta sin bruk i den delen av verksemda som har rett på kompensasjon». Det går fram av intervju med fylkeskassen at dei har oppmoda skulane om å dokumentere sine vurderingar og berekningar for å avgjere kva som er riktig førehaldstall å bruke. Til dømes går det i retningslina for sal av varer og tenester på Hyssingen produksjonsskule fram at det på bestillingstidspunktet må bli tatt stilling til kva varer, og eventuelt kor stor prosentdel, som skal nyttast til sal eksternt, internt eller til bruk i undervisning.

Skulane er ansvarleg for å kontere kostnader med tilhøyrande mva-koder, samt å føre på mva på fakturagrunnlaget ved utgåande faktura. Det blir presisert at det i liten grad er utfordringar knytt til mva på utgåande fakturaer. Frå og med 2017 leverer fylkeskommunen éin mva-oppgåve for heile fylkeskommunen, i staden for at det blir levert ein per eining som er mva-pliktig. Dermed skal ikkje skulane lenger utarbeide eigne mva-oppgåver. I 2016 var det om lag 8-10 skular som var mva-pliktig.

Det går fram av intervju på skulane at dei ikkje har utarbeidd eigne eller ytterlegare retningsliner knytt til mva og forretningsdrift. Ein av skulane rapporterer at det ikkje blir fakturert mva på utgåande faktura, verken på elevoppdrag eller på produkt som blir selt, til dømes leikehytter. Skulen får mva-kompensasjon for innsatsfaktorane som blir nytta i arbeidet eller produksjonen. Skulen tar til ordet for at det ville vore fordelaktig om fylkeskommunen hadde etablert skriftlege og felles retningsliner for særleg mva på utgåande faktura.

4.5.2 Vurdering

Undersøkinga viser at den fylkeskommunale rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap» er eit sentralt fylkeskommunalt dokument på dette området. Rettleiaren gir etter revisjonen si vurdering tydelege føringar for korleis inntekt og direkte kostnader knytt til oppdragsverksemda skal bli bokført. Etter revisjonen si vurdering er likevel ikkje definisjonen av «oppdragsverksemd» eintydig, og det går ikkje klårt fram korleis skulane skal bokføre indirekte kostnader og inntekt frå verksemd som er i konkurranse med andre aktørar, men som likevel ikkje utelukkande er utanfor skulane sine lovpålagte oppgåver. Revisjonen meiner at den uklare definisjonen og dei mange grensetilfella for forretningsdrift tilseier at det er behov for ytterlegare retningsliner og rutinar for å sikre tilstrekkeleg økonomisk internkontroll.

Undersøkinga viser at det er forventa at skulane skal budsjettere med inntekter og utgifter knytt til oppdragsverksemda, men at det ikkje er utarbeidd skriftlege retningsliner eller rutinar som omtalar desse prosessane nærare. Det går vidare fram at skulane er forsiktige med å budsjettere med inntekt på oppdragsverksemda og rapporterer at dette er pga. stor usikkerheit knytt til omsetninga. Det er heller ikkje alle skulane som har forretningsdrift som utarbeider budsjett for denne verksemda. Revisjonen meiner dette ikkje er tilfredsstillande, og at det er viktig at det blir budsjettet med inntekter og utgifter for skulane

si forretningsdrift. Budsjettet er eit viktig styringsverktøy, og sentralt for å sikre at forretningsdrifta er sjølvfinansierande slik det er stilt krav om. Utan budsjett og gode prosessar for budsjettoppfølging, meiner revisjonen det vil vere ein auka risiko for at det skjer ei kryss-subsidiering frå fylkeskommunen si skjerma verksemd til dei konkurranseutsette aktivitetane. Dette vil potensielt vere i strid med reglane om offentleg støtte.

Fylkeskommunen har utarbeidd ei retningsline om ordremottak av byggjeoppdrag som er frå 2003. Revisjonen stiller spørsmål ved at retningslina ikkje er tilgjengeleg på intranettet eller kvalitetsportalen til fylkeskommunen, og registrerer også at retningslina ikkje er kjent på skulane. Revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen sikrar at denne typen retningsliner er både tilgjengeleg og kjent blant dei den er retta mot, og vil også presisere viktigheita av at alle retningsliner og rutinar blir jamleg gjennomgått og oppdatert. Det er utarbeidd ein eigen rutine for Hyssingen produksjonsskule, og revisjonen meiner at noko liknande med fordel kan utarbeidast med tanke på forretningsdrift/oppdragsverksemd ved dei andre vidaregåande skulane i fylket. Mellom anna viser undersøkinga at det er behov for å tydeleggjere kven som har mynde til å avgjere kva oppdrag skulen skal ta på seg, og å etablere ytterlegare rutinar knytt til kontraktsinngåing. Vidare registrerer revisjonen at det er ulik praksis ved skulane når det gjeld å ta oppdrag for tilsette. På dette området er det etter revisjonen si vurdering viktig å ha tydelege, felles retningslinjer, for å styrke internkontrollen og redusere risikoen for uheldig rolleblanding og interessekonflikt.

Undersøkinga viser at det ikkje er etablert særskilde retningsliner for fakturering av forretningsdrift/oppdragsverksemd. Etter revisjonen si vurdering fungerer det likevel som ein risikoreduserande faktor at fylkeskassen handterer all fakturering. Slik sikrar ein at praksisen for fakturering og oppfølging av fakturaer i siste instans er lik, uavhengig av kva skule det dreier seg om. Sidan fakturaer er basert på fakturagrunnlag frå skulane, vil revisjonen samtidig presisere viktigheita av gode internkontrollrutinar ved skulane, som sikrar god oversikt over alle oppdrag som skal fakturerast, og status for utarbeiding av fakturagrunnlag for det enkelte oppdrag. Undersøkinga viser at det per i dag ikkje er alle skular som har tilstrekkeleg gode internkontrollrutinar på dette området. Gode system og rutinar for desse prosessane vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og manglar, og sørge for at arbeidet i minst mogleg grad blir personavhengig.

Når det gjeld bokføring, er det gitt felles retningsliner og etablert enkelte faste kontrollar, men revisjonen registrerer samtidig at det til ein viss grad ligg skjønsmessige vurderingar til grunn for kva som er å rekne som oppdragsverksemd og som dermed kjem inn under krava til etablering av prosjektnummer mv. Det er etter revisjonen si vurdering positivt at det blir føretatt stikkprøvekontrollar for å avdekke systematiske feilføringar, og at slike eventuelle feil blir følgt opp. Samtidig meiner revisjonen at det også er viktig å undersøke i kva grad det er aktivitetar som feilaktig er definert å *ikkje* vere oppdragsverksemd, og som dermed ikkje blir følgt opp i medhald av retningslinene. Dette heng tett saman med behovet for tydelegere definisjonar av kva som er å rekne som oppdragsverksemd, som er nærare omtala mellom anna i avsnitt 4.4.2 over.

Også når det gjeld avgiftsplikt, registrerer revisjonen at ei utfordring er knytt til definisjonen av kva som skal reknast som oppdragsverksemd. Så lenge eit oppdrag er registrert med prosjektnummer og blir ført på ansvarsstad *300 oppdragsverksemd*, er det etablert tydelege retningslinar og rutinar knytt til mva. Revisjonen meiner samtidig at det ikkje er tilfredsstillande at det blir opplyst at skulane ikkje alltid følgjer retningslinene som er etablert når det gjeld bruk av prosjektnummer. Det går også fram at det ikkje alltid føreligg dokumentasjon på vurderingar og berekningar i tilfelle der meirverdiavgift på eit kjøp må fordelast fordi det er kjøpt ei vare eller ein teneste som både skal nyttast i verksemd som gir rett på kompensasjon og i verksemd som ikkje gir rett på kompensasjon. Etter revisjonen si vurdering er det viktig at slike vurderingar og berekningar blir dokumentert. Så lenge dette ikkje blir gjort, er det heller ikkje dokumentert at fordelinga er gjort i samsvar med regelverket. Revisjonen registrerer også at det blir etterlyst ytterlegare retningsliner og rutinar knytt til mva. Dette er eit komplekst fagfelt, og revisjonen meiner dei utfordringar som blir påpeikt indikerer at det er behov for at skulane blir følgt tett opp på dette området, for å sikre at både regelverk og fylkeskommunale retningsliner blir følgt.

Samla sett meiner revisjonen at det berre til ein viss grad er etablert tilfredsstillande tiltak for å sikre økonomisk internkontroll knytt til forretningsdrift ved skulane. Manglande formalisering og oppdatering av retningsliner og rutinar medfører ein risiko for feil og manglar, særlig ved skifte av nøkkelpersonell. Revisjonen meiner at auka grad av felles retningsliner og rutinar vil kunne redusere risikoen for feil og

manglar, og bidra til at aktivitetane i mindre grad blir personavhengig. Særlig er det viktig å sikre at det er tydeleg kva som er å rekne som oppdragsverksemd, og som dermed er omfatta av dei rutinar som føreligg. Vidare er det særlig viktig å ha retningsliner og rutinar som bidrar til å sikre at det ikkje skjer ei kryss-subsidiering frå fylkeskommunen si skjerma verksemd til dei konkurranseutsette aktivitetane. Dette temaet er nærare omtala i neste kapittel.

4.6 Rekneskapsmessig skilje og kryss-subsidiering

4.6.1 Datagrunnlag

Retningsline for å hindre kryss-subsidiering

Frå 1. januar 2015 blei forskrifta om årsrekneskap og årsmelding for kommunar og fylkeskommunar utvida til å krevje tilleggsopplysningar i notane til årsrekneskapen om resultatoppstilling for skulen sin ordinære opplæringsdel og den kommersielle kursverksemda. Seksjonsleiar for fellestenester i fylkeskommunen sendte i februar 2015 eit brev¹⁸ til dei vidaregåande skulane i fylkeskommunen for å tydeleggjere kva endringa i forskrifta betydde for den einskilde skule med oppdragsverksemd:

For kvart rekneskapsår skal fylkeskommunen utarbeide ei oppgåve med resultatoppstillingar for skulen sin lovpålagde opplæringsdel og den kommersielle kursverksemda (atskilte rekneskap). Inntekter og kostnader skal fordelast mellom dei ulike delar av verksemda etter konsekvent anvende og objektivt grunnjevne prinsipp på ein slik måte at skulen sin økonomiske og organisasjonsmessige struktur viser korrekt igjen i dei atskilte rekneskapa. Prinsippa for fordeling av inntekter og kostnader skal opplyst og grunnjevast og skal sjå til at den kommersielle kursverksemda dekkjer alle kostnadene knytt til si verksemd, herunder alle variable kostnader og ein forholdsmessig andel av skulen sine faste kostnader.

I brevet til skulane blir konsekvensen av forskriftsendringa samanfatta slik:

For skular med oppdragsverksemd av eit visst omfang skal det først rekneskap for heile oppdragsverksemda. Det vil sei at i rekneskapen for ansvarsstad 300 skal det vere fordelt løn, personalforsikring, husleige, reinhald, IT-utstyr, inntekter på løn og alle relevante kostnader som er riktig å fordela på oppdragsverksemd.

Rekneskapet for oppdragsverksemda skal først heile året slik at skulen kan følgje med på eiga verksemd.

Fylkeskommunen valde dermed å legge om praksisen for *all* oppdragsverksemd, og ikkje berre for maritime og offshorerelaterte tryggleikskurs slik forskrifta krev. I den fylkeskommunale rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap», blir utfordringar knytt til offentleg støtte og kryss-subsidiering omtalt. Det går fram at:

Når ein skule driv oppdragsverksemd er det viktig å vere merksam på samanhengen mellom offentleg støtte og kryssubsidiering. Kryssubsidiering kan beskrivast som ein situasjon der inntekter frå ein del av verksemda vert nytta til å subsidiere ein anna del av verksemda. Ein typisk situasjon er at inntekter frå skjerma verksemd blir nytta til å finansiere konkurranseutsett verksemd. Dette er ei aktuell problemstilling for fylkeskommunen både innafor skulesektoren og tannhelsesektoren.

Døme på kryssubsidiering: Ein skule tilbyr kurs til det private næringsliv saman med andre aktørar i marknaden. Skulen har ikkje kalkulert inn faste kostnader (indirekte kostnader) som husleige, straum etc. i kursavgifta, slik at kurset som skulen tilbyr er mykje rimeligare enn kurs som dei andre aktørane tilbyr.

Ved kryssubsidiering vert det ikkje konkurranse på like vilkår, fordi andre aktørar ikkje har tilgang til dei same subsidiane (til dømes løn og husleige). Dette er konkurransevridande, og bryt med EØS-avtalen art. 61 om offentlig støtte.

Kryssubsidieringa skjer her ved at skulen har dekt inn alle kostnader til drift og vedlikehald av skulebygget til den lovpålagte verksemda (å drive vidaregåande opplæring). Dersom ein nyttar same innsatsfaktorar

¹⁸ Hordaland fylkeskommune: Oppdragsverksemd ved dei vidaregåande skulane i Hordaland. 27.02.2015. Ref. 2015/2654-1

(skulebygget, utstyr etc) når ein tilbyr kurs i konkurranse med private aktørar utan å kalkulere desse faste kostnadene inn i kursprisen, går det føre seg kryssubsidiering.

Kapittelet i rettleiaren er avslutta med kommentaren: «fylkeskassen vil komme tilbake med meir informasjon om dette seinare!». Som tidlegare omtalt er ikkje rettleiaren datert, og det går ikkje fram om rettleiaren har blitt utvida med meir informasjon på eit seinare tidspunkt.

I tillegg, som omtalt i avsnitt 4.5.1 over, går det fram krav i rettleiaren om at skulane skal ha eit bevisst forhold til kva ved skulen som er konkurranseutsett verksemd og kva som er lovpålagte oppgåver for skulane.¹⁹ Skulane skal føre all oppdragsverksemd på ansvarsstaden «300 oppdragsverksemd». Vidare blir skulane oppmoda om å etablere prosjektnummer for dei ulike oppdragstypene. Det går fram av intervju med fylkeskassen at all aktivitet, både inntekter og kostnader, der skulane sel varer eller tenester i ein marknad er å rekne som oppdragsverksemd og skal førast på 300-koden i rekneskapet. Ikkje berre for maritime og offshorerelaterte tryggleikkurs slik forskrifta krev.

Revisjonen får opplyst i fleire intervju ved skulane at når til dømes byggfag får inntekter etter sal av leikehus eller andre oppdrag, går ikkje desse inntektene tilbake til bruk på byggfag. Beløpet går inn i skulen sin rekneskap og blir disponert av rektor. Tilsvarande vil eit ev. underskot på oppdragsverksemda bli dekkja av skulen sin rekneskap.

Skulane sitt rekneskapsmessige skilje mellom skuledrift og forretningsdrift

Som det gjekk fram av tabell 5 over, var det 18 skular som i 2016 førte inntekter frå forretningsdrift på koden «oppdragsverksemd». I rekneskapen for fylkeskommunen for 2016 går følgjande oversikt fram av notane:

Figur 10: Utsnitt frå fylkeskommunen sin rekneskap for 2016

Note 19 B: Resultat opplæring

(alle tal i heile tusen)

	Ordinær opplæring	Oppdragsverksemd
Driftsutgifter	2 682 355	24 643
Driftsinntekter	-268 866	-33 688
Resultat	2 413 489	-9 045

Rekneskapen for 2016 syner eit overskot for oppdragsverksemd i dei vidaregåande skulane på 9,0 mill.

Revisjonen får opplyst i intervju at det førekjem tilfelle der skulen er usikker på om ein aktivitet er oppdragsverksemd eller ikkje. Særlig gjeld dette oppdrag der elevane utfører arbeidet som del av undervisninga. Fylkeskassen bistår skulane, om skulane ønskjer dette, med å vurdere kor skiljet går mellom undervisning og oppdragsverksemd. Det blir opplyst at for å konkludere om eit oppdrag er oppdragsverksemd eller skuledrift, spør fylkeskassen mellom anna skulane om kva omfang oppdraget har, og kva som er føremålet med oppdraget (inntening/opplæring/anna). I følgje rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap» skal fordeling av direkte og indirekte kostnader mellom oppdragsverksemd og skuledrift gjerast basert på førehaldstal på eit overordna nivå: «når det til dømes vert kjøpt ei vare/teneste til bruk både i verksemd med rett på kompensasjon og i verksemd som ikkje gjev rett til kompensasjon, så skal meirverdiavgifta på kjøpet fordelast høvesvis. Fordelinga skjer på grunnlag av varen eller tenesta sin bruk i den delen av verksemda som har rett på kompensasjon». Skulen skal til dømes kartlegge kor mykje administrativ tid som totalt går med til forretningsdrifta/oppleggsverksemd, og inkludere dette som kostnader for oppdragsverksemd.

Revisjonen får opplyst i intervju at fylkeskassen og opplæringsavdelinga i mange år har arbeidd med å sikre at skulane er merksame på dette skiljet, men opplever at det framleis er varierende kompetanse på skulane knytt til å skilje mellom oppdragsverksemd og skuledrift. Det oppfattast å vere personavhengig i kva grad skulane har forstått kva som er oppdragsverksemd og kva som er skuledrift. Tidlegare har

¹⁹ Går fram av rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap».

fylkeskassen gjennomført jamlege kurs om problemstillinga, men det siste året har hovudfokus vore på nytt rekneskapsystem i fylkeskommunen. I september 2017 hadde likevel fylkeskassen ei samling for alle merkantilt tilsette ved skulane der dette skiljet var eit eige tema. Det blir lagt til at fylkeskassen er bevisst problemstillinga, og at dette er noko ein særleg ønskjer å fokusere på ved opplæring av nye tilsette på skulane.

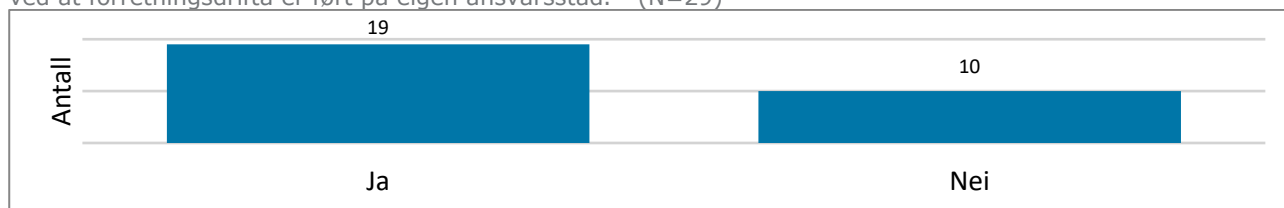
På dei skulane der det er gjennomført intervju, blir det opplyst at det er etablert eit rekneskapsmessig skilje mellom forretningsdrift og skuledrift for den verksemda som ikkje involverer elevane. Likevel får revisjonen fleire døme på at ikkje alle kostnader knytt til slik forretningsdrift blir fordelt i rekneskapan. Til dømes gjeld dette kostnaden knytt til rektor og andre administrativt tilsette si arbeidstid på oppdragsverksemda. Fylkeskassen opplyser i intervju at dei har vore i dialog med skulane som har mest forretningsdrift for å rettleie med det føremål å sikre at dei reknar med alle direkte og indirekte kostnader på oppdragsverksemda.

Revisjonen får opplyst i intervju ved skulane at det ikkje er eit tilsvarande tydeleg skilje når det gjeld elevoppdrag og sal av varer som elevane har produsert, eller har vore med på å produsere, som del av opplæringa. Skulane er tydeleg på at slik verksemd blir gjennomført for å sørge for best mogleg undervisning og praktisk erfaring for elevane, og at det ikkje er mykje pengar skulane tener på slike oppdrag/sal. Det blir lagt til i intervju med skulane at alternativet til å ta slike oppdrag/å selje, for å gi elevane tilsvarande praktisk erfaring, ville vore at skulen betalte for alt materiell sjølv. Men det blir presisert at elevane då ikkje ville fått tilsvarande brei praktisk erfaring grunna den økonomiske situasjonen på skulane. På den andre sida blir det i intervju med opplæringsavdelinga i fylkeskommunen stadfesta at oppdrag som blir gjennomført som del av undervisninga skal høyre til utdanningsprogrammet ved skulen, og ikkje skal reknast som oppdragsverksemd.

Vidare går det fram av rettleiaren frå fylkeskassen at skulane blir bedt om å gjennomføre fleire kontrollaktivitetar knytt til ansvarsstaden «oppdragsverksemd» i rekneskapan, i samband med årsavslutning. Desse omhandlar i hovudsak at alle føringar på ansvarsstaden skal ha tilhøyrande prosjektkode.

I spørjeundersøkinga blei rektorane spurt om det er etablert eit rekneskapsmessig skilje mellom forretningsdrift og skuledrift ved skulen.²⁰ 19 rektorar svara «ja», medan 10 rektorar svara «nei», sjå figur 11. Dei 19 som svara «ja» på spørsmålet, fekk eit oppfølgingsspørsmål om den rekneskapsmessige ansvarsstaden for forretningsdrifta dekkjer både inntekter og utgifter. Her svara 17 rektorar «ja» og to rektorar «nei».

Figur 11: Er det etablert eit rekneskapsmessig skilje mellom forretningsdrift og skuledrift ved skulen? Til dømes ved at forretningsdrifta er ført på eigen ansvarsstad.²¹ (N=29)

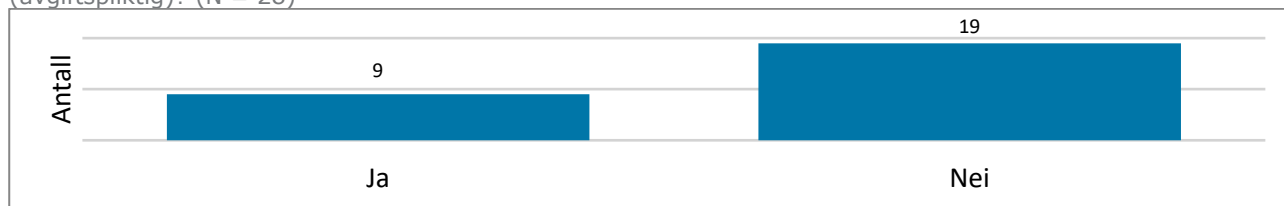


Vidare blei rektorane i spørjeundersøkinga spurt om skulen har sett i verk tiltak for å hindre kryss-subsidiering mellom skuledrift og forretningsdrift. Som det går fram av figuren under, svara 19 av rektorane «nei» på dette spørsmålet, medan ni svara «ja».

²⁰ Spørsmålet er berre stilt til rektorar som tidlegare i undersøkinga har svart at det er forretningsdrift ved skulen.

²¹ Etter spørsmålet i spørjeundersøking ble det gitt følgjande døme: «Til dømes ved at forretningsdrifta er ført på eigen ansvarsstad.»

Figur 12: Har skulen sett i verk tiltak for å hindre kryss-subsidiering mellom skuledrift og forretningsdrift (avgiftspliktig)? (N = 28)



Dei ni rektorane som svara «ja» på spørsmålet, blei vidare spurt kva tiltak dei har sett i verk for å hindre kryss-subsidiering mellom skuledrift og forretningsdrift. Åtte av rektorane spesifiserte kva tiltak som er sett i verk:

- Kurslokalene er leid inn til formålet. Lærerne betales spesielt for oppdrag på kursene. Alle variable utgifter er betalt separat i forhold til kurs/lokale(vask, nett, strøm, leie av lokale...)
- Etablering av elevbedrift
- Vi har eige budsjett for salskurs. Rekneskapsføring på eige ansvarsstad med eigne prosjektnummer for kvart kurs.
- Ingen
- Er en forutsetning slik anbudet settes opp.
- Særskilt kontroll av føringer under ansvarssteder for forretningsdrift.
- Oppdragsverksemd skilt ut i eiga avdeling
- Lage reelle budsjetter/kostnadsoverslag der alle kostnader er med

4.6.2 Vurdering

Det er positivt at fylkeskommunen har følgd opp forskriftsendringa frå 2015 gjennom både brev til skulane som tydeleggjer kva forskriftsendringa betyr for skulane med forretningsdrift/oppdragsverksemd, og gjennom rettleiaren som omhandlar rekneskapsføring. I tillegg har det blitt gitt opplæring og rettleiing. Det er forklart kva som er meint med kryss-subsidiering, og kva som må gjerast for å unngå at kryss-subsidiering førekjem, og er slik lagt godt til rette for etterleving av krav i regelverket. Samtidig registrerer revisjonen at det av rettleiaren går fram at fylkeskassen vil kome tilbake med meir informasjon seinare, utan at det er tydeleg om slik informasjon er gitt. Vidare går det fram av den fylkeskommunale retningslina at krav om rekneskap for heile oppdragsverksemda gjeld berre for «skular med oppdragsverksemd av eit visst omfang», utan at det føreligg nærare definisjonar av kva som er meint med «eit visst omfang» eller at dette går fram av forskrifta. Etter revisjonen si vurdering medfører dette ei utydelegheit i dei fylkeskommunale retningslinene, og det er risiko for ulike fortolkingar. Som nemnd i tidlegare kapittel i rapporten, er det også rom for skjønn i vurderinga av kva som er å rekne som oppdragsverksemd, noko som medfører ein risiko for at ikkje alle skular har same forståing av kva aktivitetar som er omfatta av krava i regelverket og dei fylkeskommunale retningslinene.

Som det går fram av kapittel 4.5 i rapporten, stiller revisjonen spørsmål ved om indirekte kostnader i tilstrekkeleg grad blir fordelt mellom oppdragsverksemda og skuledrifta. Når det gjeld fordeling av indirekte kostnader, er det etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande at retningsliner om å opplyse om og grunngje fordelinga ikkje alltid blir følgd ved skulane. Svar i spørjeundersøkinga viser vidare at det er fleire rektorar, ved skular der det blir opplyst å vere forretningsdrift, som svarer at det ikkje er etablert eit rekneskapsmessig skilje mellom forretningsdrift og skuledrift ved skulen. Det er også fleire rektorar som svarer at det ikkje er etablert tiltak for å hindre kryss-subsidiering mellom skuledrift og forretningsdrift. Svara frå rektorane indikerer at det, til tross for rettleiing som er gitt frå sentralt hald i fylkeskommunen og tiltak som er innført for å skilje ut oppdragsverksemda i rekneskapan, ikkje er etablert tilstrekkelege tiltak for å sikre at regelverket blir etterlevd på dette området. Basert på svara frå rektorane meiner revisjonen det er risiko for at kryss-subsidiering frå fylkeskommunen si skjerma verksemd (opplæring) til dei konkurranseutsette aktivitetane førekjem, og dette kan potensielt vere i strid med reglane om offentlig støtte. Det er viktig at fylkeskommunen undersøker dette nærare, og sett i verk eventuelle ytterlegare

tiltak for å sikre at det blir etablert eit tydeleg rekneskapsmessig skilje mellom skuledrift og oppdragsverksemd ved alle skular som driv økonomisk aktivitet²², slik at kryss-subsidiering ikkje førekjem.

4.7 Prising av varer og tenester, og konkurranse med lokalt næringsliv

4.7.1 Datagrunnlag

Prising av varer og tenester

Fylkeskommunen har ikkje gitt felles, overordna retningsliner for prising av varer og tenester, ut over for utleige av rom på skulane. Fylkeskommunen har heller ikkje etablert føringar knytt til kva omsyn skulane skal ta når det gjeld konkurranse med lokalt næringsliv. Fylkeskommunen har, i rettleiaren «råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap», stilt krav om at oppdragsverksemda skal gå med overskot, og at det ikkje skal oppstå ein situasjon der inntekter frå skjerma verksemd blir nytta til å finansiere konkurranseutsett verksemd.

Det går fram av intervju med fylkeskassen at dei har vore i dialog med skulane som har mest forretningsdrift for å sørge for at dei reknar med alle direkte og indirekte kostnader når dei bereknar naudsynt pris på forretningsdrifta for å ikkje gå med underskot. Omfordelinga av indirekte kostnader skal basere seg på eit definert førehaldstal mellom oppdragsverksemda og skuledrifta, og så skal relevante kostnader fordelast i tråd med dette førehaldstalet. Til dømes skal skulen kartlegge kor mykje arbeidstid som totalt går med til forretningsdrifta, og inkludere dette som kostnader i priskalkylen.

I intervju med ein representant for opplæringsavdelinga blir det peika på at skulane skal vere ein konkurrent i marknaden på lik linje med andre aktørar i marknaden. Skulen skal setje ein salspris basert på normale føresetnader. Desse prinsippa er ikkje skriftleggjort. Revisjonen får opplyst at opplæringsavdelinga har diskutert prising med skulane, seinast i 2014 då opplæringsavdelinga kartla oppdragsverksemda ved skulane for fylkeskassen. Etter det har saka blitt diskutert berre dersom enkeltskular har tatt det opp med opplæringsavdelinga.

Som omtalt tidlegare har fylkeskommunen etablert ei retningsline som berre gjeld for Hyssingen produksjonsskule. I den går det fram følgjande prinsipp for prising: «prisane på varer og tenester skal ikkje vere konkurransehemmande, samstundes som dei skal spegle Hyssingen sin særskilte produksjon utført av ungdommane ved skulen».

Det er ingen av skulane som har utarbeidd skriftlege retningsliner eller rutinar for prising av varer eller tenester, og det går fram at det er etablert ulike praksisar ved skulane når det gjeld fastsetting av pris. Det er ulike praksisar både mellom skulane, og innanfor skulane avhengig av kva verksemd som skal prissettast. For fleire type varer og tenester blir det utarbeidd overordna priskalkyler som i hovudsak inkluderer direkte kostnader knytt til den aktuelle varen eller tenesta. For skulane som sel AMO-kurs til NAV, blir det utarbeidd eit komplett budsjett per kurs som blir inkludert i tilbodet til NAV og synar tilbode pris for tenesta.

Gjennom intervju ved skulane går det fram at nokre av skulane er bevisst på at pris på tenestene skulen sel må vere marknadspris. I eit konkret tilfelle blir det opplyst at skulen ringer rundt til andre tilbydarar for å kartlegge kva marknadsprisen er for tilsvarande kurs. Ved alle skulane der revisjonen har gjennomført intervju, og som har forretningsdrift basert på fylkeskommunen sin definisjon av oppdragsverksemd, blir det gitt uttrykk for at pris skal dekke kostnadene for verksemda. Som omtalt over blir likevel ikkje alle indirekte kostnader inkludert ved alle skulane. I hovudsak blir oppdrag som elevane gjennomfører prissatt basert på sjølvkostmetoden, men utan at lærar eller administrativt tilsette si arbeidstid er rekna med i prisen. Det er i hovudsak faglærar og/eller avdelingsleiar som fastsett pris på oppdraga skulen tar, eller på varene som skulen sel. Rektorane blir i liten grad involvert i dette arbeidet.

Fylkeskommunen har utarbeidd ei retningsline for utleige av rom og ei retningsline for sal av utstyr/inventar. I sistnemnte går det mellom anna fram at det må vere opne prosesser ved sal for å unngå tvil om forfordeling. Hovudregelen skal vere bodrundar, og ein kan nytte finn.no ved sal av nokre produkt,

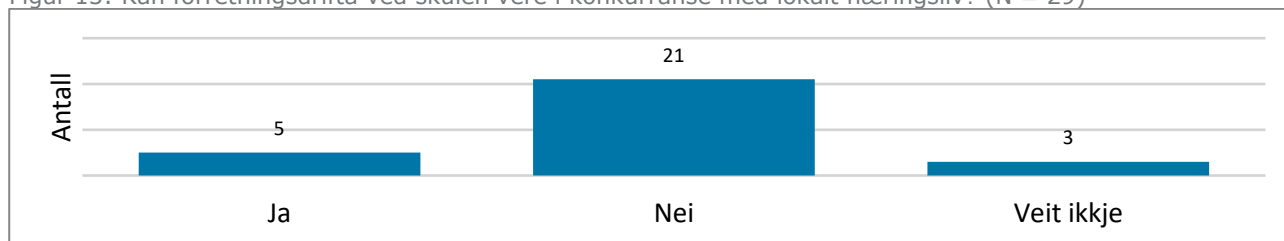
²² Jf kapittel 4.2 i rapporten, som omhandlar revisjonskriterium. Sjå mellom anna rapport om statsstøtteregulverket som er utarbeidd på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

eller mindre kvanta av utstyr/produkt, etterfølgt av bodrunde. Det går fram av intervju med opplæringsavdelinga at rutinen for sal av utstyr/inventar er ferdigstilt og formidla til skulane, sjølv om dokumentet revisjonen fekk tilsendt var merka som utkast. Retningslina for utleige av rom er frå oktober 2013, og det går fram kva priser skulane skal ta. Det blir presisert i retningslina at «fylkesdirektør for opplæring vil justere utleigesatsane med konsumprisindeksen årleg frå og med 2015». Det går fram av intervju med representant for opplæringsavdelinga at retningsline for utlån av skulebygg nyleg blei oppdatert og vidareformidla til skulane. I samband med intervju på skulane er det fleire som opplever at utleigesatsane er låge, og det blir vist til at satsane ikkje har blitt oppdatert sidan 2013. Skulane rapporterer at dei ikkje er trygg på at skulen ikkje tapar pengar på utleigeverksemda ved å etterleve satsane til fylkeskommunen. Opplæringsavdelinga stadfestar i intervju at det ikkje har vore ei årleg justering av utleigesatsane, slik intensjonen var ifølgje rutinen. Men det blir presisert at skulane likevel har stått fritt til å justere utleigesatsane på eiga hand i tråd med konsumprisindeksen.

Konkurransen med lokalt næringsliv

Revisjonen spurte i spørjeundersøkinga om forretningsdrifta ved skulane kunne vere i konkurranse med lokalt næringsliv. Som det går fram av figuren under, svara fem av rektorane «ja» på dette spørsmålet, 21 svara «nei», medan tre rektorar svara «veit ikkje».

Figur 13: Kan forretningsdrifta ved skulen vere i konkurranse med lokalt næringsliv? (N = 29)



Dei fem rektorane som svara «ja» i undersøkinga fekk oppfølgingsspørsmål om korleis forretningsdrifta ved skulen er i konkurranse, og svarte:

- Elevane handlar i kantina i staden for i butikkane.
- Vi tilbyr kurs som lokalt næringsliv også kan tilby.
- Butikken selger varer som andre butikker selger selv om vi er opptatt av at butikken skal ha en særegen profil og selger mye egenproduserte varer.
- Vi driver en kafe ved skolen.
- Skolen er tildelt oppdragene etter offentlig konkurranse.

