

NOTAT

Til Hordaland fylkeskommune v/seksjonsleder Linda Farestveit
Fra Advokatfirmaet Thommessen AS v/ Hilde Ruus og Wenche Sædal
Dato 4. juli 2014
Ansvarlig advokat: Svein Aage Valen

FORDELING AV OPPGAVER OG KOMPETANSE ETTER FAGSKOLELOVEN

1	INNLEDNING	2
2	KONKLUSJON OG ANBEFALING	2
3	BAKGRUNN	3
4	GJELDENE ORGANISERING OG LEDELSE AV FAGSKOLANE I HORDALAND	3
4.1	Innledning	3
4.2	Eier	4
4.3	Styret	4
4.4	Øvrige involverte organ	5
5	FORDELING AV OPPGAVER OG KOMPETANSE ETTER FAGSKOLELOVEN	6
5.1	Innledning	6
5.2	Eier	6
5.3	Styrets oppgaver og kompetanse	7
5.4	Øvrige enheters oppgaver og kompetanse	9

1 INNLEDNING

Hordaland fylkeskommune ("HFK") har bedt oss redegjøre for hvilke krav lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning ("fagskoleloven") stiller til styring og organisering av fylkeskommunale fagskoler. Vi er også bedt om å vurdere hvorvidt dagens organisering av fagskolene i Hordaland er i tråd med fagskoleloven, samt foreslå eventuelle nødvendige endringer i Fullmaktsreglementet for Hordaland fylkeskommune, vedtatt 28. januar 2008 ("Fullmaktsreglementet") og Delegasjonsreglementer for Hordaland fylkeskommune, vedtatt 13. juni 2007 ("Delegasjonsreglementet").

2 KONKLUSJON OG ANBEFALING

Vår overordnede konklusjon er at HFK – med enkelte unntak – har organisert fagskolene på en måte som formelt sett er i samsvar med fagskoleloven. Det følger imidlertid av redegjørelsen i punkt 5 nedenfor at HFKs praksis ikke fullt ut er i samsvar med fagskoleloven. Det foreligger derfor et behov for å tydeliggjøre rollene til de involverte fylkeskommunale organene.

Vi **anbefaler** at rollene klargjøres og at det foretas enkelte mindre justeringer i det interne regelverket, herunder at:

- Retningslinjene for Hordaland fagskulestyre av 14. september 2011 ("Styrereglementet") punkt 5 endres slik at sekretariatsfunksjonen legges direkte til Opplæringsavdelinga v/Fylkesdirektør for opplæring i stedet for Fylkesrådmannen.
- Styrereglementet punkt 11 fjernes ettersom den er egnet til å skape uklarhet om Fylkesrådmannens rolle og Hordaland fagskulestyres kompetanse til å fatte selvstendige beslutninger.
- Hordaland fagskulestyre delegerer de administrative oppgavene til Opplæringsavdelinga på fast basis. Delegasjonen kan skje i form av et styrevedtak.
- Det tydeliggjøres internt at Organisasjonsavdelinga v/Personalseksjonen ivaretar arbeidsgiveransvaret for personalet ved Fagskolane i Hordaland i samråd med Hordaland fagskulestyre (nødvendigjør ikke formelle endringer).
- Det tydeliggjøres internt at Fylkesutvalget og Opplærings- og helseutvalget ("OPHE") ikke er gitt oppgaver eller kompetanse når det kommer til Fagskolane i Hordaland.

I tillegg til det ovennevnte **anbefaler** vi at det sendes et notat til de involverte organene om fordelingen av kompetanse og oppgaver mellom de ulike fylkeskommunale organene når det gjelder Fagskolane i Hordaland og fagskoleloven ("Fagskolane i Hordaland - hvem gjør hva"), se vedlagt utkast.

Vi mener at det neppe er hensiktsmessig at Hordaland fagskulestyre formelt er organisert som et utvalg under Fylkestinget. Dette kan gi inntrykk av at styret er en del av den ordinære fylkeskommunale forvaltningen og føre til uklarhet hva gjelder myndighet og kompetanse. Vi **anbefaler** derfor at HFK vurderer denne organiseringen, herunder hvorvidt det er hensiktsmessig at flertallet av styremedlemmene utpekes blant medlemmer fra OPHE.

