Meeting Book: Vest-Agder kontrollutvalg (03.06.2019)

Vest-Agder kontrollutvalg

Date: 2019-06-03T12:00:00

Location: Fylkeshuset, Ny-Hellesund

Note:

Det kalles med dette inn til møte i Vest-Agder kontrollutvalg 03.06.2019 kl. 12.00.

Møtet vil finne sted på fylkeshuset i Kristiansand, møterom Ny-Hellesund.

Forfall bes meldes til sekretariatet på sander.haga.ask@temark.no eller på tlf: 99 35 85 99.

Vara møter kun etter særskilt innkalling.

Saksliste

Møteinnkalling

5/19 Godkjenning av møteinnkalling 03.06.2019 3

Møteprotokoll

5/19 Godkjenning av protokoll fra møtet 08.04.2019 4

Saker til behandling

22/19 Oppfølging av selskapskontrollen i Agder Kollektivtrafikk AS 17

23/19 Revisjonsrapport - Vurdering av forsvarlig saksbehandling - Hidra Landfast 90

24/19 Oppfølging av forvaltningsrevisjonen Måloppnåelse tannhelse 122

25/19 Orientering om 1. tertialrapport 2019 Vest-Agder fylkeskommune 196

26/19 Valg av revisor for Agder fylkeskommune - innstilling til fellesnemnda 212

27/19 Orientering fra revisor 03.06.2019 260

28/19 Referatsaker 03.06.2019 261

29/19 Eventuelt 03.06.2019 299

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00138-30
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Godkjenning av møteinnkalling 03.06.2019

Forslag fra sekretariatet:

Møteinnkallingen godkjennes.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00138-31
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Godkjenning av protokoll fra møtet 08.04.2019

Forslag fra sekretariatet:

Protokollen fra møtet 08.04.2019 godkjennes.

Vedlegg:

- Protokoll Vest-Agder kontrollutvalg 08.04.2019

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Møteprotokoll

Vest-Agder kontrollutvalg

Dato:	08.04.2019 kl. 9:00
Sted:	Ny-Hellesund
Arkivsak:	19/00138
Til stede:	Vidar Kleppe (leder), Lars Jørgen Hauge, Terje Imeland
Møtende varamedlemmer:	
Forfall:	Sølvi Gjerdahl Thomassen, Bente Birkeland, Hans Petter Horve (vara for Thommassen)
Andre:	Revisjonssjef Tor Ole Holbek Ass. Revisjonssjef Monica Harsvik Smith-Tønnessen Rådgiver Temark Sander Haga Ask Elev- og lærlingsombud Kristoffer Niemi Olsen sak 17/18 Mobbombud Einar Bue sak 17/18 Fagleder budsjett Inge Hurv sak 16/19 Fagleder regnskap Torstein Fredly sak 16/19 Arly Hauge sak 18/19 Rådgiver Temark Alexander Etsy Jensen sak 19/19
Protokollfører:	Sander Haga Ask/Alexander Etsy Jensen (sak 19/19)

Sakskart			Side
		Møteinnkalling	
4/19	19/00138-21	Godkjenning av møteinnkalling 08.04.2019	3
		Møteprotokoll	
3/19	19/00138-22	Godkjenning av protokoll fra møtet 25.02.2019	4

4/19	19/00138-23	Godkjenning av protokoll fra møtet 26.02.2019	5

Saker til behandling

16/19	19/03951-1	Årsregnskap Vest-Agder fylkeskommune 2018	6
17/19	19/04479-1	Årsrapport 2018 elev- og lærlingombudet og mobbeombudet	8
18/19	17/07213-20	Rapport fra forvaltningsrevisjonen i Vigo IKS	9
19/19	19/00152-3	Orientering fra revisor 08.04.2019	10
20/19	19/00153-5	Referatsaker 08.04.2019	11
21/19	19/00151-6	Eventuelt 08.04.2019	12

Kristiansand, 08.04.2019

Vidar Kleppe
Kontrollutvalgsleder

Sander Haga Ask
Sekretær

Møteinnkalling

4/19 Godkjenning av møteinnkalling 08.04.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	4/19

Forslag fra sekretariatet:

Møteinnkallingen godkjennes.

Møtebehandling

Votering

Vedtak
Møteinnkallingen godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Møteprotokoll

3/19 Godkjenning av protokoll fra møtet 25.02.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	3/19

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møtet 25.02.2019 godkjennes.

Møtebehandling

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Protokoll fra møtet 25.02.2019 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

4/19 Godkjenning av protokoll fra møtet 26.02.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	4/19

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møtet 26.02.2019 godkjennes.

Møtebehandling

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Protokoll fra møtet 26.02.2019 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Saker til behandling

16/19 Årsregnskap Vest-Agder fylkeskommune 2018

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	16/19

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalgets uttalelse til Vest-Agder fylkeskommunes årsregnskap for 2018:

Kontrollutvalget har behandlet årsregnskapet for 2018. Sammen med årsregnskapet forelå fylkesrådmannens årsberetning. Agder kommunerevisjon IKS har avlagt revisjonsberetning for 2018.

Årsregnskapet viser kr 2 129 123 000 til fordeling drift. Det viser et regnskapsmessig mindreforbruk på kr 110 443 000 og et netto driftsresultat på kr 139 696 531.

Kontrollutvalget viser til revisjonsberetningen som konkluderer med at regnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift og gir et uttrykk for fylkeskommunens økonomiske stilling per 31.12.2018 og for at resultatet i regnskapsåret er i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Kopi sendes fylkesutvalget.

Møtebehandling
Fagleder budsjett Inge Hurv og fagleder regnskap Torstein Fredly orienterte om årsregnskap 2018 for Vest-Agder fylkeskommune og svarte på spørsmål fra kontrollutvalget.

Ass. Revisjonssjef Monica Harsvik Smith-Tønnessen orienterte om revideringen av regnskapet og avlagt revisjonsberetning.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Kontrollutvalgets uttalelse til Vest-Agder fylkeskommunes årsregnskap for 2018:

Kontrollutvalget har behandlet årsregnskapet for 2018. Sammen med årsregnskapet forelå fylkesrådmannens årsberetning. Agder kommunerevisjon IKS har avlagt revisjonsberetning for 2018.

Årsregnskapet viser kr 2 129 123 000 til fordeling drift. Det viser et regnskapsmessig mindreforbruk på kr 110 443 000 og et netto driftsresultat på kr 139 696 531.

Kontrollutvalget viser til revisjonsberetningen som konkluderer med at regnskapet er avlagt i samsvar med lov og forskrift og gir et uttrykk for fylkeskommunens økonomiske stilling per 31.12.2018 og for at resultatet i regnskapsåret er i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.

Kopi sendes fylkesutvalget.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

17/19 Årsrapport 2018 elev- og lærlingombudet og mobbeombudet

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	17/19

Forslag fra sekretariatet:

Årsrapportene for 2018 tas til orientering.

Møtebehandling
Elev- og lærlingsombud Kristoffer Niemi Olsen og mobbombud Einar Bue presenterte årsrapporten for elev- og lærlingsombudet og mobbombudet. De svarte på spørsmål fra kontrollutvalget.

Tilleggsforslag til vedtak fremsatt i møtet:
Kontrollutvalget oversender følgende vedtak til fylkestinget:

Kontrollutvalget er sterkt bekymret for at lærlinger og elever i Vest-Agder ikke har et forsvarlig varslingssystem. Kontrollutvalget ber derfor om at det snarest må komme på plass et forsvarlig og lett tilgjengelig varslingssystem for lærlinger og elever i Vest-Agder. Det må også etableres en «Mobbeknapp» for varsling av kritikkverdige forhold.

Kontrollutvalget ber om å få en tilbakemelding innen 30.06.19 om oppfølgingen av vedtaket.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak med tilleggsforslag fremsatt i møtet.

Vedtak
Årsrapportene for 2018 tas til orientering.

Kontrollutvalget oversender følgende vedtak til fylkestinget:

Kontrollutvalget er sterkt bekymret for at lærlinger og elever i Vest-Agder ikke har et forsvarlig varslingssystem. Kontrollutvalget ber derfor om at det snarest må komme på plass et forsvarlig og lett tilgjengelig varslingssystem for lærlinger og elever i Vest-Agder. Det må også etableres en «Mobbeknapp» for varsling av kritikkverdige forhold.

Kontrollutvalget ber om å få oversendt en tilbakemelding innen 30.06.19 om oppfølgingen av vedtaket.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

18/19 Rapport fra forvaltningsrevisjonen i Vigo IKS

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	18/19

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar rapporten og innstiller følgende til fylkestinget:

1. Fylkestinget ber eierrepresentanten påse at selskapet ved styret:
    a. Synliggjør risiko ved anskaffelser i selskapets strategier og rutiner
    b. Fortsetter arbeidet med implementering av system for internkontroll og at håndtering av personopplysninger er i tråd med gjeldende lov og forskrift
2. Fylkestinget ber eierrepresentanten i representantskapet til Vigo IKS å fremme forslag innen utgangen av 2020 om:
    a. Å evaluere styrets behov for å sikre eiernes målsetninger med selskapet oppnås, herunder også om styret har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse for å møte fremtidige utfordringer
    b. At styret i Vigo IKS evaluerer behovet for etablering av et permanent og internt større fagmiljø

Fylkestinget tar rapporten for øvrig til orientering.

Møtebehandling
Styreleder Vigo IKS Arly Hauge orienterte om Vigo IKS og svarte på de spørsmål som var blitt oversendt på forhånd samt spørsmål som fremkom i møtet. Svarene blir oversendt sekretariatet og vedlegges sakspapirene til fylkestinget.

Revisjonssjef Tor Ole Holbek i Agder Kommunerevisjon IKS kommenterte rapporten fra Revisjon Midt-Norge SA og forhold som var påpekt i rapporten.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Kontrollutvalget tar rapporten og innstiller følgende til fylkestinget:

1. Fylkestinget ber eierrepresentanten påse at selskapet ved styret:
    a. Synliggjør risiko ved anskaffelser i selskapets strategier og rutiner
    b. Fortsetter arbeidet med implementering av system for internkontroll og at håndtering av personopplysninger er i tråd med gjeldende lov og forskrift
2. Fylkestinget ber eierrepresentanten i representantskapet til Vigo IKS å fremme forslag innen utgangen av 2020 om:
    a. Å evaluere styrets behov for å sikre eiernes målsetninger med selskapet oppnås, herunder også om styret har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse for å møte fremtidige utfordringer
    b. At styret i Vigo IKS evaluerer behovet for etablering av et permanent og internt større fagmiljø

Fylkestinget tar rapporten for øvrig til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

19/19 Orientering fra revisor 08.04.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	19/19

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Møtebehandling

Det ble orientert om følgende i møtet:

1. Revisjonsrapporten om Hidra Landfast er ferdigstilt om kommer til behandling i neste møte.
2. Revisjonssjef Tor Ole Holbek orienterte om møtet med rektorene på de videregående skolene i fylkeskommunen.
3. Ass. Revisjonssjef Monica Harsvik Smith-Tønnessen orienterte om løpende arbeid innen regnskapsrevisjon etter at årsregnskapet er ferdig revidert.
4. Revisjonssjef Tor Ole Holbek orienterte om prosessen knyttet til revisjonsordning for Nye Agder fylkeskommune.
   Sander Haga Ask fratrådte som møtesekretær under orienteringen jfr. Fvl. § 6 andre ledd.
   Alexander Etsy Jensen trådte inn som møtesekretær under orienteringen.

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

20/19 Referatsaker 08.04.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	20/19

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Møtebehandling

- Påminnelse vårkonferansen 26.04.19 til Temark
  Vidar Kleppe møter fra kontrollutvalget.
- FKT sin fagkonferanse i Kristiansand 4-5. juni
  Vidar Kleppe, Sølvi Gjerdahl Thommassen og Lars Jørgen Hauge møter fra kontrollutvalget
- Neste møte blir 28. mai kl. 12.00 med påfølgende middag på Sjøhuset.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

21/19 Eventuelt 08.04.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	08.04.2019	21/19

Møtebehandling
Ingen saker.

Votering

Vedtak

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/00786-22
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Oppfølging av selskapskontrollen i Agder Kollektivtrafikk AS

Forslag fra sekretariatet:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune behandlet i møte 12.02.18 sak 2/18 en selskapskontrollrapport av AKT i sammen med Aust-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune. Revisjonsrapporten for selskapskontrollen i Agder kollektivtrafikk AS hadde problemstillingene:

- Har eierne etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
- Fører eierne kontroll med sine eierinteresser?
- Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
- Utøves eiernes eierinteresser i samsvar med kommunestyrets og fylkestingenes vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

På grunnlag av de vurderinger revisjonen gjorde i forbindelse med selskapskontrollen av AKT kom revisjonen med følgende anbefalinger:

<u>Anbefalinger til eierne</u>

- Eierne bør vurdere å opprette felles valgkomite.
- Eierne bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styre-medlemmer.
- Ved sammenslåing av Vest- og Aust-Agder fylkeskommune og opprettelsen av nye Kristiansand kommune bør eierne vurdere organiseringen av virksomheten, herunder om det fortsatt er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap.

<u>Anbefalinger til virksomheten</u>

- Styret bør ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse vurdere behovet for egenkapital.
- Styret bør i fremtiden ha aktiv fokus på å utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen i AKTs virksomhet.
- Styret bør oppdatere instruks for daglig leder som inkluderer prokura
- Styret bør, i samsvar med kommuneloven § 80, varsle kontrollutvalgene og valgte revisorer i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling.