I intervju på skulane er den gjennomgåande tilbakemeldinga til revisjonen at skulane ikkje er i reell konkurranse med lokalt næringsliv, samt at skulane samarbeider godt og tett med bedrifter i lokalmiljøet. Ein rektor svarer i spørjeundersøkinga at «skulen har halde seg borte frå verksemd / forretningsdrift der ein kjem i konkurranse med lokale aktørar». Vidare går det fram av intervju at skulane som tar byggjeoppdrag i hovudsak forsøker å ta oppdrag frå ideelle organisasjonar eller foreiningar som ikkje ville hatt høve til å betale for eit profesjonelt utført oppdrag, men understreker at det er omsynet til kva elevane treng av praktisk øving som skal leggast størst vekt på. I tillegg er det lengre gjennomføringstid på oppdraga som skulane tar, samanlikna med profesjonelle aktørar. Dette gjeld oppdrag på alle utdanningsprogramma med forretningsdrift på dei fem skulane som revisjonen undersøkte spesielt. Det går fram at det i hovudsak er læreplanen som legg føringar for når og kor lenge elevane skal vere i verkstaden/ute på eit oppdrag. Vidare går det fram at ingen av skulane har fått tilbakemelding frå lokalt næringsliv om at skulen si verksemd blir opplevd som ei utfordring, og dei opplyser om at tilbakemeldingane frå det lokale næringslivet heller har vore positive då desse oppdraga fører til at elevane som sidan kjem til bedriftene i lære har meir praktisk erfaring.

4.7.2 Vurdering

Det er blir i undersøkinga gitt uttrykk for at marknadspris skal vere det prinsippet som ligg til grunn for prising av varer og tenester, og at oppdragsverksemd alltid skal gå med overskot.

Samtidig registrerer revisjonen at det ikkje er alle skulane som inkluderer indirekte kostnader i priskalkylane sine for verksemda, og at marknadspris i varierende grad blir kartlagt av skulane. Dette inneber etter revisjonen si vurdering at det ikkje alltid er dokumentert at dei sentrale prinsippa for prissetting blir følgt. Det er risiko for at prisen ikkje fullt ut dekker kostnadene med forretningsdrifta/oppdragsverksemda så lenge oversikta over kostnader ikkje er fullstendig. Revisjonen meiner dermed at det kan vere behov for ytterlegare oppfølging frå fylkeskommunen sentralt, for å tydeleggjere dei overordna prinsippa for prissetting, og sikre at desse blir følgt. Revisjonen stiller også spørsmål ved at rutinar som blir opplyst å vere i bruk, er merka som utkast. Dette kan etter revisjonen si vurdering føre til tvil om i kva grad rutinen er gjeldande eller ikkje. Revisjonen vil presisere viktigheita av at alle retningslinjer og rutinar er daterte, og at det går tydeleg fram kva tid dei sist blei oppdaterte. Dette for å unngå tvil om kva som er gjeldande retningslinjer og rutinar. Revisjonen vil også presisere viktigheita av at prisar for utleige av rom ved skulane blir oppjusterte i samsvar med intensjonen.

Undersøkinga viser vidare at det gjennomgåande blir gitt uttrykk for at store delar av skulane si forretningsdrift ikkje er i reell konkurranse med lokalt næringsliv. Revisjonen har ikkje avdekkja forhold som tilseier at dette ikkje stemmer, men vil samtidig presisere at det ifølgje regelverket om offentleg støtte skal lite til for at ein kan seie at ein aktivitet er eigna til å vri, eller true med å vri, konkurransen. Det at det blir produsert varer eller tenester som blir omsett i ein marknad, er i seg sjølv grunn til å vere merksam på risikoen for kryss-subsidiering og ulovleg offentleg støtte, utan at det nødvendigvis blir vurdert å vere ein reell konkurranse lokalt.

4.8 Handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta

4.8.1 Datagrunnlag

Som det går fram av avsnitt 4.6.1 har fylkeskommunen gjennom fylkeskassen sin rettleiar for føring av rekneskap gitt føring om at forretningsdrifta/oppdragsverksemda skal gå med overskot. Fylkeskommunen eller skulane har ikkje utarbeidd skriftlege rutineskildringar for korleis skulane skal handtere overskot/underskot av forretningsdrifta, men det er likevel gitt enkelte føringar om korleis ein skal handtere dette.

Revisjonen får opplyst i intervju med representantar for opplæringsavdelinga at det tidlegare var vanleg at overskot eller underskot knytt til forretningsdrift ved enkeltskular blei overført til eit skulefond på den enkelte skule. I 2014 gjorde fylkesutvalet eit vedtak om maksimumsgrenser for kor store beløp einingar i fylkeskommunen kunne setje av til fond. Reglane gjaldt frå og med årsoppgjeret for 2014. I 2015 blei skulane sine midlar på fond som var overskytande maksimumsgrensa, overført til eit samlefond for opplæringsavdelinga. Ved årsavslutninga for 2016 blei samlefondet brukt til å dekke underskot ved skulane som gjekk med underskot. Det blir presisert i intervju at reglane for avsetting til fond gjeld likt for heile fylkeskommunen, ikkje berre for skulane. Då det er fylkeskassen som formelt utfører eventuelle overføringar til fond, ikkje skulane, er det fylkeskassen som skal sikre at vedtaket blir følgt opp.

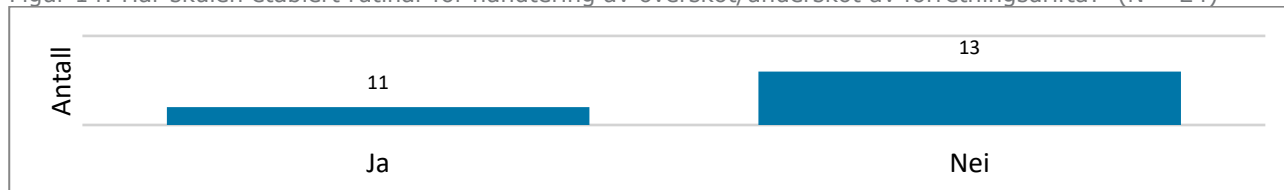
Det blir presisert i intervju med representantar for opplæringsavdelinga at mykje av insentivet til å drive oppdragsverksemd er at skulen kan bruke opptente midlar til å kjøpe ønskja undervisningsutstyr. Tidlegare kunne skulane som gjekk med overskot sette av midlar til fond, og gjere investeringar på seinare tidspunkt, medan skulane no tilpassar seg nye retningslinjer for fond og gjer innkjøpa i same året som overskotet oppstår. Opplæringsavdelinga har formidla til skulane at investeringar i utstyr og liknande er god bruk av fondsmidlar. På tidspunktet for intervju på skulane går det fram at dei tilsette ved skulane ikkje er sikre på kva som er gjeldande føring frå fylkeskommunen når det gjeld disponeringar til fond ved årsslut då det har vore fleire ulike ordningar dei siste åra, og skulane ikkje har fått ei endeleg avklaring frå fylkeskommunen.

Ein skule informerte revisjonen om at skulen rapporterer økonomisk status fire gonger i året. Dette gjeld ikkje forretningsdrift særskilt, men all drift ved skulen. Dersom skulen ligg an til å gå med underskot ved eit rapporteringstidspunkt må rektor sette i verk innsparingstiltak. Dersom skulen ligg an til å gå med

overskot, har rektor høve til å gjere investeringar innan året er omme. Vidare blir det presisert at når til dømes byggfag får inntekter etter sal av leikehus eller andre oppdrag, går ikkje desse inntektene tilbake til bruk på byggfag. Beløpet går inn i skulen sin rekneskap og blir disponert av rektor. Tilsvarande vil eit ev. underskot på oppdragsverksemda bli dekkja av skulen sin rekneskap. Likevel blir det presisert i intervju at skulen er opptatt av å også gi tilbake til dei avdelingane som går med overskot.

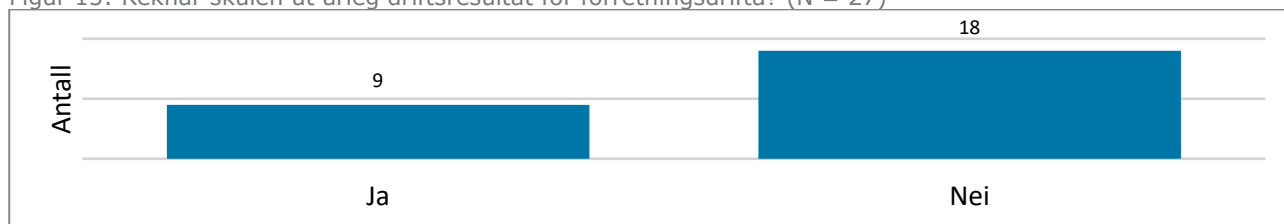
I spørjeundersøkinga blei rektorane spurt om det ved skulen er etablert rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta. Som det går fram av figuren under, svara 13 rektorar «nei», medan elleve svara «ja».

Figur 14: Har skulen etablert rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta? (N = 24)



Informasjon frå intervju indikerer likevel at rutinar ikkje er skriftleggjorte. Ingen av skulane der det er gjennomført intervju har etablert skriftlege retningslinjer eller rutinar for handtering av overskot/underskot av forretningsdrifta. Vidare gjekk det fram gjennom spørjeundersøkinga (sjå figur 15 nedanfor) at det berre er ni av skulane som reknar ut årleg driftsresultat for forretningsdrifta.

Figur 15: Reknar skulen ut årleg driftsresultat for forretningsdrifta? (N = 27)



Alle kostnader og inntekter ein skule har, irekna frå forretningsdrift, blir ført i rekneskapen for skulen i fylkeskommunen sitt rekneskapssystem. Ingen av skulane der revisjonen har gjennomført intervju fører separate rekneskap eller skuggerekneskap utanom fylkeskommunen sitt rekneskapssystem, til dømes for forretningsdrifta. Som det går fram over av delkapittel 4.6 blir ansvarsstaden 300 oppdragsverksemd nytta for det skulane definerer som oppdragsverksemd. Ein gjennomgang av rekneskapen frå 2014 til 2016 synar at dette til dømes ikkje inkluderer inntekt frå utleige av lokale²³, i liten grad sal av matvarar²⁴ eller anna inntekt frå sal som ikkje er kursverksemd. Til dømes blir alt som gjelder gardsdrift²⁵ ført på ansvarsstad 290 og alt av fiskeri ført på ansvarsstad 299²⁶. Revisjonen får opplyst i intervju at skulane ikkje trekk ut rapport frå rekneskapssystemet som viser den totale forretningsdrifta, inkludert til dømes utleige av lokale og eventuelle elevoppdrag, eller reknar ut resultatet for den totale forretningsdrifta. Det er likevel fleire av skulane som reknar ut resultatet for delar av forretningsverksemda, til dømes eit og eit kurs.

Rektorane som svarte «nei» på spørsmålet om utrekning av årleg driftsresultat for forretningsdrifta fekk følgjande oppfølgingsspørsmål: «etter di oppfatning, gjekk forretningsdrifta ved skulen med overskot eller underskot i 2016?». 13 av rektorane svarte overskot, tre svarte underskot og to svarte at dei ikkje visste. Dei ni rektorane som svarte «ja» fekk oppfølgingsspørsmål om kva driftsresultatet for forretningsdrifta var i 2016. Sju rektorar svarte på dette spørsmålet, og svara varierte mellom underskot på om lag kr 1 million og overskot på kr 1,7 millionar.

²³ I 2014-2016 er det gjort totalt fire føringar på koden «husleige» på ansvarsstaden 300 «oppdragsverksemd»

²⁴ I 2014-2016 er det gjort totalt 11 føringar på koden «sal av matvarer» på ansvarsstaden 300 «oppdragsverksemd», medan det i same periode er totalt gjort 80 føringar på koden på alle ansvarsstader.

²⁵ Til dømes sal av bær, frukt, livdyr og slakt, mjølk, hagebruk, skog, osv.

²⁶ Det er eitt unnatak frå 2014 der sal av fisk/fiskesalslag er ført på Naturbruk (531) i staden for Fiskeri (299).

Revisjonen får opplyst av fylkeskassen at dei, kvart år, går gjennom ansvarsstaden «300 - oppdragsverksemd» for å kontrollere at ikkje forretningsdrifta ved skulane går med underskot. Dersom det tilsynelatande er underskot på forretningsdrifta tar fylkeskassen kontakt med skulen og spør kva årsaka er. I hovudsak finn ein at det er rekneskapsmessige årsaker til eit tilsynelatande underskot, og ikkje at forretningsdrifta hadde eit reelt underskot. Dette er ikkje eit hyppig problem, og representanten frå fylkeskassen kan ikkje hugse å ha erfart eit reelt underskot på forretningsdrifta sett under eitt per skule. Det har førekome at eit enkeltprosjekt eller eit kurs har gått med underskot, men at eit anna kurs har hatt tilstrekkeleg positivt resultat til at resultatet av forretningsdrifta totalt sett har vore positivt. Det blir presisert i intervju at det er veldig viktig at skulane si forretningsverksemd går med overskot for å unngå finansiering av konkurranseutsett verksemd med skulemidlar.

4.8.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det i liten grad er etablert rutinar for berekning av, og handtering av, overskot/underskot av forretningsdrifta. Revisjonen stiller spørsmål ved at 2/3 av skulane ifølgje svar i spørjeundersøkinga ikkje reknar ut resultatet av forretningsdrifta, og dermed ikkje har kjennskap til om skulen har eit overskot eller underskot knytt til forretningsdrifta. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og bør bli sett i samanheng med revisjonen si vurdering i kapittel 4.6 om at det ikkje er etablert tilstrekkeleg med system og rutinar for å hindre kryss-subsidiering. Revisjonen meiner at det, for å sikre at det ikkje førekjem kryss-subsidiering, er ein sentral føresetnad at leiinga ved den enkelte skule har oversikt over både kva som er å rekne som forretningsdrift eller oppdragsverksemd (eller «økonomisk aktivitet», som er omgrepet som er nytta i rapport om offentleg støtte som er utarbeidd på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. kapittel 4.2 om revisjonskriterium), og kva som er resultatet av forretningsdrifta ved skulen. Etter revisjonen si vurdering vil det vere vanskeleg å dokumentere at regelverket blir etterlevd, dersom ein ikkje kan seie sikkert om kravet om at forretningsdrifta skal gå med overskot er oppfylt.

4.9 Sal av undervisningstenester

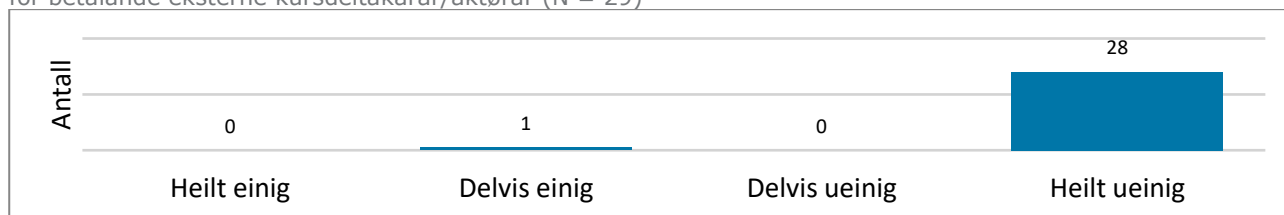
4.9.1 Datagrunnlag

Sal av undervisningstenester i regi av enkelttilsette

Personalreglementet slår fast at tilsette som hovudregel ikkje har høve til å ha andre stillingar, drive næringsverksemd eller ha bierverv som kan hindre eller sinke det ordinære arbeidet. Dersom den tilsette er i tvil skal slike saker diskuterast med overordna i forkant. Vidare går det fram av den fylkeskommunale retningslina frå 2013 om utleige av lokale at «utleige til næringsverksemd er ikkje omfatta av dette regelverket. Slik utleige skal godkjennast sentralt i kvart einskild høve». Det er ikkje nærare definert kva som er meint med «sentralt».

I spørjeundersøkinga blei rektorane bedt om å ta stilling til ein påstand om at det førekjem at lærarar (som private aktørar) nyttar skulen sine lokale og utstyr for å arrangere kurs for betalande eksterne kursdeltakarar/aktørar. Svara viser at dette i svært liten grad førekjem, ref. Figur 16 under.

Figur 16: Det førekjem at lærarar (som private aktørar) nyttar skulane sine lokale og utstyr for å arrangere kurs for betalande eksterne kursdeltakarar/aktørar (N = 29)



Resultata frå spørjeundersøkinga blir stadfesta gjennom intervju på skulane, der fire av fem skular opplyser at det ikkje førekjem at tilsette på skulane arrangerer kurs eller sel undervisningstenester på skulen som private aktørar. Revisjonen får opplyst i intervju på ein av skulane at det ikkje er utarbeidd sentrale eller

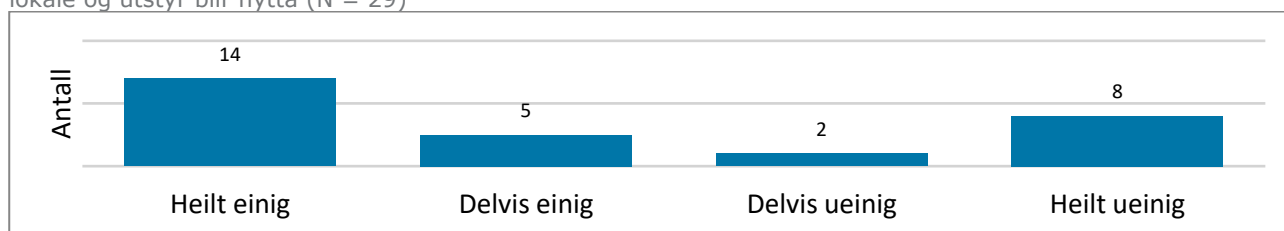
lokale retningslinjer som eksplisitt hindrar at lærarar som private aktørar nyttar skulane sine lokale og utstyr for å arrangere kurs, men at det er godt kjent blant dei tilsette ved skulen at slik verksemd ikkje skal gå føre seg på skulen. Som det går fram over er det retningslinjer som indirekte adresserer slik verksemd.

Unnataket er på ein av skulane der revisjonen får opplyst at ein av lærarane med ei lita stilling på skulen også er instruktør på eit kursinstitutt. Instruktøren nyttar innimellom skulen sitt utandørsområde til små helgekurs på vegne av kursinstituttet. Skulen og læraren har inngått ein avtale der inntekta frå produksjonen i løpet av kurset går til skulen, medan kursavgifta går til kursinstituttet. Læraren eller kursinstituttet betalar ikkje for å nytte skulen sitt område.

Sal av undervisningstenester i regi av skulen

Når det gjeld sal av undervisningstenester i skulen sin regi, går det fram av svara i spørjeundersøkinga at det førekjem ved ein del skular at skulen arrangerer kurs for betalande eksterne kursdeltakarar/aktørar, der skulen sine lokale og utstyr blir nytta (sjå figuren under).

Figur 17: Det førekjem at skulen arrangerer kurs for betalande eksterne kursdeltakarar/aktørar, der skulen sine lokale og utstyr blir nytta (N = 29)



Det føreligg ikkje ei eiga retningsline eller rutine i fylkeskommunen som skildrar korleis kursverksemd skal bli organisert eller innretta. Som omtalt tidlegare i rapporten er det likevel fleire krav og føringar frå fylkeskommunen som implisitt er relevant for skulane si kursverksemd. Det går fram av spørjeundersøkinga at tre av 26 rektorar er «heilt einig» i at fylkeskommunen har utarbeidd tydelege retningslinjer for skulane si kursverksemd. 18 av rektorane er anten «delvis einig» eller «delvis ueinig» i påstanden, medan fem av rektorane anten er «heilt ueinig» eller konstaterer at fylkeskommunen ikkje har utarbeidd slike retningslinjer.

I spørjeundersøkinga bad også revisjonen rektorane om å ta stilling til påstanden «skulen har utarbeidd egne retningslinjer for skulen si kursverksemd (der kurset er retta mot betalande eksterne kursdeltakarar/aktørar)» og svare om dei var heilt einig, delvis einig, delvis ueinig eller heilt ueinig i påstanden. Av rektorane sine svar går det fram at 23 av skulane (av 27 skular) berre delvis, eller ikkje i det heile, var einig i at skulen har utarbeidd slike retningslinjer.

Tre av rektorane som har svart på spørjeundersøkinga opplyser på eit anna spørsmål at dei har utarbeidd retningslinjer, prosedyrar eller rutineskildringar for eitt eller fleire enkeltkurs som skulen tilbyr. To av dei fem besøkte skulane sel AMO-kurs til NAV, medan tre av skulane sel andre kurs til private aktørar. Ein av skulane revisjonen besøkte sel ikkje noko form for kurs. Det går fram av intervju på skulane som har kursverksemd at ansvaret for kursa er lagt til avdelingsleiar, medan kontoret ved skulen har faktureringsansvar. Utanom ein skule, har ikkje skulane utarbeidd overordna og samla retningslinjer for si kursverksemd, men det er etablert ein fast praksis knytt til organiseringa og gjennomføringa av kursa.

AMO-kurs blir i hovudsak regulert gjennom spesifikasjonar i konkurransegrunnlaget frå NAV, tilbodet frå skulane og den inngåtte kontrakten mellom skulane og NAV. Dei to skulane som arrangerer slike kurs har etablert tiltak for å sikre at både direkte og indirekte kostnader knytt til kurset blir ført på riktig kode i rekneskapen. Som omtalt tidlegare har til dømes ein av skulane etablert ein prosjektkode for AMO-kursa, medan den andre skulen har etablert ein eigen ansvarsstad for all kursverksemd ved skulen. Likevel går det mellom anna fram at ikkje alle timar som alle tilsette, til dømes kontortilsette eller rektor, nyttar på AMO-kursa blir kostnadsført i tilknytning til prosjektet. Ved den eine skulen er til dømes kontoret ved skulen ansvarleg for fakturering av NAV og for å bestille rekvisita til kurset, utan at deira arbeidstid blir inkludert

i rekneskapa for kurset. Det blir presisert i intervju at dette likevel ikkje er konkurransevridande, fordi skulen fakturerer NAV for administrasjonstenester basert på budsjettet i tilbodsokumentet.

Når det gjeld kurs som ikkje er AMO-kurs, viser skulane i intervju til at dei er opptatt av at undervisninga til elevane skal kome først, og at kursverksemda kjem etter behovet i undervisningstilbodet. Revisjonen får opplyst i intervju ved ein av skulane at skulen burde drive meir med kursverksemd, fordi det gir skulen ei god inntekt. Det blir presisert at skulen allereie har klasserom, materiell, kantine, og internettkapasitet, og at skulen kan leige inn relevant kompetanse for å halde kurs og overskotet frå kursa kan gå til skulen si drift og undervisning.

4.9.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det i liten grad er etablert eigne system og rutinar for regulering av sal av undervisningstenester frå skulen eller enkeltlærarar. Det er likevel fleire retningslinjer som implisitt regulerer verksemda. Revisjonen meiner det er positivt at fleire av skulane har etablert retningslinjer for einskildkurs som skal sikre kvaliteten på kurset, men etterlyser formalisering av overordna prinsipp eller system for korleis skulane skal sikre at sal av undervisningstenester ikkje går på bekostning av dei lovpålagte oppgåvene til skulane. Revisjonen vil også presisere viktigheita av at både direkte og indirekte kostnader som er knytt til kursverksemd blir rekneskapsført på prosjektet som er knytt til kurset, slik at rekneskapsresultatet blir korrekt. Vidare stiller revisjonen spørsmål ved utsegn i intervju, om at ein skule burde drive med meir kursverksemd. Revisjonen meiner at eit slikt utsegn indikerer at det er behov for ytterlegare merksemd rundt forholdet mellom skulane sine lovpålagte oppgåver og oppdragsverksemd, samt om viktigheita av å unngå kryss-subsidiering.

5. Konklusjon og tilrådingar

Basert på revisjonen sin definisjon av forretningsdrift går det fram at nesten alle dei vidaregåande skulane i Hordaland har forretningsdrift, men at det er stor variasjon i det økonomiske omfanget og kva type forretningsdrift det er snakk om. Årleg i perioden 2014 til 2016 har skulane totalt tent om lag 58 millionar kroner på den verksemda som er omfatta av revisjonen sin definisjon av forretningsdrift. Undersøkinga viser samtidig at det ikkje er ei felles forståing i fylkeskommunen av kva som er å rekne som forretningsdrift. Fylkeskommunen har etablert ein definisjon på «oppdragsverksemd» som etter revisjonen si vurdering føreset at det blir gjort skjønnsmessige vurderingar, og som dermed medfører risiko for at det blir personavhengig i kva grad rektorane opplever og rapporterer at skulen driv med forretningsdrift/oppdragsverksemd eller ei. Definisjonen av oppdragsverksemd inneber at den enkelte skule må vurdere både om varer og tenester som blir selt er i konkurranse med andre aktørar, og om aktiviteten ligg utanfor skulane sine lovpålagte oppgåver.

Det at skular driv med «økonomisk aktivitet», forretningsdrift eller oppdragsverksemd – uavhengig av kva omgrep ein vel å nytte - medfører ein risiko for at det førekjem kryss-subsidiering frå den skjerna verksemda i fylkeskommunen, og aukar dermed også risikoen for ulovleg offentleg støtte. Undersøkinga har ikkje påvist at dette førekjem i dag, men det går fram at eit fleirtal av skulane med forretningsdrift verken hadde sett i verk tiltak for å hindre kryss-subsidiering, reknar ut årleg driftsresultat for oppdragsverksemda, eller hadde etablert rutinar for handtering av overskot/underskot for oppdragsverksemda. Manglande system og rutinar knytt til desse prosessane aukar etter revisjonen si vurdering risikoen for ulovleg kryss-subsidiering. Revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen og den enkelte rektor både har eit bevisst forhold til kva som er å rekne som oppdragsverksemd, og kva retningslinjer og rutinar som er naudsynt for å sikre etterleving av både nasjonale og internasjonalt regelverk. Fordi definisjonen av oppdragsverksemd ikkje er tilstrekkeleg tydeleg eller uttømmende, medfører dette ein risiko for at inntekter og kostnader blir rekneskapsført ulikt på dei ulike skulane, og dermed skjuler eventuell kryss-subsidiering, til tross for at fylkesadministrasjonen har utarbeidd ein rettleiar som gir tydelege føringar for bokføring av kostnader og inntekter frå oppdragsverksemd.

Revisjonen vurderer det som positivt at fylkesadministrasjonen dei siste åra har tatt fleire grep for å heve den interne kontrollen med rutinebeskrivingar og rettleiarar som er relevante for omsetting av varer og tenester ved skulane, men stiller spørsmål ved at etterleving av fleire av rutinane ikkje blir følgt opp. Enkelte av retningslinjene eller rutinane er heller ikkje tilgjengeleg på fylkeskommunen sitt intranett eller kvalitetsportal. Organiseringa av forretningsdrifta er i liten grad formalisert eller skriftleggjort, verken mellom fylkesadministrasjonen og skulane, eller mellom tilsette på skulane. Fylkeskommunen har ikkje gitt formelle anbefalingar eller signal om korleis skulane bør organisere forretningsdrifta, og det er ikkje stilt krav om at skulane skal utarbeide retningslinjer eller instruksar for forretningsdrifta og medfølgjande ansvarsdeling. Vidare viser undersøkinga at det er behov for å tydeleggjere kven som har mynde til å avgjere kva oppdrag skulen skal ta på seg, og å etablere ytterlegare rutinar knytt til kontraktsinngåing. Revisjonen registrerer at det er ulik praksis ved skulane når det gjeld å ta oppdrag for tilsette, og vil understreke risikoen dette medfører for uheldig rolleblanding og interessekonflikt.

Samla sett er det revisjonen si vurdering at det per i dag ikkje er etablert tilstrekkeleg med sentrale og lokale system og rutinar for forretningsdrifta ved skulane, slik at ein sikrar betryggande kontroll på dette området.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga vil revisjonen tilrå at Hordaland fylkeskommune sett i verk følgjande tiltak:

- 1) Etablerer ein tydeleg definisjon av oppdragsverksemd/forretningsdrift, irekna tydeleggjering av forholdet mellom skulane sine lovpålagte oppgåver og oppdragsverksemd/forretningsdrift, og sikrar at definisjonen blir gjort kjent på skulane.
- 2) Utarbeider ei overordna og felles retningsline knytt til forretningsdrift som slår fast prinsipp og forventingar til rektorane knytt til forretningsdrift ved skulane.

- 3) Sikrar at rektorane sitt ansvar for økonomistyring i eiga eining går tydeleg fram av delegeringsreglement og/eller andre relevante styringsdokument.
- 4) Etablerer, og held ved like, ei oversikt over forretningsdrifta ved dei ulike skulane.
- 5) Utarbeider, og/eller reviderer eksisterande retningsliner og rutinar som skal sikre tilstrekkeleg internkontroll knytt til forretningsdrift, irekna:
 - a) korleis forretningsdrift skal bli budsjettert
 - b) kva oppdrag skulane kan utføre og korleis utvalsprosessen bør bli dokumentert
 - c) første fase av oppdragsfakturering som skulen er ansvarleg for
 - d) riktig fordeling av kostnader knytt til oppfølging av mva
 - e) eit rekneskapsmessig skilje mellom skuledrift og forretningsdrift som sikrar at det ikkje skjer kryss-subsidiering
 - f) rutinar for prissetting og kva prissettingsprinsipp som skal bli lagt til grunn av skulane.
- 6) Gjennomgår praksisen knytt til forretningsdrift/oppdragsverksemd ved skulane, og vurderer om det er behov for ytterlegare tiltak for å sikre at kryss-subsidiering og ulovleg offentleg støtte ikkje førekjem

Vedlegg 1: Høyringsuttale



Deloitte - Larsen, Merete Solheim (NO - Oslo)

Dato: 03.01.2018
Vår ref.: 2017/17740-2
Saksbehandlar: birhau
Dykkar ref.:

Forvaltningsrevisjonsrapport til verifisering og høyring

Fylkesrådmannen viser til høyringsutkast forvaltningsrevisjon – forretningsdrift i vidaregåande skular del 2, motteke 8. desember 2017. Høyringsutkastet gjev ei er grundig gjennomgang av forretningsdrifta ved dei vidaregåande skulane. Forvaltningsrevisjonen gjev viktige bidrag til det vidare arbeidet med oppfølging av oppdragsverksemd og forretningsdrift ved dei vidaregåande skulane.

Fylkesrådmannen er i ferd med å slutføre ei sak om oppdragsverksemda ved dei vidaregåande skulane. Saka er planlagd lagt fram for fylkestinget i mars 2018. Mange av funna i forvaltningsrevisjonen samsvarer med egne observasjonar gjort i med denne saka.

Rune Haugsdal
Fylkesrådmann

Birthe Andersen Haugen
seksjonsleiar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Hordaland fylkeskommune
OPPLÆRINGSAVDELINGA

Agnes Mowinckels gate 5
PB 7900
5020 Bergen

TF: 55 23 90 00
e-post: hfk@hfk.no
www.hordaland.no

Org.nr. NO 938 626 367 mva.
Kontonr. 5201 06 74239



Vedlegg 2: Revisjonskriterium

Internkontroll

Det går fram av kommunelova²⁷ § 23 nr. 2 at administrasjonssjefen i fylkeskommunen «skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll».

Kommunelova gjev inga nærare skildring av kva som ligg i "betryggende kontroll," men det går fram av Ot.prp. nr. 70 (2002–2003)²⁸ at

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.²⁹

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det vidare fram at internkontroll blir definert i vid forstand som ein prosess, sett i verk og gjennomført av leiarar og tilsette i verksemda med føremål å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk

Det finst fleire rammeverk for korleis ein kan utarbeide eit internkontrollsystem. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.³⁰ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- Kontrollmiljø
- Risikovurdering
- Kontrollaktivitetar
- Kommunikasjon og informasjon
- Leiinga si oppfølging

Bokføringslov- og forskrift

Bokføringslova stiller krav til spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av rekneskapsopplysningar. Dette omfattar mellom anna krav om at rekneskapsystemet skal vere oversiktleig, og at bokføringa skal sikre fullstendighet, realitet, nøyaktighet, ajourhald, dokumentasjon, sporbarheit, oppbevaring og sikring av rekneskapsdokumentasjonen (§ 4). I § 6, første ledd, i lova går det fram:

Bokførte opplysningar skal lett kunne følges fra dokumentasjonen via spesifikasjoner frem til pliktig regnskapsrapportering. Det skal likeledes på en lett kontrollerbar måte være mulig med utgangspunkt i pliktig regnskapsrapportering å kunne finne tilbake til dokumentasjonen for de enkelte bokførte opplysningene.

I bokføringsforskrifta § 5-3-2 går det fram at det er eit krav til å bruke kassaapparat eller tilsvarande system for registrering av kontantsal³¹:

²⁷ Kommunal- og regionaldepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.

²⁸ Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

²⁹ Kapittel 1.5.4

³⁰ Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

³¹ «kontantsal» viser i denne samanhengen til «salg der kjøpers betalingsforpliktelse overfor selger gjøres opp ved levering» (forskrifta § 5-3-1), slik som ved bruk av kontantar, bankkort eller kredittkort.

Bokføringspliktige skal registrere kontantsalg fortløpende på kassaapparat, terminal eller annet likeverdig system og dokumentere kontantsalget ved daterte, nummererte summeringsstrimler (kassaruller) eller tilsvarende rapport, med mindre annet er bestemt i denne forskrift. Beløp som registreres på kassaapparatet skal være lett synlig for kunden med mindre det er vanskelig gjennomførbart.

Det er unntak for kravet til eit slikt system dersom salet gjeld ambulerande eller sporadisk kontantsal som ikkje overstig tre gongar grunnbeløpet i folketrygda i løpet av eit rekneskapsår. Ein skal då dokumentere kontantsal «fortløpende i innbundet bok, der sidene er forhåndsnummerert, ved gjenpart av daterte forhåndsnummererte salgsbilag eller ved oppstilling over ut- og innleverte varer og kontanter» (§ 5-4-1).

Når ein brukar kassaapparat, terminalar og tilsvarende system, skal ein i følgje § 5-4-3 ta daglege oppgjer med summeringsstrimler eller rapportar over opplysningar som er registrerte på systemet.

Offentleg støtte og kryss-subsidiering

EØS-avtalen artikkel 61 forbyr som hovudregel offentlig støtte til næringslivet. EØS-avtalen nedfeller utgangspunktet for reglane for offentlig støtte. Det er i lov om offentlig støtte tatt inn føresegn som skal sikre Noregs forpliktingar i medhald av traktaten. Kryss-subsidiering faller innanfor det som blir definert som offentlig støtte. Subsidiert frå skjerma verksemd til konkurranseutsett del kan vere i strid med regelverket, dersom konsekvensen er at den konkurranseutsette delen får økonomiske fordelar frå offentlege midlar. Det er ikkje spesifikk krav i regelverket om korleis offentlege aktørar skal hindre kryss-subsidiering. EFTA sitt kontrollorgan, ESA, krev likevel at det blir nytta effektive verkemiddel for å hindre kryss-subsidiering der det er risiko for dette. Det finst ei rekkje unntak frå forbodet, men «for å få støtten unntatt i henhold til disse hjemlene må støtten som hovedregel notiseres til og godkjennes av ESA før den godkjennes»³². Det er også unntak for bagatellmessig støtte, som er definert som støttebeløp opp til 200 000 euro fordelt over tre rekneskapsår. Det er ikkje krav om notisering eller rapportering om bagatellmessig støtte, men det er krav til transparens i samband med bagatellmessig støtte:

Bagatellmessig støtte kan gis i enhver form til de fleste formål så lenge støtten er transparent. Det vil si at støttegiver må kunne beregne nøyaktig støtteelement (brutto tilskuddsekivalent) i forkant av tildelingen (...).³³

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har utarbeidd ei rettleiing til regelverket³⁴. Her er etablering av eit rekneskapsmessig skilje eit av verkemidla som blir drøfta. Det blir anbefalt å opprette separate rekneskap for den skjerma og den konkurranseutsette delen av verksemda. Vidare blir det vist til at eit alternativt verkemiddel er organisatoriske tiltak. Dette kan dreie seg om å skilje dei to delane i ulike rettssubjekt.