3 BAKGRUNN

Fylkeskommunen har opplyst at det i praksis har oppstått en del uklarheter og utfordringer knyttet til fordeling av kompetanse og oppgaver etter fagskoleloven, eksempelvis:

- Uenighet om hvilke rolle Fylkesutvalget og OPHE skal ha når det gjelder Fagskolane i Hordaland, herunder om Hordaland fagskulestyre har anledning til å sende saker direkte til Fylkestinget for behandling, eller om sakene først skal behandles av Fylkesutvalget og/eller OPHE.
- Uenighet mellom Fylkesutvalget/OPHE og Hordaland fagskulestyre om tilbudsstruktur (hvilke linjer Fagskolane i Hordaland skal tilby og hvordan linjene skal organiseres).
- Intern uenighet om hvilket organ som kan gi høringsuttalelser i saker som angår fagskolene.
- Intern usikkerhet i forhold til ansettelse, personaloppfølging osv. ettersom Fagskolane i Hordaland i Hordaland ikke er organisert som egne juridiske enheter.
- Generell uklarhet knyttet til de ulike organenes oppgaver og kompetanse, eksempelvis i forbindelse med vedtakelse av ny skolebruksplan og vedtakelse og oppfølging av fagskolenes kvalitetssikringssystem.

Vi vil i det følgende først gjennomgå den gjeldende organiseringen og ledelsen av Fagskolane i Hordaland (punkt 4) som bakgrunn for resten av arbeidet. Deretter vil vi redegjøre for fagskolelovens krav til fordeling av oppgaver og kompetanse mellom de ulike fylkeskommunale organene, samt vurdere hvorvidt gjeldende organisering er i samsvar med lovens system og eventuelt foreslå tiltak (punkt 5).

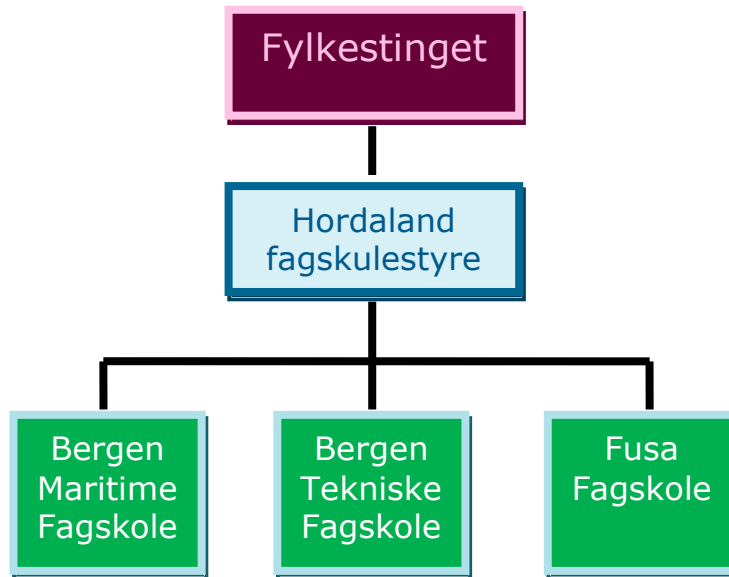
4 GJELDENE ORGANISERING OG LEDELSE AV FAGSKOLANE I HORDALAND

4.1 Innledning

Pr i dag finnes det tre fylkeskommunale fagskoler i Hordaland: Bergen maritime fagskole (samlokalisert med Bergen maritime videregående skole), Bergen tekniske fagskole og Fusa fagskole (samlokalisert med Fusa videregående skole). Fagskolene tilbyr utdanning innen tekniskefag, maritime- og petroleumstekniske fag, helsefag, samt marine- og grønne fag.

De tre fagskolene eies og drives av HFK, og er organisert under "paraplyen" Fagskolane i Hordaland. Fagskolane i Hordaland har et felles styre (Hordaland fagskulestyre) og et felles reglement (Reglement for Fagskolane i Hordaland, vedtatt 19. november 2013). Hver enkelt skole har sin egen administrasjon og ledelse (rektor). Ingen av fagskolene er, etter det vi kan se, registrert som egne juridiske enheter i Enhetsregisteret. Bergen Maritime Fagskole (974 778 564) er imidlertid registrert som en underenhet til organisasjonsleddet Hordaland fylkeskommune Opplæringsavdelinga (974 778 564) på lik linje med de videregående skolene i fylket. De øvrige fagskolene er ikke registrert.

Den formelle organiseringen av Fagskolane i Hordaland er illustrert i figuren nedenfor.



4.2 Eier

Fylkestinget er det øverste politiske organet i HFK, og forvalter fylkeskommunens eierinteresser i Fagskolane i Hordaland. Fylkestinget utpeker flertallet av styremedlemmene i fagskulestyret, fastsetter Styrereglementet og bevilger midler til Fagskolane i Hordaland (over budsjettet).