Det gikk frem av rådmennenes høringssvar at de sluttet seg til revisjonens anbefalinger i rapporten. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i saken:

«Kontrollutvalget tar rapport fra selskapskontroll i Agder Kollektivtrafikk AS til orientering, og oversender rapporten til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

Fylkestinget tar rapport om selskapskontroll i Agder Kollektivtrafikk AS til orientering, og slutter seg til rapportens anbefalinger til eierne og virksomheten.

Rapporten oversendes styret for videre oppfølging av anbefalingene til virksomheten.

Fylkestinget ber om at det gis en tilbakemelding på oppfølgingen av rapporten til kontrollutvalgene i første møte etter sommeren.».

Fylkestinget vedtok enstemmig kontrollutvalgets innstilling i saken. Tilnærmet likelydende vedtak ble fattet i de øvrige kontrollutvalgene for eierne med påfølgende enstemmige vedtak i fylkesting og bystyre.

I tråd med vedtaket skal rapporten følges opp av de respektive kontrollutvalgene. Fylkesrådmannen og administrerende direktør i Agder Kollektivtrafikk AS ble bedt om å gi en tilbakemelding på oppfølgingen av rapporten til kontrollutvalget i møtet til Vest-Agder kontrollutvalg 03.12.2018.

Av rapportens anbefalinger er det fire som følges opp av Agder Kollektivtrafikk AS og tre følges opp av eierne som er fylkeskommunene og Kristiansand kommune. Under har sekretariatet oppsummert tilbakemeldingen som ble gitt til kontrollutvalget i møtet 03.12.2018.

Anbefalinger til eierne:

1. Eierne bør vurdere å opprette felles valgkomite.

   Administrasjonen skrev i sin tilbakemelding at begge fylkeskommunene holder på med en felles gjennomgang av selskapene de eier. De vil ta med seg anbefalingene om å opprette en felles valgkomite for selskapets styre i forbindelse med utarbeidelse av ny eierstrategi for selskapet i den nye fylkeskommunen.

2. Eierne bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styre-medlemmer.

   Fylkeskommunen vil følge opp anbefalingen om at man bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styremedlemmer i forbindelse med utarbeidelsen av den nye eierstrategien.

3. Ved sammenslåing av Vest- og Aust-Agder fylkeskommune og opprettelsen av nye Kristiansand kommune bør eierne vurdere organiseringen av virksomheten, herunder om det fortsatt er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap

   I tilbakemeldingen fremgår det at de to fylkeskommunene vil vurdere organiseringen av virksomheten og om det fortsatt er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap. Dette ble ansett som en beslutning som krever grundig analyse og som kan utstå til etter 01.01.2020.

Anbefalinger til virksomheten

4. Styret bør ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse vurdere behovet for egenkapital.

Selskapet har siden Skatt Sør-saken ble avklart juni 2018 arbeidet på flere nivåer for å fastsette riktig nivå for egenkapitalen i AKT. Styret i AKT har behandlet saken i møte 18.06.2018, og saken blir endelig behandlet i styremøte 06.12.2018. I tilbakemeldingen fra AKT skrev administrerende direktør at i vurderingene rundt risiko- og sårbarhet har blant annet forhold som markedsrisiko, motpartsrisiko og finansiell risiko blitt vektlagt.

Det var for selskapet særlig Skatt Sør-saken og usikkerheten rundt korte belønningsavtaler med staten som har utgjordt en betydelig risiko de siste årene. Skatt Sør-saken er avsluttet med forlik juni 2018 og eksisterende belønningsavtaler varer til og med 2019. For 2019 utgjør overføringene til drift av kollektivtilbudet i Kristiansandsområdet kr. 73 mill. Ved en bortfall av belønningsmidler vil selskapet kunne foreta en forsvarlig nedtrapping og omstilling av kollektivtilbud over en periode på 2-3 år ved å benytte egenkapitalen.

5. Styret bør i fremtiden ha aktivt fokus på å utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen i AKTs virksomhet.

   I tilbakemeldingen til kontrollutvalget skrev AKT at effektivitet handler om å gjøre de rette tingene, i denne sammenheng utvikle tilbudet i tråd med markedsbehovene. AKT vil fortløpende måle kollektivtrafikkens markedsandel, og prioritere arbeidet med enda mer detaljert markedsanalyser fremover for å sikre at rutetilbudet møter behovene.

   Frem til årsskiftet 2018/19 skulle det etableres et heldekkende nett av målesystemer i samtlige busser som kjører på oppdrag for AKT. Dette nye systemet vil gi høyere presisjon på måling av kapasitetsutnyttelse og reel etterspørsel etter kollektivtilbud. Det nye systemet vil kunne gi innsikt i:
   1. Påstigende pr. avgang samt hvor disse går av bussen
   2. Antall passasjerer pr rutekilometer pr linje.
   3. Antall passasjerer pr rutekilometerer i geografiske områder
   4. Miljøkostnader og –effekter pr avgang.

6. Styret bør oppdatere instruks for daglig leder som inkluderer prokura

   Av tilbakemeldingen fremgikk det at daglig leder fikk prokura for virksomheten 18.10.16 og at instruksen foreløpig ikke var oppdatert utover dette.

7. Styret bør, i samsvar med kommuneloven § 80, varsle kontrollutvalgene og valgte revisorer i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling.

   Ny rutiner for informasjon om generalforsamling iverksettes fra og med generalforsamlingen for 2019.

Kontrollutvalget i fylkeskommunene og Kristiansand kommune fattet likelydende vedtak:

«*Kontrollutvalget tar tilbakemeldingene til foreløpig orientering og forutsetter at rapportens anbefalinger følges videre opp i forbindelse etableringen av den nye fylkeskommunen og arbeidet med den nye fylkeskommunens eierstrategi. Kontrollutvalget ønsker en tilbakemelding våren 2020 om oppfølgingen av anbefaling nr. 3.*

Kontrollutvalget ønsker en ny orientering fra AKT innen 10. mai 2019 om oppfølgingen av anbefaling 4,5 og 6 i rapporten.»

Vedtaket innebærer en todelt oppfølging for kontrollutvalget hvor AKT vil avgi en tilbakemelding til møtet 28.05.2019 om hvordan rapporten blir fulgt opp, mens fylkeskommunen sin tilbakemelding vil gitt våren 2020 til kontrollutvalget.

Saksopplysninger:

I tråd med vedtaket vil AKT orientere og gi en presentasjon i møtet om hvordan rapportens anbefalinger er blitt fulgt opp og svare på eventuelle spørsmål fra kontrollutvalget.

Vurdering fra sekretariatet:

I påvente av AKT sin orientering har ikke sekretariatet kommet med et forslag til vedtak i saken. Sekretariatet vil kunne være behjelpelig med å utforme et vedtak i møtet.

Vedlegg:

- Rapport selskapskontroll Agder Kollektivtrafikk AS
- Tilbakemelding fra AKT på oppfølgingen av rapporten til møtet 05.12.2018

agder kollektivtrafikk as
Saksbehandler: Siv E. Wiken

Vår dato 20.11.2018
Deres dato

Vår referanse 18/00020-4 : 037, N00
Deres referanse

Agder og Telemark Kontrollutvalgssekretariat IKS

Tilbakemelding fra AKT på selskapskontroll av virksomheten

I februar 2018 overleverte Agder kommunerevisjon IKS rapporten fra selskapskontrollen. Denne ble formelt overlevert til eierne av AKT, Kristiansand kommune, Vest- og Aust-Agder fylkeskommuner. Administrasjonen har samarbeidet med kommunerevisjonen i deres arbeid med selskapskontrollen av AKT.

Rapporten ble også forelagt selskapet til uttalelse før sluttføring. Selskapets høringssvar foreligger på siste side i rapporten fra kommunerevisjonen (s.66).

12.november 2018 fikk selskapet, ved daglig leder, henvendelse fra Agder og Telemark Kontrollutvalgssekretariat IKS der det blir bedt om å gi tilbakemelding på følgende punkter:

1. Styret bør ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse vurdere behovet for egenkapital.
2. Styret bør i fremtiden ha aktivt fokus på å utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelse i AKTs virksomhet.
3. Styret bør oppdatere instruks for daglig leder som inkluderer prokura.
4. Styret bør, i samsvar med kommuneloven §80, varsle kontrollutvalgene og valgte revisorer i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling.

1. Styret bør ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse vurdere behovet for egenkapital.
Administrasjonen og styret i selskapet har, siden Skatt Sør-saken ble endelig avklar 28.juni 2018, arbeidet på flere nivåer med å fastsette riktig nivå for egenkapitalen i AKT. Økonomisjefene i fylkeskommunene har også deltatt i denne dialogen.

Styret i AKT har behandlet saken i møte 18.oktober 2018, og saken skal endelig behandles i styremøte 6.desember 2018.

I vurderingene rundt risiko- og sårbarhet har ulike forhold blitt vektlagt, som bl.a.:

- Markedsrisiko, f eks knyttet til billettinntekter, kjøp av transporttjenester og statlig finansiering gjennom belønningsavtaler /byvekstavtaler.
- Motpartsrisiko, f eks mislighold av leverandørens kontraktsforpliktelser og investeringer.
- Finansiell risiko, f eks ekstern finansiering, eiere, kontraktsregulering og likviditet.

Det er særlig to forhold som de siste årene har utgjort en betydelig risiko for AKT. Skatt Sør-saken, der det ble varslet et krav om etterbetaling av kr 104 mill, samt usikkerheten

rundt korte belønningsavtaler med staten. Det første forholdet ble endelig avklart gjennom et forlik 28.juni 2018. Eksisterende belønningsavtale med staten er på 3 år, fra 2016 til og med 2019. For 2019 utgjør overføringene til drift av kollektivtilbudet i Kristiansandsområdet kr 73 mill. Ved et eventuelt bortfall av belønningsmidler vil selskapet kunne foreta en forsvarlig nedtrapping og omstilling av kollektivtilbudet over en periode på 2-3 år ved å benytte egenkapitalen.

Det er også foretatt en kartlegging av nivået på egenkapitalen i tilsvarende virksomheter i andre deler av landet for å gi et grunnlag for sammenligning.

2. Styret bør i fremtiden ha aktivt fokus på å utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelse i AKTs virksomhet.
Effektivitet handler om å gjøre de rette tingene, i denne sammenheng utvikle tilbudet i tråd med markedsbehovene. AKT vil fortløpende måle kollektivtrafikkens markedsandel, og prioritere arbeidet med enda mer detaljert markedsanalyser framover for å sikre at rutetilbudet møter behovene. Utgangspunktet for ressursforbruk og kapasitetsutnyttelse er i tettbefolkede områder en markedsbasert tilbudsutvikling, der ressursene bør benyttes optimalt for å stimulere til flest mulig passasjerer.

Frem til årsskiftet 2018/19 etableres det nå et heldekkende nett av målesystemer i samtlige busser som kjører på oppdrag for AKT. Dette systemet, automatisk passasjertelling (APC), vil gi høyere presisjon på måling av kapasitetsutnyttelse og reell etterspørsel etter kollektivtilbudet.

Investeringen i nye målesystemer vil bli benyttet som beslutningsgrunnlag for endringer av linjer og frekvens. Det er viktig å være klar over at AKT har ulike samfunnsoppdrag. Noen rutetilbud har karakter av å være sosialt tilbud og skal gi mobilitet til kundegrupper med få andre alternativer. Skoletransporten er en lovpålagt oppgave. Denne vil følgelig være skjermet fra endringene.

Det nye systemet vil gi AKT (og dets eiere) bedre innsikt i følgende (eksempler):

1. Påstigende pr avgang samt hvor disse går av bussen.
2. Antall passasjerer pr rutekilometer pr linje.
3. Antall passasjerer pr rutekilometer i geografiske områder.
4. Miljøkostnader og -effekter pr avgang.

3. Styret bør oppdatere instruks for daglig leder som inkluderer prokura.
Daglig leder fikk prokura for virksomheten 18.10.16. Instruksen er foreløpig ikke oppdatert utover dette.

4.Styret bør, i samsvar med kommuneloven §80, varsle kontrollutvalgene og valgte revisorer i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling..
Nye rutiner for informasjon om generalforsamling iverksettes fra og med generalforsamlingen 2019.

Med vennlig hilsen

Siv E. Wiken
Adm.dir.

SELSKAPSKONTROLL I AGDER KOLLEKTIVTRAFIKK AS

RAPPORT TIL KONTROLLUTVALGENE I KRISTIANSAND KOMMUNE, VEST-AGDER FYLKESKOMMUNE OG AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE

FEBRUAR

2018

Agder Kommunerevisjon IKS
Postadr.: Postboks 417 Lund, 4604 Kristiansand
Hovedktr. Tollbodgata 37
Org.nr. 987 183 918

E-post: post@agderkomrev.no
Hjemmeside: www.agderkomrev.no
Telefon Kr.sand: 38 07 27 00
Telefon Evje: 977 60 455

Avd. Setesdal
Kasernevegen 19
4735 Evje

Agder Kommunerevisjon IKS

Forord

Selskapskontrollen i Agder Kollektivtrafikk AS (AKT) er utarbeidet av Agder Kommunerevisjon IKS på oppdrag fra kontrollutvalgene i Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune.

Selskapskontroll av AKT inngår i de tre eiernes - Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommunes planer for selskapskontroll for perioden 2016 – 2019.