I rapporten det er sitert frå over, som er utarbeidd på oppdrag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet, er føretaksomgrepet i statsstøtteregelverket særskild drøfta:

Statsstøttereglene får bare anvendelse på «foretak». Foretaksbegrepet bygger ikke på hva en gjerne i norsk dagligtale omtaler som et foretak, men er et eget EØS-rettslig begrep som er gitt et selvstendig innhold gjennom rettspraksis. I lys av denne rettspraksisen er et foretak enhver enhet som utøver økonomisk aktivitet. Det å levere varer eller tjenester i et marked vil normalt anses som en økonomisk aktivitet. En enhet i en kommune som på en eller annen måte utøver økonomisk aktivitet vil anses som et foretak. Dette selv om enheten ikke er skilt ut i et eget selskap eller er en egen etat.³⁵

³² ALT Advokatfirma AS på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet, «Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler – aktiviteter som er omfattet av statsstøttereglene, sentrale problemstillinger og forebyggende tiltak», (2013). Side 26.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_kommunal_virksomhet_statsstotteregele.pdf

³³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransepolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/bagatellmessig-stotte/id2412660/>

³⁴ EØS-avtalens regler om offentlig støtte, desember 2010, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf

³⁵ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_kommunal_virksomhet_statsstotteregele.pdf

Det går også fram av rapporten at:

Når kommuner driver økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand, er det en fare for at den aktuelle enheten mottar økonomiske fordeler som andre markedsaktører ikke mottar, herunder at det skjer en krysssubsidiering fra kommunens skjermede virksomhet til de konkurranseutsatte aktivitetene. Dette vil potensielt være i strid med støtteregele.

Frå 1. januar 2015 trådte følgjande utviding i forskrifta om årsrekneskap og årsmelding for kommunar og fylkeskommunar i kraft:

§ 5. Noter til årsregnskapet

I årsregnskapet skal gis følgjande tilleggsopplysninger i noter, (...):

(...).

9. Fylkeskommuner som har skoler som tilbyr maritime og offshorerelaterte sikkerhetskurs i markedet i tillegg til den ordinære opplæringen, skal vise resultatoppstillingar for skolens ordinære opplæringsdel og den kommersielle kursvirksomheten. Inntekter og kostnader skal fordeles mellom de forskjellige deler av virksomheten etter konsekvent anvendte og objektivt begrunnede prinsipper på en slik måte at skolens økonomiske og organisasjonsmessige struktur gjenspeiles korrekt i de atskilte regnskaper. Prinsippene for fordeling av inntekter og kostnader skal opplyses og begrunnes, og skal være slik at den kommersielle kursvirksomheten dekker alle kostnadene knyttet til sin virksomhet, herunder alle variable kostnader og en forholdsmessig andel av skolens faste kostnader.

Vedlegg 3: Grunnlagsdata

Skulane som fekk spørjeundersøkinga frå revisjonen

Tabell 7: Skulane som mottok spørjeundersøkinga

Amalie Skram videregående skole	Os gymnas
Arna-Garnes videregående skule	Os videregående skule
Askøy videregående skole	Osterøy videregående skule
Austevoll videregående skule	Rogne videregående skule
Austrheim videregående skule	Rubbestadnes videregående skule
Bergen Katedralskole	Sandsli videregående skule
Bergen maritime videregående skole	Slåtthaug videregående skule
Bømlo videregående skule	Sotra videregående skule
Etne videregående skule	Stend videregående skule
Fitjar videregående skule	Stord videregående skule
Fusa videregående skule	Tertnes videregående skule
Fyllingsdalen videregående skole	U. Phil videregående skole
Hjeltnes videregående skule	Årstad videregående skole
Knarvik videregående skule	Åsane videregående skole
Kvinnherad videregående skule	Voss gymnas
Laksevåg videregående skole	(Gamle) Voss videregående skule
Langhaugen videregående skole	(Nye) Voss videregående skule
Nordahl Grieg videregående skole	Fagskolen i Hordaland
Norheimsund-Øystese videregående skule	Hordaland helsefagskole
Odda videregående skule	Hyssingen produksjonsskole
Olsvikåsen videregående skule	

Definisjon av forretningsdrift

I spørjeundersøkinga ble forretningsdrift definert på følgjande måte:

Med "forretningsdrift" meiner vi alle variantar av verksemd som skulen tar betalt for. Forretningsdrift er ofte knytt til yrkesfaglege utdanningsprogram, men kan også førekomme på studiespesialiserande utdanningsprogram, eller på skulen uavhengig av utdanningsprogram.

Døme på forretningsdrift kan vere elevarbeid som skulen tar betalt for, oppdragsverksemd utført av elevar eller tilsette, sal av varer/råvarer, kurs arrangert av skulen eller av lærarar, utleige av lokaler, maskinar eller utstyr, med mer.

Revisjonen har vidare vurdert kva kontonr./kontonamn i rekneskapen som kan forståast som «forretningsdrift», basert på HFK sin artskontoplan³⁶. Vurderinga bygger på definisjonen over.

³⁶ Hordaland fylkeskommune: Artskontoplan. Datert 16.02.2016. Hovudpost 6. Side 16-17.

Tabell 8: Oversyn over kontonummer og kontonamn som inngår i revisjonen sin definisjon av forretningsdrift i rekneskapen

Kontonr.	Kontonamn	Forklaring i artskontoplanen til HFK	Kommentar
16203	Overføring kurs	Oppdragsverksemd	
16215	Reklame-/annonseinntekter		
16221	Inntekter frå elevarbeid		Koden liggar innanfor kompensasjonsområdet og skal i hovudsak vere prisa til sjølvkost. Unnataket frå hovudregelen om sjølvkost er dersom vederlaget er avgiftsfritt i utgangspunktet.
16230	Inntekt kursverksemd, private		
16231	Inntekt kursverksemd, kommunale	Gjeld kommunar og fylkeskommunar	
16232	Inntekt kursverksemd, staten		
16233	Konsulentoppdrag		
16270	Andre sals-, leige- og bonusinntekter	Også bortskriving av differansar	
16291	Billettinntekter		
16301	Husleige	Avgiftsfritt	
16304	Leigeinnt. Maskiner/transport		
16501	Sal av matvarer	Inklusiv catering 15%	
16502	Sal frå arbeidsverksemd		
16503	Sal av elevarbeid		Koden ligger utanfor kompensasjonsområdet og sal i denne kategorien skal inkludere mva.
16504	Sal frå skog	Tømmer og ved	
16505	Sal frå jordbruk		
16506	Sal av livdyr og slakt		
16507	Sal av mjølk		
16508	Vidaresal av varer		
16510	Sal frå hagebruk/gartneri		
16511	Sal av frukt- og bærplanter		
16512	Sal av prydbuskar/tre		
16513	Sal av utplantingsplanter		
16514	Sal av potteplanter		
16515	Sal av snittblomar		
16516	Sal av veksthusgrønsaker		
16517	Sal av frilandsgrønsaker		
16518	Sal av frukt		
16519	Sal av bær		
16520	Sal av fisk		
16521	Sal av fisk gjennom fiskesalslag		

16529	Andre avgiftspliktige salsinntekter	
16530	Tenester	Inklusiv konsulentar
16540	Husleige og anna utleige	Avgiftspliktig
16551	Eksport	Avgiftspliktig med 0-sats
16601	Sal av inventar/utstyr	Koden er inkludert som forretningsdrift da det gjelder avhending mot betaling.
16602	Sal av bilar, maskiner, teknisk utstyr	

Oversyn over skular som rapporterer at dei ikkje har forretningsdrift, men som revisjonen meiner har forretningsdrift

Tabell 9 synar kva skular som i spørjeundersøkinga svara at dei ikkje har forretningsdrift men som revisjonen har funnet indikatorar i rekneskapet for 2016 på at det er ført inntekter på kontonummer som revisjonen vurderer som forretningsdrift. I tillegg går det fram kva kontonamn det gjeld, kommentar og totalsum på inntekter på kontoane.

Tabell 9: Skular som opplyste i spørjeundersøkinga at dei ikkje har forretningsdrift men som har ført inntekter i rekneskapet for 2016 som indikerer at dei har forretningsdrift

Skule	Svar i spørjeundersøkinga ³⁷	Indikator frå rekneskap 2016	Kontonamn (tal på føringar i 2016 i parentes)	Totalsum kr	Kommentar
Bømlo vidaregåande skule	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (2)	7 600	
Etne vidaregåande skule	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (2) Inntekter frå elevarbeid (3)	117 017	
Nordahl Grieg vidaregåande skule	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (1)	12 698	
Olsvikåsen vidaregåande skule	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (1) Husleige (1)	50 970	
Os gymnas	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (1) Husleige (1)	4 295	
Osterøy vidaregåande skule	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (2) Husleige (1)	62 337	
Sandsli vidaregåande skule	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (3) Husleige (2) Sal av matvarer (2) Inntekter frå elevarbeid (1)	132 686	Ei kontoføring på "Andre sals- og bonusinntekter" står med positivt fortegn, med beløp 25 441
Slåtthaug vidaregåande skule	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (5) Inntekt kursverksemd, kommune (2) Inntekter frå elevarbeid (2) Billettinntekter (1)	353 677	Ei kontoføring på "Andre sals- og bonusinntekter" står tom.
Voss gymnas	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (2) Billettinntekter (2) Husleige (1)	364 025	
Voss vidaregåande skule	Ikkje forretningsdrift	Forretningsdrift	Andre sals- og bonusinntekter (3) Husleige (2) Inntekt kursverksemd, kommune (1) Inntekter frå elevarbeid (1) Konsulentoppdrag (1) Leigeinnt. Maskiner/transport (1) Sal av elevarbeid (3) Vidaresal av varer (1)	592 887	

³⁷ Rektorane ved skulane ble spurt «Har din skule forretningsdrift?», med «ja» og «nei» som moglege svaralternativ.

Tal på skular som har ført inntekt på ulike arter i 2014, 2015 og 2016

Tabell 10 gir eit fullstendig oversyn over kor mange skular som har ført inntekt på kva konto/artskode for åra 2014-2016, inkludert samla rekneskap og budsjett per konto.

Tabell 10: Fullstendig oversyn over tal på skular på kvar konto/artskode med kontonummer og med rekneskap og budsjett for åra 2014-2016

Kontonamn	Kontonr	Rekneskap 2014	Budsjett 2014	Tal på skular (2014)	Rekneskap 2015	Budsjett 2015	Tal på skular (2015)	Rekneskap 2016	Budsjett 2016	Tal på skular (2016)
Andre avgiftspliktige salsinntekter	16529	238 902	0	3	93 698	0	3	53 290	0	2
Andre sals- og bonusinntekter	16270	2 244 226	0	34	2 471 163	-1 007 312	35	1 970 629	0	37
Billettinntekter	16291	324 956	13 000	3	149 125	33 000	5	426 661	0	4
Eksport	16551	0	0	0	98 308	0	1	366 640	0	1
Husleige, avgiftsfritt	16301	6 882 807	7 803 000	37	7 596 954	8 048 000	35	6 893 909	161 000	31
Husleige og anna utleige, avgiftspliktig	16540	122 785	0	-	55 251	0	-	39 487	0	-
Inntekt kursverksemd, kommuner	16231	1 347 797	0	12	1 756 529	0	10	1 146 182	0	11
Inntekt kursverksemd, privat	16230	12 549 212	0	16	11 569 019	0	14	7 997 290	0	10
Inntekt kursverksemd, staten	16232	15 505 466	0	8	15 186 504	0	8	18 405 166	0	7
Inntekter frå elevarbeid	16221	2 722 727	0	18	2 504 401	0	20	2 064 088	0	19
Konsulentoppdrag	16233	256 495	0	5	225 271	0	4	235 233	0	6
Leigeinnt. Maskiner/transport	16304	9 512	0	3	14 640	0	2	38 581	0	4
Overføring kurs	16203	0	0	0	67 500	0	1	51 750	0	1
Sal av bilar, maskiner, tekn	16602	252 500	0	7	76 000	0	6	0	0	0
Sal av bær	16519	7 607	0	1	9 921	0	1	0	0	0
Sal av elevarbeid	16503	1 115 206	0	7	1 053 073	0	6	721 093	0	9
Sal av fisk / fiskesalslag	16521	1 211 535	0	2	2 440 411	0	2	3 175 106	0	2
Sal av frukt	16518	188 928	0	1	74 895	0	1	44 172	0	1
Sal av frukt- og bærplanter	16511	266 189	0	1	220 015	0	1	172 908	0	1
Sal av inventar/utstyr	16601	287 589	267 000	11	72 941	1 314 000	10	29 390	0	2
Sal av livdyr og slakt	16506	1 594 054	0	2	2 321 611	0	2	2 196 631	0	3
Sal av matvarer	16501	458 146	15 810 000	19	246 772	16 382 000	17	215 520	287 000	6
Sal av mjølk	16507	2 067 440	0	2	2 416 643	0	2	2 396 587	0	3
Sal av prydbuskar/tre	16512	200 844	0	1	106 835	0	1	86 077	0	1
Sal av utplantingsplanter	16513	1 513 681	0	1	1 792 543	0	1	1 656 392	0	1

Sal frå hagebruk/gartneri	16510	5 104 623	0	3	4 242 924	0	3	5 102 453	0	1
Sal frå jordbruk	16505	277 762	0	1	353 247	0	2	273 733	0	3
Sal frå skog	16504	845 001	0	2	208 954	0	2	293 214	0	2
Tenester	16530	458 598	0	3	523 483	0	2	475 304	0	3
Vidaresal av varer	16508	416 683	0	6	100 066	0	3	267 148	0	3
Sum		58 471 271	23 893 000	-	58 048 697	24 769 688	-	56 794 634	448 000	-

Oversyn over inntekt fordelt på arter og per skule

Tabell 11 under synar kvar grupper av forretningsdrift-arter dei ulike skulane har ført kor mykje inntekt på i 2016. Dette er arter som revisjonen kvalifiserer som forretningsdrift.

Tabell 11: Skulane sit rekneskap og budsjett innan forretningsdrift for 2016 fordelt på artskategoriar

Skolenavn	Artskategori	Artsskildring	Regnskap 2016	Budsjett 2016
Amalie Skram videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	2 467 935	0
	16290-16299	Billettinntekter (utanfor avgiftsområdet)	165 859	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	601 344	0
Arna videregående skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	164 411	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	12 555	0
Askøy videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	234 730	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	10 540	0
Austevoll vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	2 433 339	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	2 477 777	0
Austrheim vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	81 675	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	810	0
Bergen Katedralskole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	2 577	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	272 055	0
Bergen maritime videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	4 066 641	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	10 500	0
Bergens Tekniske fagskole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	399 668	0
Bømlo vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	7 700	0
Etne vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	117 017	0
Fana Gymnas	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	73 870	0
Fitjar vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	62 845	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	12 765	0
Fusa vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	143 331	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	8 350	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	1 063 969	0
Fyllingsdalen videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	4 000	0
Hjeltnes vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	346 568	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	1 383 295	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	2 473 227	153 000
Knarvik vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	611 382	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	65 365	0

Kvinnherad vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	240 363	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	1 985	0
Laksevåg vidaregåande skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	40 900	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	13 705	0
Langhaugen vidaregåande skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	7 500	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	106 763	0
Lønborg vidaregåande skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	21 649	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	1 890	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	630	0
Nordahl Grieg vidaregåande skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	12 698	0
Norheimsund vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	66 530	0
	16290-16299	Billettinntekter (utanfor avgiftsområdet)	2 050	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	149 200	161 000
Nye Voss vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	60 817	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	1 387 650	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	863 129	0
Odda vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	4 000	0
Olsvikåsen vidaregåande skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	8 600	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	32 370	0
Os gymnas	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	2 295	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	2 000	0
Os vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	4 920 525	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	500	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	76 706	0
Osterøy vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	59 837	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	2 500	0
Rogne vidaregåande skule	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	7 820	0
Rubbestadnes vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	156 065	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	193 954	0
Sandslid vidaregåande skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	48 149	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	4 700	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	79 837	0

Slåtthaug videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	331 459	0
	16290-16299	Billettinntekter (utanfor avgiftsområdet)	22 218	0
Stend videregående skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	631 659	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	1 228 201	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	8 007 393	0
Stord videregående skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	12 149 629	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	48 868	0
Tertnes videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	20 829	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	67 360	0
U. Phil videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	24 900	0
Voss gymnas	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	60 591	0
	16290-16299	Billettinntekter (utanfor avgiftsområdet)	236 534	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	66 900	0
Voss hudflidskule	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	27 950	0
Voss Jordbruksskole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	-7 383	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	934 819	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	1 908 341	134 000
	16600-16699	Sal av driftsmiddel	5 000	0
Voss vidaregåande skule	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	190 456	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	144 500	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	257 931	0
Øystese gymnas	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	9 666	0
	16300-16399	Husleigeinntekter, utleige av lokale (utanfor avgiftsområdet)	57 406	0
Årstad videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	1 561 881	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	274 511	0
	16600-16699	Sal av driftsmiddel	24 390	0
Åsane videregående skole	16200-16289	Anna sal av varer og tenester, gebyr o.l. utanfor avgiftsområdet	102 904	0
	16500-16599	Anna avgiftspliktig sal av varer og tenester innanfor avgiftsområdet	52 304	0
SUM			56 794 634	448 000

Vedlegg 4: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107.
- Ot.prp.nr 70 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 25.september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)
- Forskrift om årsrekneskap og årsmelding for kommunar og fylkeskommunar, (Forskrift om årsregnskap og årsberetning) FOR-2000-12-15-1424

Dokument frå Hordaland fylkeskommune

- Hordaland fylkeskommune sitt driftsrekneskap for 2014, 2015 og 2016
- Årsrekneskap for 2016
- Hordaland fylkeskommune si artskontoplan
- Fullmaktsdelegering – Opplæring, 2016
- Brev frå opplæringsavdelinga til dei vidaregåande skulane, «Oppdragsverksemd ved dei vidaregåande skulane i Hordaland». 27.02.2015. Ref. 2015/2654-1
- Råd og praktiske opplysningar i samband med føring av rekneskap, (udatert), fylkeskommunal rettleiar
- Produksjonsskulen - Retningsliner for sal av varer og tenester, 2017
- Utkast til fylkeskommunale rutinar og rettingsliner
- Personalreglementet til HFK, 2015
- Godkjenning av byggeoppdrag - elevarbeid, 2003, retningsline
- Retningsline for utlån av skulebygg

Anna litteratur

- EØS-avtalens regler om offentlig støtte, desember 2010, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransopolitikk/offentlig-stotte/offentlig_stotte_veildere_2011.pdf
- ALT Advokatfirma AS på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet, «Kommunal virksomhet i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler – aktiviteter som er omfattet av statsstøttereglene, sentrale problemstillinger og forebyggende tiltak», (2013).
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/rapport_kommunal_virksomhet_statsstottereglene.pdf
- Bagatellmessig støtte (2015):
<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/regler-om-offentlig-stotte-listeside/bagatellmessig-stotte/id2412660/>

Anna kjelder

- Hordaland fylkeskommune si heimeside: www.hordaland.no
- Søkjarhandboka 2017



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

© 2018 Deloitte AS



Arkivnr: 2015/2073-191

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	4/18	05.02.2018

Forvaltningsrevisjon av NDLA - Vedtak i andre fylkeskommunar mv.

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet gjorde slikt vedtak i møte 29.11.17 i samband med handsaming av referatsakene 67/17 – 70/17 gjeldande forvaltningsrevisjon av NDLA:

1. *Deloitte vil lage eit notat til kontrollutvalet med eit tilsvaret til RS 70/17 «Telemark kontrollutvals bekymringsmelding vedr. NDLA» innan 15.01.2018.*
2. *Sekretariatet vert beden om å førebu ei sak til møte i kontrollutvalet 05.02.2018 i høve notatet frå Deloitte. Saka skal også innehalde resultat av vedtak i fylkestinga i dei andre 17 fylkeskommunane som har eigardel i NDLA.*
3. *Sekretariatet vert også beden om å ta kontakt med økokrim for å få greie på om dei vil opne sak eller ikkje, samt korleis økokrim generelt handterer bekymringsmeldingar ift. anmeldelse.*

Drøfting:

A: I høve punkt 1 i vedtaket:

Sekretariatet har motteke notat frå Deloitte (vedlegg1) dagsett 12.01.2018 der dei kommenterer bekymringsmeldinga frå kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune til Økokrim vedrørande NDLA og Cerpus AS, dagsett 23.11.17.

Slik sekretariatet vurderer notatet gjer Deloitte på ein god og truverdig måte greie for sitt syn på påstandande frå kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune. Slik vi ser det kjem det ikkje fram noko nytt i notatet som gjev grunnlag for å endre på konklusjonane i samband med dei to gjennomførte forvaltningsrevisjonane av NDLA. På bakgrunn av dette vert det tilrådd at kontrollutvalet tar notatet til orientering.

B: I høve punkt 2 i vedtaket:

Alle dei andre 17 fylkeskommunane som er medeigarar i NDLA, med unntak av Finnmark, har handsama forvaltningsrevisjonsrapport NDLA – del 2 i sine respektive fylkesting. Resultatet av handsaminga går fram av oversyn som ligg ved saka (vedlegg 2).

Av handsaminga i fylkestinga går det m.a. fram dette:

- Alle fylkeskommunane som har handsama saka sluttar seg til vedtaket i Hordaland fylkeskommune
- 3 av fylkeskommunane seier at dei i tillegg ser alvorleg på saka
- 5 av fylkeskommunane ber om å få tilsendt handlingsplanen i høve NDLA – Del 2 når den er motteke. Handlingsplanen vart handsama i kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune 18.12.2017 og resultatet av handsaminga vart send alle dei andre eigarane 21.12.2017.
- Kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune har sendt bekymringsmelding til økokrim. Deloitte har kommentert denne bekymringsmeldinga i notat omtalt i punkt A over.
- Fylkestinget i Aust-Agder fylkeskommune har sendt anmodning til Hordaland fylkeskommune om å sende ei bekymringsmelding til økokrim, sjå punkt C nedanfor.
- Fylkestinga i Telemark fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune hevdar at fleire forhold ikkje er undersøkt av Deloitte i forvaltningsrevisjonen, jf. notat frå Deloitte omtala i punkt A over.
- Fylkestinget i Vest-Agder fylkeskommune har gjort vedtak om at brota på lov om offentlege anskaffelser vert send til KOFA. Sekretariatet er ikkje kjend med om saka er send til KOFA enno.
- Rogaland fylkeskommune gjorde slikt vedtak i samband med budsjetthandsaminga i fylkestinget i desember 2017: *«Rogaland fylkeskommune ønsker en evaluering og gjennomgang av hvordan NDLA driftes samt hvilken rolle NDLA skal ha i fremtiden som en kilde til læremidler for den videregående skolen i Rogaland. Før dette er gjennomført skal ikke Rogaland fylkeskommune forplikte seg til nye utbetalinger til NDLA i 2019 eller videre. (Jfr.selskapets vedtekter §6 og selskapsavtalen tredje punkt). Dette innebærer at avtalen med NDLA sies opp fra 01.01.2018.»*

C: I høve punkt 3 i vedtaket:

Sekretariatet er kjend med gjennom media at kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune var i møte med Økokrim 19.12.2017 om saka. Vi er ikkje kjend med kva som kom ut av dette møtet. Deloitte var også invitert til å delta i møtet, men hadde ikkje høve til å delta. Deloitte opplyser at dei ikkje har høyrd noko meir frå økokrim etter det.

Sekretariatet har hatt telefonkontakt med Økokrim for å høyre om status i saka. Økokrim opplyste på generelt grunnlag at dei ikkje kan opplyse om dei har motteke saker og heller ikkje i tilfelle status i mottekne saker. Dette vart begrunna med at dei har teieplikt og at det kan medføre fare for at bevis kan gå tapt.

Vidare har sekretariatet hatt kontakt med sekretariatsleiar i Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS (Temark) som opplyste at kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune skal ha sitt neste møte 01.02.2018. Leiar i kontrollutvalet vil i dette møtet truleg informere resten av utvalet om det som kom fram i møtet med Økokrim 19.12.2017. Sekretariatsleiaren hadde ut over dette ikkje fleire opplysningar å komme med i saka.

Som omtalt i punkt B over har fylkestinget i Aust-Agder fylkeskommune gjort følgjande vedtak (vedlegg 3 og 4):

«Kontrollutvalget har bemerket at flere forhold ikke er undersøkt i de to rapportene. Fylkestinget anmoder derfor Hordaland fylkeskommune om å vurdere om det bør sendes en bekymringsmelding til økokrim.»

På bakgrunn av dette har vi motteke notat frå fylkesrådmannen dagsett 08.01.2018 (vedlegg 5) der han ber om ei vurdering av korleis ein skal svare på oppmodinga.

Slik sekretariatet ser det vil det ikkje vera føremålstenleg at Hordaland fylkeskommune sender bekymringsmelding til Økokrim så lenge kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune allereie har gjort det.

Konklusjon:

Sekretariatet tilrår at kontrollutvalet tar notat frå Deloitte dagsett 12.01.2018, der dei kommenterer bekymringsmeldinga frå kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune til Økokrim vedrørende NDLA og Cerpus AS, til orientering.

Vidare vert det tilrådd at kontrollutvalet gjer vedtak om at det ikkje vil vera føremålstenleg at Hordaland fylkeskommune sender bekymringsmelding til Økokrim så lenge kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune allereie har gjort det.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalt tar notat frå Deloitte dagsett 12.01.2018, der dei kommenterer bekymringsmeldinga frå kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune til Økokrim vedrørende NDLA og Cerpus AS, til orientering.
2. Kontrollutvalet meiner at det ikkje vil vera føremålstenleg at Hordaland fylkeskommune sender bekymringsmelding til Økokrim så lenge kontrollutvalet i Telemark fylkeskommune allereie har gjort det.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Deloitte kommentarer til brev fra KU Telemark FK til Økokrim
- 2 Oversyn over vedtak i fylkestinga om NDLA-2
- 3 NDLA rapport II - anmodning fra fylkestinget i Aust-Agder
- 4 Særutskrift - NDLA rapport II - sak oversendt fra kontrollutvalget.PDF
- 5 NDLA rapport II - vurdering av grunnlaget for oppfølging

12. januar 2018

Notat - Deloitte kommentarer til brev fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune til Økokrim vedr. NDLA og Cerpus AS, datert 23.11.17

Jf. vedtak i kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune i sak RS 70/17, 29.11.17, gir Deloitte i dette notatet sine kommentarer til brev fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune til Økokrim vedr. NDLA og Cerpus AS, datert 23.11.17. Notatet tar for seg brevet fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune avsnitt for avsnitt, med Deloitte kommentar under hvert avsnitt for alle de tolv avsnittene i brevet.

Avsnitt 1 og 2:

Brevet fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune innledes som følger: «*NDLA (Norsk digital læringsarena) er et interkommunalt foretak eiet av 18 av 19 fylkeskommuner (alle med unntak av Oslo). Foretaket besørger for tilrettelegging av digitale læringstjenester for den videregående skole.*

Omsetningen i foretaket i 10 års perioden siden oppstart har vært på ca 1/2 milliard kroner, hvorav ca kr 155 mill har gått til kjøp av tjenester hos en bestemt leverandør, Cerpus AS. Cerpus AS har vært eiet av ansatte også i ledende stillinger hos NDLA. Det er sjelden man kommer bort i så stor inhabilitetsproblematikk mht bruk av offentlige midler. På oppdrag fra Hordland fylkeskommune ble det levert to revisjonsrapporter fra revisor for fylkeskommunen Deloitte, til eierne av NDLA, dvs de 18 fylkeskommunene. (rapport 1 og 2.)»

Deloitte kommentar til avsnitt 1 og 2:

Både omfanget av kjøp NDLA har gjort fra leverandøren Cerpus og den habilitetsproblematikken det er vist til i brevet, går tydelig frem av de to forvaltningsrevisjonene Deloitte har gjennomført av NDLA. Utover dette har Deloitte ingen kommentarer til avsnitt 1 og 2.

Avsnitt 3:

I brevet fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune blir det pekt på at «*Rapportene og gjennomgangene mener vi var god på det de omhandlet. Men rapportene og revisjonen har etter vår oppfatning vesentlige mangler på det som går på habilitet i NDLA. Det er påvist at ansatte i ledende roller hos NDLA har hatt eierinteresser hos en hovedleverandør, Cerpus AS, og at anbudsregler heller ikke er fulgt. Men revisor har ikke sjekket ut om mulig straffebare forhold er begått eller om det foreligger forhold som kan avkrefte mistanke. Deloitte som er revisor for Hordaland fylkeskommune og burde derfor ha bedt om utvidet mandat for å undersøke nærmere om Cerpus og ansatte på ulovlig måte har beriket seg eller ikke på felles midler hos NDLA. Det har vært en totalomsetning på ca 1/2 milliard kroner, hvorav hele kr. 155 mill har gått til Cerpus.*»

Deloitte kommentar til avsnitt 3:

Som kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune viser til i sitt brev, har Deloitte gjennomført to forvaltningsrevisjoner av Nasjonal digital læringsarena (NDLA) i Hordaland fylkeskommune (HFK) – NDLA 1 i 2015/2016 og NDLA 2 i 2016/2017. Mandat for begge revisjonene har vært gitt av kontrollutvalget i HFK, gjennom vedtatte prosjektplaner for revisjonsprosjektene. I NDLA 1 hadde revisjonen mandat til å undersøke *hvilke kontrollrutiner som var iverksatt for å sikre etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser, herunder regeletterlevelse, interne system og organisering av innkjøpsfunksjonen*. Mandatet inneholdt blant annet en egen problemstilling knyttet til etterleving av *habilitetsbestemmelser* i forbindelse med anskaffelsesprosesser. I NDLA 2 hadde revisjonen mandat til

å undersøke om NDLAs *innkjøp, samhandling med leverandører* og *arbeidsmiljø* var i samsvar med regelverk, interne rutiner og etiske retningslinjer. Videre lå det i revisjonens mandat å undersøke problemstillinger knyttet til *gjennomføring av anskaffelser, økonomisk internkontroll for forebygging av korrupsjon og misligheter, samhandling med leverandør, leverandørinvolvering i daglig teknisk drift, samt tilrettelegging av system og rutiner for varsling*.

For å besvare de problemstillinger som har ligget i mandatene for forvaltningsrevisjon av NDLA 1 og NDLA 2, har revisjonen gjort en omfattende gjennomgang av NDLA, med et metodisk rammeverk utover det som vanligvis blir benyttet i ordinære forvaltningsrevisjoner. Gjennom to forvaltningsrevisjoner har revisor utført en *større dokumentanalyse*, blant annet for å kontrollere system og rutiner for gjennomføring av anskaffelser, økonomisk internkontroll, vurdering av habilitet, melding og håndtering av avvik, varsling mv. Totalt er cirka 3000 dokumenter gjennomgått. Videre har revisjonen gjennomført *intervjuer* med sentrale personer som har vært involvert i arbeid med NDLA siden oppstarten av samarbeidet og frem til i dag. Totalt er det gjennomført *18 intervjuer med 19 personer*. Revisjonen har gjennomført en *spørreundersøkelse* blant 53 medarbeidere i NDLA, for å kartlegge blant annet økonomisk internkontroll, etterlevelse av habilitetsbestemmelser mv. 40 medarbeidere besvarte spørreundersøkelsen (ca. 75 prosent). Revisjonen har gått gjennom *dokumentasjon fra 20 anskaffelsesprosesser*, for å vurdere etterlevelse av regelverk for offentlige anskaffelser. Dette inkluderer gjennomgang av anskaffelsesprosesser knyttet til alle kontrakter NDLA har inngått med leverandøren Cerpus fra 2012 og frem til gjeldende kontrakter. Det er gjennomført *stikkprøvekontroll av 28 fakturaer med bilag fra ulike leverandører*, for å kontrollere hvorvidt NDLA har hatt tilstrekkelig dokumentasjon til å sikre at det blir betalt ut penger for arbeid som faktisk er utført. I tillegg har revisjonen gjennomført *innsyn i daglig leders e-post* (cirka 120 000 e-poster), for å se på øverste ansvarlige i NDLAs kommunikasjon og samhandling med leverandører.

Som det også går tydelig frem av rapportene fra både NDLA 1 og 2, har Deloitte gjennom de to forvaltningsrevisjonene undersøkt og dokumentert brudd på regelverk, herunder brudd på regelverk om offentlige anskaffelser og arbeidsmiljøloven. Revisor har også i detalj gjennomgått og vurdert forhold knyttet til habilitet i relasjonen mellom NDLA og leverandør av tekniske tjenester, og dokumentert at det i NDLA har forekommet brudd på forvaltningslovens bestemmelser om habilitet. Videre er det pekt på at det på grunnlag av de forhold som er avdekket ikke kan avkrefte at det har skjedd straffbare lovbrudd. I NDLA 1 viste vi til at gjentatte brudd på lov om offentlige anskaffelser (herunder betydelige kjøp fra leverandør av tekniske tjenester utover kontrakt), samt brudd på habilitetsregelverk, er indikasjoner på at det *kan* ha forekommet straffbare forhold (røde flagg). For å undersøke dette nærmere har vi i NDLA 2 gjennomført undersøkelser utover det som vanligvis blir benyttet i en ordinær forvaltningsrevisjon, jf. gjennomgangen over, herunder innsyn i e-post. Deloitte har i forvaltningsrevisjon av NDLA 2 undersøkt om det foreligger indikasjoner på strafferettslige forhold som for eksempel korrupsjon, men har gjennom omfattende dokumentundersøkelser, intervju mv. ikke avdekket at dette foreligger.

Deloitte vil peke på at de forholdene revisor har undersøkt og vurdert, ikke i seg selv sorterer under straffeloven, og at vurdering av hendelser og handlinger opp mot straffeloven ikke er en oppgave som ligger til revisor å gjennomføre. Deloitte vil videre understreke at å vurdere og konkludere om straffbare forhold er begått, ikke ligger innenfor rammene av forvaltningsrevisjon. Dette er en oppgave som kun kan utføres av påtalemyndigheter og domstol. Videre er undersøkelser som gjelder privatøkonomiske forhold, ikke revisors oppgave å gjennomføre, uavhengig av hvilket mandat som er gitt fra kontrollutvalget. Denne typen undersøkelser er en etterforskningsoppgave som må ivaretas av politimyndigheter, slik dette også går frem av straffeprosessloven Kap. 18 om etterforskning, der det av § 225 tydelig går frem at etterforskning i straffesaker iverksettes og utføres av politiet.