For oversiktens del nevner vi at Fylkestinget har det overordnede ansvaret for at fylket tilbyr godkjent fagskoleutdanning (fagskoleloven § 1a), samt overordnet ansvar for å behandle søknader om offentlig tilskudd fra tilbydere av godkjent fagskoleutdanning (fagskoleloven § 8 første ledd). Dette er oppgaver som HFK v/Fylkestinget er pålagt etter fagskoleloven i egenskap av å være et offentlig myndighetsorgan, og er ikke knyttet til HFKs rolle som eier av Fagskolane i Hordaland.

4.3 Styret

Hordaland fagskulestyre er det øverste ansvarlige styreorganet for Fagskolane i Hordaland. Styret er, i følge HFKs hjemmesider, organisert som et utvalg under Fylkestinget.¹ Styret møtes ca. fem ganger i året, jf. møteplanen for 2014. Gjennomføring av styregjeringen er regulert i Styrereglementet.

Styret har syv medlemmer. Fem av medlemmene, herunder leder og nestleder, velges av Fylkestinget (eierrepresentanter), jf. Styrereglementet punkt 2. De to siste styremedlemmene velges av hhv. de ansatte og studentene. Etter det opplyste utpeker Fylkestinget typisk politikere fra OPHE til å være styremedlemmer i Fagskolane i Hordaland.

Styret har oppnevnt en særskilt klagenemnd som behandler eventuelle klager fra studentene, jf. fagskoleloven § 7 tredje ledd.

¹ <http://www.hordaland.no/Hordaland-fylkeskommune/Politikk/Politiske-organ/Utval-under-fylkestinget/>.

4.4 Øvrige involverte organ

4.4.1 Fylkesutvalget og Opplærings- og helseutvalet (OPHE)

Fylkesutvalget er et utvalg som ligger under Fylkestinget. Fylkesutvalget har ansvaret for samordning av den fylkeskommunale virksomheten. Utvalget har blant annet ansvar for samordning, planar, økonomi, næringsaker og overordnet næringspolitikk.²

OPHE er et fast utvalg som ligger under Fylkestinget. Utvalget har det politiske ansvaret for opplæring og helse i fylket.

Etter det vi forstår er det internt i fylkeskommunen knyttet usikkerhet til Fylkesutvalgets og OPHEs rolle hva gjelder fagskoleopplæring. Fylkesutvalget har formelt sett ingen oppgaver og kompetanse når det gjelder fagskoleopplæringen. OPHEs oppgaver og kompetanse er formelt begrenset til å behandle søknader om offentlig tilskudd etter fagskoleloven § 8 første ledd, jf.

Delegasjonsreglementet punkt 31. Vi har imidlertid fått opplyst at Fylkesutvalget og OPHE i praksis har vært involvert i behandling av en rekke saker som knytter seg til styring og organisering av Fagskolane i Hordaland.

4.4.2 Fylkesrådmannen

Fylkesrådmannen er leder for fylkesadministrasjonen i HFK. Det følger av Styrereglementet punkt 5 at Fylkesrådmannen skal *”syte for at styret har et sekretariat”*. I praksis er sekretariatsfunksjonen lagt til Opplæringsavdelinga, jf. punkt 4.4.3 nedenfor. Det er uklart i hvor stor grad Fylkesrådmannen faktisk er involvert i utføringen av sekretariatsfunksjonen.

I henhold til Styrereglementet punkt 11 har Fylkesrådmannen også en viss instruksjonsmyndighet over Hordaland Fagskulestyre. Fra punkt 11 hitsettes:

”Fylkesrådmannen kan instruera [fagskulestyret] om at iverksetjing av ei sak skal utsetjast til kompetent politisk organ har handsama saka.”

Det er uklart hvilke *”saker”* som er omfattet av den nevnte instruksjonsretten, og hvilke politiske organ som eventuelt er *”kompetent”* etter fagskoleloven til å behandle saker som hører inn under Hordaland fagskulestyre.

4.4.3 Opplæringsavdelinga

Opplæringsavdelinga er en administrativ enhet underlagt Fylkesrådmannen som ledes av Fylkesdirektør for opplæring. Opplæringsavdelinga har det administrative ansvaret for opplæring i fylket.

Opplæringsavdelinga er ikke gitt noen formell rolle i fagskoleopplæringen i fylket. I praksis opptreer Opplæringsavdelinga som sekretariat for Hordaland fagskulestyre og for den opprettede klagenemnda etter instruks fra Fylkesrådmannen. Opplæringsavdelinga utfører blant annet følgende oppgaver:

- Forbereder saker til styret og klagenemnda
- Sender brev på vegne av styret
- Rapporterer studentdata til relevante myndigheter
- Markedsfører fagskoletilbudet på nett og i tidsskrifter

² Beskrivelsen er hentet fra fylkesutvalgets hjemmesider, <http://www.hordaland.no/Hordaland-fylkeskommune/Politikk/Politiske-organ/Fylkesutvalet/>.