I selskapskontrollen har revisjonen foretatt en vurdering av om eierstyringen i de tre eierkommunene er i samsvar med gjeldende regelverk og eiernes strategier, og om virksomheten utøves i samsvar med eiernes forventninger. Selskapskontrollen bygger på informasjon som er innhentet gjennom dokumentanalyse og samtaler med representanter for eierne og selskapet.

Nils Kristian Aarsland har vært med i arbeidet med rapporten. Revisjonssjef Tor Ole Holbek har vært oppdragsansvarlig.

Revisjonen ønsker å rette en takk til eierne og til selskapet ved styreleder og daglig leder, for godt samarbeid i gjennomføringen av selskapskontrollen.

Kristiansand, 05.02.2018

Tor Ole Holbek
Revisjonssjef

Monica H. Smith-Tønnessen
Ass.revisjonssjef

Innhold

INNHOLD 3

1 SAMMENDRAG 5

2 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER 9

2.1 BESTILLING 9
2.2 FORMÅLET MED SELSKAPSKONTROLL 9
2.3 SENTRALE LOV- OG FORSKRIFTSBESTEMMELSER 9
2.4 INNHOLD I SELSKAPSKONTROLLEN 11
2.5 PROBLEMSTILLINGER I SELSKAPSKONTROLLEN AV AKT 11
2.6 METODE, DATAINNHENTING OG AVGRENSING 13

3 AGDER KOLLEKTIVTRAFIKK AS 14

3.1 FAKTA OM SELSKAPET 14
3.1.1 Økonomi 15
3.1.2 Passasjertall og kundetilfredshet 16
3.1.3 Miljø 17
3.1.4 Merverdiavgiftskrav fra Skatt Sør 17
3.2 OPPRETTELSEN AV SELSKAPET 19
3.3 AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE INN PÅ EIERSIDEN 20
3.4 RAMMER FOR VIRKSOMHETEN 21
3.4.1 Lov om offentlige anskaffelser 21
3.4.2 Forvaltningsloven 22
3.4.3 Offentlighetsloven 22
3.4.4 Skatte- og avgiftsforhold 23

4 EIERSTYRING 24

4.1 RAMMER FOR EIERSTYRINGEN I LOV OG FORSKRIFT OG ANBEFALINGER FRA KS 24
4.1.1 Aksjeloven 24
4.1.2 Anbefalinger om eierstyring 25
4.2 EIERSKAPSPOLITIKK – EIERSKAPSMELDINGER 26
4.2.1 Vest-Agder fylkeskommune – overordnet eierstrategi 26
4.2.2 Aust-Agder fylkeskommunes overordnede eierstrategi 28
4.2.3 Kristiansand kommunes overordnede eierstrategi 28
4.3 STYRINGSDOKUMENTER- MÅL OG STRATEGI FOR EIERSKAPET I AKT 29
4.3.1 Vedtekter og aksjonæravtale 29
4.3.2 Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020 31
4.3.3 Budsjett og ytelsesavtale mellom Vest-Agder fylkeskommune og AKT 31
4.3.4 Rammeavtale mellom Aust-Agder fylkeskommune og AKT 32
4.3.5 Kristiansand kommunes mål for eierskapet i AKT 32
4.4 EIERNES OPPFØLGING AV EIERSTRATEGIENE 33
4.4.1 Svar fra eierrepresentanten på spørreskjema 33
4.5 REVISJONENS VURDERING AV EIERSTYRINGEN 36
4.5.1 Valg av selskapsform og motivasjon for eierskapet 36
4.5.2 Fremtidig organisering 37
4.5.3 Selskapsformens betydning for merverdiavgiftskravet fra Skatt Sør 39
4.5.4 Mål og forventninger til virksomheten utover det som ligger i eierskapsmeldinger 39
4.5.5 Er eieroppfølgingen i samsvar med krav i aksjeloven? 41
4.5.6 Valg av eierrepresentanter og styremedlemmer 44
4.5.7 Samhandlingen mellom eierne i eierstyringen 46
4.5.8 Eierstyring – oppsummering av revisjonens vurdering 47

5 UTØVELSE AV VIRKSOMHETEN 48

5.1 RAMMER FOR STYRETS OPPFØLGING AV VIRKSOMHETEN 48
5.2 STYRETS FORVALTNING, TILSYN OG KONTROLL MED VIRKSOMHETEN 49
5.2.1 Instrukser og retningslinjer for styret og daglig leder 49

5.2.2 Organisering av virksomheten 50
5.2.3 Forvaltning av selskapet, tilsyn og kontroll 51
5.2.4 Risikovurdering av virksomheten 52
5.2.5 Rapportering til eierne 52
5.3 REVISJONENS VURDERING AV VIRKSOMHETEN 53
5.3.1 Styrets oppfølging av virksomheten og rapportering til eierne 53
5.3.2 Har AKT en effektiv og økonomisk forsvarlig drift? 54
5.3.3 Når virksomheten målene eierne har satt for virksomheten? 55
5.3.4 Virksomheten – oppsummering av revisjonens vurdering 60
6 REVISJONENS ANBEFALINGER 62
6.1 EIERSTYRINGEN 62
6.2 VIRKSOMHETEN 62
7 HØRINGSSVAR 64
7.1 EIERNE 64
7.2 SELSKAPET 66

1 Sammendrag

Bestilling
Kontrollutvalgene i Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune har bestilt selskapskontroll av Agder Kollektivtrafikk AS (AKT). Agder Kommunerevisjon IKS gjennomfører en felles kontroll for de tre kontrollutvalgene.

Problemstillinger
Revisjonen har tatt utgangspunkt i problemstillingene for selskapskontroll som en finner i «Selskapskontroll fra A til Å» fra Norges Kommunerevisorforbund:

- Har eierne etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
- Fører eierne kontroll med sine eierinteresser?
- Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
- Utøves eiernes eierinteresser i samsvar med kommunestyrets og fylkestingenes vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Agder Kollektivtrafikk AS (AKT)
AKT ble stiftet som et aksjeselskap av Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune i 2007. I juli 2013 kom Aust-Agder fylkeskommune inn på eiersiden. De to fylkeskommunene eier 40 % hver av aksjene. Kristiansand kommune eier de resterende 20 %.

Formålet og målsettingen for virksomheten er beskrevet i vedtektene § 3:
Selskapets formål er å tilby kollektiv persontransport, gi informasjon til befolkningen om tilbudet og yte tjenester relatert til dette. Selskapet skal primært ikke selv utføre rute-trafikk, men kjøpe slike tjenester fra eksterne tjenesteleverandører. Selskapet står fritt til å organisere deler av sin virksomhet i egne resultatenheter/selskaper.

Selskapets hovedkontor ligger i Kristiansand. Selskapet hadde i 2016 30,5 årsverk fordelt på 34 medarbeidere. Selskapets inntekter var på 624,6 mill. kr i 2016. Det ble gjennomført totalt 12,9 mill. passasjerreiser i Vest-Agder og 4,3 mill. passasjerreiser i Aust-Agder fylke dette året. Selskapet rapporterer om økning i antall reiser, økt kundetilfredshet og reduserte utslipp pr. rutekilometer.

Eierne har en aktiv eierstyringen
De tre eierne har vedtatt eierskapsmeldinger der deres strategi for eierskap i heleide og deleide selskaper er beskrevet.

Fylkeskommunene, som har ansvaret for kollektivtilbudet, har i tillegg til eierskaps-meldingene klart uttrykt eierstrategi for eierskapet i AKT. Ut fra angivelsen av virksomheten (formålet) i vedtektene, strategiske mål for kollektivtilbudet i «Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020», og konkrete leveransemål i budsjett og

ytelsesavtaler mellom eierne og selskapet, er revisjonens vurdering at eierne har klare mål og forventninger til selskapet.

I samsvar med aksjonæravtalen utarbeides det årlige leveranseavtaler mellom de to fylkeskommunene og AKT. AKT rapporterer tertialvis og det avholdes månedlige oppfølgingsmøter med de to eierne. Revisjonens inntrykk er at eierne har en aktiv eieroppfølging i samsvar med anbefalinger fra KS. Eierne har fokus på at AKT leverer i samsvar med den årlige budsjettildelingen. Etter revisjonens vurdering er eierstyringen i samsvar med bestemmelser i aksjeloven, vedtekter for virksomheten og eiernes eierstrategier.

Etter revisjonens vurdering er generalforsamlingens valg av styremedlemmer i samsvar med aksjelovens bestemmelser. Av hensyn til uavhengighet mener revisjonen at generalforsamlingen ikke bør velge eierrepresentanter i generalforsamlingen som styremedlemmer.

I samsvar med anbefalinger fra KS er revisjonens vurdering at eierne bør velge en felles valgkomite som vil kunne styrke arbeidet med en koordinert og helhetlig vurdering av aktuelle styrekandidater. Etter revisjonens vurdering bør eierne vedtektsfeste bruk av valgkomite og det bør utarbeides instruks for valgkomiteens arbeid.

Valg av selskapsform

I forbindelse med sammenslåingen av Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune vil det være naturlig at eierne foretar en vurdering av organiseringen av virksomheten. Utgangspunktet er at en AS-modell gir grunnlag for mindre politisk styring og kontroll enn en ren fylkeskommunal virksomhet. Revisjonen oppfatter imidlertid at AS-modellen gir AKT handlingsrom og mulighet for raske tilpasninger som er hensiktsmessig i en tid preget av omfattende teknologisk utvikling. På den annen side oppfatter revisjonen at eiernes tette oppfølging av virksomheten (uttrykt i de årlige budsjett og leveranseavtalene), i utgangspunktet tilsier at eieren i forbindelse med sammenslåingen av fylkeskommunene bør vurdere om AS-modellen er den mest hensiktsmessige. Revisjonen mener at ledelsen i AKT har en god forvaltningskompetanse og forståelse for rolle mellom fag og politikk. Denne forvaltningskompetansen medfører at AS-modellen synes å fungere godt, samtidig som det må understrekes at denne kompetansen er personavhengig.

Revisjonen ser at Kristiansand kommunes bidrag i AKT er viktig i og med at det største trafikk-knutepunktet ligger her. Dersom deler av ansvaret for kollektivtransporten i nye Kristiansand kommune legges til kommunen[1], vil en få en ny situasjon, hvor hensiktsmessighetsvurderingen av en AS-modell bør vurderes opp mot hva som kan løses gjennom ATP-utvalget[2].

[1] En mulig løsning hvor kommunene har over 100.000 innbyggere.

[2] Kristiansand kommune har ikke egen eierstrategi eller eierskapsmelding hvor formålet med eierskapet i AKT er vurdert.

Virksomheten i samsvar med lovkrav og eiernes forventninger

Revisjonen har vurdert i hvilken grad virksomheten i AKT utøves i samsvar med gjeldende lover og regler og eiernes forventninger for virksomheten. Revisjonens vurdering er at styret forvalter virksomheten i samsvar med aksjelovens bestemmelser og i henhold til eiernes krav og forventninger. Revisjonen oppfatter at styret har sørget for forsvarlig organisering, og de har utarbeidet rutiner og fastsatt planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Gjennom rapportering og orientering fra daglig leder holder styret seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter. Styret påser at virksomheten, regnskapet og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret har i samsvar med krav i aksjeloven innkalt til årlig generalforsamling og lagt frem regnskap og årsberetning. Etter revisjonens vurdering er AKTs virksomhet i samsvar med eiernes forventninger.

AKT har etter revisjonens vurdering en tilfredsstillende økonomi. Styret har, blant annet på grunn av tidligere års usikkerhet knyttet til merverdiavgiftskrav fra Skatt Sør og eventuelt bortfall av statlige tilskudd, bygget opp en betydelig egenkapital. Som følge av nye statlige tilskudd i 2017, og avklaring når det gjelder kompensasjon for merverdiavgiftskravet, er usikkerheten etter revisjonens oppfatning redusert. Revisjonen mener derfor at AKT i samråd med eierne bør vurdere å redusere egenkapitalen fra ca 116 mill. kr (jf Årsrapport for 2016) til et nivå som, vurdert ut fra aksjelovens bestemmelser, styrets ansvar og handlingsrom og eiernes forventninger, er forsvarlig ut fra gjeldende risikosituasjon.[3]

Etter revisjonens vurdering synes det som om AKT når målene som er satt for virksomheten. AKT rapporterer at antall reisende vokser, kundetilfredsheten er stigende, og bussene har lavere miljøforurensende utslipp enn tidligere. Etter revisjonens vurdering bør imidlertid AKT i fremtiden ha aktiv fokus på å utarbeide indikatorer som gir grunnlag for å vurdere om selskapet leverer *kostnadseffektive* kollektivtjenester i samsvar med vedtektene.

Revisjonen mener det er positivt at AKT fra og med sommeren 2018 vil implementere nytt datavarehus og nye målinger av blant annet reiser og reiselengder innenfor de ulike rutene. Dette vil styrke datagrunnlaget for selskapets rapportering.

Revisjonen vil også bemerke at AKTs nettside, med lett tilgjengelig informasjon, og selskapets satsing på mobil-app med sanntidsinformasjon, gir et positivt inntrykk av at AKT er et selskap med kundene i fokus.

[3] I aksjeloven *§ 3-4.* «Krav om forsvarlig egenkapital og likviditet» står det; Selskapet skal til enhver tid ha en egenkapital og en likviditet som er forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet.