Etter Deloittes vurdering har revisjonen gjennomført de undersøkelser det er mulig å gjennomføre innenfor rammene av forvaltningsrevisjon, samt gjort de vurderinger som ligger til revisor i denne forbindelse.

Avsnitt 4:

Videre står følgende i brevet fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune: «*Revisjonsrapportene viser at 6 sentrale ansatte i NDLA har vært ansatt hos hovedleverandøren Cerpus AS. Cerpus har i en periode stått for vel 80 % av leveransene til NDLA, hvorav to av dem har eid Cerpus (større selskapsstruktur med flere selskaper) med rundt 80 % av aksjene i denne selskapsstrukturen. De har med andre ord ikke bare hatt eierinteresser i selskapet; de har hatt full kontroll over dette selskapet. Det er heller ikke opplyst hvorfor de tjenestene som har vært levert av Cerpus ikke kunne vært levert av ansatte hos NDLA?*»

Deloitte kommentar til avsnitt 4:

Problematikken knyttet til leverandøravhengighet og inhabilitet er grundig undersøkt og presentert i Deloitte rapporter fra forvaltningsrevisjon av NDLA 1 og NDLA 2. Videre er både selskaps- og eierstrukturer, herunder eierandeler i Cerpus AS, tydelig presentert i «Tillegg til rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II». Tillegget til rapporten ble bestilt av kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune i sak PS 56/17, og har blitt behandlet i både kontrollutvalget og fylkestinget i Hordaland fylkeskommune. Deloitte kan ikke se at opplysningene som trekkes frem i brev fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune tilføyer informasjon som ikke allerede fremgår av rapporter med tillegg, slik disse har blitt forelagt kontrollutvalget og fylkestinget i Hordaland fylkeskommune.

Når det gjelder spørsmål om hvorvidt tjenestene som har vært levert av Cerpus kunne vært levert av ansatte hos NDLA, har ikke dette vært et tema som har inngått i Deloitte revisjonsmandat fra kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune for verken NDLA 1 eller NDLA 2. Spørsmålet har følgelig ikke vært undersøkt i rapportene fra de to forvaltningsrevisjonene.

Deloitte vil imidlertid peke på at det i NDLA's egen innkjøpsstrategi (presentert i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA 1 på s. 54), behandlet og vedtatt i NDLA's styre, går tydelig frem at NDLA blant annet er et innkjøpssamarbeid. En sentral strategi i den styrevedtatte innkjøpsstrategien (slik denne forelå på tidspunktene for de to forvaltningsrevisjonene), er at NDLA skal anskaffe tjenester i markeder som sikrer at elever og lærere i den videregående opplæringen har fri og åpen tilgang til ressurser av rett kvalitet. Det går videre frem av innkjøpsstrategien at markedet er hovedmekanismen for NDLA når det gjelder å dekke sine behov for digitale læremidler. En vurdering av hvorvidt de tjenester NDLA anskaffer i markedet heller burde leveres av ansatte i fylkeskommunene/medarbeidere i NDLA, innebærer slik Deloitte ser det en gjennomgang og evaluering av hvordan NDLA-samarbeidet som sådan er innrettet, og hvilke mekanismer og verktøy NDLA skal benytte seg av med hensyn til å sikre tilgang til digitale læremidler. Dette er etter Deloitte's vurdering en vurdering som ligger til NDLA's eiere å gjøre, altså fylkeskommunene, og er ikke revisors anliggende.

Avsnitt 5 og 6:

Kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune har videre kommentert følgende om blant annet gjennomføring av anbudsrunder, tett samhandling og habilitetsutfordringer: «*Samtidig ser vi at Cerpus har vunnet langt de fleste anbudsrunder de har vært involvert i, og det er bevist at en av de sentrale ansatte har tilrettelagt beslutningsgrunnlag for valg av leverandør hos NDLA ved minst 1 anledning. I tillegg kan en se av regnskapene til Cerpus (offentlig tilgjengelig i Brønnøysund) at de i denne perioden har hatt svært god lønnsomhet. Dette er også påvist i revisjonsrapport nr. 1. Leveranser også har skjedd uten at det er lagt ut på anbud, og oppdrag til Cerpus er blitt betydelig utvidet etter at kontrakten er gitt. (ca. kr. 10 mill). Samhandlingen med leverandøren som viser at NDLA og leverandøren har hatt uforholdsmessig tett kontakt, er omtalt i rapporten kapittel 6.*

Sett i lys av dette mener vi helt klart at en burde undersøkt grundigere om disse sentrale ansatte har påvirket anbudskonkurransene ved flere anledninger og undersøkt om de har hatt tilgang til informasjon om utformingen av anbudspapirene og/eller tilgang til tilbudene til Cerpus AS sine konkurrenter før de har levert Cerpus sitt anbud. Her virker det som om noen har hatt litt for gode muligheter til å påvirke valg av leverandør, og det må undersøkes videre. Dette er etter vår oppfatning det mest sentrale i hele revisjonen, men det er ikke fullstendig undersøkt og belyst. Det er en klar mangel som burde blitt utbedret. Videre burde en undersøke hvordan tjenestene til Cerpus har vært priset og forhandlet frem og hvem som fastsatte vilkårene. Om Cerpus også har fått levere rene konsulenttjenester til NDLA i tillegg til å ha ansatte hos NDLA.»

Deloitte kommentar til avsnitt 5 og 6:

Både i NDLA 1 og NDLA 2, samt i tillegg til rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA 2, har revisor gått gjennom og vurdert kritikkverdige forhold knyttet til habilitet i relasjonen mellom NDLA og leverandør av tekniske tjenester. I NDLA 1 skriver revisor blant annet at NDLA over tid har vært bemannet med personale fra ekstern leverandør i sentrale posisjoner innenfor teknisk utvikling, samtidig som leverandøren står for tekniske leveranser til NDLA. Revisor konkluderer med at denne bemanningsstrukturen gir risiko for brudd på både interne habilitetsrutiner og krav til habilitet i forvaltningsloven § 6e pkt. 2. I NDLA 2 blir det pekt på at måten NDLA har vært organisert på, med mulighet for uheldig påvirkning fra leverandør, er kritikkverdig. Det blir også pekt på at det er kritikkverdig at situasjonen ikke ble tatt tak i og fulgt opp tidligere. I forlengelsen av dette har revisor også avdekket et konkret tilfelle der revisjonen mener det foreligger inhabilitet etter forvaltningsloven, i strid med krav til habilitet i forvaltningsloven § 6e pkt. 2.

Deloitte mener at de gjennomganger som er gjort med hensyn til etterlevelse av habilitetsregelverk, samt system og rutiner for vurdering og dokumentering av habilitet i NDLA, dekker det mandatet revisjonen har fått fra kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune. Habilitetsspørsmålet, slik dette fremstår i saken, har etter Deloitte vurdering blitt grundig utredet og konkludert på.

Når det gjelder spørsmålet om påvirkning av anbudsprosesser, har revisor, som det går frem av rapportene fra både NDLA 1 og NDLA 2, gjennomgått anskaffelsesprosesser fra alle de anbudskonkurranser NDLA har gjennomført siden 2012 der Cerpus har deltatt. Cerpus har gjennom disse konkurransene både vunnet og tapt kontrakter.

Som presentert i NDLA 1 (s. 16), er dokumentasjonen knyttet til anbudsrunder og anskaffelsesprosesser gjennomført i 2012 mangelfull. Dette medfører at det ikke har vært mulig for revisor å gjennomføre en formell kontroll av hvem som har vært involvert i utforming av konkurransedokumentasjon. Som pekt på og tydelig fremhevet i rapporten, er mangel på dokumentasjon brudd på grunnleggende bestemmelser i lov om offentlige anskaffelser om etterprøvbarehet.

Av øvrige data i undersøkelsen gjennomført i NDLA 1, kommer det ikke frem at ansatte fra Cerpus har vært involvert i forbindelse med utformingen av anbud, der selskapet senere har vunnet kontrakter. Revisjonen har avdekket at måten NDLA har vært organisert på, med mulighet for uheldig påvirkning fra leverandør (Cerpus), har utgjort en risiko for at leverandør kunne påvirke anbudsprosesser eller gjøre seg kjent med konkurransesensitiv informasjon. Revisjonen har imidlertid ikke avdekket at dette faktisk har funnet sted. Deloitte mener at for eventuelt å underbygge slike påstander, må det gjennomføres etterforskning av politimyndigheter, med mulighet for å foreta avhør mm. Uten dokumentasjon som underbygger disse påstandene eller beviser at Cerpus har påvirket utforming av anbud og valg av leverandør, må revisjonen å legge det grunnleggende rettsprinsippet om uskyldpresumpsjon til grunn, og kan dermed ikke bekrefte at påstått uheldig påvirkning foreligger. Videre å konkludere om straffbare forhold har blitt begått er, som påpekt tidligere i dette notatet, ikke en oppgave som ligger til revisor å gjennomføre.

Som det går frem av NDLA 2 (s. 32), har revisjonen gjennomført en formell kontroll av dokumentasjon av arbeid med utforming av konkurransedokumentasjon og kravspesifikasjoner i forbindelse med utlysning av anbudskonkurranser for alle kontrakter Cerpus har vunnet etter 2012. Dokumentkontrollen som er gjennomført gir ingen indikasjoner på at personale fra Cerpus har vært involvert i arbeidet med dette.

Etter revisjonens vurdering er problemstillingen knyttet til utarbeidelse av konkurransedokumentasjon og kravspesifikasjoner i NDLA samlet sett gjennomgått og vurdert så langt dette er mulig på bakgrunn av eksisterende dokumentasjon og andre tilgjengelige data.

Når det gjelder påstand fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune om at det er «*bevist at en av de sentrale ansatte har tilrettelagt beslutningsgrunnlag for valg av leverandør hos NDLA ved minst 1 anledning*», kan ikke Deloitte se at dette samsvarer med opplysninger som står i de to rapportene fra forvaltningsrevisjon av NDLA. I forbindelse med forvaltningsrevisjonene har det, som det fremgår av avsnittene over, ikke kommet frem opplysninger eller dokumentasjon som viser at personale fra leverandør har tilrettelagt beslutningsgrunnlag for valg av leverandører i forbindelse med

konkurransesituasjon. I NDLA 2 er det imidlertid vist til et tilfelle av inhabilitet etter forvaltningsloven, i forbindelse med at en ansatt hos leverandør la til rette beslutningsgrunnlag for avgjørelse om deltakelse på en konferanse for medarbeidere i NDLA, herunder også medarbeidere i leverandørselskaper.

Avsnitt 7:

I brevet fra kontrollutvalget blir det også vist til møte med revisor fra Deloitte, og at revisor i møtet opplyste om at Deloitte «*ikke hadde undersøkt om straffbare forhold mht uberettiget vinning var begått eller om forhold som avkreftet dette. Det mente han lå utenfor revisors mandat.*»

Deloitte kommentar til avsnitt 7:

Deloitte bekrefter at revisor deltok i møte med kontrollutvalgene i både Vestfold og Telemark fylkeskommuner 14. september 2017, for å presentere rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA 2 med tillegg. Vi orienterte her om de funn og konklusjoner som kom frem i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Deloitte orienterte også om det mandatet revisor hadde hatt for sitt arbeid. I forbindelse med dette ble det opplyst at undersøkelser som gjelder privatøkonomiske forhold, ikke er revisors oppgave å gjennomføre, men en etterforskningsoppgave som må ivaretas av politimyndigheter. Revisor pekte også på at å konkludere om straffbare forhold er begått, ikke ligger innenfor rammene av forvaltningsrevisjon, men at dette er en oppgave som kun kan utføres av påtalemyndigheter og domstol. For ytterligere kommentarer rundt dette viser vi til tidligere kommentarer under avsnitt 3.

Avsnitt 8, 9 og 10:

Kontrollutvalget opplyser i brevet at en av varslerne i NDLA, har deltatt i møte i kontrollutvalget, og at følgende kom frem i denne dialogen: «*Kontrollutvalget ble kontaktet av varslere, Rune Mathisen, som bor i Telemark og som var tidligere ansatt hos NDLA og var med i oppstarten. Varsler har meddelt oss at vi kunne oppgi hans navn i bekymringsmeldingen. Varsler deltok på møte i kontrollutvalget den 13.11.17 hvor også fylkesrådmann, fylkesopplæringsjef, og fylkesadvokaten var til stede. Varsleren fortalte at folkene i Cerpus manglet ved oppstarten av NDLA, digital kompetanse på fagområdet men at dette var noe som ble bygget opp underveis.*»

Varsler hadde også en oppfatning at minst kr 3 mill som han kjente til var rene konsulenttjenester fra Cerpus, og at i begynnelsen når man reklamerte eller leverte tilbake produkter til Cerpus fordi de var mangelfulle, ble det gjerne fulgt opp med nye fakturaer. Varsler gav uttrykk for at det var et tett forhold mellom tidligere daglig leder (uten eierinteresse i Cerpus) og ledende ansatte som hadde det.»

Deloitte kommentar til avsnitt 8, 9 og 10:

Varsler som er omtalt i brev fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune, har blitt intervjuet av Deloitte i forbindelse med forvaltningsrevisjon av NDLA 2. Alle opplysninger fra varslere har blitt gjennomgått av revisor og inkludert i rapporten der dette har blitt vurdert som relevant. Dette inkluderer også gjennomgang av all skriftlig dokumentasjon vedkommende varslere har lagt frem for revisor i etterkant av intervjuet. I tillegg har revisjonen i forbindelse med NDLA 2 gjennomgått og vurdert selve varslingsaken til vedkommende, og blant annet konkludert med at det er gode grunner til å se vedkommende som varslere.

Når det gjelder påstand om at Cerpus ved oppstarten av NDLA manglet digital kompetanse på fagområdet, men at dette var noe som ble bygget opp underveis, vil Deloitte peke på at de to forvaltningsrevisjonene som er gjennomført har vært forvaltningsrevisjoner av NDLA, og ikke av Cerpus og hvorvidt Cerpus hadde den rette kompetansen til å levere de tjenestene NDLA har hatt behov for. I forbindelse med forvaltningsrevisjonene har det ikke kommet frem opplysninger i dokumentasjon, intervju mv. knyttet til manglende kompetanse hos Cerpus som leverandør.

I rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA 1, går det frem at NDLA som en del av avtale med Cerpus om applikasjonsforvaltning for perioden 2012-2014, har hatt en opsjon på kjøp av rådgivertjenester til en verdi av omtrent kr. 1 500 000,- (s. 13). I samme rapport har Deloitte tydelig poengtert at det på avtalen om applikasjonsforvaltning mellom NDLA og Cerpus i denne periode ble gjort innkjøp som i stort omfang gikk utover de økonomiske rammene som forelå i avtalen (s. 16). Det er i rapporten konkludert med at dette ikke er i samsvar med regelverk om offentlige anskaffelser. Informasjonen som blir presentert i brev fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune knyttet til kjøp av konsulenttjenester og omfang av

kjøp fra Cerpus, er etter Deloitte vurdering gjennomgått og vurdert tidligere. Det samme gjelder de opplysninger knyttet til habilitet (forhold mellom daglig leder i NDLA og ansatte i Cerpus) som blir trukket frem i brevet. Forhold knyttet til habilitet og samhandling mellom NDLA og Cerpus har blitt undersøkt og vurdert både i rapport fra NDLA I og NDLA II.

Når det gjelder påstand om at reklamasjon/refusjon av ufullstendige leveranser fra Cerpus, ble fulgt opp av nye fakturaer for arbeid med utbedring og retting, har det gjennom de undersøkelsene som er gjennomført for både NDLA 1 og NDLA 2 ikke kommet frem dokumentasjon på at dette har forekommet.

Avsnitt 11 og 12:

Avslutningsvis i brevet opplyser kontrollutvalget at *«Kontrollutvalget for Telemark fylkeskommune vil understreke at vi har ikke grunnlag for å påstå eller antyde at straffbare forhold er begått og dermed inngis ingen anmeldelse. Men da dette dreier seg om alvorlig inhabilitets problematikk og bruk av store midler, felleskapets midler, kr 155 mill, bør det være i det offentliges og den allmenne interesse å få avdekket eller undersøkt om straffbare forhold er begått eller ikke.*

Vi mener at Økokrim med sin spesial kompetanse er rette instans til å iverksette en eventuell undersøkelsessak.»

Deloitte kommentar til avsnitt 11 og 12:

Som Deloitte har pekt på tidligere i dette notatet, har det gjennom omfattende dokumentundersøkelser, intervju mv. ikke kommet frem indikasjoner på at det foreligger strafferettslige forhold som for eksempel korrupsjon. For øvrig vises det tilbake til Deloitte vurderinger knyttet til revisors mandat, og til at undersøkelser om privatøkonomiske forhold er en etterforskningsoppgave som må ivaretas av rette myndighet.

Vedtak i fylkestinga NDLA - 2

	Sluttar seg til HFK	Ser alvorlig på saken	Ber om handlingsplan	Fleire forhold ikkje undersøkt	Til økokrim	Til KOFA	Vurdere ordning
Vestfold	X						
Nordland	X	X	X				
Sogn og Fjordane	X						
Telemark	X			X	KU 19.12.17		
Aust-Agder	X			X	Anmodning til HFK		
Vest-Agder	X					X	
Buskerud	X						
Østfold	X						
Hedmark	X		X				
Oppland	X		X				
Møre og Romsdal	X						X
Troms	X						
Rogaland	X						X
Nord-Trøndelag	X	X	X				
Sør-Trøndelag	X	X	X				
Akershus	X						
Finnmark							



HORDALAND FYLKESKOMMUNE
Postboks 7900
5020 BERGEN

Dato: 14.12.2017
Vår ref: 17/3298-10
Deres ref:
Arkivkode: A40
Saksbeh.: Aslaug Olea Berg

NDLA rapport II - anmodning fra fylkestinget i Aust-Agder

I fylkestingets møte 12. desember 2017 ble følgende sak behandlet:
PS 17/84 NDLA rapport II – sak oversendt fra kontrollutvalget.

Fylkestinget gjorde bl.a. følgende vedtak:

Kontrollutvalget har bemerket at flere forhold ikke er undersøkt i de to rapportene. Fylkestinget anmoder derfor Hordaland fylkeskommune om å vurdere om det bør sendes en bekymringsmelding til økokrim.

Vi ber Hordaland fylkeskommune vurdere dette vedtaket.

Vedlagt ligger særutskrift av saken.

Med hilsen

Arild Eielsen
Fylkesrådmann

Aslaug Olea Berg
Rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: AGDER OG TELEMARKE KONTROLLUTVALGSSEKRETARIAT IKS
Utdanning /v Bernt Skutlaberg

Antall vedlegg: 1



SÆRUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 16/2-39
Saksbehandler Hilde M Skjulestad

NDLA rapport II - sak oversendt fra kontrollutvalget

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkestinget	12.12.2017	17/84

Fylkestinget har behandlet saken i møte 12.12.2017 sak 17/84

Kristoffer A. Lyngvi-Østerhus, Kristine Hallingstad, Odd Gunnar Tveit og Anders S. Kylland var innvilget permisjon under behandlingen av denne saken. Det var dermed 31 representanter tilstede under behandlingen.

Votering

Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt.

Fylkestingets vedtak

Fylkestinget ber fylkesrådmannen påse at fylkeskommunens styrerepresentant bidrar til at vedtaket i Hordaland fylkesting følges opp i styret for NDLA.

Kontrollutvalget har bemerket at flere forhold ikke er undersøkt i de to rapportene. Fylkestinget anmoder derfor Hordaland fylkeskommune om å vurdere om det bør sendes en bekymringsmelding til økokrim.

NDLA rapport II - sak oversendt fra kontrollutvalget

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Kontrollutvalget fremmer følgende innstilling:

Fylkestinget ber fylkesrådmannen påse at fylkeskommunens styrerepresentant bidrar til at vedtaket i Hordaland fylkesting følges opp i styret for NDLA.

Kontrollutvalget har bemerket at flere forhold ikke er undersøkt i de to rapportene. Fylkestinget anmoder derfor Hordaland fylkeskommune om å vurdere om det bør sendes en bekymringsmelding til økokrim.

2. BAKGRUNN FOR SAKEN

Kontrollutvalget avgir følgende innstilling til fylkestinget i sak som ble behandlet 15. november 2017:

«Fylkestinget ber fylkesrådmannen påse at fylkeskommunens styrerepresentant bidrar til at vedtaket i Hordaland fylkesting følges opp i styret for NDLA.

Kontrollutvalget har bemerket at flere forhold ikke er undersøkt i de to rapportene. Fylkestinget anmoder derfor Hordaland fylkeskommune om å vurdere om det bør sendes en bekymringsmelding til økokrim.»

Vedlagt følger saken og vedleggene fra kontrollutvalget.

Vedlegg

Saksutskrift - NDLA rapport II (002)

Saksprotokoll KU-AAFK 15112017 Sak 43-17 NDLA rapport II (002)

Saksfremlegg KU Hordaland til fylkestinget

NDLA rapport II

Notat Deloitte

Tilleggsrapport

13.desember.2017



Notat

Dato: 08.01.2018
Arkivsak: 2017/5024-8
Saksbehandlar: sveheg1

Til: Sekretariat for kontrollutvalet

Frå: Svein Leidulf Heggheim

NDLA rapport II - vurdering av grunnlaget for oppfølging

Viser til arkivsak 2017/5024-7 NDLA rapport II – anmodning fra fylkestinget i Aust-Agder.

Etter råd frå fylkesrådmann Rune Haugsdal ber eg om ei vurdering av korleis vi skal svare på oppmodinga, eventuelt om korleis vi bør følgje opp saka:

Kontrollutvalget har bemerket at flere forhold ikke er undersøkt i de to rapportene. Fylkestinget anmoder derfor Hordaland fylkeskommune om å vurdere om det bør sendes en bekymringsmelding til økokrim

- Brev frå Aust-Agder fylkeskommune m/særutskrift



Arkivnr: 2018/596-1
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	5/18	05.02.2018

Ny personvernlov frå 2018 - Status på tilpassing i Hordaland fylkeskommune

Bakgrunn for saka:

EUs personvernforordning, General Data Protection Regulation (GDPR), vil tre i kraft for alle medlemstater i EU, også for Norge i mai 2018. Dette vil medføre ei rekke endringar i norsk personvernlovgjeving, jf. fylkesrådmannen si orientering til kontrollutvalet i notat dagsett 12.10.2017 som vart lagt fram som referatsak RS 53/17 i møte 30.10.17. Notatet ligg ved.

På datatilsynet sine nettsider har vi m.a. funne ei punktliste som viser kva dei nye personvernreglane kan bety: «*Nye personvernregler fra 2018. Hva betyr det for din virksomhet*», denne ligg også ved. Meir informasjon fins på denne lenkja: <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-skjema/nye-personvernregler/>

Vidare vert det vist til folkevaldopplæringa for kontrollutvala i dei fire vestlandfylka som vart halde i Molde 15. – 16.01.2018 der advokat Henrik Dagestad i BDO held foredrag om dette tema.

Drøfting:

Ut frå det som går fram over, og spesielt i høve foredraget frå BDO, kan det vera føremålstenleg at kontrollutvalet innhentar informasjon om korleis status på tilpassinga er i Hordaland fylkeskommune.

Utvalet kan t.d. be fylkesrådmannen svare på desse 7 spørsmåla:

1. Er det nokon som jobber med ny personvernlov?
2. Er det laga protokoll som viser kva som er samla inn av personopplysningar?
3. Er det inngått databehandlaravtalar, og er desse oppdatert?
4. Er det oppretta personvernombod/rådgiver?
5. Er personvernerklæringa oppdatert?
6. Er det innebygd personvern i datasystemer?
7. Er det vurdert å få vennligsinna hackere til å teste datasystemer?

Konklusjon:

På bakgrunn av det som går fram over vert det tilrådd at kontrollutvalet ber om at fylkesrådmannen til neste møte svarer skriftleg på spørsmåla som går fram under drøftingspunktet over. Vidare vert det tilrådd at fylkesrådmannen kjem i neste møte for å orientere munnleg i tillegg om saka.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet ber fylkesrådmannen til neste møte svare skriftleg på dei 7 spørsmåla som går fram under drøftingspunktet over når det gjeld status i arbeidet med tilpassing til ny personvernlov. Det skriftlege svaret bes levert sekretariatet innan 27.02.2018.
2. I tillegg ber kontrollutvalet fylkesrådmannen om å komme i møte 12.03.2018 for å orientere munnleg om saka.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Arbeid med tilpassing til ny personvernlovgeving
- 2 Punktliste-til-ny-forordning_web



Notat

Dato: 12.10.2017
Arkivsak: 2017/16167-1
Saksbehandlar: johmeyer

Til: Sekretariatet for Kontrollutvalet

Frå: Fylkesrådmannen

Arbeid med tilpassing til ny personvernlovgjeving

Fylkesrådmannen vil gjennom dette notatet orientere kontrollutvalet om ny lovgjeving kring personvern som vil tre i kraft frå neste år.

EUs personvernforordning, General Data Protection Regulation (GDPR), vil tre i kraft for alle medlemstater i EU og etter alt å døme også for Norge i mai 2018. Dette vil medføre ei rekke endringar i norsk personvernlovgjeving.

Hordaland fylkeskommune arbeider med å tilpasse verksemda til dette. På oppdrag frå fylkesrådmannen har revisjons- og rådgjevingsselskapet KPMG gjennomført ein gapanalyse i heile organisasjonen med unntak av Skyss, for å kartleggje på kva område fylkeskommunen per i dag ikkje har rutinar og prosedyrar som tilfredsstillar det nye regelverket. Tilsvarande gjennomgang vert gjort hos Skyss i regi av revisjons- og rådgjevingsselskapet PwC.

Analysen avdekkar at Hordaland fylkeskommune har eit betydeleg arbeid framfor seg for å sikre at interne rutinar og prosedyrar er i samsvar med det nye regelverket. Det er utarbeidd ein overordna tiltaksplan, som Økonomi- og organisasjonsavdelinga på vegner av fylkesrådmannen vil følgje opp gjennom eit eget prosjekt. Alle avdelingar må i samband med dette peike ut lokale personvernansvarlege, som skal representere dei respektive fagavdelingane inn i prosjektet.

Parallelt vert det arbeidd med å rekruttere ein ny personvernrådsgjevar som også vil overta rolla som personvernombod i HFK.

Hva blir nytt?

1

Alle norske virksomheter får nye plikter

Alle virksomheter må sette seg inn i den nye lovgivningen og finne ut hvilke nye plikter som gjelder dem. Ledelsen må sørge for å få på plass rutiner for å overholde de nye pliktene. Alle ansatte må følge de nye rutinene når reglene trer i kraft.

2

Alle skal ha en forståelig personvern-erklæring

Informasjon om hvordan din virksomhet behandler personopplysninger skal være lett tilgjengelig og skrevet på en forståelig måte. Det nye lovverket stiller strengere krav til informasjonens form og innhold enn dagens lovgivning. All informasjon som gis til barn, skal tilpasses barnas forståelsesnivå.

3

Alle skal vurdere risiko og personvernkonsekvenser

Dersom et tiltak utgjør en stor risiko for personvernet, må virksomheten også utrede hvilke personvernkonsekvenser det kan ha. Hvis utredningen viser at risikoen er stor og dere selv ikke kan redusere den, skal Datatilsynet involveres i forhåndsdrøftelser.

4

Alle skal bygge personvern inn i nye løsninger

De nye reglene stiller krav til at nye tiltak og systemer skal utarbeides på en mest mulig personvernvennlig måte. Dette kalles innebygd personvern. Den mest personvernvennlige innstillingen skal være standard i alle systemer.

5

Mange virksomheter må opprette personvernombud

Alle offentlige og mange private virksomheter skal opprette personvernombud. Et personvernombud er virksomhetens personverneksper, og et bindeledd mellom ledelsen, de registrerte og Datatilsynet. Ombudet kan være en ansatt eller en profesjonell tredjepart.

6

Reglene gjelder også virksomheter utenfor Europa

Virksomheter som holder til utenfor

Europa må også følge forordningen, dersom de tilbyr varer eller tjenester til borgere i et EU- eller EØS-land. Dette gjelder også om de ikke direkte tilbyr tjenester, men kartlegger adferden til europeiske borgere på nett. De som er etablert i flere land i Europa, skal bare trenge å snakke med personvernmyndighetene i det landet der de har sitt europeiske hovedkvarter.

7

Alle databehandlere får nye plikter

Databehandlere er virksomheter som behandler personopplysninger på oppdrag fra den ansvarlige virksomheten. Ofte er det snakk om leverandører av IT-tjenester. De nye reglene pålegger databehandlere å ha rutiner for innsamling og bruk av personopplysninger. Databehandlere skal også si ifra til oppdragsgiveren sin hvis de får instruksjoner som er i strid med loven. Oppdragsgiver skal også godkjenne databehandlerens underleverandører. Databehandlere kan også bli holdt økonomisk ansvarlig sammen med oppdragsgiver.

8

Alle bør samarbeide i egne nettverk og følge bransjenormer

De nye reglene oppmuntrer til sektorvis utforming av retningslinjer og bransjenormer. Om dere følger bransjenormer, vil dere ha de viktigste rutinene på plass. Datatilsynet skal godkjenne bransjenormene.

9

Alle får nye krav til avvikshåndtering

Reglene for håndtering av sikkerhetsbrudd blir strengere. Forordningen stiller krav til når det skal varsles, hva varselet skal inneholde og hvem som skal varsles. Kort sagt skal man si fra raskere og oftere enn man gjør i dag.

10

Alle må kunne oppfylle borgernes nye rettigheter

Den enkeltes rett til å kreve at hans eller hennes personopplysninger slettes blir styrket. Dette kalles «retten til å bli glemt». Norske og europeiske borgere vil blant annet kunne kreve å ta med seg personopplysningene sine fra en leverandør til en annen i et vanlig brukt filformat. Dette kalles «dataportabilitet». De kan også motsette seg profilering. Alle henvendelser fra borgere skal besvares innen en måned.

Hva bør dere gjøre nå?

1

Ha oversikt over hvilke personopplysninger dere behandler

Alle virksomheter som samler inn eller bruker personopplysninger skal ha oversikt over hvilke personopplysninger det er snakk om, hvor de kommer fra og hva som er det rettslige grunnlaget for behandlingen. Sørg for å ha en slik oversikt. Det er et krav som gjelder også etter dagens lov.

2

Sørg for å oppfylle dagens lovkrav

Overgangen til de nye reglene blir lettere om dere etterlever kravene i personopplysningsloven, som gjelder i Norge i dag. Har dere gode rutiner for internkontroll som fungerer etter hensikten og er kjent i organisasjonen, er det lettere å få oversikt over hva dere må endre.

3

Sett dere inn i det nye regelverket

Dere finner forordningsteksten på Datatilsynets nettsider. Der fyller vi også på med artikler om de nye reglene etter hvert som vi utarbeider dem.

4

Lag rutiner for å følge de nye reglene

Gå gjennom rutinene dere har for behandling av personopplysninger. Oppdater dem etter nytt regelverk der det trengs. Dokumenter de nye rutinene, og legg en plan for nødvendige endringer. Er systemene deres laget for å ivareta kravet til innebygd personvern, dataportabilitet og personvern som standardinnstilling? Klarer dere å fange opp og besvare henvendelser fra borgerne innen én måned? Endringer i systemer og rutiner tar tid. Begynn allerede nå!

datatilsynet.no/forordning



Arkivnr: 2016/11221-29

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	6/18	05.02.2018
Fylkestinget		

Fylkesrådmannen orienterer om prosjektrekneskap - Fylkesveggar

Bakgrunn for saka:

Fylkestinget gjorde slikt vedtak i sak 49/13 i møte 15.10.13:

«Fylkestinget vedtek at prosjektrekneskapar:

1. På 10 millionar kroner eller høgare skal reviderast av ekstern revisor og handsamast i kontrollutvalet før dei går vidare til politisk handsaming.
2. Der avviket i høve opphavleg budsjett er meir enn 10 % skal same rutine følgjast.»

Vidare går det fram av Hordaland fylkeskommune si økonomihandbok m.a. dette:

1. Prosjektrekneskap kan vera aktuelt både i drifts- og investeringsrekneskapen.
2. Prosjektrekneskap vert nytta når det er behov for å avleggja rekneskap for ein spesiell aktivitet/oppgåve som går over ei avgrensa tid, gjerne over eit eller fleire rekneskapsår (følgjer ikkje den vanlege rekneskapsperioden).

Innstilling frå kontrollutvalet i sak PS 140/17 «Forvaltningsrevisjon innan planlegging av investeringsprosjekt – Revisjonsrapport»

Fylkesrådmannen ved samferdselsavdelinga tok kontakt med sekretariatet for å få eit møte der dei ville diskutere innstillinga frå kontrollutvalet i sak PS 140/17 «Forvaltningsrevisjon innan planlegging av investeringsprosjekt – Revisjonsrapport» som vart handsama i møte 18.12.2017.

Referat frå møtet ligg ved som vedlegg 1 og som det går fram av dette er det punkt 3 i innstillinga fylkesrådmannen er særskilt oppteken av:

«Å tydeleggjere behovet for gode totalprognosar ovanfor Statens vegvesen som Sams vegadministrasjon, og avklarar korleis slik rapportering best kan kome på plass. I dette ligg at prosjektrekneskap skal reviderast og leggjast fram for kontrollutvalet, tilsvarende som prosjekt frå eigedomsavdelinga.»

Vidare går det fram av referatet at det var semje om at følgjande skal leverast sekretariatet innan 26.01.2018:

- Statens vegvesen utarbeider eit notat om antal prosjektrekneskap dette forslaget vil innebera, og antyding av arbeidsomfang den 22.1.
- Samferdselsavdelinga utarbeider utkast til notat med SVV sitt bidrag som vedlegg.
- Økonomiavdelinga utarbeider endeleg notat i samråd med fylkesrådmannen innan fristen.

Notat frå fylkesrådmannen

Notat frå fylkesrådmannen vedlagt notat frå Statens vegvesen er motteke og ligg ved som vedlegg 2 og 3. Av notatet frå fylkesrådmannen har sekretariatet m.a. merka seg følgjande:

«Sidan siste del av punkt 3 i innstillinga kom til i møtet – og dermed etter fylkesrådmannen sin høyringsuttale – finn fylkesrådmannen det rett å koma med nokre merknader til denne delen av innstillinga.»

«Fylkesrådmannen viser til vedlagt notat frå Statens vegvesen som peikar på at den store mengda prosjektrekneskap på vegsektoren vil krevja meir ressursar enn ein har til rådvelde. Den store prosjektmengda vil også medføra auka ressursbruk i fylkeskommunen, for revisjonen og for dei politiske organa ettersom saksmengda vil auka monaleg.»

Fylkesrådmannen konkluderer slik i notatet:

«Fylkesrådmannen ber ut frå dette kontrollutvalet vurdere innstillinga på nytt t.d. ved å foreslå høgare grense for kva prosjektrekneskap som skal leggjast fram for politisk godkjenning.»