- Informasjonsarbeid rettet mot studentene/søkere
- Deltar på konferanser og aktuelle møter
- Gjennomfører skolebesøk og følger opp kvalitetssikringssystemet
- Følger opp endringsprosesser, eksempelvis i forbindelse med sammenslåing av skoler
- Besørger forsikring for studenter der det er nødvendig

4.4.4 Organisasjonsavdelinga v/Personalseksjonen

Personellet ved Fagskolane i Hordaland er formelt ansatt i fylkeskommunen og ikke ved den enkelte fagskole. Vi har ikke mottatt kopi av arbeidskontraktene, men har blitt informert om at de er utformet på tilsvarende måte som arbeidskontraktene ved de videregående skolene i fylket. Det vil si at lærerne er ansatt i fylkeskommunen, og at det i kontrakten er opplyst hvilken skole læreren "for tiden" tjenestegjør ved.

Etter det opplyste er det Personalseksjonen som i praksis utfører arbeidsgiverfunksjonene, herunder utarbeider arbeidskontrakter, fastsetter og utbetaler lønn og pensjonsinnskudd, beslutter overføringer av ansatte mellom ulike fagskoler/videregående skoler og som følger opp personalkonflikter mv. Hordaland fagskulestyre er, etter det vi forstår, involvert i ansettelsen av den faglige og administrative ledelsen ved Fagskolane i Hordaland, men er ut over dette ikke involvert i personalmessige spørsmål.

5 FORDELING AV OPPGAVER OG KOMPETANSE ETTER FAGSKOLELOVEN

5.1 Innledning

Fagskoleloven med tilhørende forskrifter stiller en rekke krav til organiseringen og ledelsen av fylkeskommunale fagskoler, herunder at fagskolene skal ha et styre som "øverste ansvarlige styringsorgan", jf. fagskoleloven § 3 første ledd. Kravet til styret innebærer enkelte organisatoriske utfordringer, og vi oppfatter at det foreligger et visst spenningsforhold mellom styret på den ene siden og eier (Fylkestinget med underliggende organ) på den andre siden, se nedenfor.

Organene som er involvert i organiseringen og ledelsen av fagskolene, må ha kompetanse til dette. For fagskolene kan slik kompetanse utledes av (i) lov/forskrift, (ii) eierposisjon, og (iii) delegasjon fra et organ som er gitt kompetanse i medhold av lov/forskrift eller eierposisjon. Ved delegasjon viderefører et organ sin myndighet til et annet organ. Delegasjon kan skje i forbindelse med utførelsen av én spesifikk oppgave eller det kan være tale om en mer generell overføring av myndighet. Det er viktig å merke seg at det delegerende organet har instruksjonsmyndighet over organet som tildeles myndighet, samt at det delegerende organet fortsatt vil ha ansvaret for at oppgavene utføres.

5.2 Eier

5.2.1 Oppgaver og kompetanse etter fagskoleloven

Eier er ansvarlig for å utpeke et styre for fagskolen, jf. fagskoleloven § 3. Eier har videre naturligvis et ansvar for å finansiere driften av fagskolen, samt fastsette vedtekter for styret. Ut over dette ilegger fagskoleloven ingen oppgaver eller kompetanse til eier. I forarbeidene til fagskoleloven uttales det følgende om eiers oppgaver og kompetanse:

"Fylkestinget er formell eier, men den reelle styringsretten ligger i styret for fagskolen. Fylkeskommunens rolle og påvirkningsmulighet som skoleeier blir tydelig i de tilfeller nytt styre skal opprettes. Det kan her trekkes en parallell til generalforsamlinger i aksjeselskap, som velger oppnevnt styre i selskapet. Det valgte styret får derved de oppgaver og det ansvar som følger av lov og forskrift

Enkelte av organisasjonene mener styrer kan føre til uklare arbeidsgiverforhold. Departementet vil understreke at arbeidsgiver vil være den samme uavhengig av om fagskolen har et styre. [...]”³

Eier (Fylkestinget) kan, innenfor lovens rammer, påvirke driften av Fagskolane i Hordaland på tre måter⁴:

- 1) Valg av styremedlemmer og eventuelt avsetting av styret
- 2) Finansiering med tilhørende tildelingsbrev
- 3) Fastsettelse av vedtekter for styret

Ut over dette er det fagskolestyret (nedenfor) som tar alle avgjørelser angående fagskolevirksomheten, jf. NOKUTs Veileder til tilbydere av fagskoleutdanning av 12. desember 2013 side 5. Eier (Fylkestinget) har med andre ord en begrenset styringsrett og har som den klare hovedregel ikke adgang til å involvere seg i den daglige driften av fagskolen.