Anbefalinger

På grunnlag av de vurderinger revisjonen har gjort i selskapskontrollen av AKT har revisjonen i kapittel 6 kommet med anbefalinger knyttet til følgende områder:

- Eierne bør vurdere å opprette felles valgkomite.
- Eierne bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styre-medlemmer.
- Ved sammenslåing av Vest- og Aust-Agder fylkeskommune og opprettelsen av nye Kristiansand kommune bør eierne vurdere organiseringen av virksomheten, herunder om det fortsatt er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap.
- Styret bør ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse vurdere behovet for egenkapital.
- Styret bør i fremtiden ha aktiv fokus på å utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen i AKTs virksomhet.
- Styret bør oppdatere instruks for daglig leder som inkluderer prokura
- Styret bør, i samsvar med kommuneloven § 80, varsle kontrollutvalgene og valgte revisorer i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling.

2 Bakgrunn og problemstillinger

2.1 Bestilling

Bystyret i Kristiansand vedtok i sak 134/16 kontrollutvalgets forslag til Plan for selskapskontroll for perioden 2016 – 2019. Fylkestingene i Vest-Agder- og Aust-Agder fylkeskommune vedtok tilsvarende planer for selskapskontroll for perioden 2016 – 2019 i henholdsvis sak 64/16 og sak 17/31. Ut fra en vurdering av AKTs betydning for innbyggerne i fylket, selskapets viktige samfunns- og miljøansvar, og den store økonomiske betydning selskapet har for eierne, inngår AKT i alle de tre eiernes plan for gjennomføring av selskapskontroll i perioden 2016 - 2019.

Kontrollutvalget i Kristiansand kommune gjorde i følgende vedtak (sak 55/16): «*Kontrollutvalget bestiller prosjektplan fra Agder Kommunerevisjon IKS for selskapskontroll i Agder Kollektivtrafikk AS*». Prosjektplanen ble lagt frem for kontrollutvalget i møte 09.02.17.

På forslag fra revisjonen vedtok kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune i møtet 24. januar 2017, (sak 3/17) at kontrollutvalget ønsket å delta i selskapskontrollen i AKT som kontrollutvalget i Kristiansand hadde bestilt. I samråd med Aust-Agder Revisjon IKS la Agder Kommunerevisjon IKS frem prosjektplan for selskapskontroll i AKT også for kontrollutvalget i Aust-Agder fylkeskommune. Kontrollutvalget i Aust-Agder fylkeskommune vedtok i sak 24/17 forslaget til prosjektplan. Revisjonsenhetenes vurdering var at det ville være en effektiv løsning og en fordel med hensyn til helheten i kontrollen om fylkeskommunene, som er de store eierne og har hovedansvaret for den operative styringen av AKT, var med som bestillere av selskapskontrollen. Revisjonsenhetenes vurdering var at én selskapskontroll på vegne av alle tre eiere ville gi et mer fullstendig grunnlag for vurdering av den samlede eieroppfølgingen, og av selskapets virksomhet i forhold til eiernes forventninger.

2.2 Formålet med selskapskontroll

Eierskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontrollen, og innebærer at revisjonen undersøker hvordan kommunenes eierinteresser i selskapet forvaltes, herunder at det kontrolleres om de som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Rammer for selskapskontrollen er gitt i kommuneloven med forskrift. Sentrale bestemmelser er omtalt i avsnittet under.

2.3 Sentrale lov- og forskriftsbestemmelser

Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 5 og nærmere omtalt i forskrift om kontrollutvalg kapittel 6, §§ 13 - 15.

Etter kommuneloven § 77, nr. 5 er ansvaret for selskapskontroll lagt til kontrollutvalget:
"Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m."

Hvilke selskaper som skal omfattes av selskapskontrollen og revisors mandat er regulert i koml. § 80: *«I interkommunale selskaper etter lov 29. januar 1999 nr. 6, i interkommunale styrer etter § 27 og i aksjeselskaper der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer, har kommunens eller fylkeskommunens kontrollutvalg og revisor rett til å kreve de opplysninger som finnes påkrevd for deres kontroll, så vel fra selskapets daglige leder som fra styret og den valgte revisor for selskapet. I den utstrekning det finnes nødvendig, kan kontrollutvalget og fylkeskommunens revisor selv foreta undersøkelser i selskapet.»*

I departementets merknader til paragrafen fremgår det at eierskapskontrollen primært dreier seg om å kontrollere at den som utøver fylkeskommunens eierinteresse, utøver myndigheten på den måte som er fastsatt i den aktuelle virksomhetsloven (for eksempel aksjeloven).

Forskrift om kontrollutvalg § 13 omhandler selskapskontroll. Her fremgår det at: *"Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m.m.*

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Kontrollutvalget avgjør selv hvem som på dets vegne skal gjennomføre selskapskontroll."

Forskrift om kontrollutvalg § 14 omhandler selskapskontrollens innhold. Her står det: *"Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eier-interessene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskaps-kontroll).*

Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3."

Forskrift om kontrollutvalg § 15 omhandler rapportering om selskapskontrollen, hvor det fremgår: *"Kontrollutvalget fastsetter selv hvordan utført selskapskontroll skal rapporteres til utvalget, herunder hvilket innhold slik rapport skal ha. Et selskap som er omfattet av selskapskontrollen, og den som utøver kommunens eierfunksjon, skal alltid gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som omtales i rapporten. Eventuelle kommentarer skal fremgå av rapporten.*

Med utgangspunkt i planen for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse."

2.4 Innhold i selskapskontrollen

Figuren under er hentet fra NKRFs veileder *«Selskapskontroll – fra A-Å»* og viser at selskapskontrollen består av en obligatorisk eierskapskontroll og en frivillig forvaltningsrevisjon. Forklaring på forskjellen mellom de to typene følger under.

Innholdsmessig deles selskapskontroll i to komponenter – eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. **Eierskapskontroll** er den obligatoriske delen av selskaps-kontrollen. Den omfatter kontroll med forvaltningen av fylkeskommunens eierinteresser, herunder å kontrollere om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Forvaltningsrevisjon er den frivillige delen av selskapskontrollen, og er nærmere omtalt i forskrift om revisjon kapittel 3 (§§ 6 – 8), jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 (§§ 9 – 12) og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Den omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommune-styrets og fylkestingets vedtak og forutsetninger, jf. forskrift om revisjon § 7 første ledd.

2.5 Problemstillinger i selskapskontrollen av AKT

I samsvar med veileder «Selskapskontroll fra A til Å» fra Norges Kommunerevisor-forbund vil revisjonen i denne kontrollen ta utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Har eierne etablert rutiner for oppfølging og evaluering av sine eierinteresser?
- Fører eierne kontroll med sine eierinteresser?
- Er rutinene gode nok, og blir de fulgt?
- Utøves eiernes eierinteresser i samsvar med kommunestyrets og fylkestingenes vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?

Revisjonen har lagt «*Anbefalinger til eierstyring, selskapsledelse og kontroll*» fra Kommunesektorens organisasjon (KS) fra 2015 til grunn for å vurdere i hvilken grad Kristiansand kommune sammen med de to fylkeskommunene, utøver et aktivt eierskap overfor AKT. Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkes-

kommune har utarbeidet hver sine eierskapsmeldinger (vedtatt i bystyret i 2008,[4] i Fylkestinget i Vest-Agder i 2010 og i fylkestinget i Aust-Agder i 2015). Meldingene inneholder kommunens og fylkeskommunens overordnede prinsipp for eierstyring. Prinsippene bygger blant annet på de nevnte anbefalinger til eierstyring fra KS. Revisjonen ønsker å se i hvilken grad kommunens og fylkeskommunens eieroppfølging av AKT skjer i samsvar med vedtatte prinsipper for eierstyring. Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune pekte i forbindelse med bestillingen av selskapskontroll (sak 3/17) på at de ønsket fokus på den siste av de fire overordnede problemstillingene angitt over; *Utøves eiernes eierinteresser i samsvar med kommunestyrets og fylkestingets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse?*» Revisjonen vil følge opp dette punktet gjennom å vurdere styrets arbeid, og utøvelsen av virksomheten i forhold til krav i blant annet aksjeloven, anbefalinger fra KS og vedtak og forventninger fra eierne. Med utgangspunkt i lovkrav, veilederen fra KS og kommunens og fylkeskommunenes eierskapsmeldinger har revisjonen satt opp følgende problemstillinger for selskapskontrollen av AKT[5]:

Eierstyring:

- Hvilke prinsipp og føringer for eieroppfølging har Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune (eierne) vedtatt i eierskapsmeldingene og eventuelt i særskilt strategi for eieroppfølging av AKT?
- Har eierne (generelle eller selskapsspesifikke) rutiner for eiermøter og rapportering fra selskapet?
- I hvilken grad følges prinsippene for eierstyring av AKT?
- Hvordan er samhandlingen mellom eierne i deres eierstyring?
- Har eierne aksjonæravtale – som kan bidra til en enhetlig eieroppfølging?
- Er vedtektene i samsvar med krav i aksjeloven?
- Hvilke mål og forventinger har eierne til virksomheten (utover det som fremgår av vedtektene)?
- På hvilket grunnlag velges styremedlemmer?
- I hvilken grad evalueres styret?
- Har eierne vedtatt å ha valgkomite?

Selskapsledelsen:

- Har selskapet system og rutiner for å sikre;
  - Utvikling av nødvendig kompetanse i styret? (herunder, er det fastsatt styreinstruks, fastsatt instruks for daglig leder, gjennomført egenevaluering og kurs)
  - Riktig håndtering av habilitetskonflikt?
  - Håndtering av etiske utfordringer?

Utøvelse av virksomheten:

- Utøves virksomheten i AKT i samsvar med gjeldende lover og regler og innenfor de rammer som vedtektene gir?
- Har AKT en effektiv og økonomisk forsvarlig drift?

[4] Bystyret i Kristiansand kommune har vedtatt ny revidert eierskapsmelding i 2017.

[5] Spørsmålene samsvar i stor grad med forslag til kontrollpunkt som inngår i vedlegg til NKRFs veileder «Selskapskontroll fra A til Å»

  - Har selskapet en forsvarlig egenkapital jf. aksjelovens § 3-4?
- Rapporterer selskapet til eierne i samsvar med eiernes vedtak?
- Etterleves lov- og forskrift om offentlige anskaffelser ved kjøp av transporttjenester?
- I hvilken grad har selskapet oversikt over brukertilfredshet med tjenestene som leveres?
- Når selskapet de mål og forventninger som er satt til;
  - effektiv drift,
  - miljøtiltak,
  - kundegrunnlag, og
  - kundetilfredshet

2.6 Metode, datainnhenting og avgrensing

I denne kontrollen har revisjonen innhentet data gjennom dokumentanalyse og intervju. Hos eierne har revisjonen gått gjennom blant annet vedtak i bystyret og i fylkestingene angående mål for eierskapet og forvaltning av eierinteressene, eierskapsmeldingene, vedtekter for selskapet, aksjonæravtale, protokoll fra generalforsamlinger og referat fra eiermøter. Fra selskapet har revisjonen bedt om årsrapporter, budsjett og regnskap, instrukser, retningslinjer, styreprotokoller ol. Det er gjennomført samtale med administrativ ledelse i fylkeskommunene. De tre eiernes representanter i general-forsamlingen (ordføreren og fylkesordførerne) har svart på spørreskjema om eier-styringen. Fra selskapets side har revisjonen hatt samtale med styreleder og løpende dialog med daglig leder, samt økonomisjef og administrasjonssjef i selskapet.

På bestilling fra kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune ble det gjennomført selskapskontroll av AKT i 2011. Rapporten fra selskapskontrollen ble behandlet i Fylkes-tinget 25.10.11 (sak 62/11). Revisjonen har på enkelte områder bygd videre på vurderingene som ble gjort i 2011, men i all hovedsak er kontrollspørsmål blitt vurdert på nytt i denne kontrollen.

3 Agder Kollektivtrafikk AS

3.1 Fakta om selskapet[6]

Navn:	Agder Kollektivtrafikk AS
Organisasjons nr.:	991 776 524
Organisasjonsform:	Aksjeselskap
Stiftet:	2007
Hovedkontor:	Kristiansand
Daglig leder:	Siv Elisabeth Wiken
Styret (2016):	Solveig Løhaugen (leder) Espen Ulvin (nestleder) Mathias Bernander (Vest-Agder fylkeskommune) Randi Øverland (Vest-Agder fylkeskommune) Grete Kvelland Skaara (Kristiansand kommune) Torunn Ostad (Aust-Agder fylkeskommune) Tellef Inge Mørland (Aust-Agder fylkeskommune) Ståle Sætre (ansattes medlem i styret)
Generalforsamling:	Ordfører i Kristiansand kommune, fylkesordfører i Vest-Agder og fylkesordfører i Aust-Agder fylkeskommune
Aksjekapital:	Kr. 160 000,-
Eiere:	Vest-Agder fylkeskommune (40 %), Aust-Agder fylkeskommune (40 %) og Kristiansand kommune (20 %),
Revisor:	Deloitte AS

Fylkeskommunene har ansvar for det lokale og regionale kollektivtilbudet i fylkene. Kollektivtransporten er en del av fylkeskommunenes samlede samferdselspolitikk. Fylkeskommunene har skilt ut ansvaret for driften av kollektivtransporten i et eget administrasjonsselskap - Agder Kollektivtrafikk AS (AKT).

Formålet med virksomheten
AKT skal tilby kollektivtransport. Selskapet skal primært ikke selv utføre rutetrafikk, men kjøpe tjenester fra eksterne tjenesteleverandører. Målet er å tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud, samt utføre lovpålagte skoleskyss-oppgaver. Selskapet skal bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling.