Drøfting:

Slik sekretariatet ser det har fylkesrådmannen rett i at han ikkje har fått høve til å uttale seg om tillegget til punkt 3 i innstillinga, jf. kommunelova § 77.6.

Kommunelova § 77.6

«6. Kontrollutvalget skal rapportere resultatene av sitt arbeid til kommunestyret eller fylkestinget. Før en sak rapporteres til kommunestyret eller fylkestinget skal den ha vært forelagt administrasjonssjefen til uttalelse.»

Samstundes meiner sekretariatet at det ikkje er noko nytt at det skal leggjast fram prosjektrekneskap for prosjekt av ein viss storleik, jf. Hordaland fylkeskommune si økonomihandbok som er omtala innleiingsvis i saka. Vidare har fylkestinget gjort vedtak om at det skal leggjast fram prosjektrekneskapar som er på 10 millionar kroner og høgare eller der avviket i høve opphavleg budsjett er meir enn 10 %. Slik vi ser det gjeld desse reglane for alle prosjekt i regi av Hordaland fylkeskommune dvs. byggeprosjekt, vegprosjekt, IT-prosjekt mv. Me har ikkje funne at det er gjort unntak for nokre sektorar i desse reglane.

Fylkesrådmannen og Statens vegvesen argumenterer for at den store mengda prosjektrekneskap på vegsektoren vil krevja meir ressursar enn ein har til rådvelde. Storleiken på ressursane som vert tildelt samferdselsavdelinga til slike saker er eit politisk spørsmål i samband med budsjetthandsaminga som kontrollutvalet ikkje skal ha ei mening om.

Kontrollutvalet kan likevel ha ei meining om kva prinsipp som eventuelt bør vurderast når det gjeld kva prosjekt det skal lagast prosjektrekneskap for, reviderast av ekstern revisor og handsamast i kontrollutvalet før dei går vidare til politisk handsaming.

Det kan t.d. vera aktuelt å vurdere nye rutinar med slike grenser:

- Minstebeløp for krav om å lage prosjektrekneskap uansett om det ligg føre avvik eller ikkje
- Minstebeløp for krav om å lage prosjektrekneskap innan vegsektoren inkludert avvik i høve opphavleg budsjett på 10 %
- Minstebeløp for krav om å lage prosjektrekneskap for alle andre prosjekt inkludert avvik i høve opphavleg budsjett på 10 %

Av omsyn til kontrollutvalet si uavhengighet bør ikkje utvalet komme med eit konkret forslag på nye rutinar på området då det i neste omgang kan verta aktuelt å gjennomføra revisjon på feltet.

Konklusjon:

På bakgrunn av det som går fram over meiner sekretariatet at kontrollutvalet bør tilrå at fylkestinget ber fylkesrådmannen leggja fram ei sak til juninget med forslag til nye rutinar når det gjeld krav om prosjektrekneskap.

Forslag til innstilling

1. Fylkestinget ber fylkesrådmannen leggja fram ei sak til juninget med forslag til nye rutinar når det gjeld krav om prosjektrekneskap.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Møte 19 01 2018 mellom samferdsel og sekretariatet
- 2 Prosjektrekneskap - fylkesvegar
- 3 Notat om prosjektrekneskap

Emne:	Møte med sekretariat for kontrollutvalet- prosjektrekneskap for fylkesveggar	
Til stades:	Frå sekretariat for kontrollutvalet: Hogne Haktorson, Roald Breistein Frå samferdselsavdelinga: John Martin Jacobsen, Bente Utne Frå økonomiavdelinga: Nils Egil Vetlesand, Karl Viken Frå Statens vegvesen: Kari Beate Rong	
Møtetid:	19.01.18 klokka 9 - 9.50	Møtestad: Fylkeshuset 826

Møteleiar: John Martin Jacobsen
Referent: Bente Utne

Bakgrunn

Samferdselsavdelinga hadde innkalt til møtet for å drøfta innstillinga frå kontrollutvalet til fylkestinget i sak PS 140/2017, punkt 3, som lyder slik:

Å tydeleggjere behovet for gode totalprognosar ovanfor Statens vegvesen som Sams vegadministrasjon, og avklarar korleis slik rapportering best kan kome på plass. I dette ligg at prosjektrekneskap skal reviderast og leggjast fram for kontrollutvalet, tilsvarande som prosjekt frå eigedomsavdelinga.

Den første setninga var i samsvar med innstillinga frå sekretariatet og rapporten til Deloitte. Den siste setninga kom som tillegg etter sams drøfting i kontrollutvalet.

Sekretariatet opplyste om at ein i m.a. Telemark og Aust-Agder legg fram rekneskap for fylkesvegprosjekt til politisk nivå. Vidare opplyste dei at ekstern revisor Deloitte gjer denne revisjonen som ein del av rekneskapsrevisjonen, og det vil ikkje medføra ekstra kostnader for revisjon (etter dagens kontrakt).

Samferdselsavdelinga orienterte om at vi i fleire år har etterspurt sluttrapportar for større fylkesvegprosjekt hos SVV. Statens vegvesen har levert nokre få i 2017, men er generelt forseinka pga knappe ressursar. Pga av dette vart beløpsgrensa heva frå 10 mill kr til 25 mill kr. Det er drøfta om desse skal leggjast fram som melding til MISA (utval for miljø og samferdsel) og evt fylkesutvalet, men så langt er dette ikkje gjort.

Konsekvensar og moment som bør vurderast nøyare:

- Både økonomiavdelinga, samferdselsavdelinga og Statens vegvesen ser at om dette skulle bli vedtatt, vil det føra til eit svært meirarbeid for alle partar, og spesielt for vegvesenet. Det vil

innebera at alle prosjektrekneskap over 10 mill kr, og alle prosjekt (ikkje fastsatt nedre grense) med avvik på + - 10%, skal utarbeidast av Statens vegvesen, oversendast fylkeskommunen (samferdsel og/eller fylkeskassen), deretter reviderast av ekstern revisor, så til sekretariatet for å leggjast fram for kontrollutvalet, og tilslutt det organ som har løyvd midlane. For fylkesvegar er det i hovudsak fylkestinget.

- Vi er no i gang med samanslåinga av Hordaland og Sogn og Fjordane. Samtidig skal fylkesvegdelen av Statens vegvesen overførast til fylkeskommunen. Dette vil vera krevjande prosessar som vil ta mykje interne ressursar, i tillegg til dei daglege oppgåvene. Vidare er det kort tid fram til 1.1.20, og den nye fylkeskommunen bør vurderast rutine på området ut frå alle partar sine innspel og erfaringar. Så å endra noko på så kort sikt bør vurderast nøye, og spesielt sidan dette vil ta mykje ressursar.
- Samferdselsavdelinga understreka at det må vera ei kostnad/nytte-vurdering av dette; kor mykje ressursar krev dette, i forhold til kva gevinstar det vil gi.

Korleis bør dette informerast til politisk nivå?

Fylkesrådmannen har gitt sin uttale til forvaltningsrevisjonsrapporten, men tillegg som kom i møtet i kontrollutvalet den 18.12.17 har fylkesrådmannen såleis ikkje fått vurdert. Dermed kan det vera naturleg å innkalla fylkesrådmannen til neste møte, og i tillegg leggja fram eit notat frå fylkesrådmannen til kontrollutvalet.

Sekretariatet opplyste at det skal vera møte i kontrollutvalet 5. februar. Her er frist 26. januar kl.9.

Ein var samd om slikt opplegg:

- Statens vegvesen utarbeider eit notat om antal prosjektrekneskap dette forslaget vil innebera, og antyding av arbeidsomfang den 22.1.
- Samferdselsavdelinga utarbeider utkast til notat med SVV sitt bidrag som vedlegg.
- Økonomiavdelinga utarbeider endeleg notat i samråd med fylkesrådmannen innan fristen.

Det blei drøfta ulike opplegg om det er aktuelt å leggja fram prosjektrekneskap til politisk nivå:

- Beløpsgrensene for fylkesvegprosjekt i så tilfelle må vera langt høgare enn dagens praksis for eigeomsavdelinga
- Å leggje fram sluttrapportane som SVV utarbeider til politisk nivå, med eller utan revisjon av ekstern revisor.

Til:	Kontrollutvalet
Frå:	Fylkesrådmannen

Prosjektrekneskap - fylkesveggar

Det vert vist til innstilling frå kontrollutvalet til fylkestinget den 18.12.2017 i sak PS 140/2017, punkt 3:

Å tydeleggjere behovet for gode totalprognosar ovanfor Statens vegvesen som Sams vegadministrasjon, og avklarar korleis slik rapportering best kan kome på plass. I dette ligg at prosjektrekneskap skal reviderast og leggjast fram for kontrollutvalet, tilsvarande som prosjekt frå eigedomsavdelinga.

Det vert vist til møtereferat frå møte 19.01.18 mellom sekretariat for kontrollutvalet, Statens vegvesen, samferdselsavdelinga og økonomi- og organisasjonsavdelinga.

Fylkesrådmannen sine merknader

Fylkesrådmannen viser til høyringsuttalen til forvaltningsrevisjonsrapporten som går fram av rapporten som var handsama av kontrollutvalet i møte 18. desember 2017. Sidan siste del av punkt 3 i innstillinga kom til i møtet – og dermed etter fylkesrådmannen sin høyringsuttale – finn fylkesrådmannen det rett å koma med nokre merknader til denne delen av innstillinga.

Kontrollutvalet si innstilling inneber at alle prosjektrekneskap med kostnad over 10 mill. kr, og alle prosjektrekneskap med avvik på +/- 10%, skal leggjast fram for godkjenning i kontrollutvalet og fylkesutval/fylkesting.

Statens vegvesen må stå for utarbeiding av prosjektrekneskapa i samsvar med ordninga Sams vegadministrasjon for fylkesvegane. Prosjektrekneskapa må deretter handsamast i fylkeskommunen etter dei reglane som gjeld.

Fylkesrådmannen viser til vedlagt notat frå Statens vegvesen som peikar på at den store mengda prosjektrekneskap på vegsektoren vil krevja meir ressursar enn ein har til rådvelde. Den store prosjektmengda vil også medføre auka ressursbruk i fylkeskommunen, for revisjonen og for dei politiske organa ettersom saksmengda vil auka monaleg.

Fylkesrådmannen viser til at ein i Sogn og Fjordane fylkeskommune har ei grense på 50 mill. kr for godkjenning av prosjektrekneskap til politisk nivå.

Fylkesrådmannen ber ut frå dette kontrollutvalet vurderer innstillinga på nytt t.d. ved å foreslå høgare grense for kva prosjektrekneskap som skal leggjast fram for politisk godkjenning. Grensa Sogn og Fjordane fylkeskommune har på dette området kan vera føremålstenleg, ettersom ein då vil fanga opp større prosjekt.

Vedlegg

1 Notat om prosjektrekneskap



Statens vegvesen

Sakshandsamar/telefon:

<Kari Beate Onarheim Rong /
55516505>

Vår dato: 22.01.2018

Vår referanse:

Notat

Til: Hordaland fylkeskommune, Samferdselsavdelinga,
vegseksjonen v/Bente Utne
Frå: Statens vegvesen, Vegavdeling Hordaland v/Grethe
Vikane
Kopi til:

Prosjektregnskap for fylkesveger

Statens vegvesen er gjort kjend med vedtak i Kontrollutvalet den 18.12.2017, PS 140/2017, punkt 3, som lyder slik:

Å tydeleggjere behovet for gode totalprognosar ovanfor Statens vegvesen som Sams vegadministrasjon, og avklarar korleis slik rapportering best kan kome på plass. I dette ligg at prosjektrekneskap skal reviderast og leggjast fram for kontrollutvalet, tilsvarande som prosjekt frå eigedomsavdelinga.

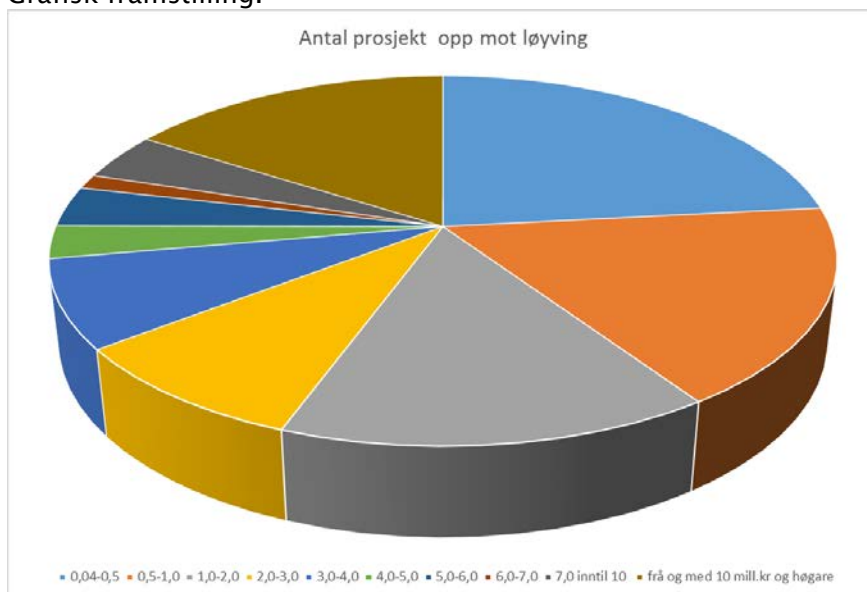
Sv tilrår at vi held fram med rapportering i tråd med gjeldande rammeavtale.

Grunngjeving

Omfanget av investeringsprosjekter i budsjettet for 2017 er stort. Totalt har 313 prosjekt på investering løyving i 2017. Mange av prosjekta vert avslutta same år som dei får løyving og gjeld mindre tiltak på vegnettet. 40,58% av prosjekta på 1 mill.kr eller mindre. Tabellen under viser fordelinga og % av totalen;

Løyving mill.kr (frå-til og med)	Tal prosjekt	% av total
0,04-0,5	73	23,32 %
0,5-1,0	54	17,25 %
1,0-2,0	47	15,02 %
2,0-3,0	28	8,95 %
3,0-4,0	24	7,67 %
4,0-5,0	9	2,88 %
5,0-6,0	11	3,51 %
6,0-7,0	4	1,28 %
7,0 inntil 10	13	4,15 %
frå og med 10 mill.kr og høgare	50	15,97 %
antal	313	

Grafisk framstilling.



Ved å innføre prosjektregnskap for alle fylkesvegprosjekt over 10 mill.kr og alle prosjekt med avvik over +/- 10% i høve til styringsramme/budsjett vil gir uønskete konsekvensar.

Forslaget i vedtaket vil krevje meir ressursar enn SvV har til rådvelde. Desse ressursane skal nyttast til mange ulike oppgåver som etaten skal løyse.

I samband med forvaltingsreforma er det sett grense for tilsette i SvV. Det gjer at etaten må nytta dei resursane dei har og utføre oppgåvene innanfor denne ramma.

Gjennomføring av mindre tiltak er tidkrevjande, dersom tiltaka må levere sluttrapport på avvik ned mot kr 10.000,- vil det legges beslag på enda meir av dei ressursane etaten har til rådvelde. Det vil gjere at etaten ikkje har nok tilgjengelege ressursar til gjennomføring av prosjekt, dvs prosjekter vert skyvd på i tid.

Dersom vi føreset at det ikkje er avvik større enn +/- 10 %, vert det trong for 50 sluttrapportar. Med eit stipulert tidsbruk på 1-2 veker, kan vi sjå for oss eitt til to årsverk. Dette inneber altså trong for minst eit årsverk dersom ikkje noko anna vert vesentleg dyrare eller billegare. I tillegg kjem sjølvstilt fylkeskommunen sin ressursbruk til saksgangen hjå dei.

Vidare forventar vi spørsmål og oppfølging av rapportane.

Rammeavtalen mellom SvV og HFK inneber at SvV skal levere sluttrapportar på alle prosjekt som har eiga line i leveranseavtalen. Dette ser vi som ei god ordning. Røynslene med dette vil vise om det kan vere føremålstenleg å utvide ordninga til å gjelde andre prosjekt.



Arkivnr: 2017/4190-10

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	7/18	05.02.2018

Invitasjon - Selskapskontroll av Vigo IKS - ny plan for gjennomføring

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalt handsama denne saka i sak PS 69/17 «Invitasjon til å delta i felles selskapskontroll av Vigo IKS» i møte 15.06.2017. I saksframlegget gjekk det fram dette:

«Sekretariatet mottok 05.05.2017 invitasjon frå Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS (KonSek) om å delta på ein selskapskontroll som Sør-Trøndelag fylkeskommune har bestilt av VIGO IKS, jf. vedlegg.

Av invitasjonen frå Sør-Trøndelag fylkeskommune går det m.a. fram dette:

«Det er flere elementer som talar for at selskapet nå er aktuelt for en selskapskontroll: Det står for drift og utvikling av tjenester av høy vesentlighet for eierkommunene, det har høye budsjett, få ansatte og gjennomfører komplekse anskaffelser av høy verdi. I kombinasjon med stor geografisk spredning på eiersiden indikerer de nevnte elementene en rekke risikoområder, som det vil være hensiktsmessig å få en gjennomgang av.»

VIGO www.vigoiks.no er eit interkommunalt selskap som er eigd av alle fylkeskommunane og Oslo kommune og er lokalisert i Skien. Selskapet skal ivareta utvikling av fylkeskommunane sine IT-system innan vidaregåande opplæring. Det er organisert med eit representantskap på 19 medlemmar, eit frå kvar eigarfylkeskommune, og eit styre på 5 medlemmar. Eigarfylkeskommunane finansierer selskapet sine drifts- og utviklingsoppgåver med i hovudsak likt tilskot, men også ein prosentdel fastsett ut frå elevtal. Budsjettet i selskapet har hatt ein auke frå 10,5 millionar kroner i 2012 til vel 74 millionar kroner i 2015.

Vidare går det fram av invitasjonen at tanken er at Revisjon Midt-Norge IKS skal ha ansvar for planlegging, gjennomføring av prosjektet og stå for den praktiske koordineringa av sjølve revisjonsgjennomgangen. KonSek skal stå for koordineringa av bestillingane frå dei andre eigarfylkeskommunane.

I utgangspunktet er sekretariatet positiv til at kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune bør delta i dette prosjektet. Likevel meiner sekretariatet at det ikkje ligg føre godt nok grunnlag for at kontrollutvalet bør gjera positivt vedtak enno.

Hordaland fylkeskommune har som kjent Deloitte AS som vald revisor for både rekneskapsrevisjon, selskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalet bestiller selskapskontroll og forvaltningsrevisjon frå Deloitte AS med bakgrunn i bestillar/utførar modellen. Her vert det lagt til grunn at kontrollutvalet bestemmer kva som skal reviderast og revisor bestemmer korleis dei skal gjennomføre revisjonen. Det betyr at det vert lagt stor vekt på å involvere kontrollutvalet i å formulere både føremål og problemstillingar i ein idé dugnad. På bakgrunn av dette vert revisor beden om å lage forslag til prosjektplan som inneheld m.a. føremål, problemstillingar (kva vil kontrollutvala ha svar på), revisjonskriterier, metodebruk, ressursbruk og leveringstidspunkt. Prosjektplanen vert godkjent av kontrollutvalet som endeleg bestilling til revisjonen. Dersom det vert behov for å gjera endringar i prosjektplanen undervegs i revisjonsprosjektet skal dette godkjennast av kontrollutvalet.

I den mottekne invitasjonen kan vi ikkje sjå at det er tenkt lagt opp til ei slik involvering av kontrollutvala i alle dei 19 eigarfylkeskommunane. Det går i staden fram av invitasjonen at det er ei referansegruppe bestående av representantar frå kvar av dei valde revisorane i dei 19 eigarkommunane som skal ha ansvar for «å forankre» dette arbeidet. Ved å gjera det slik vel kontrollutvala å overlate ansvaret for å formulere bestillinga til den som skal utføre revisjonen, altså revisor i eigarfylkeskommunane. Kontrollutvala må i tilfelle akseptere at det vert gjennomført eit revisjonsoppdrag som dei ikkje veit innhaldet i og heller ikkje kostnaden med før det er ferdig gjennomført.

Vi meiner at det i dette tilfelle hadde vore meir effektivt om kontrollutvalet i Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde bede Revisjon Midt-Norge IKS om å legge fram forslag til prosjektplan som inneheld både føremål, problemstillingar osv., i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001». Denne finn du på denne lenkja http://www.nkrf.no/rsk_001_standard_for_forvaltningsrevisjon. Forslag til prosjektplan kunne alle dei andre kontrollutvala ha som grunnlag for å gjera vedtak om ei eventuell deltaking i dette prosjektet. Ein slik prosjektplan kan delast i to deler:

- Forvaltningsrevisjon av VIGO IKS
 - Denne bør eit revisjonsselskap få ansvar for å gjennomføre, t.d. Revisjon Midt-Norge IKS
 - Den delen vil truleg koste like mange timar uansett kor mange av eigarane som vil delta
- Eigarskapskontroll i kvar enkelt eigarfylkeskommune
 - Denne kan eigarfylkeskommunen sin eigen revisor gjennomføre

Slik saka er framstilt no er det særst stor usikkerheit i høve kva som vil vera føremålet med revisjonen, kva problemstillingar som skal belyst, omfanget på revisjonen inkludert kor mange timar det vil gå med til dette prosjektet.»

På bakgrunn av denne saksframstillinga vart det gjort slikt vedtak:

1. Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune er i utgangspunktet positiv til å delta i ein felles selskapskontroll av VIGO IKS.
2. Endeleg vedtak vert å komme tilbake til når det ligg føre forslag til prosjektplan som inneheld m.a. føremål, problemstillingar, revisjonskriterier, metodebruk, ressursbruk og leveringstidspunkt.

Det er no motteke, frå Konsek Midt-Norge IKS, ny plan for gjennomføring av denne selskapskontrollen i tråd med punkt 2 i vedtaket over, sjå vedlagte dokument.

Av den føreslåtte prosjektplanen går det m.a. fram slikt føremål:

«Formålet med prosjektet er todelt:

1. Vurdere hvordan eierfylkeskommunene/Oslo kommune følger opp sitt ansvar som eiere av selskapet.
2. Skaffe eiere innsikt i selskapets virksomhet og styring, herunder om VIGO IKS sine innkjøp, samhandling med leverandører, håndtering av personopplysninger og økonomistyring, er i samsvar med lov- og regelverk, vedtatte føringer og interne retningslinjer.»

Vidare går det fram at revisjonsprosjektet har slike problemstillinger:

1. *Har eier definert klare mål for selskapet?*
 - *Utøver eierfylkeskommunene/Oslo kommune sitt eierskap gjennom representantskapet?*
 - *Har fylkeskommunene/Oslo kommune etablert rutiner for oppfølging og evaluering av selskapet, og følges disse?*
 - *Er styrets virksomhet etablert i samsvar med gitt føringer og anbefalinger?*
2. *Er det etablert styringssystemer som sikrer at selskapets aktivitet er hensiktsmessig i forhold til de krav og forventinger som er stilt til selskapet, og hvordan er etterlevelsen av disse?*
 - a) *Måloppnåelse*
 - b) *Håndtering av risiko og bruk av ROS-analyser.*
 - c) *Økonomistyring.*
 - d) *Ressursstyring.*
3. *Følger Vigo IKS regelverket om offentlige anskaffelser?*
 - a) *I hvilken grad har Vigo IKS interne retningslinjer og interne rutiner for offentlige anskaffelser som er i samsvar med lov og forskriftskrav?*
 - b) *I hvilken grad er Vigo IKS sin praksis for offentlige anskaffelser i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutiner?*
 - c) *I hvilken grad er innkjøpsfaglig kompetanse involvert på hensiktsmessig vis i forbindelse med anskaffelser?*
 - d) *I hvilken grad har man sikret at det utvikles funksjonelle og hensiktsmessige IKT-systemer for brukerne?*
 - e) *I hvilken grad er man sikker på at Vigo IKS etterlever regelverk og føringer som gjelder habilitet og etikk?*
4. *Har selskapet tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger?*
 - a) *I hvilken grad har Vigo IKS interne retningslinjer og interne rutiner for håndtering av personopplysninger som er i samsvar med lov og forskriftskrav?*
 - b) *I hvilken grad er Vigo IKS sin praksis for håndtering av personopplysninger i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutiner?»*

Føremål 1 og problemstilling 1 gjeld eigarskapskontrolldelen medan føremål 2 og problemstillingane 2 – 4 gjeld forvaltningsrevisjonsdelen.

Drøfting:

Av dei mottekne dokumenta går det m.a. fram at selskapskontrollen no er tenkt gjennomført slik:

- Revisjon Midt-Norge IKS gjennomfører **forvaltningsrevisjonsdelen** i selskapet, hovudsakleg med egne ressursar innanfor ei totalramme på inntil 700 timar.
 - Telemark fylkeskommune (vertsfylkeskommune) er bede om å bidra med inntil 150 timar
 - Hordaland fylkeskommune er bede om å stille Deloitte til disposisjon for Revisjon Midt-Norge IKS, for å bidra i arbeidet med IT-anskaffelser på inntil 50 timar.
 - Oslo kommunerevisjon skal innhente opplysningar om representantskap og styre, dette vil verte tilgjengeleg for alle deltakarane
- Kontrollutvala i alle fylkeskommunane er invitert til å gjennomføre **eigarskapskontrollen** sjølv, noko som er estimert til om lag 50 timar
- Det vert utarbeidd rapport i to sjølvstendige delar, ein for forvaltningsrevisjonsdelen og ein for eigarskapsdelen

Problemstilling 1 – Eigarskapskontroll:

Når det gjeld problemstilling 1, eigarskapskontrolldelen, meiner sekretariatet at det ikkje vil vera føremålstenleg at Hordaland fylkeskommune bruker ressursar på å gjennomføre eigarskapskontroll på eigardelen i VIGO IKS no. Etter vår oppfatning vil det gå med for store ressursar til eit slikt arbeid totalt sett dersom alle eigarane skal gjera dette arbeidet. Slik sekretariatet ser det bør det eventuelt vurderast å

gjennomføre eigarskapskontroll i Hordaland fylkeskommune etter at ein ser kva som vert resultatet av forvaltningsrevisjonen i selskapet som no er i gang.

Problemstilling 2 - 4 – Forvaltningsrevisjon:

Som det går fram av vedtaket frå møte i kontrollutvalet 15.06.2017, når denne saka vart handsama sist, var utvalet i Hordaland fylkeskommune positiv til å delta i ein felles selskapskontroll av VIGO IKS. Sekretariatet tilrår på bakgrunn av det som går fram over at kontrollutvalet seier ja til å delta i den delen som gjeld forvaltningsrevisjon av selskapet og at Deloitte vert stilt til disposisjon for Revisjon Midt-Norge IKS, for å bidra i arbeidet med IT-anskaffelser på inntil 50 timar. Sekretariatet har munnleg fått stadfesta at Deloitte seier seg villig til dette.

Konklusjon:

Sekretariatet tilrår at kontrollutvalet ikkje gjennomfører eigarskapskontroll i VIGO no. Vidare tilrår sekretariatet at kontrollutvalet seier ja til å delta i den pågåande forvaltningsrevisjonen av selskapet. I dette ligg det også at Deloitte vert stilt til disposisjon for Revisjon Midt-Norge IKS, for å bidra i arbeidet med IT-anskaffelser på inntil 50 timar.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune ønskjer ikkje å gjennomføre eigarskapskontroll av VIGO IKS no.
2. Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune seier ja til å delta i den pågåande forvaltningsrevisjonen av VIGO IKS. I dette ligg det også at Deloitte vert stilt til disposisjon for Revisjon Midt-Norge IKS, for å bidra i arbeidet med IT-anskaffelser på inntil 50 timar.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Vedtaksbrev
- 2 Prosjektplan Vigo IKS
- 3 Henvendelse om bidrag med revisjonsressurser i forvaltningsrevisjon av Vigo IKS

Kontroll- og kvalitetsutvalget i
Rogaland fylkeskommune

Vår saksbehandler: Torbjørn Berglann, tlf. 400 67 058
E-post: torbjorn.berglann@konsek.no

Deres ref.:
Vår ref.: 201700004-15
Oppgis ved alle henvendelser
Vår dato: 23.11.2017

Selskapskontroll av Vigo IKS - ny plan for gjennomføring

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag Fylkeskommune behandlet i sak 51/17 en ny plan for selskapskontroll av Vigo IKS. Utvalget fattet følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget tar plan for gjennomføring av selskapskontroll av Vigo IKS til orientering.
2. Utvalget ber sekretariatet om å gjøre en ny henvendelse til øvrige eieres kontrollutvalg for å avklare deltakelse i felles selskapskontroll under de nye forutsetningene.
3. Deltakende kontrollutvalg kan gi innspill til undersøkelsestema og problemstillinger. Innspillene innarbeides i en endelig prosjektplan, som sendes kontrollutvalgene til orientering.
4. Sekretariatet bes rette en forespørsel til aktuelle kontrollutvalget om mulig samarbeid.

Vedlagt følger særutskrift av saken samt plan for gjennomføringen. Jeg ber om at saken blir lagt fram for kontrollutvalgene ved første anledning.

Som det går fram av sakspapirene er organiseringen av arbeidet endret, og dermed også forutsetningene for eventuell deltakelse. Som en konsekvens av dette gis samtlige kontrollutvalg i fylkene/Oslo kommune anledning til å slutte seg til undersøkelsen på nytt. Det nye opplegget er som følger:

Revisjon Midt-Norge gjennomfører forvaltningsrevisjonen i selskapet, hovedsakelig med egne ressurser. Vigo IKS' kontorer ligger i Skien, for å effektivisere datainnhentingene ønsker Revisjon Midt-Norge at Telemark kommunerevisjon bistår i datainnsamlingen. Kontrollutvalget i Telemark vil få en henvendelse om å stille med revisjonsressurser, jmfør punkt fire i vedtaket. Dersom det er behov for spesiell kompetanse i gjennomføringen er det i vedtaket lagt til rette for at også andre kontrollutvalg kan få slik henvendelse.

Kontrollutvalgene som slutter seg til selskapskontrollen gjennomfører eierskapskontrollen selv, arbeidet er estimert til om lag 50 timer. Oslo kommunerevisjon innhenter opplysninger om representantskap og styre, dette for å redusere pågangen på disse organene. Opplysningene blir tilgjengelig for alle deltakerne.

Rapporten blir utformet i to selvstendige deler, én for forvaltningsrevisjonen, én for eierskapskontrollen. Sammendraget blir også todelt, slik at det vil være mulig å referere resultatene og konkludere for hver av rapportens deler. Den enkelte revisjonsenhet kan gjennomføre eierskapskontrollen uavhengig av framdriften i det øvrige arbeidet.

Kontrollutvalgene som deltar i selskapskontrollen har anledning til å gi eventuelle innspill til problemstillinger eller undersøkelsestema når de vedtar deltakelsen. Innspillene blir innarbeidet i den endelige planen, som sendes deltakerne til orientering. Det er ikke rom for ytterligere runder i kontrollutvalgene, det er heller ikke rom for å delta under andre forutsetninger enn de som er nevnt.

Jeg ber på vegne av kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune om at kontrollutvalgene tar stilling til spørsmålet om deltakelse på bakgrunn av den vedlagte planen. Eventuelle innspill må gis samtidig, undertegnede formidler dem til Revisjon Midt-Norge.

Med vennlig hilsen
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS

Torbjørn Berglann
rådgiver

Dette brevet er elektronisk godkjent og har derfor ikke signatur.

Selskapskontroll av Vigo IKS - plan for gjennomføring

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag Fylkeskommune

Møtedato

22.11.2017

Saknr

51/17

Saksbehandler Torbjørn Berglann

Arkivkode FE - 037, TI - &58

Arkivsaknr 17/4 - 12

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

1. Kontrollutvalget tar plan for gjennomføring av selskapskontroll av Vigo IKS til orientering.
2. Utvalget ber sekretariatet om å gjøre en ny henvendelse til øvrige eieres kontrollutvalg for å avklare deltakelse i felles selskapskontroll under de nye forutsetningene.
3. Deltakende kontrollutvalg kan gi innspill til undersøkelsestema og problemstillinger. Innspillene innarbeides i en endelig prosjektplan, som sendes kontrollutvalgene til orientering.
4. Sekretariatet bes rette en forespørsel til kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune om å bidra med ressurser i gjennomføringen.

Vedlegg

Prosjektplan Vigo IKS.pdf

Behandling:

Oppdragsansvarlig revisor orienterte.

Innstillingen ble vedtatt med følgende endring i punkt 4:

Sekretariatet bes rette en forespørsel til aktuelle kontrollutvalg om mulig samarbeid.

Vedtak:

Kontrollutvalgssekretariatets innstilling

1. Kontrollutvalget tar plan for gjennomføring av selskapskontroll av Vigo IKS til orientering.
2. Utvalget ber sekretariatet om å gjøre en ny henvendelse til øvrige eieres kontrollutvalg for å avklare deltakelse i felles selskapskontroll under de nye forutsetningene.
3. Deltakende kontrollutvalg kan gi innspill til undersøkelsestema og problemstillinger. Innspillene innarbeides i en endelig prosjektplan, som sendes kontrollutvalgene til orientering.
4. Sekretariatet bes rette en forespørsel til aktuelle kontrollutvalget om mulig samarbeid.

Saksutredning

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune bestilte i sak [4/17](#) en selskapskontroll av Vigo IKS. Selskapet, som eies av samtlige fylkeskommuner og Oslo kommune, har som hovedoppgave å utvikle IT-systemer for videregående opplæring. Kontrollutvalget inviterte øvrige eiere til å delta i selskapskontrollen.

Gjennomføringen var planlagt slik at den enkelte eier skulle skyte inn revisjonsressurser i eierskapskontrollen i eget fylke, i tillegg skulle revisjonsselskapene i noen grad delta i øvrige deler av gjennomføringen. Majoriteten av eierne var interesserte i å delta, men ønsket å få en mer detaljert plan for gjennomføring av undersøkelsen før de ga sin endelige tilslutning. Planen følger vedlagt denne saken, men organiseringen av gjennomføringen foreslås endret.

Bakgrunnen for forslaget er at det viser seg vanskelig å gjennomføre den opprinnelige planen med noenlunde lik arbeidsbelastning mellom revisjonsselskapene innenfor rammen av 50 timer. For å unngå nye og tidkrevende runder med de aktuelle kontrollutvalgene har Revisjon Midt-Norge og sekretariatet hatt en dialog om et alternativt opplegg og foreslår følgende:

1. Revisjon Midt-Norge gjennomfører forvaltningsrevisjonen i Vigo IKS med egne ressurser og i henhold til vedlagte plan.
2. Kontrollutvalgene som ønsker å gjennomføre eierskapskontroll i eget fylke gjør dette med egne revisjonsressurser.
3. Kontrollutvalgene som gjennomfører eierskapskontroll blir å betrakte som deltakere i arbeidet og får anledning til å gi innspill til den foreliggende planen. Revisjon Midt-Norge innarbeider innspillene i planen, den endelige planen sendes utvalgene til orientering.