Eiers (Fylkestinget) oppgaver/kompetanse som eier følger direkte av loven. Oppgaver/kompetanse etter delegasjon er følgelig ikke aktuelt.

5.2.2 Vurdering og forslag til tiltak

Fylkestingets kompetanse og oppgaver i HFK synes både formelt og reelt å være i tråd med fagskoleloven.

For ordens skyld understreker vi likevel at Fylkestinget (samt eventuelle underordnede organ som har fått tildelert myndighet fra Fylkestinget) ikke har adgang til å instruere styret når det gjelder utføringen av oppgaver som fagskoleloven har tillagt "styret" eller "tilbyder", samt at Fylkestinget heller så vidt mulig ikke bør involvere seg i den daglige driften.

5.3 Styrets oppgaver og kompetanse

5.3.1 Oppgaver og kompetanse etter fagskoleloven

Det følger av fagskoleloven § 3 første ledd at alle fagskoler skal ha et styre. Bakgrunnen for dette er at det er "viktig å kunne identifisere et organ som er ansvarlig for fagskoleopplæringen", jf. Ot. prp. nr. 39 (2006-2007) side 23. Det er styret som regnes som "tilbyder" i henhold til fagskoleloven og som er ansvarlig overfor NOKUT, jf. NOKUTs Veiledning til tilbydere av fagskoleutdanning av 12. desember 2013 side 4. Fagskoleloven stiller konkrete krav til sammensetningen av styret, se fagskoleloven § 3.

Vi understreker at styrevervet er personlig, og at utilfredsstillende ivaretagelse av styreoppgavene i verste fall kan lede til personlig ansvar.

I praksis er det akseptert at ett styre kan være ansvarlig for flere fagskoler, jf. NOKUTs Veiledning til tilbydere av fagskoleutdanning av 12. desember 2013 side 4.

Styret skal være fagskolens øverste "ansvarlige styringsorgan", jf. fagskoleloven § 3 første ledd. Fagskolens styre vil, på lik linje med styret i eksempelvis et aksjeselskap, ha (i) forvaltningsansvar og (ii) tilsynsansvar for virksomheten. Forvaltningsansvaret innebærer at styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, herunder at det vedtas årsplan og budsjett.

³ Ot. prp. nr. 39 (2006-2007) side 23.

⁴ Fremstillingen bygger på NOKUTs Veileder til tilbydere av fagskoleutdanning side 5.

Tilsynsansvaret innebærer at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten for øvrig. I tillegg til de nevnte generelle styreoppgavene, pålegger fagskoleloven styret en rekke konkrete oppgaver⁵:

- Styret er ansvarlig for at opplysningene som blir gitt til NOKUT og utdanningsøkende er korrekte og fullstendige (fagskoleloven § 3 annet ledd siste punktum).
- Styret har det overordnede ansvaret for studieplanen og gjennomføringen av utdanningen i henhold til planen. Styret har også ansvar for kvalitetssikring av utdanningen (fagskoleloven § 3 annet ledd første punktum).
- Styret ansetter den administrative og faglige ledelsen (fagskoleloven § 3 tredje ledd).
- Styret har det overordnede ansvaret for studentenes læringsmiljø, herunder det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet (fagskoleloven § 3 annet ledd første punktum, jf. § 4a og fagskoletilsynsforskriften § 3-7).
- Styret har ansvar for selv å behandle klager eller for å oppnevne en særskilt klagenemnd (fagskoleloven § 7 tredje ledd).
- Styret har ansvar for at alle vilkår for eventuelle statlige tilskudd overholdes og at virksomheten for øvrig drives i samsvar med gjeldende lover og regler (fagskoleloven § 3 annet ledd første punktum).

I tillegg har styret ansvar for at fagskolene ivaretar sine oppgaver etter fagskoleloven, for eksempel i § 4 og § 4a. Styret skal enten ta ansvar for oppgavene selv, eller delegere dem til administrasjonen. Dersom oppgavene delegeres til administrasjonen skal dette, i følge NOKUT, gjøres gjennom et fullmaktsdokument eller et styrevedtak, jf. NOKUTs Veileder til tilbydere av fagskoleutdanning side 12. De oppgavene det vises til er:

- Å gi nødvendig informasjon og veiledning til søkere og studenter og sørge for at informasjonen er korrekt og fullstendig (fagskoleloven § 3 annet ledd).
- Fastsette krav til lærer- og instruktørkompetanse (fagskoletilsynsforskriften § 3-5).
- Legge til rette for opprettelse av studentorgan for å ivareta studentenes interesser og samarbeid med ledelsen (fagskoletilsynsforskriften § 4-4 første ledd bokstav f).
- Sikre at styret og ledelsen samarbeider med studentorganet (fagskoleloven § 4a).
- Legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov (fagskoleloven § 4a tredje ledd).