Første året med driftsansvar for kontrakter i Aust-Agder var 2015. Fra og med 2015 vil selskapet i nye anbud om kollektivtrafikken slå produksjonen i Vest- og Aust-Agder sammen.

[6] Opplysninger i dette kapitlet, knyttet til selskapets organisasjon, økonomi, passasjertall osv er i all hovedsak hentet fra selskapets årsrapport for 2016 og årsrapport for 2015.

Styret
Selskapet ledes av et styre bestående av åtte styremedlemmer (jf årsrapporten 2016). I samsvar med aksjeloven og selskapets aksjonæravtale velges styret av generalforsamlingen for to år av gangen. Da AKT har flere enn 30 ansatte velges i tillegg ett styremedlem, i samsvar med aksjelovens § 6-4 (1), av og blant de ansatte. To kandidater til styret er utpekt av Vest-Agder fylkeskommune, to kandidater er utpekt av Aust-Agder fylkeskommune og en kandidat er utpekt av Kristiansand kommune. Generalforsamlingen velger styret.

Styret har tegnet styreansvarsforsikring. De politisk utpekte styremedlemmene er registrert i KS sitt styrevervregister. Generalforsamlingen fastsetter hvert år honorar for styremedlemmene for siste år.

Organisasjon
Ved utgangen av 2016 var det 30,5 årsverk fordelt på 34 medarbeidere i AKT. Ved selskapets hovedkontor i Kristiansand var det ca 25 årsverk innen administrasjon, ledelse og kundebehandling. Selskapet har avdelingskontor med 2,6 årsverk i Lyngdal, 2 årsverk i Flekkefjord og 1 årsverk i Arendal. Bemanningen er redusert med 0,3 årsverk sammenlignet med 2015.

AKT er IA-bedrift. Det totale sykefraværet (kortids- og langtidsfravær) var på 5,9 % i 2016 mot 2,3 % i 2015.

3.1.1 Økonomi

Selskapet hadde i 2016 driftsinntekter på 624,6 mill. kr. Dette er en økning på ca 26 mill. kr sammenlignet med 2015 da driftsinntektene var 598,1 mill. kr. Driftskostnadene var i 2016 på 597,2 mill. kr, en økning på 24,4 mill. kr sammenlignet med nivået i 2015. Dette gav et driftsresultat på 27,4 mill. kr i 2016 mot 25,3 mill. kr i 2015. Selskapets fikk et årsresultat i 2016 på 30,8 mill. kr mot 27,3 mill. kr i 2015. Resultatet i 2016 og i 2015 ble i sin helhet avsatt til annen egenkapital. Ved utgangen av 2016 var selskapets opptjente egenkapital[7] på 91,3 mill. kr.

Belønningsmidler fra Staten til utvikling av kollektivtrafikken utgjorde 47,3 mill. kr i 2016. Belønningsavtalen mellom Kristiansand kommune og Staten varte til og med 2016. I årsrapporten for 2016 ble det uttrykt usikkerhet knyttet til hvilken finansiering kollektivtrafikken vil ha gjennom ny bymiljøavtale og ved eventuelt bortfall av dagens belønningsordning. Ny bymiljøavtale gjelder først fra 2018 og det er dermed knyttet usikkerhet til manglende finansieringsordninger av kollektivtilbudet også i 2017. Selskapet skrev i årsmeldingen at uten statlig finansiering i 2017 vil de mangle finansiering i størrelsesorden 45-55 mill. kr for å opprettholde dagens ruteproduksjon.[8]

AKT har i lengre tid hatt en merverdiavgiftssak gående med Skatt Sør. I mars 2015 mottok selskapet et varsel om etterberegning av mva. på 109 mill. kr. AKT sendte tilsvar til varselet innen gjeldende frister. Innen utarbeidelsen av årsregnskapet for 2016 var det

[7] Sum innskutt egenkapital på 24,9 mill. kr kommer i tillegg. Sum egenkapital er på 116,2 mill. kr.
[8] AKT opplyser at de, etter at årsrapporten for 2016 var ferdig, fikk bevilget 55 mill. kr i Statlige belønningsmidler for 2017.

ikke truffet et endelig vedtak fra Skatt Sør sin side. AKT mottok i september 2017 merverdiavgiftskrav fra Skatt Sør på 104 mill. kr. Dette var forventet da Vestviken Kollektivtrafikk AS, et tilsvarende kollektivselskap i Vestfold og Buskerud, hadde mottatt tilsvarende merverdiavgiftskrav som AKT hadde fått varsel om. (Se omtale av merverdiavgiftssaken i punkt 3.1.4)

Selskapet opplyser at usikkerhet knyttet til belønningsmidler, og til det varslede merverdiavgiftskravet, har medført tilbakeholdenhet i forhold til å øke produksjonen eller å redusere takstene. Selskapet skrev i årsrapporten for 2016 at «inntil forholdene er avklart vil dette være til hinder for optimal utvikling av det totale kollektivtilbudet». De skriver også at «det er fortsatt viktig for AKT å ha en høy egenkapital slik at selskapet kan håndtere naturlige og uforutsette svingninger i rammebetingelsene uten at dette går ut-over passasjerene». AKT skrev videre at; «Overskuddet for 2016 avsettes derfor i sin helhet til annen egenkapital og vil kunne benyttes til økt produksjon i årene som kommer dersom finansieringen sikres og kravet fra Skatt Sør bortfaller i tråd med AKTs syn».

Inntekter
I 2016 hadde AKT samlede driftsinntekter på 624,6 mill. kr. Tabellen under viser hvor inntektene kom fra.

AKTs inntekter i 2016 og 2015 (alle beløp i 1000 kr)

Inntektskilder	**2016**	**2015**
Tilskudd og vederlag fra Vest-Agder fylkeskommune	189 600	185 100
Tilskudd og vederlag fra Aust-Agder fylkeskommune	104 900	100 400
Tilskudd fra Kristiansand kommune	4 300	4 300
Belønningsmidler fra Staten	47 300	43 000
Vederlag fra kommunene	78 200	72 700
Billettinntekter	192 100	185 100
Annen driftsinntekt	8 300	7 500
Sum inntekter	**624 600**	**598 100**

AKT fikk 189,6 mill. kr i rammetilskudd og vederlag fra Vest-Agder fylkeskommune, 104,9 mill. kr i tilskudd og vederlag fra Aust-Agder fylkeskommune,[9] og i underkant av 4,3 mill. kr i tilskudd fra Kristiansand kommune. Selskapet mottok 47,3 mill. kr i belønningsmidler fra staten, og 78,2 mill. kr som vederlag fra kommunene for skoleskyss.[10] Til sammen utgjorde dette tilskudd og vederlag på 424,3 mill. kr. I tillegg hadde AKT billettinntekter på 192,1 mill. kr og andre driftsinntekter på 8,3 mill. kr.

3.1.2 Passasjertall og kundetilfredshet

I 2016 ble det gjennomført totalt 12,9 mill. passasjerreiser i Vest-Agder fylke. Det utgjorde en økning på 0,4 mill. reiser fra året før. 78 % av passasjerreisene fant sted i Kristiansandsregionen. Av totalt antall passasjerreiser i Vest-Agder i 2016 var 3 mill. skolereiser.

[9] Fylkeskommunenes betaling for skoleskysstjenestene inngår i det årlige vederlag til AKT
[10] Kommunene i Vest-Agder betalte 49 mill. kr og kommunene i Aust-Agder 24,5 mill. kr for skoleskyss i 2016.

I Aust-Agder fylke ble det foretatt 4,3 mill. passasjerreiser. Her utgjorde skolereiser i underkant av 2,1 mill. reiser - omlag halvparten av samlet antall passasjerreiser i 2016.

AKT gjennomførte fire kundetilfredshetsundersøkelser, to i Vest-Agder og to i Aust-Agder i 2016. Reisende blir bedt om deres vurdering på en skala fra 1 – 5 på blant annet i hvilken grad de er tilfreds med selve busstilbudet, tilgang til reiseinformasjon, om bussene holder rutetidene, bussenes tilstand og sjåførenes servicenivå. AKT er tilfreds med tilbakemeldingene. I Aust-Agder gis en score på rundt 4, det samme nivået som i 2015. Dette er en viss bedring fra tilsvarende undersøkelser i 2014. I Vest-Agder ligger nivået på mellom 3,9 i Kristiansandsområdet, 4,0 i Mandal-Lista og 4,3 (på målingen for november) i Flekkefjord-området. Tilbakemeldingene er stort sett uendret fra tilsvarende undesøkelse i 2015. Opplevelsen av om bussen holder rutetiden scorer lavest, mens vurdering av tilgang på reiseinformasjon scorer høyest i undersøkelsene i Vest-Agder.

3.1.3 Miljø

Det var 330 busser som kjørte på oppdrag for AKT i Agder i 2016. Dette var en økning på 30 busser fra året før. 140 av bussene var i Kristiansandsregionen, 90 langs kysten i Aust-Ager, 70 i Mandal/Lindesnes og 30 i Flekkefjord-området. Til sammen ble bussene kjørt ca 15,2 mill. km. I årsrapporten er det angitt årlige utslipp av klimagasser (CO2) og lokal forurensing (partikler og nitrogenoksider). Stadig mer miljøvennlige busser, med nye mer effektive motorer og bedre rensing av utslipp, bidrar til betydelig reduksjon i utslippene.

Informasjon og kundesenter
Informasjon om kollektivtilbudet er en viktig del av AKTs oppgave. Markedsføringen i begge agderfylkene har hatt fokus på «Oppdag AKT» gjennom å bygge kjennskap til AKT som leverandør av informasjon om kollektivtilbudet.

AKT jobber mye med sanntidsinformasjon – informasjon om kollektivtilbudet til passasjerer før og under reisen. Det jobbes med appen «Akt Reiser» som gir sanntids-informasjon på mobil for dem som laster ned appen. I distriktene har det vært fokus på at skoleskyss er åpent for alle – at det er en vesentlig del av rutetilbudet til alle. Kunde-sentrenes oppgaver har, med den teknologiske utviklingen, blitt vridd over fra salg til problemløsing knyttet til mobilbilletter, apper, nettbutikk osv.

3.1.4 Merverdiavgiftskrav fra Skatt Sør[11]

AKT har hatt en sak gående mot Skatt Sør som omhandler selskapets håndtering av mer-verdiavgift. AKT har ut fra fortolkningsuttalelser fra Skattedirektoratet og Finansdepartementet fra 2004 og 2007 lagt til grunn at administrasjonsselskapet (AKT) ikke omsetter skoleskysstjenester til fylkeskommunen og kommunene. I forbindelse med bokettersyn i 2010 vedtok Skatt Sør å nekte fradrag for inngående merverdiavgift for

[11] Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra Vest-Agder fylkeskommune sitt brev til Samferdselsdepartementet 10.06.15 der Vest-Agder fylkeskommune ber om en rask avklaring av den rettslige situasjonen. Fra Skatt Sørs varsel om etterberegning av utgående merverdiavgift (brev til advokatfirma Rune H Eriksen AS av 27.03.15) og tilsvar fra Advokatforum til Skatt Sør, (brev av 11.09.15).

årene 2008 - 2010. I 2013 mottok AKT et krav fra Skatt Sør om innbetaling av 25,7 mill. kr med tillegg av renter og tilleggsavgifter. AKT påklaget kravet og i forbindelse med klagen ble kravet om tilleggsavgift frafalt. Grunnlaget for at Skatt Sør frafalt kravet var utfallet i tilsvarende sak hvor Vestviken Kollektivtrafikk AS tok ut søksmål mot staten. Borgarting lagmannsrett kom frem til at selskapet drev avgiftspliktig omsetning og at de således hadde full fradragsrett etter de alminnelige reglene i merverdiavgiftsloven.

I brev av 27.03.15 til Advokatfirma Rune H Eriksen AS, som representerer AKT, varslet Skatt Sør om etterberegning av utgående merverdiavgift for perioden 2008 – 2014. Skatt Sør la dommen i Borgarting lagmannsrett til grunn. De viste til at når unntaks-bestemmelsene (fortolkningene fra 2004 og 2007) ikke kom til anvendelse får AKT likevel full fradragsrett for inngående merverdiavgift (noe de i det første vedtaket ble nektet). Årsaken til at de nå fikk full fradragsrett var at all omsetning ble å betrakte som avgiftspliktig, dette innebære full fradragsrett for inngående merverdiavgift i henhold til symmetriprinsippet.[12] Skatt Sør varslet om samlet etterberegning av merverdiavgift for årene 2008 – 2014 på totalt 108,9 mill. kr.

AKT har via sin advokat (Advokatfirma Rune H Eriksen AS) gitt tilsvar (11.09.15) til den varslede etterberegningen. Advokaten mente at Skatt Sør blant annet hadde etterberegnet merverdiavgift på overføringer til AKT, som advokaten påpeker «representerer tradisjonell subsidiering», som det ikke skal beregnes merverdiavgift på.

Skatt Sør kom (19.09.17) med et endelig vedtak i saken. AKT blir her etterberegnet for 104 mill. kr i merverdiavgift.[13] Forståelsen av foreldelsesreglene for kompensasjonskrav ville ha stor betydning for fylkeskommunen og kommunene (betalerne) ved etterfakturering fra AKT. Dette pga fylkeskommunens og kommunenes mulighet til å kreve kompensasjon for den merverdiavgift som blir etterfakturert. Advokat Eriksen mener (i brev av 30.11.15 til AKT) at Skattedirektoratets tolkning (i brev av 15.10.15 til skattekontorene) må forstås slik at det vil være kompensasjonsrett for hele merverdiavgiftsbeløpet som blir etterberegnet. Det betyr at AKT, i samforståelse med Vest-Agder fylkeskommune, vil etterfakturere betalerne, Vest-Agder fylkeskommune og kommunene, som igjen vil få dette kompensert fra Staten. En slik utfakturering er allerede gjort i de andre sakene som gjelder samme type problemstilling, der har fylkeskommuner og kommuner fått kompensert den etterfakturerte merverdiavgift.