Revisjon Midt-Norge har ressurser til å gjennomføre undersøkelsen selv. Revisjonen mener likevel det vil være ressurseffektivt å få bistand til deler av gjennomføringen fra Telemark kommunerevisjon, da selskapet er lokalisert nært Vigo IKS. Slik bistand krever i så fall bestilling fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune.

Om undersøkelsesopplegget

Revisjon Midt-Norge har laget en plan der det er lagt opp til at de står for forvaltningsrevisjonen i Vigo IKS selv, mens eventuelle samarbeidende revisjonsselskap står for eierskapskontrollen i sine respektive fylker. Revisjonen foreslår å undersøke disse problemstillingene, som er nærmere utdypet i den vedlagte prosjektplanen:

1. Er eierstyring og selskapsledelse i Vigo IKS i samsvar med gitte anbefalinger og eiernes forventning?
2. Er det etablert styringssystemer som sikrer at selskapets aktivitet er hensiktsmessig i forhold til de krav og forventninger som er stilt til selskapet, og hvordan er etterlevelsen av disse?
3. Følger Vigo IKS regelverket om offentlige anskaffelser?
4. Har selskapet tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger?

Sekretariatet mener at problemstillingene er i tråd med signalene gitt i bestillingen. Revisjonen har lagt opp til å levere rapporten i desember 2018. Den videre saksgangen blir som følger:

- Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag godkjenner den foreliggende planen og sender den til samtlige kontrollutvalg, som nå får anledning til å delta under de nye forutsetningene.
- Kontrollutvalgene som vedtar å delta med eierskapskontroll får mulighet til å foreslå problemstillinger.
- Revisjon Midt-Norge innarbeider innspillene i en endelig plan for gjennomføring.
- Endelig plan for gjennomføring sendes kontrollutvalgene til orientering.
- Rapport leveres i desember 2018.

Sekretariatet viser for øvrig til vedlagte plan for ytterligere detaljer. Oppdragsansvarlig revisor, Espen Langseth i Revisjon Midt-Norge, vil orientere om planen i møtet.

Kontrollutvalgssekretariatets konklusjon

Sekretariatet ser at opplegget for den opprinnelige undersøkelsen var vanskelig å gjennomføre. Det har derfor vært fornuftig å revurdere opplegget med henblikk på å få en håndterlig gjennomføringsprosess.

I den vedlagte planen er det meste av arbeidet med gjennomføring lagt på Revisjon Midt-Norge, mens samarbeidende kontrollutvalg kun har ansvar for egen fylkeskommune. Dette gir et mer forutsigbart opplegg som vil være enklere å gjennomføre for alle involverte.

Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget tar planen til orientering og gir sekretariatet i oppdrag å ta de nødvendige initiativ for å få gjennomført undersøkelsen.

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

Selskapskontroll av Vigo

1 INNLEDNING

Revisjon Midt-Norge utarbeidet med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget i STFK (KU) i sak 4/17 en prosjektskisse for selskapskontroll av Vigo IKS, som kontrollutvalget sluttet seg til i sak 20/17. Basert på denne skissen ble kontrollutvalgene i øvrige eierfylker/Oslo kommune invitert til å delta i selskapskontrollen av Vigo IKS.

14 av sekretariatene har gitt tilbakemelding på at de er interessert i å delta i dette prosjektet.

Videre arbeid

Denne prosjektplanen danner grunnlaget for bestillingen av selskapskontroll i Vigo IKS. Prosjektplanen legges fram for KU for godkjenning, og sendes deretter de deltakende kontrollutvalgene slik at de kan ta stilling til deltakelse i selskapskontrollen.

Ved positivt vedtak må det forventes at kontrollutvalgene i samme møte kommer med eventuelle innspill til planen slik at den ikke må til ytterligere behandling i utvalgene.

2 OM VIGO IKS

Vigo IKS, ble formelt opprettet 1. februar 2012 med den hensikt å ivareta utvikling av fylkeskommunens IT-systemer innen videregående opplæring. Selskapet eies av alle fylkeskommunene, samt Oslo kommune. Vigo IKS arbeider med drift og utvikling av en rekke datasystemer, der det skoleadministrative systemet Visma Flyt Skole er det mest omfattende. I tillegg har selskapet ansvar for drift og utvikling av datasystemer for blant annet prøve- og eksamensavvikling, arkivering av elevdata, opplæringstjeneste og leveranse av statistikkgrunnlag.

PROSJEKTPLAN

Kommune: STFK Prosjekt: VIGO Oppdragsansvarlig: Espen Langseth Prosjektnr.: 3576 Styringsgruppe, dato: 13.11.2017

Fra § 3 i Selskapsavtalen er følgende formål definert for Vigo IKS.

«Selskapet skal utvikle/videreutvikle, eie og/eller drifte, alt etter bestilling og i nært samarbeid med deltakerne, fylkeskommunenes felles inntak- og forvaltningssystem Vigo, for elever/lærlinger og alt som ellers står i naturlig sammenheng med dette – eksempelvis skoleadministrative systemer. Selskapet kan la utvikling og drift av ulike systemer settes ut til andre. Selskapet skal videre levere eller formidle levert nødvendige faglige kurs eller veiledning til deltakerne på de systemer man har rettigheter/driftsoppgaver knyttet til.»

2.1 MULIGE OMRÅDER FOR UNDERSØKELSE

I saksutredningen¹ til denne saken fremgår noen antatte risikoer:

- Selskapet står for drift og utvikling av tjenester av høy vesentlighet for eierkommunene
- Selskapet har høye budsjett, få ansatte og gjennomfører komplekse anskaffelser av høy verdi
- På eiersiden har selskapet stor geografisk spredning
- Selskapet kjøper konsulent tjenester i betydelig omfang
- Selskapet leier inn ansatte i eierfylkene i deltidsengasjement (tilsvarende 1,7 årsverk i 2016)
- Selskapet har etablert faggrupper som består av ansatte fra eierfylkene, og som bistår med fagkompetanse på de ulike datasystemene.

Prosjektskissen som KU vedtok i sak 20/2017 ble vedlagt i invitasjonen om samarbeid. Her hadde revisjonen pekt på temaer som kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon i Vigo:

- Bestillerkompetanse, herunder kompetanse innen anskaffelser og kontraktsstyring
- Ressursstyring, internt og overfor samarbeidspartnere
- ROS-analyser, herunder praksis og kompetanse
- Sikre tjenester til brukerne (fylkeskommunene)

I tilbakemeldingen fra kontrollutvalgene er det pekt på andre risikoområder som bør være med i undersøkelsen, med vekt på økonomistyring, håndtering av personopplysninger, samt bruk og utforming av samarbeidsavtaler.

¹ KU-sak 4/17

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

2.2 VURDERING AV RISIKOOMRÅDENE

Denne selskapskontrollen består av to elementer: eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskapet.

Eierskapskontroll

Selskapet står for drift og utvikling av tjenester av høy vesentlighet for eierne. Det er representantskapet som utøver eierskapet i selskapet på vegne av alle eierne. Dersom dette ansvaret skal ha et reelt innhold må eierne også ha tilstrekkelig styring og kontroll med tjenesteutøvingen.

Revisjonen tar for seg prosessene knyttet til styringen av Vigo IKS. Med styring menes prosessene og aktivitetene som gjennomføres for å sikre at målene som er fastsatt for Vigo IKS nås.

Forvaltningsrevisjon

Når det gjelder forvaltningsrevisjonen er det pekt på flere risikoområder. Her vil det være fokus på utvalgte områder knyttet til ordinær drift.

Internkontroll er en betegnelse på bedriftens interne kontroll. I praksis er dette systematiske tiltak som skal sikre at bedriften planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med krav i lov- og regelverk, vedtak og føringer. Internkontroll er derfor en blanding av praktiske og dokumenterte tiltak, og en form for kvalitetssikring. Problemstilling 2 omhandler bedriftens internkontroll. God internkontroll er generelt sett også viktig for å sikre at prosesser innenfor håndtering av innkjøp og personopplysninger (problemstilling 3 og 4) blir håndtert på riktig måte.

Håndtering av risiko er sentralt i en bedrifts internkontroll. Når man etablerer internkontroll i en bedrift, må virkeområdet for internkontrollen identifiseres. Hvilke kontrollmålsettinger (drift, regnskapsrapportering, overholdelse av lover og regler, måloppnåelse, mm.) skal internkontrollen dekke? Dette bør gjøres gjennom en risikovurdering der det vurderes i hvilke arbeidsprosesser – og med hvilken sannsynlighet og konsekvens – styringssvikt, feil og mangler kan oppstå. Revisjonen vil derfor se på om VIGO IKS har oversikt over risikoforholdene i bedriften, og hvordan dette håndteres (problemstilling 2 a).

Selskapet disponerer – med fylkeskommunale briller - et høyt budsjett, gjennomfører anskaffelser av stor verdi, har få ansatte og kjøper konsulenttenester i betydelig omfang. Eierne fullfinansierer selskapets

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

drift og utviklingsoppgaver. Vigo IKS sin økonomimodell innebærer pr. dags dato² en lik innbetaling til selskapet fra alle de 19 eierne når det gjelder utvikling av nye og eksisterende systemer samt drift av Vigo IKS, mens driftsutgiftene pr. system fordeles etter elevtall i hver enkelt fylkeskommune/Oslo kommune. Disse utgiftene inngår ikke i selskapets budsjetter. Selskapets driftsinntekter var på 93,7 millioner kroner i 2016 (73,5 millioner kroner i 2015). Ordinært resultat var på 24,8 millioner kroner i 2016 (4,5 millioner kroner i 2015). Selskapet har en høy andel egenkapital, og 61,1 millioner i bankinnskudd pr. 31.12.16. Her er det relevant å se på hvilken økonomisk risiko det er for eierne, samt hvordan selskapet håndterer eventuelle over-/underskudd i selskapet (problemstilling 2 b).

Det startes stadig opp nye prosjekter, og flere prosjekter er forsinket når det gjelder leveranser og ferdigstillelse, eksempelvis leveransen av SAS (skoleadministrativt system). I ressursstyringen inngår de aktivitetene som gjennomføres i Vigo IKS for å sikre at virksomheten til enhver tid har tilstrekkelig med ressurser og fremdrift iht. vedtatte planer. For mange av tjenestene som utføres er Vigo i stor grad avhengighet av eksterne aktører (inklusive ansatte i eierfylkene). Det kan være flere utfordringer og implikasjoner knyttet til å ha en stor andel innleide konsulenter inne i bedriftene. Disse utfordringene knytter seg dels opp mot den avhengigheten som bedriftene opparbeider seg av konsulentene, dels at det er mange som skal følges opp. De nevnte elementene har flere iboende risikoområder som det vil være hensiktsmessig å få en gjennomgang av. Fokuset for revisjonen vil være på styring av ressurser, fremdrift i prosjektene, samt samarbeidsavtaler og utforming av disse (problemstilling 2 c).

Det gjennomføres også komplekse anbudsprosesser. Her er det flere risikoforhold knyttet til gjennomføring av anbud. Her vil vi se på om VIGO IKS har tilfredsstillende regelverk/rutiner for offentlige anskaffelser, og om praksis understøtter lovpålagte krav og interne føringer (problemstilling 3 a og b).

- En mulig risiko knyttet til overnevnte er om selskapet innehar riktig kompetanse til å ivareta oppgaven. Dette innebærer imidlertid en vurdering av hvilken kompetanse man bør ha for de konkrete anskaffelsene selskapet er involvert i. Det synes ikke å foreligge klare kriterier for kompetansekrav, noe som for øvrig heller bør ligge i selskapets interne forordninger, for eksempel i prosess for rekruttering. Det revisjonen kan se på er i hvilken grad Vigo IKS har en strategisk tilnærming til innkjøpsprosesser, definert som i hvilken grad innkjøpsfaglig kompetanse er involvert på hensiktsmessig vis i forbindelse med anskaffelser (problemstilling 3 c).

² Fra 2017 har representantskapet vedtatt ny kostnadsfordeling.

PROSJEKTPLAN

Kommune: STFK Prosjekt: VIGO Oppdragsansvarlig: Espen Langseth Prosjektnr.: 3576 Styringsgruppe, dato: 13.11.2017

- En felles ITK-løsning innenfor videregående opplæring må vurderes opp mot en mest mulig helhetlig arkitektur. Funksjonalitet og ytelsesnivå er et viktig hensyn ved utvikling av IT-løsninger, det samme er tilgjengelig og brukervennlighet. IT-løsningene må ved behov også kunne samhandle med andre relevante virksomheter og deres IT-løsninger på et hensiktsmessig nivå. På virksomhetsnivå bør det være kontrollaktiviteter som sikrer kvalitet i tjenesteutøvelsen/leveransen (problemstilling 3 d).

Det finnes mange eksempler på at sensitive personopplysninger har kommet på avveie både innenfor privat og offentlig virksomhet. Revisjonen har ingen indikasjoner på at lignende kan forekomme når det gjelder VIGO IKS, men slike saker viser at dette kan være et område med risiko for svikt. I VIGO sentralbaseprosjektet får man nå én sentralbase for alle fylkeskommunene og de lokale databasene forsvinner. Dagens sentralbase er flyttet til et IT-senter i København. Dette innebærer at sensitive personopplysninger om elever håndteres i utlandet. Her vil det generelt sett være ulike risikoforhold når det gjelder håndtering av personopplysninger (problemstilling 4).

- Det er for øvrig gjennomført en undersøkelse blant ledere i offentlig og privat sektor i forbindelse med EUs nye personvernforordning³ som innføres i mai 2018. Bare én av fire av de spurte sier de er forberedt på den nye personvernloven⁴.

3 FORMÅL MED PROSJEKTET OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er todelt:

1. Vurdere hvordan eierfylkeskommunene/Oslo kommune følger opp sitt ansvar som eiere av selskapet.
2. Skaffe eiere innsikt i selskapets virksomhet og styring, herunder om VIGO IKS sine innkjøp, samhandling med leverandører, håndtering av personopplysninger og økonomistyring, er i samsvar med lov- og regelverk, vedtatte føringer og interne retningslinjer.

3.1 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i formålet er det formulert følgende problemstillinger.

³ EUs forordning for personvern blir norsk lov i 2018. Det betyr at vi får nye regler for personvern i Norge. Det nye regelverket gir virksomheter nye plikter.

⁴ Deloitte personvernundersøkelse

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

1. Er eierstyring og selskapsledelse i Vigo IKS i samsvar med gitte anbefalinger og eiernes forventning?

Eierskapskontrollen utføres av fylkeskommunenes/Oslo kommunes egen revisjon, og innretningen på kontrollen blir om eier utøver sine eierinteresser i samsvar med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse, med fokus på måloppnåelse og rapportering. Dette vil bli belyst ved å blant annet svare på følgende spørsmål:

- Har eier definert klare mål for selskapet?
- Utøver eierfylkeskommunene/Oslo kommune sitt eierskap gjennom representantskapet?
- Har fylkeskommunene/Oslo kommune etablert rutiner for oppfølging og evaluering av selskapet, og følges disse?
- Er styrets virksomhet etablert i samsvar med gitt føringer og anbefalinger?

2. Er det etablert styringssystemer som sikrer at selskapets aktivitet er hensiktsmessig i forhold til de krav og forventinger som er stilt til selskapet, og hvordan er etterlevelsen av disse?

Det vil være utvidet fokus på følgende områder:

- a) Måloppnåelse
- b) Håndtering av risiko og bruk av ROS-analyser.
- c) Økonomistyring.
- d) Ressursstyring.

3. Følger Vigo IKS regelverket om offentlige anskaffelser?

- a. I hvilken grad har Vigo IKS interne retningslinjer og interne rutiner for offentlige anskaffelser som er i samsvar med lov og forskriftskrav?
- b. I hvilken grad er Vigo IKS sin praksis for offentlige anskaffelser i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutiner?
- c. I hvilken grad er innkjøpsfaglig kompetanse involvert på hensiktsmessig vis i forbindelse med anskaffelser?
- d. I hvilken grad har man sikret at det utvikles funksjonelle og hensiktsmessige IKT-systemer for brukerne?

PROSJEKTPLAN

Kommune: STFK Prosjekt: VIGO Oppdragsansvarlig: Espen Langseth Prosjektnr.: 3576 Styringsgruppe, dato: 13.11.2017

- e. I hvilken grad er man sikker på at Vigo IKS etterlever regelverk og føringer som gjelder habilitet og etikk?

4. Har selskapet tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger?

- a. I hvilken grad har Vigo IKS interne retningslinjer og interne rutiner for håndtering av personopplysninger som er i samsvar med lov og forskriftskrav?
- b. I hvilken grad er Vigo IKS sin praksis for håndtering av personopplysninger i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutiner?

3.2 AVGRENSNING

Når det gjelder problemstilling 2, vil vi på overordnet nivå fokusere på hvilke system og rutiner Vigo IKS har etablert, og om dette samsvarer med god praksis for internkontroll. Vi vil ikke se på hvorvidt de rutiner og prosedyrer som foreligger, blir benyttet i praksis utover det som er skissert i problemstilling 2 a - c. Revisjonen vil heller ikke gjøre noen vurderinger av om kvaliteten/innhold på tjenestene utover det som faller inn under krav til internkontrollen.

Revisjonens undersøkelser under problemstilling 3 b – i hvilken grad Vigo IKS sin praksis for offentlige anskaffelser er i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutiner – er avgrenset til et antall stikkprøver.

4 REVISJONSKRITERIER

Kriterier er den norm vi skal vurdere problemstillingen opp mot. Kilder til revisjonskriterier er i hovedsak hentet fra relevante lover og forskrifter, rammeverket for internkontroll (COSO), aktuelle anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse, samt fylkeskommunale føringer og retningslinjer.

Problemstilling 1

Selskapslovgivningen (her: IKS-loven) og KS sine anbefalinger for eierskap gir føringer for hvordan eierskap skal utøves, rollefordeling og styret og ledelsen i selskapet. I tillegg vil selskapsavtalens og fylkeskommunens egne eierskapsdokumenter kunne være kriterier.

Problemstilling 2

PROSJEKTPLAN

Kommune: STFK Prosjekt: VIGO Oppdragsansvarlig: Espen Langseth Prosjektnr.: 3576 Styringsgruppe, dato: 13.11.2017

Vi vil i vår vurdering av selskapets internkontroll se hen til COSO-modellen, og fokusere på internkontroll innenfor økonomi- og ressursstyring. COSO-modellen opererer med fem sentrale komponenter. Disse er knyttet til kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og overvåking/ oppfølging.

Risikovurdering er et begrep i risikostyringen som dekker de tre stegene risikoidentifisering, risikoanalyse og risikoevaluering. Dette er en begrepsbruk som er forankret i den internasjonale standarden ISO 31000 «Risikostyring». I dag brukes ofte begrepet «risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)» som et likeverdige alternativ til «Risikovurdering» slik ISO-standardene benytter det.

Vi vil også se hen til faglitteratur innenfor eksempelvis økonomistyring. Busch med flere⁵ viser til at god økonomistyring er en prosess som bl.a. omfatter målformulering, gjennomføring av tiltak og oppfølging av resultat.

Problemstilling 3

Kilde til å utlede revisjonskriterier vil være:

- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Alle anskaffelser av varer og tjenester omfattes av loven. Det er også andre forskrifter som kan komme til anvendelse, avhengig av type anskaffelse.
- Eventuelle styrevedtak knyttet til offentlige anskaffelser og/eller interne føringer/retningslinjer.
- Beste praksis – offentlige anskaffelser – veileder fra Nærings- og handelsdepartementet.

Problemstilling 4

Personopplysninger skal behandles i tråd med personopplysningsloven. Loven stiller blant annet krav om et system for internkontroll. Kravet utdypes i internkontrollforskriften og Datatilsynets veileder om internkontroll og informasjonssikkerhet. I mai 2018 får Norge nye personvernregler, og virksomheten må tilpasse seg det nye regelverket.

⁵ Økonomistyring i det offentlige” av Busch med flere (2002/2009).

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

5 METODE

Problemstillingene i denne selskapskontrollen er av en slik art at det forutsettes både dokumentasjon av formelle forhold knyttet til selskapet, økonomiske data og mer detaljert informasjon om prosesser for eierstyring og drift av Vigo IKS. Datagrunnlaget som må innhentes for å belyse problemstillingene, er derfor av både kvantitativ og kvalitativ karakter.

Intervju

En viktig del av datagrunnlaget vil være informasjon fra intervju med sentrale roller i tilknytning til eier og selskapet. Intervju gir en større mulighet for å gå i dybden og få fram nyanser som karakteriserer prosessene og som ikke fanges av statistikk eller annen dokumentasjon.

Dokumentanalyse

Undersøkelsen vil også basere seg på gjennomgang av relevant dokumentasjon fra VIGO IKS. Her vil vi få frem en økonomisk oversikt, samt oversikt over selskapets styring, rapportering og informasjonsflyt.

Stikkprøvegjennomgang

For å vurdere VIGO IKS sin praksis knyttet til offentlige anskaffelser, vil vi gjennomføre noen case-analyser av utvalgte gjennomførte anskaffelser. Utvelgelse av case vil bli utført etter en kartlegging av offentlige anskaffelser i selskapet.

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

6 RESSURSER OG ORGANISERING

Av bestillingen framgår det at kontrollen skal gjennomføres under Revisjon Midt-Norges koordinering, og at den skal involvere valgte revisorer i de fylkeskommunene som blir med på selskapskontrollen.

Ressurser

Eierskapskontroll i hver enkelt eierfylkeskommune/Oslo kommune.

Den delen som går på oppfølging av eierstyringen utføres med arbeidsinnsats fra valgt revisor i alle deltakerfylkene/Oslo kommune. Her vil informasjonen, enten det gjelder dokument, system eller intervjuinformasjon, finnes i det enkelte fylket, og det vil være mest rasjonelt og kostnadsbesparende at denne informasjonsinnhenting skjer lokalt og av valgt revisor.

Noe informasjon vil alle revisjonsenhetene ha behov for å hente ut. For å redusere belastningen for både revisjonsenhetene og den reviderte enhet, sender Kommunerevisjonen i Oslo ut et spørreskjema til styret og representantskapet på vegne av alle revisjonsenhetene (vedlegg 1 og 2). Kommunerevisjonen vil dele denne informasjonen med de andre revisjonsenhetene.

Forvaltningsrevisjon av Vigo IKS

Revisjon Midt-Norge IKS får ansvar for planlegging og gjennomføring av prosjektet og står for den faglige og praktiske koordineringen.

Oppdragsansvarlig er Espen Langseth.

Her er det anslått et ressursbehov på opptil 700 timer. Dette inklusive alt av planleggingsarbeid, datainnhenting, rapportskrivning og dialog/informasjon.

Datainnsamlingen vil i stor grad være rettet mot selskapet som er lokalisert i Skien. Selskapet har en god del samarbeidspartnere, som leverandører og ressurspersoner blant eierne. Det vil være behov for informasjon fra disse også. Dette kan skje på flere måter, og trenger ikke innebære stor grad av reisevirksomhet. Organiseringen av dette håndteres av Revisjon Midt-Norge IKS.

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

6.1 TIDSHORISONT

Styringsgruppe: Prosjektplan	November 2017
Prosjektplan i kontrollutvalget	November 2017
Oppstartsmøte	Januar 2018
Datainnsamling/rapportskriving	Februar 2018 – November 2018
Ferdig rapport	Desember 2018

Kontrollutvalget i Hordaland
fylkeskommune
roald.breistein@hfk.no

Vår saksbehandler: Torbjørn Berglann, tlf. 400 67 058
E-post: torbjorn.berglann@konsek.no
Deres ref.:
Vår ref.: 17/4-17
Oppgis ved alle henvendelser
Vår dato: 08.12.2017

Forespørsel om bidrag med revisjonsressurser i forvaltningsrevisjon av Vigo IKS

Jeg viser til tidligere henvendelser til kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune om deltakelse i felles selskapskontroll av Vigo IKS. Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag har nå påtatt seg å utføre hele forvaltningsrevisjonen i Vigo IKS, mens øvrige eiere er invitert til å gjøre hver sin eierskapskontroll.

Selv om organiseringen av selskapskontrollen nå er omorganisert, ønsker Revisjon Midt-Norge å innhente kompetanse fra andre revisjonsselskap, blant annet på innkjøpsområdet. Revisjon Midt-Norge peker i den forbindelse på at Deloitte gjennom NDLA-rapportene har demonstrert svært god kompetanse på IT-anskaffelser. Slike anskaffelser vil være en sentral del av undersøkelsen. Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag ber derfor om at kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune bidrar i forvaltningsrevisjonen ved å stille sin revisor til disposisjon for Revisjon Midt-Norge i inntil 50 timer. Revisoren skal benyttes i arbeidet med IT-anskaffelser i Vigo.

For øvrig kan jeg opplyse om at kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune er bedt om å bidra med inntil 150 timer i datainnsamlingen. Vigo IKS har sine kontorer i Skien og det er mest effektivt at datainnsamlingen skjer lokalt.

Med hilsen
Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS

Torbjørn Berglann
rådgiver

Dette brevet er elektronisk godkjent og har derfor ikke signatur.



Arkivnr: 2017/17901-2

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	8/18	05.02.2018

Forvaltningsrevisjon innan beredskap på vegnettet - Forslag til prosjektplan

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet handsama sak PS 141/17 Bestilling av forvaltningsrevisjon i møte 18.12.2017 og dette vart protokollert:

«Handsaming i møte

Kontrollutvalet var samde om å gjennomføra forvaltningsrevisjon innan to saksfelt:

- *Beredskap på vegnettet*
- *.....*

Revisor tar utgangspunkt i moment som går fram av:

- *Saksframlegg i denne saka*
- *gjeldande plan for forvaltningsrevisjon*
- *gjeldande overordna analyse, som låg til grunn for denne planen*
- *Tilsvarande forvaltningsrevisjon innan*

Forslag til vedtak, inkl. utveljing av to nemnte prosjekt, vart samrøystes vedteke.

Vedtak

1. *Kontrollutvalet ønskjer at det vert gjennomført forvaltningsrevisjon innan «Beredskap på vegnettet» og innan «.....».*
2. *Deloitte vert beden om å levere forslag til prosjektplan i tråd med dei føringar utvalet har gjeve, inkl. føremål, problemstillingar, ev. avgrensingar, ressursbruk og leveringstidspunkt.*
3. *Forslag til prosjektplan bes levert sekretariatet seinast innan 17.01.2018 og skal godkjennast i neste møte i kontrollutvalet.»*

Drøfting:

Med utgangspunkt i det som går fram over har Deloitte levert forslag til prosjektplan for forvaltningsrevisjon innan beredskap på vegnettet. Prosjektplanen følgjer som vedlegg.

Av den føreslåtte prosjektplanen går det fram at føremålet med forvaltningsrevisjonen er:

«Føremålet med forvaltningsrevisjonen vil vere å undersøke i kva grad Hordaland fylkeskommune oppfyller sitt ansvar for transportberedskap på fylkesvegnettet, under dette korleis beredskapsarbeidet er organisert og om det er utarbeidd system og rutiner for å følgje opp beredskapsarbeid på veg i samsvar med regelverk og overordna retningsliner. Det er også eit føremål å undersøke korleis Hordaland fylkeskommune samarbeider med relevante aktørar som Statens vegvesen, politi og transportaktørar når det gjeld transportberedskap.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål har revisjonen formulert følgjande problemstillingar:

1. **Har fylkeskommunen avklart transportberedskapsbehovet i fylket?**
 - a. I kva grad er det gjennomført risiko- og sårbarheitsanalyser knytt til transportberedskap på veg i Hordaland fylkeskommune, som gir oversikt over:
 - kva kriser som kan utløyse transportbehov,
 - kva typar transportbehov det dreier seg om, og
 - korleis transportberedskaperen kan organiserast for å sikre at dei kartlagde behova blir dekt på ein hensiktsmessig måte?
2. **I kva grad har Hordaland fylkeskommune organisert arbeidet med transportberedskap på ein måte som ivaretek det ansvar og dei oppgåver fylkeskommunen har for sivil transport på vegnettet?**
 - a. I kva grad er det utarbeidd beredskapsplanar knytt til transportberedskap på vegnettet?
 - I kva grad er det utarbeidd planar for elevtransport ved eventuelle kriser og andre alvorlege hendingar som påverkar transport av elevar ved dei vidaregåande skulane?
 - I kva grad er planar for transportberedskap gjort kjent i organisasjonen?
 - I kva grad blir det gjennomført naudsynt opplæring og øvingar for relevant personale som er involvert i fylkeskommunen sin transportberedskap?
 - b. I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å sikre at arbeidet med transportberedskap blir følgt opp i samsvar med utarbeidde beredskapsplanar og krav i regelverk?
 - c. I kva grad har fylkeskommunen etablert tenlege system for varsling og kommunikasjon ved større kriser og ulukker?
3. **Har fylkeskommunen etablert system for evaluering og kontinuerleg forbetring av transportberedskaperen på vegnettet i etterkant av større kriser?**
 - a. I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å evaluere eiga handtering av transportbehov i samband med større kriser?
 - b. I kva grad blir det sett i verk naudsynte tiltak for å utbetre og styrke arbeidet med transportberedskap på veg som følgje av ev. gjennomførte evalueringar?
4. **I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid med relevante aktørar når det gjeld å sikre transportberedskaperen på vegnettet?**
 - a. Har fylkeskommunen utarbeidd oversikt over kven som kan ha særskilte roller og oppgåver innan sivil transportberedskap, under dette oversikt over relevante transportaktørar, løyvehavarar mv.?
 - b. I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid og inngått avtalar med aktuelle aktørar med omsyn til planlegging og utføring av transportberedskap, som t.d. Statens vegvesen, fylkesmannen, politi, transportnæringa eller andre?
 - Er eventuelle samarbeid og avtalar som er inngått formidla til Samferdselsdepartement, i samsvar med gjeldande regelverk?
 - c. Blir det gjennomført årlige kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskaperen?
 - d. I kva grad er det lagt til rette for samhandling med andre fylkeskommunar knytt til transportberedskap på vegnettet?

Det er formulert slik avgrensing av dette prosjektet:

«Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid knytt til transport på vegnettet i forbindelse med større kriser, som til dømes flaum, ras og større ulykker.»

Sekretariatet registrerer at kommunar ikkje er teke med som relevante aktørar for Hordaland fylkeskommune å samarbeide med når det gjeld transportberedskap. Dette gjeld m.a. i føremålet med prosjektet og i problemstilling 4 b. Kontrollutvalet bør vurdere om dette bør takast inn i prosjektplanen.

I dette revisjonsprosjektet vil Deloitte m.a. nytta dokumentanalyse, intervju og verifisering og høyring som metode. Revisjonen ønskjer å gjennomføre til saman 5 - 6 intervju med utvalde personar i Hordaland fylkeskommune, Statens vegvesen og Fylkesmannen i Hordaland som er involvert i arbeidet med transportberedskap på vegnettet.

Med utgangspunkt i det omfang som ligg i den føreslåtte prosjektplanen meiner sekretariatet at det kan forsvarast å bruke inntil det timetal som er føreslått.

Konklusjon:

Sekretariatet tilrår at kontrollutvalet vurderer å ta med i prosjektplanen kommunar som relevante aktørar for Hordaland fylkeskommune å samarbeide med når det gjeld transportberedskap. Dette gjeld m.a. i føremålet med prosjektet og i problemstilling 4 b.

Sekretariatet meiner elles at prosjektplanen er godt gjennomarbeidd og i tråd med dei føringar som ligg i bestillinga frå kontrollutvalet. Føremål og problemstillingar synest også å vera i tråd med dette. Når det gjeld timetalet vil sekretariatet tilrå at det vert godkjend inntil det timetal som går fram av prosjektplanen. Vidare bør det akseptertast opsjon på ev. presentasjon av revisjonsrapporten for Hordaland fylkesting fakturert etter timeforbruk, inntil 6 timar.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet bestiller forvaltningsrevisjon innan beredskap på vegnettet frå Deloitte AS, med utgangspunkt i forslag til prosjektplan og ev. innspel under drøftinga i møtet.
2. Ev. ny korrigert prosjektplan vert å sende sekretariatet innan 26.02.2018.
3. Det vert akseptert ein samla timeressurs på inntil det timetal som ligg i forslag til prosjektplan.
4. Det vert også akseptert opsjon på ev. presentasjon av rapporten i Hordaland fylkesting fakturert etter timeforbruk, inntil 6 timar.
5. Det er ønskjeleg at Deloitte, i samband med at revisjonsrapporten vert send på høyring til fylkesrådmannen, ber om at han også tar stilling til korleis forslag til tiltak som ligg i rapporten bør prioriterast.
6. Kontrollutvalet ønskjer at revisjonsrapport er klar frå Deloitte si side innan utgangen av juni 2018, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgsssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Vedlegg

1 HFK - prosjektplan - forvaltningsrevisjon beredskap på vegnettet



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune

Beredskap på vegnettet

Prosjektplan/engagement letter

Januar 2018

«Forvaltningsrevisjon av beredskap
på vegnettet - prosjektplan»

Januar 2018

Prosjektplan utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Innhold

1.	Føremål og problemstillinger	4
2.	Revisjonskriterium	6
3.	Metode	8
4.	Tid og ressursbruk	9

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 18. desember 2017 i sak PS 141/2017 utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av beredskap på vegnettet i Hordaland fylkeskommune.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen vil vere å undersøke i kva grad Hordaland fylkeskommune oppfyller sitt ansvar for transportberedskap på fylkesvegnettet, under dette korleis beredskapsarbeidet er organisert og om det er utarbeidd system og rutiner for å følgje opp beredskapsarbeid på veg i samsvar med regelverk og overordna retningslinjer. Det er også eit føremål å undersøke korleis Hordaland fylkeskommune samarbeider med relevante aktørar som Statens vegvesen, politi og transportaktørar når det gjeld transportberedskap.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som vil bli undersøkt:

1. Har fylkeskommunen avklart transportberedskapsbehovet i fylket?

- a. I kva grad er det gjennomført risiko- og sårbarheitsanalyser knytt til transportberedskap på veg i Hordaland fylkeskommune, som gir oversikt over:
 - kva kriser som kan utløyse transportbehov,
 - kva typar transportbehov det dreier seg om, og
 - korleis transportberedskapen kan organiserast for å sikre at dei kartlagde behova blir dekt på ein hensiktsmessig måte?

2. I kva grad har Hordaland fylkeskommune organisert arbeidet med transportberedskap på ein måte som ivaretek det ansvar og dei oppgåver fylkeskommunen har for sivil transport på vegnettet?