Styret er tildelt oppgaver/kompetanse direkte gjennom fagskoleloven, og oppgaver/kompetanse etter delegasjon er følgelig ikke aktuelt.

5.3.2 Vurdering og forslag til tiltak

Hordaland fagskulestyres oppgaver og kompetanse synes formelt å være i samsvar med fagskoleloven. Uklarhetene som har oppstått trekker imidlertid klart i retning av at styrets uavhengighet i praksis ikke har vært lagt til grunn fullt ut internt i fylkeskommunen.

⁵ Fremstillingen bygger på NOKUTs Veileder til tilbydere av fagskoleutdanning side 9-12.

For ordens skyld understreker vi derfor at eier (Fylkestinget og eventuelle underordnede organ som Fylkestinget gir myndighet via delegasjon) har en svært begrenset styringsrett, jf. punkt 5.2 ovenfor. Dersom Fylkestinget ønsker å gi føringer hva gjelder Fagskolane i Hordalands prioriteringer - eksempelvis oppretting av nye studielinjer, bruk av et bestemt IT-system mv. - kan dette gis i form av et tildelingsbrev hvor det oppstilles vilkår for tildelingen av midler (finansiering). I forlengelsen av dette gjør vi oppmerksom på at Fylkesutvalget og OPHE ikke er gitt noen formell rolle når det gjelder Fagskolane i Hordaland, og at deres eventuelle involvering i saker vedrørende Fagskolane i Hordaland derfor er uhjemlet, se redegjørelsen i punkt 5.4.2 nedenfor.

Det er ikke hensiktsmessig at Hordaland fagskulestyre formelt er organisert som et utvalg under Fylkestinget. Dette kan gi inntrykk at av styret er en del av den ordinære fylkeskommunale forvaltningen og føre til uklarhet hva gjelder myndighet og kompetanse. Eollen som styremedlem i Hordaland fagskulestyre skiller seg markant fra rollen som ordinært utvalgsmedlem, og styreoppgavene skal forvaltes på lik linje med styreoppgavene i øvrige fylkeskommunale virksomheter, eksempelvis Bybanen AS.

Vi **anbefaler** derfor at HFK på sikt vurderer denne organiseringen, herunder hvorvidt det er hensiktsmessig at flertallet av styremedlemmene utpekes blant medlemmer fra OPHE.

5.4 Øvrige enheters oppgaver og kompetanse

5.4.1 Innledning

De administrative enhetene i fylkeskommunen er i utgangspunktet ikke gitt oppgaver eller kompetanse etter fagskoleloven. I den grad de administrative enhetene har oppgaver/kompetanse etter fagskoleloven beror dette på delegasjon fra styret (av oppgaver som fagskoleloven gir til styret/tilbyder) og delegasjon fra eier (av oppgaver som tilligger eier).

For god ordens skyld nevnes det at styret ikke kan delegere bort oppgaver eller kompetanse som fagskoleloven spesifikt legger til "styret". Dette vil eksempelvis gjelde kravet til at styret skal ansette den faglige og administrative ledelsen, jf. fagskoleloven § 3 tredje ledd. Styret må likevel kunne be administrasjonen på den enkelte skole og/eller Opplæringsavdelinga å forberede saken for styret så lenge det er styret som fatter den formelle avgjørelsen.

5.4.2 Fylkesutvalget og Opplærings- og helseutvalet (OPHE)

5.4.2.1 Delegasjon fra eier og styret

Fylkesutvalget og OPHE har, etter det vi kjenner til, ikke fått tildelegert oppgaver og/eller kompetanse fra eier (Fylkestinget) eller fagskulestyret. Disse utvalgene har ikke avgjørelsesmyndighet – eller i det hele tatt oppgaver – når det gjelder fagskulene.

5.4.2.2 Vurdering og forslag til tiltak

Fylkesutvalget og OPHE er ikke gitt noen formell rolle i forhold til styringen og organiseringen av Fagskolane i Hordaland. Fylkesutvalget og OPHEs eventuelle involvering i saker vedrørende Fagskolane i Hordaland er derfor uhjemlet. Vi **anbefaler** at dette presiseres overfor Fylkesutvalget og OPHE, eksempelvis i form av et notat, slik at det ikke oppstår misforståelser i praksis (se vedlagt utkast til notat).