[12] Symmetriprinsippet i merverdiavgiftssammenheng tilsier at om omsetning er avgiftspliktig følger retten til å fradragsføre inngående merverdiavgift.
[13] Av samlet beløp på 104 mill. kr utgjør renter, som ikke kan viderefaktureres, 10 mill. kr.

3.2 Opprettelsen av selskapet

Agder Kollektivtrafikk AS ble vedtatt opprettet i 2007[14] og selskapet var operativt fra 1. januar 2008.

Bystyret og fylkestinget i Vest-Agder fylkeskommune gjorde i stor grad likelydende vedtak. I bystyrets vedtakspunkt 1 het det: «*Bystyret mener fortsatt samarbeid om utvikling av kollektivtrafikken er viktig for å kunne tilby et bedre kollektivt transporttilbud til trafikanten og for å bidra til å løse miljøutfordringene framover innen transportsektoren.*»

I saksfremlegget[15] ble det lagt vekt på at ATP- samarbeidet (Areal- og transportplansamarbeidet) mellom Vest-Agder fylkeskommune, som hovedtilskuddsyter, og Kristiansand kommune, som tilrettelegger og planmyndighet, hadde vært vellykket. Samarbeidet var viktig i arbeidet med å få til redusert klimautslipp fra transportsektoren. Tilrettelegging av nødvendig infrastruktur, som kommunen har ansvaret for, og drift av kollektivtransport som fylkeskommunen har ansvaret for, burde ses i sammenheng for å kunne tilby god og kostnadseffektiv kollektivtransport.

Med bakgrunnen i et ønske om å sikre et best mulig kollektivtilbud i Kristiansand/ Kristiansandsregionen gikk Kristiansand kommune inn i selskapet til tross for at kollektivtransport primært er fylkeskommunens ansvar. Kommunen forpliktet seg til å gi et årlig bidrag til AKT på minimum 3 mill. 2007 kr.

AKT var en videreføring av Vest-Agder Kollektivtrafikk, som var fylkeskommunens administrasjonsledd for kjøp av transport fra private transportører. Sterk økning i biltrafikken, og behovet for å se kollektivtransporten som en del av storbyens miljøpolitikk, var forhold som etter arbeidsgruppens vurdering krevde endringer. AKT ble etablert fordi Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune ønsket et formalisert samarbeid om driften av kollektivtrafikken.

I saksfremlegget er begrunnelsen for å foreslå å organisere selskapet som et aksjeselskap at «*det gir muligheter for å foreta de endringer i eierstruktur som fremtida vil kreve uten å «nullstille» organisasjonen hver gang det må gjøres endringer*». Det står videre at det legges opp til at selskapet kan få flere kommuner som eiere og at Aust-Agder fylkeskommune kan komme inn. Vedtektene og aksjonæravtalen tok høyde for det.

Bystyret og fylkestinget godkjente opprettelsen av selskapet AKT med vedtekter datert 23.04.07 og bevilgning for tegning av fylkeskommunens (66 % av aksjene) og kommunens (34 % av aksjene). Aksjonæravtalen datert 23.04.07 ble godkjent og de to styrene (bystyret og fylkestinget) vedtok at fylkesordfører og ordføreren i Kristiansand, eller de disse utpeker, møter på selskapets generalforsamling.

[14] Fylkestinget (FT) i Vest-Agder fylkeskommune fattet sitt vedtak om opprettelsen i sak 26/07 (18.06.07) og Bystyret i Kristiansand kommune fattet sitt vedtak i sak 90/07 (13.06.07)
[15] Felles saksfremlegg for FT og bystyre var utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av to representanter for Vest-Agder fylkeskommune og to fra Kristiansand kommune

3.3 Aust-Agder fylkeskommune inn på eiersiden

Fylkestinget i Aust-Agder fylkeskommune vedtok i desember 2011 å starte en prosess med sikte på at Aust-Agder fylkeskommune skulle bli medeier i AKT. Det ble etablert et felles prosjekt, der Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune og Aust-Agder fylkeskommune og AKT deltok, som resulterte i utkast til reviderte vedtekter og ny aksjonæravtale.

Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune og styret i AKT stilte seg positive til at Aust-Agder fylkeskommune kom inn på eiersiden. For å sikre ryddighet ble det fra AKT sin side, med støtte fra Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune uttrykt klart ønske om at Aust-Agder fylkeskommune måtte delegere takstmyndigheten til AKT.[16]

Begrunnelsen for å ta inn Aust-Agder fylkeskommune som ny medeier var ønsket om en styrket samordning av kollektivtrafikken - en bedre samordning av transportressursene over fylkesgrensen.

Fylkestinget i Vest-Agder fylkeskommune fattet 18.12.12 følgende vedtak i saken:
1. "Fylkestinget gir fylkesordfører fullmakt til å gjennomføre emisjonen og ivareta Vest-Agders interesser i generalforsamlingen.
2. Fylkestinget tilrår at vedlagt aksjonæravtale og vedtekter godkjennes med følgende tilføyelse a. Fylkesrådmannen har observatørstatus i styret[17]
3. Fylkestinget mener at harmoniseringen av takstene mellom fylkene er en viktig målsetting. Overordnet takstmyndighet ligger i fylkestingets bevilgning i AKT AS. Utforming av takstene ligger i AKT AS."

Ved Aust-Agder fylkeskommunes inntreden på eiersiden ble det inngått en emisjonsavtale mellom de nye eierne der aksjekapitalutvidelsen ble gjennomført som en rettet emisjon (dvs. kun Aust-Agder fylkeskommune fikk tilbud om å delta i aksjeutvidelsen). Aust-Agder fylkeskommune gikk inn som medeier med en eierandel på 40 % av aksjene i AKT. Kristiansand kommunes andel av aksjene ble dermed redusert fra 34 til 20 % og Vest-Agder fylkeskommunes andel fra 66 til 40 %. Aksjefordelingen mellom eierne i Vest-Agder (med 60 %) og eierne i Aust-Agder (med 40 %) gjenspeiler innbyggerfordelingen i de to fylkene. Vederlaget Aust-Agder fylkeskommune måtte betale for de nye aksjene ble fastsatt med bakgrunn i AKTs bokførte egenkapital pr 31.12.12. Tegningskursen ble satt til ca 29 500 kr pr aksje, til sammen ca 19 mill. kr i vederlag for de 660 aksjene Aust-Agder fylkeskommune skulle eie. Egenkapitalen som Aust-Agder fylkeskommune gikk inn med skulle brukes som buffer for driften av kollektivtrafikken i Aust- Agder.

Etter at forslag til vedtekter og aksjonæravtale ble vedtatt i de to fylkeskommunene og i Kristiansand kommune var den videre prosessen (etter aksjeloven) at styret i AKT tok stilling til emisjonsforslaget. Styret valgte å fremme forslag til emisjon og tilhørende vedtektsendringer som ble forelagt generalforsamlingen i AKT.[18]

[16] Jf saksfremlegget til bystyrets behandling (13.02.13) av forslaget om at Aust-Agder fylkeskommune skulle inn som medeier i AKT.
[17] Revisjonen kan ikke se at denne retten er registrert i Foretaksregisteret.
[18] Jf opplysninger i Foretaksregisteret fra 01.07.13

3.4 Rammer for virksomheten

AKT er organisert som et aksjeselskap, noe som gjør at eierstyring og selskapsledelse må skje i samsvar med rammene gitt i aksjeloven. Nærmere omtale av aksjelovens bestemmer for eierstyring og selskapsledelse kommer i kapittel 4 og 5. Som et heleid administrativt kommunalt/ fylkeskommunalt kollektivselskap skal virksomhet også skje i samsvar med andre lover og regler. Under følger omtale av noen av de lover og regler selskapet må følge.

3.4.1 Lov om offentlige anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse der stat, kommune og offentligrettslige organer foretar kjøp av varer og tjenester.

AKT er et eget rettssubjekt og er dermed ikke en del av den kommunale/ fylkeskommunale myndighet. Spørsmålet blir dermed om selskapet kan anses som et offentligrettslig organ. I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2 annet ledd er et offentligrettslig organ en sammenslutning som;

a) er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter
b) er et selvstendig rettssubjekt og
c) har tilknytning til det offentlige ved at

1. *organet hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter eller andre offentligrettslige organer,*
2. *organets forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers ledelsesmessige kontroll eller*
3. *organet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer.*

I henhold til vedtektene som sier at AKT ikke har erverv som formål er revisjonens vurdering at selskapet oppfyller vilkårene gitt i punkt a), b) og c); Selskapet skal tjene allmenhetens behov, det er et selvstendig rettssubjekt og det har tilknytning til det offentlige i samsvar med 1. - 3. punkt over. I forhold til 1. punkt mener revisjonen at dette vilkåret er oppfylt når overføringer, vederlag og støtte fra offentlige myndigheter utgjør omlag 2/3-deler av selskapets inntekter.

Etter dette legger revisjonen til grunn at AKT er å anse som et offentligrettslig organ som må følge reglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Vest-Agder fylkeskommune skriver også i sitt tildelingsbrev at AKT betraktes som et offentligrettslig organ i innkjøpssammenheng.

3.4.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gir regler knyttet til utferdigelsen av enkeltvedtak; herunder regler om utrednings – og informasjonsplikt, forhåndsvarsling og klagerett. Loven gir også regler om habilitet.

I forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a finner vi definisjon av «vedtak» og «enkeltvedtak»: *Vedtak: avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter);*

Enkeltvedtak: et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

Lovens virkeområde er definert i § 1, hvor det fremkommer at loven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer». I henhold til lovens forarbeid (Ot.prp. nr. 53 1997-98) gjelder i utgangspunktet ikke loven for virksomhet som er skilt ut som et eget rettssubjekt. Det kan likevel bli spørsmål om loven gjelder dersom virksomheten som er skilt ut har en særlig offentlig tilknytning. Det må for hvert enkelt selskap foretas en konkret vurdering hvor det legges vekt på virksomhetens art, hvorvidt selskapet er redskap for offentlig politikk, om virksomheten driver i konkurranse med andre o.l.».

På fylkeskommunenes nettsider ligger det informasjon om at fylkeskommunene etter opplæringsloven har ansvar for skoleskyss for elever i grunnskolen og videregående opplæring. Det er også informert om at AKT er ansvarlig for det praktiske driftsansvaret for skoleskyssen til grunn- og videregående skole. Det er AKT som behandler og innvilger søknader om skoleskyss, inkludert spesialskyss. I budsjett og ytelsesavtalen for 2016 mellom Vest-Agder fylkeskommune og AKT heter det i punkt 7.2 at: «Enkeltvedtak vedr. skoleskyss etter forvaltningsloven fattes av AKT.» AKT er således delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om tildeling av skoleskyss etter opplæringsloven. Enkeltvedtakene skal være i samsvar med de krav til vedtak som gjelder i forvaltningsloven.

3.4.3 Offentlighetsloven

I offentlighetsloven § 2 er det angitt hvem loven gjelder for. Her står det:

Lova gjeld for

a) *staten, fylkeskommunane og kommunane,*
b) *andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,*
c) *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og*
d) *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.*

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.

AKT behandler og innvilger søknader om skoleskyss, jf omtalen i punkt 3.4.2 foran. For AKT har fylkeskommunene og kommunen både eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i generalforsamlingen, samtidig som de kan velge mer enn halvparten av stemmene i generalforsamlingen. Etter punkt b), c) og d) gjelder således offentlighetsloven for AKT.

På selskapets nettsider er det også informasjon om at «Agder Kollektivtrafikk AS er omfattet av offentlighetsloven og fører offentlig journal etter reglene i arkivlovforskriften. Alle kan be om innsyn i AKTs saksdokumenter som utleveres på forespørsel».

3.4.4 Skatte- og avgiftsforhold

Hovedregelen er at aksjeselskap har plikt til å betale skatt, jf. skatteloven § 2-2. Dersom selskapet ikke har erverv som formål, kan unntaksbestemmelsene i skattelovens § 2-32 komme til anvendelse. AKT har ikke erverv som formål[19] og er dermed unntatt skatteplikt etter § 2-32.

Merverdiavgift

Revisjonen har i punkt 3.1.4 foran kort omtalt saken Skatt Sør hadde mot AKT om etterberegning av merverdiavgift. AKT har viderefakturert denne merverdiavgiften (eksklusive renteutgifter som utgjør 10 mill. kr av samlet merverdiavgifts krav på 104 mill. kr) til Vest-Agder fylkeskommune og kommunene som har kjøpt tjenester av AKT. Uttalelser fra Skattedirektorat som gir fortolkninger/ veiledning til merverdikompensasjonsregelverket[20] for kommuner og fylkeskommuner tilsier at Vest-Agder fylkeskommune og kommunene vil få kompensert denne merverdiavgiften. AKT har allerede innrettet seg iht. det nye regimet og fakturerer med mva, som i sin tur blir kompensert. Betaling av utgående merverdiavgift, med utgangspunkt i at AKT driver avgiftspliktig omsetning, gir dermed ikke noen økonomiske konsekvenser for selskapet, eierne eller kommunene som kjøper skysstjenester fra selskapet.