- a. I kva grad er det utarbeidd beredskapsplanar knytt til transportberedskap på vegnettet?
 - I kva grad er det utarbeidd planar for elevtransport ved eventuelle kriser og andre alvorlege hendingar som påverkar transport av elevar ved dei vidaregåande skulane?
 - I kva grad er planar for transportberedskap gjort kjent i organisasjonen?
 - I kva grad blir det gjennomført naudsynt opplæring og øvingar for relevant personale som er involvert i fylkeskommunen sin transportberedskap?
- b. I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å sikre at arbeidet med transportberedskap blir følgt opp i samsvar med utarbeidd beredskapsplanar og krav i regelverk?
- c. I kva grad har fylkeskommunen etablert tenlege system for varsling og kommunikasjon ved større kriser og ulukker?

3. Har fylkeskommunen etablert system for evaluering og kontinuerleg forbetring av transportberedskapen på vegnettet i etterkant av større kriser?

- a. I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å evaluere eiga handtering av transportbehov i samband med større kriser?
- b. I kva grad blir det sett i verk naudsynte tiltak for å utbetre og styrke arbeidet med transportberedskap på veg som følgje av ev. gjennomførte evalueringar?

4. I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid med relevante aktørar når det gjeld å sikre transportberedskapen på vegnettet?

- a. Har fylkeskommunen utarbeidd oversikt over kven som kan ha særskilte roller og oppgåver innan sivil transportberedskap, under dette oversikt over relevante transportaktørar, løyvehavarar mv.?

- b. I kva grad har fylkeskommunen etablert samarbeid og inngått avtalar med aktuelle aktørar med omsyn til planlegging og utføring av transportberedskap, som t.d. Statens vegvesen, fylkesmannen, politi, transportnæringa eller andre?
- Er eventuelle samarbeid og avtalar som er inngått formidla til Samferdselsdepartement, i samsvar med gjeldande regelverk?
- c. Blir det gjennomført årlige kontaktmøte med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen?
- d. I kva grad er det lagt til rette for samhandling med andre fylkeskommunar knytt til transportberedskap på vegnettet?

1.3 Avgrensingar

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle fylkeskommunen sitt beredskapsarbeid knytt til transport på vegnettet i forbindelse med større kriser, som til dømes flaum, ras og større ulykker.

2. Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

2.2 Overordna ansvar for samfunnstryggleik og beredskap

St. meld.22 (2007-2008), St.meld. nr. 17 (2001-2002) og Meld. St. 29 (2011-2012) peikar på det ansvaret alle nivå i forvaltninga har for å ivareta samfunnstryggleiken. Det går fram av desse dokumenta at arbeidet med samfunnstryggleik skal ta utgangspunkt i følgjande prinsipp: ansvar, nærleik, likskap og samvirke. Prinsippa skal vere styrande for målet om at samfunnet skal kunne førebygge og handtere kriser på ein effektiv måte. Ansvarsprinsippet betyr at den som har ansvaret i ein normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendingar. Dette gjeld alle offentlege og private verksemder. Nærleiksprinsippet inneber at kriser skal handterast på lågast mogleg nivå. Prinsippet om likskap inneber at samfunnet må kunne fungere så normalt som mogleg, uansett kva det blir utsatt for, og at dei ordinære ansvarslinjene ligg fast. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, verksemd eller etat har eit sjølvstendig ansvar for å sikre eit best mogleg samvirke med relevante aktørar og verksemder i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering. Prinsippa om ansvar, nærleik, likskap og samvirke er skildra nærare i Meld. St. 29 (2011-2012):

- Ansvarsprinsippet: *«Den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, har også ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.»*
- Liksapsprinsippet: *«Den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i virksomheter/organisasjoner og mellom virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.»*
- Nærleiksprinsippet: *«Kriser skal organisatorisk håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommunes- eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens- eller virksomhetens ansvar å håndtere. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.»*
- Samvirkeprinsippet: *«Myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.»*

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) om «Samfunnssikkerhet» går det fram at fylkeskommunane sitt beredskapsansvar er knytt til det ansvaret dei har innanfor dei ulike sektorane, under dette samferdselssektoren og skulesektoren. Det blir vidare vist til eit rundskriv om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanlegginga, utgitt av Miljøverndepartementet i august 1998, der det blei presisert at «..sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging..». I dette blir det utleia at det er forventa at jamleg oppdaterte risiko- og sårbarheitsanalyser blir lagt inn som ein del av ein kvar samfunnsplanprosess.

2.3 Beredskapsansvar innanfor samferdsleområdet

For å stå best mulig rusta til å handtere kriser, har Samferdselsdepartementet etablert ein transportberedskapsstruktur for samferdselssektoren. Transportberedskapsstrukturen (TBS) består av Samferdselsdepartementet og departementet sitt rådgjevande forum for sivil transportberedskap, samt av

fylkeskommunen og dei transportselskapa og verkstadane som fylkeskommunen har utpeika. Fylkeskommunane skal, saman med Samferdselsdepartementet, legge til rette for at det ved større kriser er ein transportberedskap på fylkesvegnettet.

Forskrift for sivil transportberedskap skildrar fylkeskommunen sitt ansvar for transportberedskap. Av § 3 i forskrifta går det fram at fylkeskommune har ansvar for å sikre og leggje til rette for ein naudsynt og regionalt tilpassa sivil transportberedskap, samt at fylkeskommunen skal samarbeide med fylkesmann, politi, transportnæring og andre sivil og militære mynde for å sikre at den sivile transportberedskapen er best mogleg koordinert.

Av § 4 i forskrifta går det vidare fram at fylkeskommunen mellom anna skal avklare transportberedskapsbehovet gjennom risiko- og sårbarheitsanalyser. Fylkeskommunen skal også gjennomføre årlege møte med aktørar og samarbeidspartnarar som kan ha særskilte roller i den sivile transportberedskapen. Følgjande fylkeskommunale oppgåver går fram av forskrifta:

«a) Avklare fylkets transportberedskapsbehov ved å avdekke hvilke kriser som kan utløse transportbehov, hvilke typer transportbehov det dreier seg om og hvordan organiseringen gjøres mest hensiktsmessig. Avklaring basert på risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) etter nærmere retningslinjer gitt av Samferdselsdepartementet anses tilstrekkelig.

b) Utpeke og føre oversikt over løyvehavere, andre som eier eller bruker motorvogner for gods- eller persontransport eller målepliktige fartøy og verksteder, herunder deres personell og transportmateriell, som kan ha en særskilt rolle innen den sivile transportberedskapen.

c) Årlig avholde kontaktmøter med aktører som nevnt i bokstav b) og andre samarbeidsparter.

d) Delta i beredskapsøvelser etter anmodning fra departement, fylkesmann, politiet eller Forsvaret.

e) Orienter Samferdselsdepartementet om eventuelle avtaler som er inngått med aktører som nevnt i bokstav b) for planlegging og utførelse av beredskapsoppdrag.»

I forskrifta § 5 går det i tillegg fram at fylkeskommunen skal legge fram dokumentasjon på at pliktene etter forskrifta er ivarettatt, på oppmoding frå Samferdselsdepartementet.

2.4 Krav til internkontroll

Fylkesrådmannen har eit overordna ansvar for internkontroll i fylkeskommunen. I kommunelova § 23. pkt.2 står det at:

«Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det fram at administrasjonssjefen har eit sjølvstendig ansvar for å føre kontroll med kommunen si verksemd. Det er leiinga i ein organisasjon som har ansvaret for å etablere eit tilfredsstillande internkontrollsystem. Internkontroll blir definert i vidaste forstand som ein prosess, sett i verk og gjennomført av verksemdene sine leiarar og tilsette, med føremål å sikre måloppnåing på følgjande område:

- Målretta og effektiv drift
- Påliteleg ekstern rapportering
- Etterleving av gjeldande lover og regelverk.

2.5 Kommunale styringsdokument og vedtak

Relevante kommunale styringsdokument og vedtak kan bli nytta som revisjonskriterium. Dette kan til dømes dreie seg om beredskapsplanar for handtering av transport på fylkesvegnettet og samarbeidsavtalar mellom fylkeskommunen og andre aktørar knytt til transportberedskap.

3. Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om fylkeskommunen og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. bli samla inn og analysert. Aktuelle dokument kan vere gjennomførte risiko- og sårbarheitsanalyser, beredskapsplanar for arbeid med transportberedskap, system og rutinar for oppfølging av beredskapsplanar, og dokument som skildrar samhandling mellom Hordaland fylkeskommune og andre aktørar. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert i forhold til revisjonskriteria.

3.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder vil Deloitte intervju utvalte personar frå Hordaland fylkeskommune som er involvert i arbeid med transportberedskap på vegnettet. I forbindelse med forvaltningsrevisjonen, vil vi også gjennomføre intervju med relevante personar frå Statens vegvesen og Fylkesmannen i Hordaland. Vi tek sikte på å gjennomføre om lag 5-6 intervju.

3.3 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuua for verifisering. Det er informasjon frå dei verifisert intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkeskommunen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil ble vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Stein Ove Songstad er ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg teamet bestå av prosjektleiar Iver Fiksdal (seniorkonsulent) og prosjektmedarbeidar Kjersti Gjuvsland (seniorkonsulent). Deloitte har sett saman eit team som sikrar at prosjektet blir gjennomført i samsvar med gjeldande retningslinjer, samt med naudsynt kompetanse og erfaring innanfor kommunal revisjon.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin karakter og planen som er lagt for korleis prosjektet skal bli gjennomført vil det ta totalt 273 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing av prosjektet, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data og utarbeiding og kvalitetssikring av rapport. Timetalet omfattar også presentasjon av ferdig rapport for kontrollutvalet.

Timeestimatet inkluderer ikkje førebuing og gjennomføring av presentasjon i fylkestinget. Ein eventuell presentasjon av rapporten i fylkestinget vil bli fakturert etter medgått tid, inntil 6 timar i tillegg til det totale timetalet som er presentert over.

Sjå vedlegg for oversikt over timefordeling.

4.3 Gjennomføringsplan

Prosjektet vil kunne starte opp i andre halvdel av februar 2018 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av juni 2018. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen sender over etterspurd dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, og at utvalde personar stillar til og verifiserer intervju (ev. andre krav).

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Hordaland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 17.1.2018



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

© 2018 Deloitte AS



Arkivnr: 2017/17902-2

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	9/18	05.02.2018

Forvaltningsrevisjon innan kulturminneforvaltning - Forslag til prosjektplan

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet handsama sak PS 141/17 Bestilling av forvaltningsrevisjon i møte 18.12.2017 og dette vart protokollert:

«Handsaming i møte

Kontrollutvalet var samde om å gjennomføra forvaltningsrevisjon innan to saksfelt:

-
- Kulturminneforvaltning.

Revisor tar utgangspunkt i moment som går fram av:

- Saksframlegg i denne saka
- gjeldande plan for forvaltningsrevisjon
- gjeldande overordna analyse, som låg til grunn for denne planen
- Tilsvarande forvaltningsrevisjon innan kulturminneforvaltning, som vart gjennomført for Sogn og Fjordane fylkeskommune for relativt kort tid sidan.

Forslag til vedtak, inkl. utveljing av to nemnte prosjekt, vart samrøystes vedteke.

Vedtak

1. *Kontrollutvalet ønskjer at det vert gjennomført forvaltningsrevisjon innan «.....» og innan «Kulturminneforvaltning».*
2. *Deloitte vert beden om å levere forslag til prosjektplan i tråd med dei føringar utvalet har gjeve, inkl. føremål, problemstillingar, ev. avgrensingar, ressursbruk og leveringstidspunkt.*
3. *Forslag til prosjektplan bes levert sekretariatet seinast innan 17.01.2018 og skal godkjennast i neste møte i kontrollutvalet.»*

Drøfting:

Med utgangspunkt i det som går fram over har Deloitte levert forslag til prosjektplan for forvaltningsrevisjon innan kulturminneforvaltning. Prosjektplanen følgjer som vedlegg.

Av den føreslåtte prosjektplanen går det fram at føremålet med forvaltningsrevisjonen er:
 «Føremålet med prosjektet vil vere å vurdere om kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune er organisert på ein føremålstenleg måte og å undersøke i kva grad fylkeskommunen utfører oppgåver i tilknytning til kulturminneforvaltninga i tråd med mål, regelverk og fylkeskommunale vedtak.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål har revisjonen formulert følgjande problemstillingar:

1. **Er den overordna styringa innan kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune tilfredsstillande?**
 - a) I kva grad har Hordaland fylkeskommune etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga?
 - b) I kva grad blir det rapportert omkring måloppnåing og gjennomføring innan kulturminneforvaltninga?
 - c) I kva grad er det gjennomført risikoanalyser knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar innan kulturminneforvaltninga?
 - d) Er det etablert tydleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning?
 - e) Har Fylkeskommunen gjort analyser for å tilpasse kapasitet og kompetanse til å følge opp eksisterande oppgåver og nye arbeidsoppgåver som tidlegare har vore eit statleg ansvar?
2. **I kva grad har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande system og rutinar for å ivareta sitt ansvar for kulturminneforvaltning?**
 - a) Har fylkeskommunen tilfredsstillande retningslinjer og sakshandsamingsrutinar for å sikre sams praksis og etterleving av sentrale krav i lovverket i samband med kulturminneforvaltninga?
 - b) Har fylkeskommunen etablert tydelege virkemiddel og kriterium knytt til tilskot til musea?
 - c) Har fylkeskommunen sikra eigna og tilstrekkelege fora for samhandling med stat, kommunar og musea om kulturminneforvaltninga?
2. **I kva grad etterlever fylkeskommunen sentrale lover, reglar og nasjonale mål i arbeidet med kulturminneforvaltninga?**
 - a) Er sakshandsaminga innan kulturminneforvaltning i tråd med lovverket og delegert ansvar på utvalde område?
 - i. I kva grad klarer fylkeskommunen å etterleve aktuelle tidsfristar for sakshandsaming?
 - ii. I kva grad blir fylkeskommunen sine sakshandsamingsrutinar følgt?
 - b) I kva grad nyttar fylkeskommunen tilgjengelege verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminner?
 - i. I kva grad gjev fylkeskommunen pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk jf. §17 i kulturminnelova
 - ii. I kva grad har fylkeskommunen kapasitet til å vurdere og ev. komme med motsegn i aktuelle saker frå kommunane?

I dette revisjonsprosjektet vil Deloitte m.a. nytta dokumentanalyse, intervju, stikkprøvegjennomgang, statistikk og verifisering og høyring som metode. Revisjonen ønskjer å gjennomføre 6-7 intervju med utvalde personar i Hordaland fylkeskommune som er ansvarleg for kulturminneforvaltninga. I tillegg vil dei gjennomføre intrevju med representant for Riksantikvaren.

Med utgangspunkt i det omfang som ligg i den føreslåtte prosjektplanen meiner sekretariatet at det kan forsvarast å bruke inntil det timetal som er føreslått.

Konklusjon:

Sekretariatet meiner at prosjektplanen er godt gjennomarbeidd og i tråd med dei føringar som ligg i bestillinga frå kontrollutvalet. Føremål og problemstillingar synest også å vera i tråd med dette. Når det gjeld

timetalet vil sekretariatet tilrå at det vert godkjend inntil det timetal som går fram av prosjektplanen. Vidare bør det akseptertast opsjon på ev. presentasjon av revisjonsrapporten for Hordaland fylkesting fakturert etter timeforbruk, inntil 6 timar.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet bestiller forvaltningsrevisjon innan kulturminneforvaltning frå Deloitte AS, med utgangspunkt i forslag til prosjektplan og ev. innspel under drøftinga i møtet.
2. Ev. ny korrigert prosjektplan vert å sende sekretariatet innan 26.02.2018.
3. Det vert akseptert ein samla timeressurs på inntil det timetal som ligg i forslag til prosjektplan.
4. Det vert også akseptert opsjon på ev. presentasjon av rapporten i Hordaland fylkesting fakturert etter timeforbruk, inntil 6 timar.
5. Det er ønskjeleg at Deloitte, i samband med at revisjonsrapporten vert send på høyring til fylkesrådmannen, ber om at han også tar stilling til korleis forslag til tiltak som ligg i rapporten bør prioriterast.
6. Kontrollutvalet ønskjer at revisjonsrapport er klar frå Deloitte si side innan 29.10.2018, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltning - utkast til prosjektplan



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Kulturminneforvaltning Prosjektplan/engagement letter

Januar 2018

«Forvaltningsrevisjon av
kulturminneforvaltning -
prosjektplan»

Januar 2018

Prosjektplan utarbeidd for
Hordaland Fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00

Innhold

1.	Føremål og problemstillingar	4
2.	Revisjonskriterium	5
3.	Metode	8
4.	Tid og ressursbruk	9

1. Føremål og problemstillingar

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 18.12.2017, sak PS 141/17, utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av kulturminneforvaltning i Hordaland Fylkeskommune.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet vil vere å vurdere om kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune er organisert på ein føremålstenleg måte og å undersøke i kva grad fylkeskommunen utfører oppgåver i tilknytning til kulturminneforvaltninga i tråd med mål, regelverk og fylkeskommunale vedtak.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. Er den overordna styringa innan kulturminneforvaltninga i Hordaland fylkeskommune tilfredsstillande?

- a) I kva grad har Hordaland fylkeskommune etablert tydelege mål og planar for kulturminneforvaltninga?
- b) I kva grad blir det rapportert omkring måloppnåing og gjennomføring innan kulturminneforvaltninga?
- c) I kva grad er det gjennomført risikoanalyser knytt til det å ivareta fylkeskommunen sitt ansvar innan kulturminneforvaltninga?
- d) Er det etablert tydleg ansvars- og oppgåvedeling for dei som arbeider med kulturminneforvaltning?
- e) Har Fylkeskommunen gjort analyser for å tilpasse kapasitet og kompetanse til å følgje opp eksisterande oppgåver og nye arbeidsoppgåver som tidlegare har vore eit statleg ansvar?

2. I kva grad har fylkeskommunen etablert tilfredsstillande system og rutinar for å ivareta sitt ansvar for kulturminneforvaltning?

- a. Har fylkeskommunen tilfredsstillande retningslinjer og sakshandsamingsrutinar for å sikre sams praksis og etterleving av sentrale krav i lovverket i samband med kulturminneforvaltninga?
- b. Har fylkeskommunen etablert tydelege virkemiddel og kriterium knytt til tilskot til musea?
- c. Har fylkeskommunen sikra eigna og tilstrekkelege fora for samhandling med stat, kommunar og musea om kulturminneforvaltninga?

3. I kva grad etterlever fylkeskommunen sentrale lover, reglar og nasjonale mål i arbeidet med kulturminneforvaltninga?

- a. Er sakshandsaminga innan kulturminneforvaltning i tråd med lovverket og delegert ansvar på utvalde område?
 - i. I kva grad klarer fylkeskommunen å etterleve aktuelle tidsfristar for sakshandsaming?
 - ii. I kva grad blir fylkeskommunen sine sakshandsamingsrutinar følgt?
- b. I kva grad nyttar fylkeskommunen tilgjengelege verkemiddel for å redusere tapet av verneverdige kulturminner?
 - i. I kva grad gjev fylkeskommunen pålegg om utbetring av forsømte freda byggverk jf. §17 i kulturminnelova
 - ii. I kva grad har fylkeskommunen kapasitet til å vurdere og ev. komme med motsegn i aktuelle saker frå kommunane?

2. Revisjonskriterium

2.1 Innleiing

Revisjonskriteria vil bli henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer. Revisjonskriteria under er ikkje utømmende for kva som kan vere relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

For dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil særleg *Lov om kulturminner* med tilhøyrande forskrift vere sentrale kjelder for revisjonskriterium.

2.2 Lov og forskriftskrav

2.2.1 Kommuneleva

Kommuneleva omtaler administrasjonssjefen sine oppgåver og mynde. I § 23 står det at:

Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Å setje mål for aktivitetar og tenester og følgje desse opp, er ein vel kjend metode for å sikre styring og kontroll i verksemdar.¹

Kommuneleva omhandlar vidare kommunal og fylkeskommunal planlegging. I § 5 står det mellom anna følgjande: .

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en regional planstrategi og kan utarbeide regional plan. Regional plan skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.
2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.

I stortingsmeldinga «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) blir det vist til at fylkeskommunane har ei viktig rolle som regional planmynde å leggje til rette for ei langsiktig og heilskapleg utvikling og forvaltning på tvers av ulike sektorar og politikkområde. Vidare kan fylkeskommunen gjennom rolla som kulturminneforvaltar leggje til rette for at kulturminner blir ein viktig ressurs og premissleverandør i den regionale utviklinga.

2.2.2 Kulturminnelova med forskrift

Lov om kulturminner med forskrift dannar grunnlaget for fylkeskommunen sine oppgåver i kulturminneforvaltninga. I § 1 er lova sitt formål omtalt, og her går følgjande fram:

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

¹ Se f.eks. COSO- rammeverket: «Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk», 2005

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.

Lova omhandlar mellom anna automatisk freda kulturminner (Kap. II), lause kulturminner (Kap. III) og freding ved enkeltvedtak (Kap. V)

Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminnelova omhandlar fordeling av fagleg og geografisk ansvar innan kulturminneforvaltninga. I § 1 andre ledd i forskrifta er det lista opp ni paragrafer i kulturminnelova der fylkeskommunen har mynde til å ta avgjersle. Dette gjeld mellom anna følgjande §§:

- § 3 - avgjere om marka over eit automatisk freda kulturminne framleis kan nyttast som beite og om jordarbeid kan komme i konflikt med automatisk freda kulturminne,
- § 9 – motta planar om og gje uttale om tiltak som kommer inn under reglane om undersøkingsplikt
- § 17 - undersøke og gi pålegg om istandsetting ved forsømt vedlikehald av freda byggverk, og oppfølging av pålegg (med enkelte unnatak).
- § 18 - motta melding om freda byggverk som er skada ved brann eller anna ulykke, og avgjere om det skal settast i stand eller gjenreisast (med enkelte unnatak).

Kulturminnelova § 9 omhandlar frist på tre månader for ansvarleg forvaltningsorgan til å gjere undersøkingar knytt til om tiltak kan verke inn på automatisk freda kulturminne. I § 18 i kulturminnelova står det vidare at:

Blir fredet byggverk m.v. skadet ved brann eller annen ulykke, skal eier eller bruker melde fra til vedkommende myndighet så snart som mulig. Denne avgjør innen 6 uker om kulturminnet skal istandsettes eller gjenreises. Fristen kan forlenges av departementet.

2.2.3 Plan- og bygningslova

Kommunane har ansvaret for kulturminner av lokal og regional verdi og kan nytte plan- og bygningsloven som verkty i dette arbeidet.² Som regional kulturminnemynde, har fylkeskommunen motsegnrett til reguleringsplanar og kommunedelplanar etter plan- og bygningslova³. Av § 5-2 i plan- og bygningslova går det fram at planforslag som etter lova skal sendast på høyring, mellom anna skal sendast til alle statlege, regionale og kommunale myndigheiter som blir råka av forslaget.

Av § 5-4 går det vidare fram at statlege og regionale organ kan fremme motsegn til forslag til kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplan «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.» Dette gjer at fylkeskommunen har høve til å sikre kulturminneinteresser i dei planer som blir utarbeidd etter plan- og bygningslova i kommunane.

I § 5-4 står det vidare at «Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.»

2.3 Andre førande dokument

Det er ei nasjonal målsetting å redusere tapet av verneverdige kulturminne, jf. Nasjonalt miljømål 2.1.⁴ Riksantikvaren peiker på at ein for å nå dette målet, må ein ha oversikt over desse kulturminna i kommunen.

² «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 2012-2013) s.68

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Rundskriv H-2/14.

⁴ <http://www.miljostatus.no/nasjonale-mal/kulturminne-og-kulturmiljo/mal-2.1/>

I stortingsmeldinga «Framtid med fotfeste» (Meld.St.35 (2012-2013)) blir det peika på at fylkeskommunen sine fagfolk i kulturminneforvaltninga er rådgjevarar for kommunane og andre som ønskjer rettleiing og at dei samarbeider tett med Riksantikvaren.

Stortingsmeldinga «Nye folkevalgte regioner – roller, struktur og oppgaver» (Meld. St. 22 (2015-2016)) har rådd til at den regionale kulturminneforvaltninga frå 2020 skal få overført ei rekkje nye oppgåver frå Riksantikvaren, på vilkår av at regionane byggjer opp naudsynt kompetanse og kapasitet. For regionalforvaltninga vil dei nye oppgåvene vera knytte til forvaltning av dei fleste automatisk freda kulturminna, forskriftsfreda bygg i statleg eige, all planrelatert ivaretaking av kulturminneinteressene, nye tilskotsordningar og alle verna fartøy.

2.4 Fylkeskommunale vedtak og retningslinjer

Regional Kulturplan for Hordaland 2015-2025 skal ut frå Plan- og bygningslova «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». I samsvar med Plan- og bygningslova omfattar planen heile kultur- og idrettsfeltet i Hordaland, også verksemd som ligg utanfor fylkeskommunen sitt ansvarsområde. Planen skal vere eit samordnande styringsdokument for alle tre forvaltingsnivåa og peike ut retninga for ein offensiv kultur- og idrettspolitik i Hordaland fylke.

Regional kulturplan omhandlar mellom anna museum og kulturminnevern i Hordaland. Planen inneheld visjon, mål og prioriteringar med innsatsområde for området. Konkrete tiltak for kulturminneforvaltninga finst i det fireårige handlingsprogrammet, som skal rullerast årleg i samband med Hordaland fylkeskommune sin budsjettprosess.

Andre relevante fylkeskommunale vedtak og retningslinjer vil bli samla inn og nytta som revisjonskriterium. Dette vil til dømes kunne inkludere delegeringsreglement for Hordaland fylkeskommune som omtalar delegasjon av mynde etter kulturminnelova og politiske vedtak knytt til kulturminneforvaltning.

3. Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

3.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak vil bli gjennomgått og brukt som revisjonskriterium. Vidare vil informasjon om system og rutinar og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. bli samla inn og analysert. Aktuelle dokument kan vere mål og planar for kulturminneforvaltninga, rapportering på måloppnåing, rutinar for samarbeid mellom fylkeskommunen og andre aktørar mv. Innsamla dokumentasjon vil bli vurdert opp mot revisjonskriteria.

3.2 Intervju

Revisjonen ønskjer å gjennomføre intervju med utvalde personar som arbeider med kulturminneforvaltning i Hordaland fylkeskommune. Vi reknar med å gjere eit utval på om lag 6-7 personar med ansvar og oppgåver innan kulturminneforvaltninga i fylkeskommunen. Revisjonen vil også gjennomføre intervju med representant for Riksantikvaren for å få belyst samhandlinga mellom Riksantikvaren for fylkeskommunen

3.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen vil gjennomføre åtte stikkprøver av vedtak fylkeskommunen har fatta innanfor område fylkeskommunen har mynde til å fatte vedtak. Stikkprøvene vil representere eit utval av ulike sakstypar.

3.4 Statistikk

Revisjonen vil nytte statistikk frå Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) for å belyse fylkeskommunen sine utgifter til kulturminnevern.

3.5 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuua for verifisering. Det er informasjon frå dei verifisert intervjureferata som vil bli nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten vil bli sendt til fylkesrådmannen for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til fylkesrådmannen for uttale. Fylkesrådmannen sin høyringsuttale vil ble vedlagt den endelege rapporten som blir sendt til kontrollutvalet.

4. Tid og ressursbruk

4.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleder for prosjektet vil vere manager Kari Gåsemyr. I tillegg vil seniorkonsulent Kjersti Gjuvland delta i prosjektet. Dei vil saman gjere operativt arbeid i form av dokumentinnsamling, gjennomføring av intervju, analysearbeid og utarbeiding av rapport. Stein Ove Songstad vil vere ansvarleg partner på oppdraget.

4.2 Ressursbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det stipulert at det vil ta 310 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i høve til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

Tidsestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 6 timar.

4.3 Gjennomføringsplan

Oppstart av prosjektet vil vere mars 2018 og rapporten vil vere klar for oversending til kontrollutvalet ved sekretariatet innan utgangen av oktober 2018. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at fylkeskommunen sender over etterspurd dokumentasjon innan dei fristar som blir sett, at utvalde personar stillar til og verifiserer intervju.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale mellom Hordaland fylkeskommune og Deloitte.

Bergen, 18.01.2018



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

© 2018 Deloitte AS



Arkivnr: 2015/11179-40

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	10/18	05.02.2018

Rullering av plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 - 2020 - Forslag til prosjektplan

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet handsama sak PS 141/17 Bestilling av forvaltningsrevisjon i møte 18.12.2017 og dette vart protokollert:

1. *Kontrollutvalet vil i første halvår 2018 gjennomføra ei evaluering av gjeldande plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2020.*
2. *Kontrollutvalet ber Deloitte om å utarbeida forslag til ein prosjektplan for gjennomføring av ei slik felles evaluering av dei vedtekne planane i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune, i tråd med dei føringar utvalet har gjeve, inkl. føremål, problemstillingar, ev. avgrensingar, ressursbruk og leveringstidspunkt.*
3. *Prosjektplanen skal leverast sekretariata innan 17.01.2018 og skal handsamast i møte i kontrollutvala i februar 2018.*

I saksframlegget som låg til grunn for denne saka går det m.a. fram dette:

«Kontrollutvalet ville ha gjennomført ei rullering av planen i løpet av 2018 uavhengig av at Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune skal slå seg saman frå 01.01.2020. På bakgrunn av dette har kontrollutvala i dei to fylkeskommunane hatt to felles arbeidsmøte der ein har drøfta korleis ein skal handsame ansvaret som kontrollutvala har i denne prosessen.

I referatet etter felles arbeidsmøte mellom kontrollutvala i Hordaland og Sogn og Fjordane fylkeskommunar 21. november vart det nedfelt følgjande om Plan for forvaltningsrevisjon:

Begge kontrollutvala bør handsame sak i desember om bestilling hjå Deloitte av prosjektplan for felles evaluering av planane. Bestillinga bør vera at forslag til prosjektplan vert levert til handsaming i første møte i utvala i 2018.»

Drøfting:

Med utgangspunkt i det som går fram over har Deloitte levert forslag til prosjektplan for felles evaluering av dei vedtekne planane for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 - 2020 i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune. Prosjektplanen følgjer som vedlegg.

Det går m.a. fram dette av prosjektplanen punkt 2:

«Revisjonen vil i samband med rulleringa undersøke om det er vesentlege endringar i risikobiletet som fører til at prosjekt bør omprioriterast eller om nye prosjekt bør kome til i planane, og om den føreståande samanslåinga gjer at ein bør prioritere annleis enn det som er gjort i eksisterande planar.

Det vil bli gjennomført to prosessar, ein i kva fylkeskommune, for å sikre at vi fangar dei risikoar som er spesifikke for kvar verksemd. Samstundes vil ein parallell prosess gjere at ein kan sjå risikoane i dei to fylkeskommunane opp mot kvarandre for å vurdere om det er nokre område som er felles og om det er nokre område som er meir nyttige enn andre med omsyn til samanslåingsprosessen.»

Vidare går det m.a. fram dette av prosjektplanen punkt 4:

«Revisjonen vil utarbeide eit notat for kvar fylkeskommune som vil bli lagt til grunn for rullering av plan for forvaltningsrevisjon. Notata vil gje kontrollutvala grunnlag for å diskutere rekkjefølgje eller føye til nye forvaltningsrevisjonsprosjekt.»

«I tillegg til notatet vil det bli utarbeidd ein oppdatert plan for forvaltningsrevisjon for kvar av fylkeskommunane.»

I denne rulleringa vil Deloitte m.a. nytta dokumentanalyse, intervju, Kostra-tal og prosessmøte med kontrollutvala. Revisjonen ønskjer å gjennomføre intervju med 6-7 fylkesdirektørar i tillegg til fylkesrådmannen.

Med utgangspunkt i det omfang som ligg i den føreslåtte prosjektplanen meiner sekretariatet at det kan forsvarast å bruke inntil det timetal som er føreslått.

Konklusjon:

Sekretariatet meiner at prosjektplanen er godt gjennomarbeidd og dekkande for korleis dette arbeidet kan gjerast på ein god måte. Når det gjeld timetalet vil sekretariatet tilrå at det vert godkjend slik det ligg føre.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet bestiller felles rullering av dei vedtekne planane for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 - 2020 i Sogn og Fjordane fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune frå Deloitte AS, med utgangspunkt i forslag til prosjektplan og ev. innspel under drøftinga i møtet.
2. Ev. ny korrigert prosjektplan vert å sende sekretariatet innan 26.02.2018.
3. Det vert akseptert ein samla timeressurs på inntil det timetal som ligg i forslag til prosjektplan.
6. Kontrollutvalet ønskjer at rulleringa, inkludert forslag til oppdatert plan for forvaltningsrevisjon, er klar frå Deloitte si side innan utgangen av mai 2018.

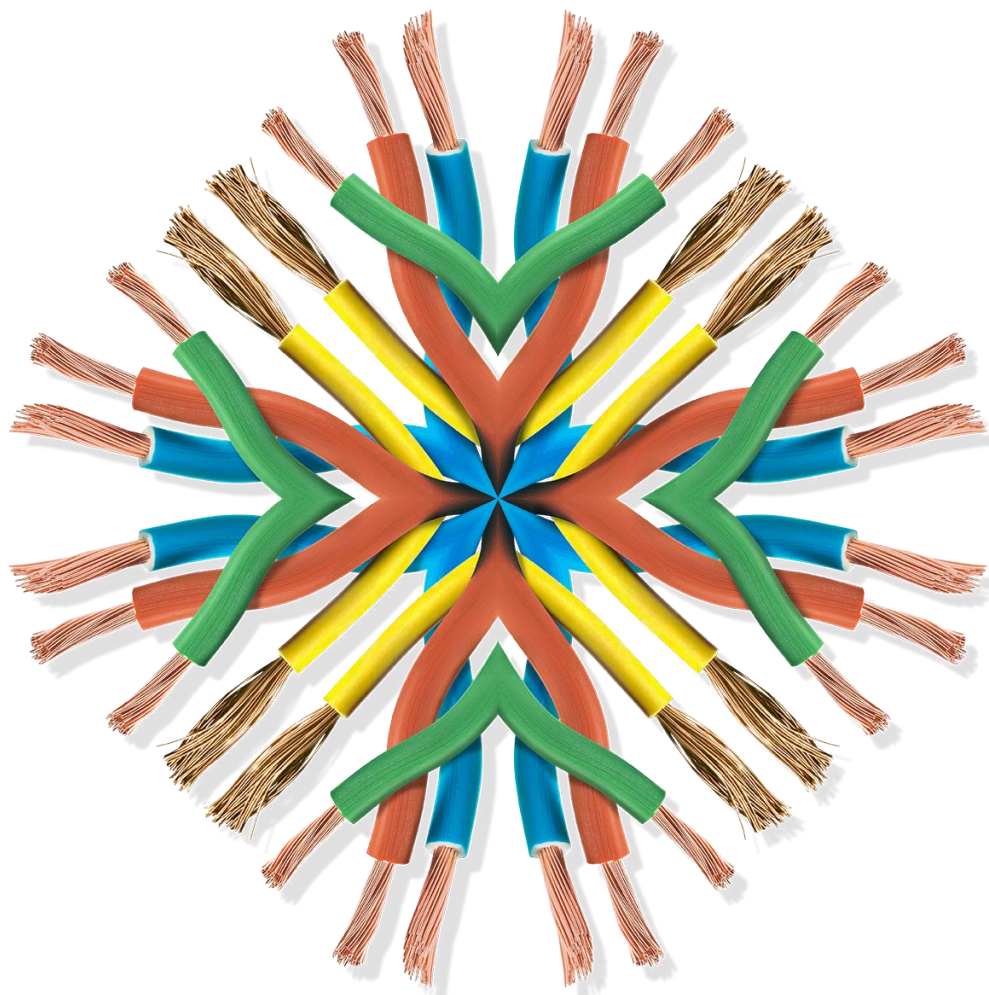
Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Vedlegg

1 Prosjektplan HFK - rullering av plan for forvaltningsrevisjon 2018



Hordaland fylkeskommune

Rullering av plan for forvaltningsrevisjon

Prosjektplan/engagement letter

Januar 2018

«Rullering av plan for
forvaltningsrevisjon - prosjektplan»

Januar 2018

Prosjektplan utarbeidd for Hordaland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhold

1.	Innleiing	4
2.	Om rulleringa	4
3.	Metode	4
4.	Notat og revidert plan	5
5.	Tid og ressursbruk	6

1. Innleiing

Som eit grunnlag for arbeidet med revisjon og kontroll i Hordaland har kontrollutvalet utarbeidd og fylkestinget vedtatt ein plan for forvaltningsrevisjon og ein plan for selskapskontroll i 2016. I Sogn og Fjordane fylkeskommune har tilsvarande planar blitt vedtatt.