Etter det opplyste utarbeider Fylkesutvalget og OPHE, i samarbeid med Opplæringsavdelinga og Fylkesrådmannen, utkast til bevilgningsbudsjett for Fagskolane i Hordaland etter retningslinjer fra Fylkestinget. Basert på dette vedtar Fylkestinget et rammebudsjett for Fagskolane i Hordaland. Styret vedtar deretter tilbudsstruktur for det påfølgende skoleåret, og budsjettet blir så justert. Vi ser ingen hindringer for at Fylkestinget også i fremtiden delegerer det forberedende

budsjettarbeidet til Fylkesutvalget/OPHE/Opplæringsavdelinga. Vi understreker imidlertid at det er viktig at budsjettene gir styret reelt handlingsrom.

5.4.3 Fylkesrådmannen

5.4.3.1 Delegasjon fra eier og styret

Fylkesrådmannen har ikke fått tildelt kompetanse (myndighet) fra eier (Fylkestinget). Rådmannen har imidlertid fått i oppgave å besørge sekretariat for Hordaland fagskulestyre, jf. Styrereglementet punkt 5. I praksis er sekretariatsfunksjonen lagt til Opplæringsavdelinga, og etter det vi forstår er Fylkesrådmannen i liten grad involvert i sekretariatsarbeidet, jf. punkt 4.4.2 ovenfor.

Fylkesrådmannen har ikke fått tildelt oppgaver og/eller kompetanse fra styret.

5.4.3.2 Vurdering og forslag til tiltak

Som redegjort for i punkt 4.4.2 ovenfor, har Fylkesrådmannen i dag en instruksjonsrett over Hordaland fagskulestyre, jf. Styrereglementet punkt 11. Fagskoleloven er tydelig på at fylkeskommunen som eier har svært begrenset styringsrett og at det er styret ved den enkelte fagskole som skal være det øverste ansvarlige styringsorganet. De administrative organene i HFK kan, i likhet med de politiske organene i HFK, ikke gis instruksjonsmyndighet over Hordaland fagskulestyre. Styrereglementet punkt 11 er mest sannsynlig ikke i samsvar med fagskoleloven.

Vi **anbefaler** derfor at instruksjonsmyndigheten i Retningslinjer for Hordaland fagskulestyre av 14. september 2011 punkt 11, fjernes.

Vi mener også at det er uhensiktsmessig, og en sannsynlig årsak til uklarhetene som har oppstått, at Fylkesrådmannen i henhold til Styrereglementet skal besørge sekretariat for styret. For å redusere risikoen for interne uklarheter og misforståelser **anbefaler** vi at Styrereglementet punkt 5 endres, og at sekretariatsfunksjonen i stedet ilegges direkte til Opplæringsavdelinga.

5.4.4 Opplæringsavdelinga

5.4.4.1 Delegasjon fra eier og styret

Opplæringsavdelinga har ikke fått tildelt oppgaver og/eller kompetanse fra eier (Fylkestinget). Avdelingen utfører i dag en rekke oppgaver på vegne av styret, uten at det foreligger en formell delegering av oppgaver/kompetanse fra styret til Opplæringsavdelinga. I praksis er imidlertid en del administrative funksjoner delegert, antagelig indirekte via fylkesrådmannen, se punkt 5.4.3 over.

5.4.4.2 Vurdering og forslag til tiltak

Vi **anbefaler** at Opplæringsavdelingens rolle formaliseres, eksempelvis ved at Styrereglementet punkt 5 endres (se redegjørelsen i punkt 5.4.3 nedenfor), samt at det ved styrevedtak foretas en formell delegering av oppgaver/kompetanse til Opplæringsavdelinga. Vi presiserer at styret fortsatt vil ha det formelle ansvaret for de oppgavene som delegeres.

Når Opplæringsavdelinga utfører oppgaver på vegne av styret, bør dette for ordens skyld kommuniseres utad, slik at man unngår fremtidige uklarheter og misforståelser. Dette kan eksempelvis gjøres ved at man inntar "etter fullmakt fra Hordaland fagskulestyre" i signaturfeltet.

5.4.5 Organisasjonsavdelinga v/Personalseksjonen

5.4.5.1 Delegasjon fra eier og styret

Som redegjort for i punkt 4.4.4 er personalet ved Fagskolane i Hordaland ansatt i HFK. Fylkestinget har etter det opplyste delegert kompetansen til å ivareta fylkeskommunens arbeidsgiveransvar til Personalseksjonen. Personalseksjonen har blant annet myndighet til å ansette personal ved Fagskolane i Hordaland, fastsette lønn, forflytte personal, si opp/avskjedige personal osv. Systemet er tilsvarende som for de videregående skoler. Personalseksjonen har, etter det vi kjenner til, ikke fått tildelegert oppgaver fra styret.