[19] Jf. § 3 i vedtektene og aksjonæravtalen punkt 2.4
[20] Jf. skriv av 15.10.15 (ref. 2015/997744) fra Skattedirektøren til skattekontorene

4 Eierstyring

Selskapsorganisering innebærer at kommunen gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring. Styring av virksomheter som er organisert som selskaper må skje i henhold til de rammer som følger av blant annet selskapslovgivningen. Selskapsdannelse endrer dermed mulighetene for direkte politisk styring og kontroll. For å kompensere for redusert direkte styring er et viktig verktøy å etablere mål og forventninger til selskapene og prinsipper for eierstyring gjennom generell og selskapsspesifikke eierstrategier. For å sikre en best mulig forvaltning av verdiene anbefales det at kommunene har en klar strategi for oppfølging av eierskapet. Eier bør avklare sine forventninger og kommunisere tydelige mål for de enkelte virksomheter. Avklarte forventninger og tydelige mål for eierskapet vil gi grunnlag for klare rammer for styrenes strategiske oppfølging av virksomheten. Tydelig definerte mål gir også grunnlag for presis rapportering fra virksomheten til eier.

Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har[21] uttalt at når kommunene velger å organisere deler av virksomheten i selskaper, krever det økt bevissthet fra de folkevalgte i kommunen om behovet for å ha en overgripende eierskapspolitikk og eierstrategi. Det forutsetter at kommunene forankrer eierskapspolitikken i brede politiske prosesser, og at de har en god støttefunksjon i kommunens administrasjon.

Eiernes strategi angir overordnede prioriteringer og mål for eieroppfølgingen av selskapene. Fokuset er på hvordan eier skal opptre for å sikre at virksomheten forvaltes på en best mulig måte.

Under vil vi gjøre rede for lovkrav og anbefalinger for eierstyring, og kommunens og fylkeskommunens eierpolitikk som danner rammer for eierstyringen av AKT.

4.1 Rammer for eierstyringen i lov og forskrift og anbefalinger fra KS

4.1.1 Aksjeloven

Generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet, jf. aksjelovens § 5-1. Eierne kan ikke gi pålegg til selskapet uten at dette skjer i form av en beslutning i generalforsamlingen. Utenfor generalforsamlingen har aksjeeierne ingen direkte myndighet i selskapet.

Gjennom generalforsamlingsvedtak kan eier fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder av selskapet. Det er generalforsamlingen som velger styremedlemmer, jf aksjelovens § 6-3. Eierne utøver sitt eierskap gjennom vedtak i generalforsamlingen. Fylkestingene i begge Agderfylkene og bystyret i Kristiansand har vedtatt å gi ordførerne fullmakt til å ivareta de respektive eiernes interesser i generalforsamlingen. Dette er i samsvar med den delegasjon av myndighet som de tre eierne har i sine eierskapsmeldinger.

[21] I pressemelding (16.03.15) til NIBRs rapporten "Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap".

Etter aksjelovens § 6-12 har styret det overordnede ansvar for forvaltningen av selskapet. Som hovedregel er det styret som ansetter daglig leder og er dennes overordnede. Daglig leder skal styre selskapet etter de planer, retningslinjer og prinsipper styret har vedtatt, (jf. aksjel. § 6-14).

4.1.2 Anbefalinger om eierstyring

KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) har utarbeidet «Anbefalinger om eierstyring selskapsledelse og kontroll». Siste oppdatering av KS sine anbefalinger er fra 2015. Anbefalinger bygger i stor grad på NUES[22] sine anbefalinger til eierstyring og selskapsledelse, men KS sine anbefalinger er tilpasset kommunalt og fylkeskommunalt eierskap og ikke spesielt børsnoterte selskaper.

Formålet med anbefalingen er at selskaper skal ha eierstyring og selskapsledelse som klargjør rolledeling mellom aksjeeiere, styret og daglig ledelse utover det som følger av lovgivningen. God eierstyring og selskapsledelse vil styrke tilliten til selskapene og bidra til størst mulig verdiskaping over tid.

Noen av de viktigste områdene KS gir anbefalinger til er følgende:

- Opplæring av de folkevalgte – i selskapsformer og styringsmuligheter
- Utarbeidelse av eiermelding
- Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi, selskapsavtaler og vedtekter
- Eiermøter
- Eierorganets sammensetning og funksjon
- Sammensetning av styret
- Styreinstruks og instruks for daglig leder
- Etiske retningslinjer
- Tilsyn og kontroll - eierskapskontroll, selskapskontroll

KS poengterer at kommunene bør ha en åpen og klart uttrykt strategi for eierskapet i de ulike selskapene. Kommunene bør utarbeide eierskapsmelding hvor eierprinsippene fremgår. Selskapets virksomhet bør tydelig fremgå av vedtektene og; «En grunnleggende forutsetning for en strategisk drift av selskapene er en klar og presis eierstrategi for selskapene hvor eiers forventninger til selskapet formuleres. Dette vil også være en forutsetning for selskapskontroll. Det er anbefalt at eier klargjør sine forventninger til styret og selskapet gjennom eierstrategien».

Det påpekes også at formålet i selskapsavtale/vedtekter bør vurderes med jevne mellomrom, for å se om det er behov for endringer.

[22] Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) består av: Den norske Revisorforening, Eierforum, Finans Norge, Oslo Børs, NHO, Aksjonærforeningen i Norge, Norske Finansanalytikeres Forening, Pensjonskasseforeningen, Verdipapirfondenes forening

4.2 Eierskapspolitikk – eierskapsmeldinger

Vest-Agder fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune har utarbeidet eierskapsmeldinger der de overordnede prinsippene for kommunenes eierstyring og retningslinjer for fullmaktsrepresentasjon er angitt. Eierskapsmeldingen for Kristiansand, som har vært gjeldende frem til revidert melding ble vedtatt i bystyret i mai 2017, ble vedtatt av bystyret i 2008. Eierskapsmeldingen for Vest-Agder fylkeskommune ble behandlet i fylkestinget i 2010. Aust-Agder fylkeskommunes siste versjon av eierskapsmelding ble vedtatt i fylkestinget i 2015. Aust-Agder fylkeskommune har skilt ut fylkeskommunens eierstrategi i egen sak som ble vedtatt i fylkestinget i februar 2017.[23]

Hensikten med eierskapsmeldingene er blant annet å «sikre rutiner for systematisk politisk og administrativ oppfølging av foretak og selskap, slik at kommunen blir en aktiv og langsiktig eier, samt å sikre at selskapene driver i tråd med vedtektene og politiske og administrative føringer» (jf. Vest-Agder fylkeskommunens eiermelding)

Eierskapsmeldingene inneholder oversikt over selskapene kommunen og fylkeskommunen eier helt eller delvis. Meldingene inneholder omtale av rutiner kommunen og fylkeskommunen har for å sikre god rapportering fra selskapene og en god overordnet styring av selskapene. Meldingen inneholder videre hvilke rutiner kommunen har for valg av representanter til selskapene.

Det redegjøres også for ulik motivasjon for eierskap, der selskapene deles inn i politisk (samfunnsansvarlig) motivert eierskap vs finansielt motivert eierskap. AKT er, i samsvar med formålet i vedtektene, hvor det heter at selskapet ikke er opprettet med sikte på å gi økonomisk overskudd, et selskap med politisk motivert eierskap.

Innholdsmessig er de tre eiernes eierskapsmeldinger forholdsvis like.[24] Under har vi derfor valgt å trekke frem krav og forventninger til eier og til selskapene som vi finner i Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding. Det er i stor grad de samme krav og forventninger en finner også i de to andre eiernes eierskapsmeldinger. Alle de tre eierens strategi for eierskap bygger på KS sine «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll».

4.2.1 Vest-Agder fylkeskommune – overordnet eierstrategi

De overordnede prinsippene for eierstyring inneholder bl.a. følgende hovedpunkter:

Krav rettet mot fylkeskommunen som eier:

- Det skal være åpenhet knyttet til fylkeskommunens eierskap:

[23] Også Kristiansand kommune har skilt omtalen av kommunens eierinteresser i eget dokument mens den siste eierskapsmelding som ble vedtatt i bystyret 31.05.17 (sak 49/17) har fokus på kommunens eierstrategi.

[24] Dette gjelder særlig i forhold til eierskapsmeldingen til Kristiansand kommune som har vært gjeldende frem til revidert melding ble vedtatt våren 2017.

  - Meroffentlighet bør være et prinsipp for virksomheter som ikke er i et konkurransemarked.
- Før fylkeskommunen oppretter en virksomhet bør den ha vurdert hva den ønsker å oppnå ved å opprette virksomheten fremfor en mer tradisjonell etatsorganisering.
- Fylkeskommunen skal bidra til at det utvikles forutsigbare og kontrollerbare mål for virksomheten. Styret er ansvarlig for å realisere disse målene:
  - Eierskapet skal være forutsigbart og langsiktig.
  - Gjennom krav til resultat og rapportering (budsjett- og ytelsesavtaler) gir eieren tydelige signaler om hva som forventes av virksomheten. Eier kan sette resultatkrav i forhold til avkastning på den kapitalen virksomheten forvalter, kundetilfredshet, HMS forhold, likestilling og lignende.
- Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra virksomhetens egenart. Styresammensetningen må sees i forhold til virksomhetens formål og behov og styrets totale sammensetning.
- Det skal utarbeides og vedlikeholdes eierskapsmelding om fylkeskommunenes samlede eierskap.

Krav rettet mot virksomheten
- Samfunnsansvar:
  - Virksomhetene bør rapportere etter bærekraftige prinsipper, det vil si en integrert økonomisk, miljømessig og sosial rapportering.
  - Virksomhetene skal ha etikk, miljø og likestilling som en del av strategiplanen.
- Likebehandling av aksjonærer:
  - Det skal legges til rette for god dialog på generalforsamlingen mellom eiere, styret og ledelsen.
- Strategi:
  - Styret utarbeider virksomhetens strategiplan med visjoner, mål og handlingsplan.
  - Styret utarbeider plan for eget arbeid og egen kompetanseutvikling, samt evaluere sin virksomhet.
  - Styret skal sørge for at det er gode rutiner for internkontroll.
  - Styret skal påse at virksomheten har gode rutiner for utnyttelse og utvikling av ansattes kompetanse og ferdigheter.
- Styreinstruks
  - Styret skal utforme styreinstruks som beskriver styrets mandat, styremøtenes forretningsorden, saker som skal styrebehandles, saksbehandlingsregler (lovgrunnlag), og informasjon utenom styremøter.

Det redegjøres for behovet for aktivt eierskap. Dette er særlig viktig overfor virksomheter som ikke har et profittmaksimerende formål men der eierskapet har et strategisk fokus i fylkeskommunens samfunnsutvikling. I dette perspektivet er det i fylkeskommunens og mottakernes interesse at fylkeskommunen utøver aktiv eierstyring.

Fastsetting og endring av vedtekter, utnevning av styre og styreleder, fastsetting av økonomiske og andre rammebetingelser som gir forutsigbarhet, samt aktiv og ryddig oppfølging av resultater er omtalt som eiernes viktigste virkemidler i en aktiv eier - oppfølgning.

Det står at fylkesutvalget (i Vest-Agder fylkeskommune) bør etablere en ordning med kontaktmøter med de viktigste fylkeskommunale foretakene, heleide aksjeselskaper og deleide aksjeselskaper.[25] På disse møtene bør virksomhetenes styre og ledelse møte. Kontaktmøtene skal gi fylkesutvalget som utvalg for eierstrategier mulighet til å ta opp forhold det mener virksomhetene bør vurdere for sin virksomhet og utvikling. Virksomhetene kan informere om ulike sider ved sin virksomhet.

4.2.2 Aust-Agder fylkeskommunes overordnede eierstrategi

I februar 2017 ble forslag til Aust-Agder fylkeskommunes eierstrategi behandlet i fylkestinget. Fylkesrådmannen la der frem forslag til prinsipp, som skal ligge til grunn for eierstyringen.

Strategien omhandler forhold som bør vurderes ved valg av selskapsform. Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset selskapets formål, eierstyringsbehov, markedsforhold og konkurranseregelverket. Det vises til anbefalinger fra KS hvor det fremgår at en i valg av selskapsform blant annet bør legge vekt på behovet for – og muligheten for politisk styring og kontroll, økonomiske forhold, ansvar risiko, forholdet til lover og regelverk, fleksibilitet i forhold til flere eiere og delegering av myndighet.

Styremedlemmers oppgaver og funksjon er drøftet. Det påpekes at de enkelte styremedlemmer representerer ikke fylkeskommunen eller de politiske partier, men skal ivareta selskapets interesser. Videre er forutsetninger for god eierstyring og prinsippene som bør ligge til grunn omtalt. Disse er i stor grad de samme som i Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding og i Kristiansand kommunes eierstrategi.

4.2.3 Kristiansand kommunes overordnede eierstrategi

Kristiansand kommunes prinsipp for eierskap omtalt i kommunens eierskapsmelding som har vært gjeldende frem til 31. mai 2017 var i stor grad likelydende med de som gjelder for Vest-Agder fylkeskommune omtalt i punkt 4.2.1 foran.