Kontrollutvala i begge fylkeskommunar ønskjer no å rullere planane for å sikre at forvaltningsrevisjonar som blir gjennomført vidare i perioden speglar dei mest vesentlege risikoområda i fylkeskommunane si verksemd, og at dei er nyttige med omsyn til den føreståande samanslåinga mellom fylkeskommunane som skal finne stad frå 1.1.2020.

Planane for forvaltningsrevisjon er ulike i dei to fylkeskommunane, og er basert på risikoar identifisert i kvar av fylkeskommunane. Ettersom fylkeskommunane skal slåast saman har kontrollutvala bedt om at det blir gjennomført ein felles prosess med rulling av planane slik at ein kan vurdere kva prosjekt som kan vere nyttig i denne prosessen, og om det eventuelt er risikoområde som er felles for begge fylkeskommunane.



2. Om rullinga

Gjennom dei overordna analysane som blei gjennomført i 2016 blei det henta inn relevant informasjon om verksemda til fylkeskommunane. Målet var å identifisere risiko knytt til dei fylkeskommunale verksemdene. Risiko i denne samanhengen er sannsynet for og konsekvensane av at det kan førekome avvik frå til dømes regelverk, mål, politiske vedtak og andre føringar som fylkeskommunane har sett for verksemdene.

Rulling av planane vil ta utgangspunkt i den overordna analysen som blei gjennomført i kvar av fylkeskommunane i 2016. Revisjonen vil i samband med rullinga undersøke om det er vesentlege endringar i risikobiletet som fører til at prosjekt bør omprioriterast eller om nye prosjekt bør kome til i planane, og om den føreståande samanslåinga gjer at ein bør prioritere annleis enn det som er gjort i eksisterande planar.

Det vil bli gjennomført to prosessar, ein i kva fylkeskommune, for å sikre at vi fangar dei risikoar som er spesifikke for kvar verksemd. Samstundes vil ein parallell prosess gjere at ein kan sjå risikoane i dei to fylkeskommunane opp mot kvarandre for å vurdere om det er nokre område som er felles og om det er nokre område som er meir nyttige enn andre med omsyn til samanslåingsprosessen.

3. Metode

3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen vil gjennomgå siste årsmelding frå fylkeskommunane og nokre andre sentrale dokument som vil kunne gje eit oversyn over eventuelle endringar i fylkeskommunane si verksemd.

3.2 Intervju

Revisjonen vil gjennomføre intervju med fylkesrådmennene og andre utvalte administrative leiarar i fylkeskommunane.

- 6-7 fylkesdirektørar i HFK, i tillegg til fylkesrådmannen
- 4 leiarar (3 fylkesdirektørar og assisterande fylkesrådmann) i Sogn og Fjordane i tillegg til fylkesrådmann

Intervjua vil mellom anna byggje på dei opplysningane som er komne fram gjennom dokumentasjonsanalysen.

Det er ikkje planlagt å gjennomføre intervju med politisk leiing.

3.3 Kostra-tal

Revisjonen vil gjennomføre ein kort gjennomgang av Kostra-tal for utvalde fylkeskommunale tenesteområde, for å undersøke om det er vesentlege endringar i oppdaterte tal for 2017.

3.4 Prosessmøte med kontrollutvala

Føremålet med prosessmøtet er at kontrollutvala skal gjennomføre si endelege rullering av planane for forvaltningsrevisjon. Notata som er utarbeidd på bakgrunn av revisjonen sine undersøkingar vil bli lagt fram for kontrollutvala og utgjere grunnlag for diskusjonen i møtet. I utgangspunktet er det planlagt eit møte i kvart av kontrollutvala. Dersom kontrollutvala ønsker å ha eit felles eit felles møte til slutt for å samordne planane på tvers av fylkeskommunane vil vi også legge til rette for dette.

4. Notat og revidert plan

Revisjonen vil utarbeide eit notat for kvar fylkeskommune som vil bli lagt til grunn for rullering av plan for forvaltningsrevisjon. Notata vil gje kontrollutvala grunnlag for å diskutere rekkjefølgje eller føye til nye forvaltningsrevisjonsprosjekt. I notatet vil vi legge vekt på følgjande spørsmål:

- Er det endringar i risikobiletet som blei presentert i analysen i 2016?
- Kva prosjekt kan vere særleg viktig (og nyttig) å fokusere på med omsyn til den føreståande samanslåingsprosessen?
- Er det eventuelle felles tema for forvaltningsrevisjon som er aktuelle på tvers av dei to fylkeskommunane?

I tillegg til notatet vil det bli utarbeidd ein oppdatert plan for forvaltningsrevisjon for kvar av fylkeskommunane.

5. Tid og ressursbruk

5.1 Nøkkelpersonell

Oppdragsansvarleg partner for prosjektet vil vere Stein Ove Songstad. Manger Frode Løvlie vil vere prosjektleiar, og vil stå for den daglege styringa av prosjektet. I tillegg vil konsulent Marius Aure vere prosjektmedarbeidar. Director Birte Bjørkelo vil vere ansvarleg for kvalitetssikring.

5.2 Tidsbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og den planen som er lagt for gjennomføring, er det stipulert at det vil ta inntil 65 timar for Hordaland fylkeskommune å gjennomføre prosjektet. Oppstart av prosjektet vil skje så snart revisjonen mottar bestilling frå kontrollutvala. Prosessmøte med kontrollutvalet vil bli gjennomført etter nærare avtale. Kontrollutvala vil få oversendt reviderte planar etter gjennomført prosessmøte. Tentativt foreslår vi oppstart av arbeidet i februar 2018, med levering av oppdaterte planar innan utgangen av mai 2018.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale.

Bergen, 19. januar 2018

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Stein Ove Songstad', is written over a horizontal line.

Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

© 2018 Deloitte AS



Arkivnr: 2014/24576-26

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	11/18	05.02.2018

Oppfølging - Forvaltningsrevisjon av rusførebyggjande arbeid

Samandrag

Bakgrunn for saka:

Fylkestinget gjorde slikt vedtak i sak PS 90/2015 i møte 9.12.15:

«På bakgrunn av forvaltningsrevisjonsrapport innan "Rusførebyggjande arbeid i vidaregåande skular", ber fylkestinget fylkesrådmannen syta for å:

1. Utarbeide retningsliner eller rapporteringskrav for å sikre at skulane kartlegger risiko og utfordringar knytt til rus på sin skule, og følgjer kartlegginga opp som eit ledd i eit systematisk arbeid med arbeid med elevane sitt psykososiale skulemiljø, jf opplæringslova § 9a
2. Etablere krav om at skulane utarbeider rusførebyggjande planar, og krav til at desse planane blir følgt opp og revidert med jamne mellomrom, jf opplæringslova § 9a og retningsliner gitt i støttemateriell frå helsedirektoratet om rusførebyggjande arbeid i skulen
3. Sikre at skulane systematiserer kva tiltak dei nyttar i det rusførebyggjande arbeidet og i oppfølging av enkeltelevar
4. Sikre at skulane involverer helsesøster i rusførebyggjande arbeid i tilstrekkeleg grad både på skulane og på systemnivå jf. rettleiar til forskrift om kommunen sitt helsefremjande og førebyggjande arbeid i helsestasjon og skulehelseteneste
5. Å utarbeide retningsliner for samarbeid mellom dei vidaregåande skulane og relevante samarbeidspartnare i det rusførebyggjande arbeidet
6. Sikre at elevar og føresette blir involvert i det rusførebyggjande arbeidet slik det går fram av Helsedirektoratet sitt støttemateriell for rusførebyggjande arbeid i skulen
7. Laga ein handlingsplan innan 1.2.2016 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.
8. Saka vert sendt ungdommens fylkesting for uttale. Ungdommens fylkesting og elevorg. i Hordaland vert inkluderte i arbeidet med handlingsplan.»

På bakgrunn av punkt 7 i vedtaket over handsama kontrollutvalet handlingsplanen i møte 5.4.16 der det vart gjort slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalet ser positivt på det arbeidet som er starta opp i samband med forvaltningsrevisjon av rusførebyggande arbeid i vidaregåande skular.*
2. *På bakgrunn av at forslag til nye retningslinjer for rusførebyggande arbeid skal vera ferdig politisk handsama i løpet av juni ber kontrollutvalet om ny status på arbeidet i form av skriftleg tilbakemelding innan 1.9.2016.*

Kontrollutvalet handsama tilbakemelding frå fylkesrådmannen i tråd med punkt 2 over i møte 20.10.2016 der det vart gjort slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalet ser positivt på det arbeidet som er gjennomført i samband med forvaltningsrevisjon av rusførebyggande arbeid i vidaregåande skular.*
2. *På bakgrunn av at det framleis er noko arbeid som er planlagt ferdig i løpet av hausten 2016 ber kontrollutvalet om å få ny skriftleg statusrapport på punkta 3 og 4 innan 31.12.2016.*

Kontrollutvalet handsama ny tilbakemelding frå fylkesrådmannen i tråd med punkt 2 over i møte 13.02.2017 der det vart gjort slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalet registrerer at det er fylkesrådmannen si vurdering at arbeidet med forankring av nye retningslinjer ikkje har nådd måla for 2016. Arbeidet med forankring vil halde fram på samlingar for skuleleiarar våren 2017 og i skulebesøk med utvalde skular våren 2017.*
2. *På bakgrunn at det som går fram over vert det tilrådd at kontrollutvalet ber om ny status på arbeidet i form av skriftleg tilbakemelding innan 9.10.2017.*

Kontrollutvalet handsama ny tilbakemelding frå fylkesrådmannen i tråd med punkt 2 over i møte 29.11.2017 der det vart gjort slikt vedtak:

1. *Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune meiner det ikkje er tilfredstillande at forbetningsarbeidet etter forvaltningsrevisjon av rusførebyggande arbeid ikkje er ferdig nesten 2 år etter at vedtaket i fylkestinget vart gjort.*
2. *På bakgrunn at det som går fram over vert det tilrådd at kontrollutvalet ber om ny status på arbeidet i form av skriftleg tilbakemelding på punkta 2, 3, 5 og 8 innan 15.01.2018.*

Drøfting:

Sekretariatet har motteke vedlagte notat frå fylkesrådmannen dagsett 15.01.2018 med ny status på forbetningsarbeidet i denne forvaltningsrevisjonen

Sekretariatet registrerer at forbetningsarbeidet etter forvaltningsrevisjon rusførebyggande arbeid framleis ikkje er ferdig, over to år etter at vedtaket vart gjort i fylkestinget. Det er framleis noko arbeid som gjenstår på punkta 3 og 5 før forbetningsarbeidet er ferdig gjennomført. Kontrollutvalet bør på bakgrunn av dette be om ny status i forbetningsarbeidet i form av skriftleg tilbakemelding på punkta 3 og 5.

Konklusjon

Det vert tilrådd at kontrollutvalet også denne gongen gjev uttrykk for at det er lite tilfredstillande at forbetningsarbeidet etter forvaltningsrevisjon av rusførebyggande arbeid ikkje er ferdig, over 2 år etter at vedtaket i fylkestinget vart gjort. På bakgrunn av det som går fram over vert det tilrådd at kontrollutvalet ber om ny status i forbetningsarbeidet i form av skriftleg tilbakemelding på punkta 3 og 5 innan 14.05.2018.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune meiner det er lite tilfredstillande at forbetningsarbeidet etter forvaltningsrevisjon av rusførebyggjande arbeid ikkje er ferdig, over 2 år etter at vedtaket i fylkestinget vart gjort.
2. Utvalet vil be om ny status på arbeidet i form av skriftleg tilbakemelding på punkta 3 og 5 innan 14.05.2018.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Forvaltningsrevisjon Rusførebyggjande arbeid



Notat

Dato: 15.01.2018
Arkivsak: 2016/2643-6
Saksbehandlar: laikle3

Til: Kontrollutvalet

Frå: Fylkesrådmannen

Forvaltningsrevisjon Rusførebyggjande arbeid

Fylkesrådmannen viser til vedtak i Kontrollutvalet 29.11.2017:

«1. Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune meiner det ikkje er tilfredsstillande at forbetningsarbeidet etter forvaltningsrevisjonen av rusførebyggjande arbeid ikkje er ferdig nesten 2 år etter at vedtaket i fylkestinget var gjort.

2. På bakgrunn av det som går fram over vert det tilrådd at kontrollutvalet ber om ny status på arbeidet i form av skriftleg tilbakemelding på punkta 2, 3, 5 og 8 innan 15.01.2018.»

Fylkesrådmannen viser til innsendt handlingsplan arkivsak 2016/2643-1, der tilrådingane i forvaltningsrevisjonen er delt inn i 8 punkt. Status pr 15.01.2018 er fylt inn med raud skrift.

Forbetningsarbeidet etter forvaltningsrevisjonen av rusførebyggjande arbeid er no på det næraste fullført. Undervegs i arbeidet er det lagt vekt på å hente inn best mogleg faglege innspel, medverknad frå fleire partar samt innspel og råd frå særleg Møre- og Romsdal fylkeskommune som har brukt 7 år med prosjekt og pilotskular for å få til eit best mogleg system. Med auka kompetanse på rusførebygging er det naturleg å justere og forbetre tiltaka noko. Dette inneber

- Forbetra retningslinjer
- Handlingsplan til bruk for skulane i to versjonar:
 - brosjyre for tilsette, elevar og foreldre/føresette
 - digital utgåve med lenker til ressursar, informasjon og rettleiing på skulane sine nettsider
- Evalueringsskjema knytt til handlingsplanen

Retningslinjer, handlingsplan og mal for evaluering blir lagt i kvalitetssystemet så snart arbeidet er fullført. Handlingsplan og evalueringsskjema skal rapporterast inn til skuleeigar årleg.

Risikobaserte tilsyn setjast i verk i 2018.

Tilrådingar i forvaltningsrevisjonen	Tiltak v/ Hordaland fylkeskommune	Start/slutt	Ansvarleg	Status
<p>På bakgrunn av forvaltningsrevisjons-rapport innan «Rusførebyggjande arbeid i vidaregåande skular», ber fylkestinget fylkesrådmannen å syte for å:</p> <p>1. Utarbeide retningslinjer eller rapporteringskrav for å sikre at skulane kartlegg risiko og utfordringar knytt til rus på sin skule, og følgjer kartlegginga opp som eit ledd i eit systematisk arbeid med elevane sitt psykososiale skulemiljø, jf. opplæringslova § 9a.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fylkesrådmannen skal utarbeide overordna retningslinjer for det rusførebyggjande arbeidet i dei vidaregåande skulane som skal gjelde frå hausten 2016. Retningslinjene skal omfatte punkt 1-6 i Fylkestinget sitt vedtak. - Det skal settast ned ei referansegruppe beståande av representantar frå Opplæringsavdelinga, skuleleiinga, tillitsvalde, elevorganisasjonen, Bergen kommune, og Korus. Referansegruppa skal ha ein rådgivande funksjon i arbeidet med nye retningslinjer for det rusførebyggjande arbeidet. - Nye retningslinjer skal leggjast fram for Ungdommens fylkesutval i mai, OPHE i juni, og kontrollutvalet i juni. 	Mars-juni 2016	Fylkesdirektør opplæring	<p>Oppstart mars 2016</p> <p>Fylkesrådmannen har utarbeidd utkast til retningslinjer for det rusførebyggjande arbeidet i dei vidaregåande skulane. Retningslinjene skal på høring til medlemmene i referansegruppa i september 2016.</p> <p>Retningslinjene for rusførebyggjande arbeid som vart lagt fram for kontrollutvalet i september 2016, vart i september 2017 reviderte som resultat av nytt kapittel 9A i opplæringslova. Retningslinjene vart utarbeidd, og refererte til prosedyrar som var forankra i den førre lovteksten.</p>

<p>2. Etablere krav om at skulane utarbeider rusførebyggande planar, og krav til at desse planane blir følgt opp og revidert med jamne mellomrom, jf. opplæringslov a § 9a og retningsliner gitt i støttemateriell frå Helsedirektora tet om rusførebyggande arbeid i skulen.</p>	<p>- Pålegg om utarbeiding av rusførebyggande planar går inn som tema i arbeidet med nye retningslinjer for rusførebyggjande arbeid i vidaregåande skular. Sjå punkt 1</p>	<p>Mars-juni</p>	<p>Fylkesdirektør opplæring</p>	<p>Skulane er ikkje pålagt å lage planar i inneverande skuleår, men i Deloitte sin rapport frå oktober 2015 svarar 48,3 % av rektorane at dei hadde rusførebyggande handlingsplanar.</p> <p>Krav om rusførebygging inngår i Handlingplan for oppfølging av eleven sitt psykososiale miljø (vedlegg: Eksempelskole)</p> <p>Retningslinjene er reviderte og forbetra. Dei viser til ein handlingsplan til bruk for skulane og eit evalueringsskjema knytt til skulen sin handlingsplan. Handlingsplanen inkluderer tre innsatsområde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. førebygging 2. tidleg innsats 3. rutinar som skal følgjast ved mistanke om rus. <p>Handlingsplanen inneheld ein del som er til bruk for skulen sine eigne tiltak. Desse skal evaluerast, og skjema for dette legg til rette for ei meir forpliktande gjennomføring og evaluering enn ein</p>
---	--	------------------	---------------------------------	---

				får ved ei sjekkliste.
3. Sikre at skulane systemiserer kva tiltak dei nyttar i det rusførebyggen de arbeidet og i oppfølging av enkeltelevar.	<ul style="list-style-type: none"> - Skulane sine handlingsplanar vil vere eit viktig verkty for å styrke det systematiske arbeidet. Slike planar må sjåast i samheng med krav om internkontroll jf. oppl. §9a. Det er og viktig å sikre oppdatert kompetanse i utarbeiding av planane. Kjentmann er eit tiltak som går ut på å sikre at skular har personale som har gjennomgått kurs/kompetanseheving for å sikre ein mest mogleg kompetent handtering av konkrete situasjonar og kompetanse i det førebyggjande arbeidet . Alle skular i HFK skal ha ein kjentmann og kjentmannen skal bidra i utarbeiding av skulane sine handlingsplanar. 	Mars -juni	<p>Fylkesdirektør opplæring</p> <p>Fylkesdirektør opplæring har ansvar for å etterspørje systematikk og tiltak gjennom det verksemdbaserte vurderingsarbeid et, jf. §9a.</p>	<p>Dette kravet vil gå inn som ein del av nye retningslinjer for rusførebyggjande arbeid frå hausten 2016, jf. Punkt 1, og gå inn som ein del av skulane sine handlingsplanar.</p> <p>'Kjentmann'-ordninga er etablert i alle skulane. 18 skular har fullført kursa, 17 skular starta opp haust 2016.</p> <p>Ny prosjektkoordinator i Antidoping Norge tilbyr kompetanseheving til alle skulane på feltet doping og rus</p> <p>Fylkesrådmannen vil gjennomføre risikobaserte tilsyn frå og med vår/haust 2018.</p>
4. Sikre at skulane involverer helsesøster og dei kommunale helsetenestene i rusførebyggen de arbeid i tilstrekkeleg grad både på skulane og på systemnivå jf. rettleiar til forskrift om	<ul style="list-style-type: none"> - Utarbeide retningslinjer for skulane sitt arbeid med handlingsplanar som sikrar involvering av helsesøster og kommunale helsetenester, - jf. Tiltak punkt 1. 	Mars - juni	Fylkesdirektør opplæring	<p>Dette kravet vil gå inn som ein del av nye retningslinjer for rusførebyggjande arbeid frå hausten 2016, jf. Punkt 1, og gå inn som ein del av skulane sine handlingsplanar for å sikre gode skulemiljø.</p> <p>Fylkesrådmannen vil sette tema på dagsorden på skulemiljøkonferans</p>

<p>kommunen sitt helsefremjande og førebyggjande arbeid i helsestasjon og skulehelseteneste.</p>				<p>en i september 2017 der rektorar og elevinspektørar møter. Der kan skulane dele erfaringar.</p> <p>(vedlegg)</p>
<p>5. Utarbeide retningslinjer for samarbeid mellom dei vidaregåande skulane og relevante samarbeidspartnarar i det rusførebyggjande arbeidet.</p>	<p>Pålegge skulane å gjennomføre Kjentmann-programmet innan 2016, og krav om å delta i nettverk saman med andre skular i fylkeskommunen som oppfølging av kursrekkja.</p> <p>Halde fram forpliktande samarbeid i SLT nettverket</p> <p>Utarbeide rettleiar for samarbeid mellom dei vidaregåande skulane og andre relevante samarbeidspartnarar</p>	<p>2015-2016</p> <p>Des.2016</p> <p>Ny frist August/2018</p>	<p>Fylkesdirektør opplæring</p>	<p>Alle skulane har gjennomført Kjentmannskulering. Å gjere ordninga med kjentmann betre kjent blant elevane er del av dei nye retningslinjene.</p> <p>At skulane skal delta i nettverk med andre skular og samarbeidspartar, er også nedfelt i retningslinjene.</p> <p>Fylkesdirektør opplæring held fram med å delta i SLT-nettverk.</p> <p>Eksterne samarbeidspartar deltok i arbeidet med å utarbeide retningslinjer samt lage ein rettleiar, i oktober 2017. Desse samarbeidspartane utgjer no ei referansegruppe og skal inviterast til å vurdere dei ferdige planane samt rettleiaren.</p> <p>Handlingsplanen er strukturert som ein rettleiar. I papirformat vil han vere forma som ei brosjyre, nyttig, praktisk og med</p>

				<p>god design ved hjelp av kommunikasjonsseksjonen. I digital utgåve vil han også ha hyperlenker og direkte koplingar til ressursbankar. Rettleiaren skal leggjast ut på skulane sine heimesider og vere tilgjengeleg for alle tilsette, elevar og foreldre/føresette.</p> <p>Handlingsplanen/ rettleiaren skal leggjast i kvalitetssystemet.</p> <p>Uke 3/2018 skal Bergensklinikkene vere med å kvalitetssikre alle lenker til ressursar og nyttig informasjon som skal koplast til rettleiaren. Veke 4/2018 skal kommunikasjonsseksjonen begynne på layout og design. Målet er å kommunisere og synleggjere eit godt innhald.</p>
6. Sikre at elevar og føresette blir involvert i det rusførebyggingarbeidet slik det går fram av Helsedirektoratet sitt støttemateriell for rusførebyggingarbeid i skulen.	Denne tilrådinga vil gå inn som del av Nye retningslinjer for rusførebyggjande arbeid i dei vidaregåande skulane, jf. punkt 1.	Mars- juni 2016	Fylkesdirektør opplæring	Oppstart mars 2016 Jf. Retningslinjer, vedlegg

<p>7. Laga handlingsplan innan 01.03.2016 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgje opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.</p>	<p>Utarbeide oversikt til kontrollutvalet som viser tiltak og status for oppfølging av tilrådingar i revisjonsrapport.</p>		<p>Fylkesdirektør opplæring</p>	<p>Lever 01.03.16</p>
<p>8. Saka vert sendt ungdommens fylkesting for uttale. Ungdommens fylkesting og elevorganisasjonen i Hordaland vert inkluderte i arbeidet med handlingsplanen</p>	<p>Etablere referansegruppe for utarbeiding av retningslinjer for det rusførebyggjande arbeidet i dei vidaregåande skulane i HFK. Representantar frå Ungdommens fylkesting og Elevorganisasjonen i Hordaland vert invitert til å delta i referansegruppa som skal ha ein rådgjevande funksjon.</p>	<p>Mars 2016</p>	<p>Fylkesdirektør opplæring</p>	<p>Deltakarane i gruppa som gav innspel til arbeidet, har takka ja til å fungere som referansegruppe. I tillegg til representantar frå Ungdommens fylkesting og Elevorganisasjonen deltok representantar frå skuleleiing, elevteneste, Bergenslinikkene, Utekontakten og skulehelsetenesta.</p>



Arkivnr: 2017/13386-14

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	12/18	05.02.2018

Forvaltningsrevisjon innan "Arkivering og journalføring" - Status i arbeidet ved Deloitte

Bakgrunn for saka:

I samband med sak PS 82/17 i møte i kontrollutvalet 29.08.2017 vart dette protokollert:

«Handsaming i møtet

Forvaltningsrevisor Line Margrete Johansen presenterte forslag til forvaltningsrevisjon innan arkiv og offentlegheit og svarte på spørsmål frå kontrollutvalet.

Forslag til prosjektplan vart samrøystes vedteke. Punkt 2 i forslag til vedtak går difor ut.

Vedtak

1. Kontrollutvalet bestiller forvaltningsrevisjon innan arkiv og offentlegheit frå Deloitte AS, med utgangspunkt i forslag til prosjektplan og ev. innspel under drøftinga i møtet.
2. Det vert akseptert ein samla timeressurs på inntil det timetal som ligg i forslag til prosjektplan.
3. Det vert også akseptert opsjon på ev. presentasjon av rapporten i Hordaland fylkesting fakturert etter timeforbruk, inntil 6 timar.
4. Det er ønskeleg at Deloitte, i samband med at revisjonsrapporten vert send på høyring til fylkesrådmannen, ber om at han også tar stilling til korleis forslag til tiltak som ligg i rapporten bør prioriterast.
5. Kontrollutvalet ønskjer at revisjonsrapport er klar frå Deloitte si side innan 28.02.2018, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.»

Av den godkjende prosjektplanen går det fram at føremålet med forvaltningsrevisjonen er:

«Føremålet med forvaltningsrevisjonen vil være å vurdere om Hordaland fylkeskommunen sine rutinar for offentlegheit og innsyn er i samsvar med aktuelle føresegner i lov- og regelverk, samt å vurdere system og rutinar for arkivering og journalføring i høve til gjeldande lover og regler.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål er det formulert følgjande problemstillingar:

1. **I kva grad har fylkeskommune utarbeidd prosedyrar og rutinar for arkivering, og journalføring av korrespondanse, dokument og saksførebuing i fylkeskommunen?**
 - a) Korleis har fylkeskommunen lagt til rette for at saksdokument kan arkiverast og journalførast i tråd med regelverket?
 - b) Har fylkeskommunen ein oppdatert arkivplan som oppfyller krava i regelverket?
 - c) Har fylkeskommunen rutinar for å sikre at inn- og utgåande dokument vert registrert i samsvar med krav i regelverket? Omfattar ev. system og rutinar for arkivering og journalføring at alle typar inn- og utgåande meldingar, og under dette særleg:
 - i. E-post sendt direkte til eller frå leiar/sakshandsamar
 - ii. Tekstmeldingar (SMS)
 - iii. Telefonsamtalar som har relevans for sakshandsaminga
 - d) Korleis sikrar fylkeskommunen at organinterne dokument vert registrerte i samsvar med regelverket?
 - i. I kva grad går det tydeleg fram av rutinane at organinterne dokument skal registrerast?
 - ii. I kva grad vert desse rutinane følgt?
2. **I kva grad har fylkeskommunen rutinar som sikrar offentlegheit i saksbehandlinga, og i kva grad utøver fylkeskommunen meirinnsyn?**
 - a) Følgjer den offentlege postlista krav i lov- og regelverk?
 - i. Er den offentleg postlista fullstendig?
 - ii. Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at postlista vert publisert utan unødig opphald?
 - b) Kva system og rutinar har fylkeskommunen etablert for at media og innbyggjarar skal få innsyn i samsvar med offentleglova?
 - i. Kva rutinar har fylkeskommunen for skjerming av informasjon i postlista?
 - ii. Vert dokument som er unntatt offentlegheit på postlistene vurdert etter prinsippet om meirinnsyn?
 - iii. Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at det vert gjennomført tilstrekkelege vurderingar av dokument og munnleg informasjon før ein unntek dokument frå offentlegheit?
 - iv. Har fylkeskommunen tilfredsstillande rutinar for handsaming av krav om innsyn i saksdokument, og i kva grad vert rutinane følgt?
 - c) Har fylkeskommunen system og rutinar for annonsering av politiske møte i tråd med lover og reglar?
 - d) Har fylkeskommunen rutinar som sikrar at det vert gjennomført tilstrekkelege vurderingar før ein lukkar møte i folkevalde organ?
3. **I kva grad er dei tilsette og folkevalde i fylkeskommunen tilstrekkeleg kjent med system, rutinar og regelverk for arkivering og offentlegheit?**

Det er formulert slik avgrensing av dette prosjektet:

«Forvaltningsrevisjonen har avgrensa fokus til fylkeskommunen sitt aktive arkiv/daglegarkiv og sakshandsaming. Revisjonen vil derfor ikkje gjere undersøkingar knytt til bortsettingsarkiv eller arkivdepot. Vi vil ikkje undersøkje arkivering og journalføring i eventuelle elektroniske fagsystem der det føregår sakshandsaming, og heller ikkje gjere undersøkingar knytt til den fysiske sikringa av arkivet.»

I samband med at Deloitte orienterte om status i arbeidet i møte i kontrollutvalet 29.11.2017 vart dette protokollert:

«Handsaming i møte

Forvaltningsrevisor Line Johansen frå Deloitte orienterte om status i arbeidet med forvaltningsrevisjon innan arkivering og journalføring og svarte på spørsmål frå kontrollutvalet.

Det kom m.a. fram at svarprosent på spørjeundersøking blant dei tilsette no er kome opp i ca. 56 %. Her er det sendt ut påminning m.a. på intranettet. Når det gjeld spørjeundersøking blant fylkestingspolitikarane er svarprosenten ca. 47%. Kontrollutvalet ønskjer at det vert sendt ei påminning om at alle bør svare innan 12.12.2017, med ei eventuell påminning under tingsetet. Utvalet oppmodar fylkesordførar, saman med kontrollutvalsleiar, om å bidra til å sende ei slik påminning. Sekretariatet, saman med Deloitte, lagar eit forslag til tekst som vert lagt fram for fylkesordførar og kontrollutvalsleiar.

Etter dette vart slikt vedtak samrøystes vedteke.

Vedtak

1. *Kontrollutvalet oppmodar fylkesordførar, saman med kontrollutvalsleiar, om å bidra til å sende ei påminning om at fylkestingsrepresentantane må svare på spørjeundersøkinga i høve forvaltningsrevisjon innan arkivering og journalføring.*
2. *Sekretariatet, saman med Deloitte, lagar eit forslag til tekst som vert lagt fram for fylkesordførar og kontrollutvalsleiar.*
3. *Informasjonen vert elles teken til orientering.»*

På bakgrunn av punkt 2 i vedtaket over sende fylkesordførar ut ei påminning til dei faste fylkestingsrepresentantane 01.12.2017 om å svare på spørjeundersøkinga.

I samband med at Deloitte orienterte om status i arbeidet i møte i kontrollutvalet 18.12.2017 vart m.a. dette protokollert:

«I spørjeundersøking var svarprosenten no auka frå 47% til 63%, sidan førre rapportering. Utvalet sa seg nøgd med det.»

Drøfting:

Deloitte vil i møtet orientere om status og framdrift i prosjektet. Dei vert også utfordra på å ta opp med kontrollutvalet dersom dei ser tilhøve som gjer at det bør gjerast endringar i bestillinga.

Konklusjon:

Dersom det ikkje kjem fram særskilte opplysningar, som t.d. krev justering ift. godkjend prosjektplan, vert det tilrådd at kontrollutvalet tar informasjonen til orientering.

Forslag til vedtak

Informasjonen vert teken til orientering.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

PS 13/18 Referatsaker

OVERSYN OVER SKATTEINNGANG

2017	INNBET 2014	%	INNBET 2015	%	INNBET 2016	%	BUDSJETT 2017	%	INNBET 2017	%	
JANUAR	353 366 700	12,3	362 489 275	12,2	367 916 412	11,7	387 120 000	12,0	388 181 037	12,0	1 061 037
FEBRUAR	28 729 000	1,0	21 363 785	0,7	21 064 845	0,7	22 582 000	0,7	20 202 435	0,6	-2 379 565
MARS	468 282 700	16,3	490 550 789	16,5	507 932 198	16,2	529 064 000	16,4	522 867 948	16,2	-6 196 052
APRIL	31 601 900	1,1	30 947 374	1,0	30 699 998	1,0	32 260 000	1,0	22 804 691	0,7	-9 455 309
MAI	545 851 000	19,0	544 536 381	18,4	620 960 112	19,8	612 940 000	19,0	590 272 882	18,3	-22 667 118
JUNI	17 237 400	0,6	30 761 018	1,0	22 277 110	0,7	29 034 000	0,9	19 147 195	0,6	-9 886 805
JULI	333 256 400	11,6	342 393 532	11,6	349 983 216	11,2	367 764 000	11,4	359 859 010	11,2	-7 904 990
AUGUST	28 729 000	1,0	38 266 326	1,3	48 052 206	1,5	45 164 000	1,4	46 286 987	1,4	1 122 987
SEPTEMBER	488 393 000	17,0	514 338 021	17,4	535 144 362	17,1	554 872 000	17,2	551 059 043	17,1	-3 812 957
OKTOBER	20 110 300	0,7	16 717 944	0,6	19 736 923	0,6	19 356 000	0,6	19 210 489	0,6	-145 511
NOVEMBER	534 359 400	18,6	544 216 460	18,4	591 966 910	18,9	600 036 000	18,6	587 285 454	18,2	-12 750 546
DESEMBER	22 983 200	0,8	25 752 779	0,9	21 513 327	0,6	25 808 000	0,8	19 058 418	0,6	-6 749 582
	2 825 912 868	100,0	2 962 333 684	100,0	3 137 247 619	100,0	3 226 000 000	100,0	3 146 235 589	97,5	-79 764 411

OVERSYN OVER SKATTEINNGANG

PS 14/18 Eventuelt