5.4.5.2 Vurdering og forslag til tiltak

Fagskoleloven synes å forutsette at styret skal ha arbeidsgiveransvar for personalet som arbeider ved fagskolen, jf. fagskoleloven § 3 tredje ledd (ansettelse av skolens faglige og administrative ledelse) og fagskoletilsynsforordningen § 3-5 (fastsettelse av krav til lærer- og instruktørkompetanse). Videre vil styret, som ansvarlig for undervisningstilbudet, kunne ha et legitimt behov for å beslutte hvem som skal arbeide på fagskolene, samt ha behov for å kunne instruere de ansatte. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvorvidt det er i tråd med fagskoleloven at personalet ved fagskolene er ansatt hos eier (HFK) i stedet for ved den enkelte fagskole.

Flere høringsinstanser gjorde Kunnskapsdepartementet oppmerksom på at kravet til at fylkeskommunale fagskoler skulle ledes av et styre, kunne medføre uklarhet knyttet til hvem som skulle ha arbeidsgiveransvar for personalet ved fagskolene. Til dette uttalte departementet at *“arbeidsgiver vil være den samme uavhengig av om fagskolen har et styre”*, jf. Ot. prp. 39 (2006-2007) side 24. Mest nærliggende må uttalelsen forstås dit hen at fylkeskommunen, etter departementets oppfatning, er arbeidsgiver for dem som arbeider ved fylkeskommunale fagskoler. Organiseringen er følgelig mest sannsynlig i tråd med fagskoleloven.

Det faktum at Personalseksjonen råder over personalressursene, mens det er Hordaland fagskulestyre som er ansvarlig for utdanningstilbudet ved fagskolen, medfører imidlertid praktiske utfordringer. Satt på spissen kan man si at styret er ansvarlig for utdanningskvaliteten uten formell rett til å beslutte hvem som skal undervise, hvilken linje den enkelte skal være ansvarlig for osv. Styret vil også være ansvarlig for arbeidsmiljøet, men ha begrenset mulighet til å håndtere personalkonflikter mv.

Vi har derfor vurdert hvorvidt det kan være hensiktsmessig å gjøre endringer i ansettelsesforholdene, eksempelvis ved at personalet ansettes ved den enkelte fagskole i stedet for i HFK. Etter vår oppfatning vil en slik ordning være lite gunstig. For HFK og Fagskolane i Hordaland vil en slik endring blant annet medføre at muligheten til å forflytte ansatte mellom de ulike fagskolene/de videregående skolene i fylket reduseres/faller bort. Arbeidsretten oppstiller videre en rekke begrensninger som medfører at dette vil være krevende å gjennomføre.

Vi har også vurdert hvorvidt Hordaland fagskulestyre kan gis en generell fullmakt til å opptre på vegne av arbeidsgiver (her HFK) i saker som gjelder ansatte på fagskolen, herunder fullmakt til å ansette, forflytte og si opp/avskjedige ansatte. Dette er imidlertid også en problematisk løsning, ettersom styret ikke er underlagt fylkeskommunens instruksjonsmyndighet.

Den praktisk beste løsningen vil derfor antageligvis være at HFK v/Personalseksjonen fortsetter å ha det formelle arbeidsgiveransvaret for personalet ved Fagskolane i Hordaland, men at arbeidsgiveransvaret utøves i samarbeid med styret og med rektor ved den enkelte fagskole. Vi foreslår følgende modell:

- 1) Personalseksjonen foretar *formell* ansettelse/oppsigelse/avskjed mv. for alle medarbeidere ved Fagskolane i Hordaland, etter innstilling fra Fagskolestyret/rektor ved den enkelte skole, jf. punkt 2 og 3 nedenfor.
- 2) Fagskolestyret fremmer innstilling (ansettelse/forflytning mv.) overfor Personalseksjonen for alle medarbeidere som må anses å utgjøre en del av den administrative og faglige ledelsen på den enkelte fagskole etter fagskoleloven § 3 tredje ledd. Personalseksjonen fatter deretter den *formelle* avgjørelsen, jf. punkt 1 ovenfor. Den administrative og faglige ledelsen rapporterer løpende til styret.
- 3) Fagskolestyret delegerer myndighet til å fremme innstilling (ansettelse/forflytning mv.) overfor Personalseksjonen for alle ansatte ved den enkelte fagskole som ikke er å anse som en del av den faglig- eller administrativ ledelsen, til rektor ved den enkelte fagskole. Fagskolestyret skal motta kopi av rektors innstilling, og for øvrig holdes orientert om prosessen. Rektor ved den enkelte skole har ansvar for den personalmessige oppfølgingen av de ansatte ved fagskolen, med bistand fra Personalseksjonen.