Også den ny reviderte eiermeldingen som ble vedtatt i bystyret 31.05.17 «bygger i all hovedsak på de prinsippene bystyret vedtok i 2008, anbefalinger fra KS og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse(NUES)» (jf. saksfremlegget til bystyret 31.05.17). Eierstyringsprinsippene er i all hovedsak de samme, men strategien og tiltakene for å nå målene er oppdatert på grunnlag av nye rammebetingelser, oppdaterte anbefalinger og kommunens erfaring med eieroppfølging siden forrige eiermelding ble vedtatt. I den nye meldingen er det økt fokus på blant annet styresammensetning og valg av styremedlemmer og oppfølging av de enkelte selskapene kommunen eier helt eller delvis. Revisjonen kommer tilbake til noen av de konkrete forslagene i den nye eiermeldingen under punkt 4.5 «Revisjonens vurdering av eierstyringen» av AKT.

[25] I Kristiansand kommune har kommunalutvalget tilsvarende rolle. I eiermeldingen er det anbefalt at utvalget, i tillegg til å være generalforsamling for heleide aksjeselskaper, har eiermøter med deleide selskaper.

4.3 Styringsdokumenter- mål og strategi for eierskapet i AKT

Når eier har vedtatt å organisere virksomheten i et aksjeselskap må de i samsvar med aksjeloven utforme stiftelsesdokument, vedtekter for virksomheten og de kan inngå en aksjonæravtale. I aksjelovens § 2-2 er minstekrav til vedtektene angitt. I tillegg til vedtekter, hvor eierne som et minstekrav skal angi selskapets virksomhet (formål), så anbefaler KS at eierne i tillegg til en overordnet eierskapsmelding utarbeider egen strategi for eierskapet i den enkelte virksomhet som er skilt ut som eget selskap.

4.3.1 Vedtekter og aksjonæravtale

Vedtektene som gjelder i dag ble vedtatt på ordinær generalforsamling 15. juni 2015.

Formålet og målsettingen for virksomheten er beskrevet i vedtektenes § 3:
Selskapets formål er å tilby kollektiv persontransport, gi informasjon til befolkningen om tilbudet og yte tjenester relatert til dette. Selskapet skal primært ikke selv utføre rute-trafikk, men kjøpe slike tjenester fra eksterne tjenesteleverandører. Selskapet står fritt til å organisere deler av sin virksomhet i egne resultatenheter/selskaper.

Målsettingen for selskapet er å tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud, samt utføre lovpålagte skyssoppgaver på en formålstjenlig måte. Selskapet skal bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling.

Når selskapet inngår nye kontrakter om levering av kollektivtransporttjenester eller eksisterende kontrakter skal fornyes, skal dette som hovedregel skje gjennom konkurranse-utsetting.

Selskapet har ikke erverv som formål og er opprettet med sikte på effektivisering og samordning av kollektivtilbudet i Agder-fylkene. Selskapet er ikke opprettet med sikte på å gi økonomiske overskudd til eierne og det skal ikke utbetales utbytte til eierne.

Formålet og målsettingen for virksomheten er i all hovedsak uendret i forhold til det som lå i opprinnelig vedtekter fra 2009. (vedtatt av Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune). Det nye er at avsnittet om at inngåelse av nye kontrakter som hovedregel skal skje gjennom konkurranseutsetting, er kommet inn.

Utover angivelse av virksomhetens formål og målsetting inneholder vedtektene blant annet foretakets navn, forretningskontor, aksjekapital og informasjon om ledelse og generalforsamling. Selskapets styre skal bestå av 5-9 medlemmer som velges av generalforsamlingen. Styret ansetter daglig leder.

Ordinær generalforsamling avholdes hvert år. Generalforsamlingen skal godkjenne årsregnskap og årsberetning, velge styre og behandle andre saker som etter loven, vedtektene eller aksjonæravtalen hører under generalforsamlingen.

Aksjonæravtalen
Etter at Aust-Agder fylkeskommune kom inn på eiersiden inngikk aksjonærene (partene) en aksjonæravtale. «Aksjonæravtalen skal regulere aksjonærenes rettigheter og for-

pliktelser i egenskap av aksjonærer i selskapet» jf. punkt 1.3 i avtalen. Aksjonæravtalen gir også utfyllende bestemmelser og føringer for virksomheten i forhold til det som følger av vedtektene.

I avtalen er det angitt at saker av særlig viktighet, beslutning om å ta inn nye aksjonærer i selskapet, og beslutning om å endre vedtektene krever enstemmighet i selskapets generalforsamling.

I avtalens punkt 5 står det at; «alle avtaler, foruten avtaler om offentlige tilskudd mv, mellom Selskapet og Aksjonærene, deres nærstående og tilknyttede selskaper, skal inngås på markedsmessige betingelser og priser og være basert på prinsippet om armlengdes avstand. Hver av Partene har rett til innsyn i prisfastsettelsen».

Aksjonæravtalens punkt 6 «Kapitalforhold – økonomiske tilskudd» angir at aksjekapitalen er 166 000 kr. Selskapet skal ha forsvarlig egenkapital i samsvar med aksjelovens bestemmelser og selskapet er ikke opprettet med sikte på å oppnå økonomisk overskudd. «Selskapets styre og administrasjon skal sørge for en mest mulig effektiv forvaltning av de midler Selskapet disponerer innenfor selskapets formål» (jf. punkt 6.3). Det er også angitt at Selskapets virksomhet finansieres i form av (i) tildeling fra aksjonærene for det enkelte budsjettår, (ii) kommunal delfinansiering for grunnskoleskyss, (iii) billettinntekter, (iv) statlige belønningsmidler og (v) annet (finansinntekter mv).

Produksjonen skal til enhver tid tilpasses rammer som er gitt innenfor de geografiske områder.

Det er også angitt at ved eventuelle uoverensstemmelser mellom aksjonæravtalen og vedtektene så har aksjonæravtalen forrang fremfor vedtektene.

Ledelse
I aksjonæravtalens punkt 3 står det at styret består av 5–9 medlemmer. Av disse utpeker Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune to medlemmer hver og Kristiansand kommune ett medlem til styret. Det står videre at ansatte får møte i styret med en representant som har observatørstatus, men dersom selskapet omfattes av representasjonsforskriften, skal de ansatte ha representasjon i styret.[26] Generalforsamlingen velger styret, for to år av gangen.

I samsvar med aksjelovens § 5-5[27] er det i vedtektene § 6 angitt at generalforsamlingen avholdes hvert år. Generalforsamlingen skal behandle årsregnskap og årsberetning, velge styre og behandle andre saker som etter loven, vedtektene eller aksjonæravtalen hører inn under generalforsamlingen.

[26] Selskapet omfattes av representasjonsforskriften hvor det i § 3 heter; «De ansatte har rett til å velge medlemmer, observatør og varamedlemmer til selskapets styre etter aksjeloven § 6-4 første ledd eller allmennaksjeloven § 6-4 første ledd, når selskapet har flere enn 30 ansatte». De ansatte har valgt medlem til styret, jf omtale i punkt 4.5.5.
[27] Hvor det er angitt; Innen seks måneder etter utgangen av hvert regnskapsår skal selskapet holde ordinær generalforsamling

4.3.2 Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020

Vest-Agder fylkeskommune, som har ansvaret for å tilby og tilrettelegge det lokale og regionale kollektivtilbudet i fylket, gir sine styringssignaler til AKT gjennom overordnede planer og årlig budsjett- og ytelsesavtale.[28]

Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020 angir fylkeskommunens hovedmål og delmål for kollektivtransporten, samt overordnede strategier og prinsipper for videreutvikling av kollektivtilbudet i fylket. Planen viser hvordan kollektivtransporten bør inngå i et samlet transportsystem hvor ulike transportmidler sees i sammenheng og hvor man utnytter den enkelte transportforms fortrinn.

Kollektivtransportplanen er fylkeskommunens styringsdokument til AKT i perioden. Fylkeskommunen vil gjennom sitt ansvarsområde, uttalelser og samarbeid med andre aktører bidra til å fremme planens mål og strategier. Planen ble endelig vedtatt av fylkestinget i april 2016.

Planens målformuleringer er forankret i overordnede mål for samferdselssystemet og legger til grunn statlige mål om at all vekst i persontransporten i byene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Kollektivtransportplanen legger til grunn økt kollektivsatsing i byområdet. Nullvekst-målet vil innebære at antall kollektivreiser skal nær dobles innen 2030 og tredobles innen 2050. Regionale linjer skal bidra til å binde byer og regioner sammen. Kollektivtilbudet inngår i en helhetlig strategi for miljøvennlig transport for Kristiansandsområdet. Planen formulerer mål og strategier for kollektivtransporten som bygger på arbeidsprosesser i regi av bymiljøavtalen og areal- og transportplan-samarbeidet (ATP-samarbeidet) for Kristiansandsregionen. Planen omfatter mål og strategier for kollektivtransporten i trafikkområder som er fylkesoverskridende og dermed felles for Agderfylkene. Dette er samordnet i forhold til Regional transportplan for Agder 2015-2027.

4.3.3 Budsjett og ytelsesavtale mellom Vest-Agder fylkeskommune og AKT

Vest-Agder fylkeskommune utarbeider årlig tildelingsbrev til AKT. Tildelingsbrevet har som formål; «å sikre at de oppgaver fullmakter og krav til strategisk og taktisk valg AKT foretar innen driften av kollektivtrafikken er i tråd med Vest-Agder fylkeskommunes overordnede forvaltning av kollektivtrafikken og transportsystemer i fylket» (jf. Budsjett og ytelesesavtale for 2016). Det stilles krav om at de samlede midlene som er stilt til rådighet gjennom avtalen skal utnyttes i samsvar med avtalen og dens intensjoner samt andre overordnede planer og vedtak.

Det står at driften skal utføres i henhold til gjeldende lover og forskrifter, og grunnlaget og formålet for virksomheten for øvrig er regulert gjennom selskapsdokumenter, styret og generalforsamling. Hovedmålsettingen er å tilby innbyggerne i Vest-Agder best mulig kollektivtilbud innenfor de disponible rammene.

[28] jf. nettsiden til Fylkeskommunen

Rapporteringsrutiner og samarbeid
AKT skal i henhold til avtalen sende tertialvis situasjonsrapport til Vest-Agder fylkeskommune. Tredje tertialrapport vil være årsregnskap. AKTs årsrapport inkludert årsregnskap skal være klart til fremleggelse for fylkestinget senest til junimøtet.

Samferdselssjefen sin rådgivergruppe og AKT sin ledergruppe vil samles til jevnlige informasjons- og samarbeidsmøter. AKT skal delta i ATP-samarbeidet og i annet tilsvarende utviklingsarbeid.

AKT har, etter punkt 7.1 i Budsjett og ytelsesavtalen, «alle fullmakter til å ordne den offentlig kjøpte kollektivtrafikken slik AKT anser best». Dette inkluderer å ordne administrasjon, lokaler, ruteopplegg, billettyper og takstendringer. De skal utføre lovpålagt skoleskyss og fatte enkeltvedtak vedrørende skoleskyss etter forvaltningsloven.

Bevilgningen som stilles til disposisjon samsvarer med vedtatt årsbudsjett.

4.3.4 Rammeavtale mellom Aust-Agder fylkeskommune og AKT

Aust-Agder fylkeskommunens oppfølging av AKT reguleres gjennom en rammeavtale og en årlig leveranseavtale. Rammeavtalen skal avklare roller, ansvar og samarbeidsform slik at kollektivtransporten, skoleskyss m.v. gjennomføres i henhold til fylkeskommunens mål og føringer.

I leveranseavtalen mellom Aust-Agder fylkeskommune og AKT er de overordnede målene for AKT angitt;

- AKT skal tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud,
- Utføre lovpålagt skoleskyssoppgaver på en formålstjenlig måte og
- Bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling

Avtalen inneholder fylkestingets føringer for eksempel i forhold til å avklare forutsetninger for felles billettering buss-båt-ferje, ruteendringer, skoleskyss, takster, ruteinformasjon og andre tiltak og prosjekter. Iht. avtalen skal det gjennomføres årlige brukerundersøkelser som grunnlag for måling og rapportering av kundetilfredshet.

Frister for rapportering, omfatter frist for tertialrapportering, budsjettinnspill, innspill til fylkeskommunens årsrapport, og frist for AKTs årsrapport er angitt. Det skal avholdes månedlige møter mellom partene.

4.3.5 Kristiansand kommunes mål for eierskapet i AKT

Kristiansand kommune har ikke en egen strategi for sitt eierskap i AKT. Målet for eierskapet er knyttet til areal- og transportsamarbeidet i regionen. (ATP-samarbeidet). Kommunen jobber sammen med Vest-Agder fylkeskommune, Statens vegvesen og omkringliggende kommuner med en bymiljøavtale med staten (ved Samferdselsdepartementet). Bymiljøavtalen i Kristiansandsregionen er en helhetlig plan for transport i byområdene og omfatter vei, kollektiv, sykkel og gange (jf, informasjon på nettsiden til Vest-Agder fylkeskommune). I avtalen legges det opp til at kollektivsystemet må styrkes slik at kapasiteten blir vesentlig forbedret og det kan fraktes opp mot dobbelt

så mange reisende. Dette er de samme målene for kollektivsatsingen som vi finner i «Plan for kollektivtransport i Vest-Agder for 2015-2020» omtalt foran.

I henhold til budsjett og ytelsesavtalen mellom Vest-Agder fylkeskommune og AKT skal AKT delta og bidra i ATP-samarbeidet og i utviklingsarbeidet av bymiljøavtalen for Kristiansandsregionen.

I forbindelse med opprettelsen av AKT ble det i saksfremlegget til bystyret trukket frem at ATP- samarbeidet mellom Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune, som tilrettelegger og planmyndighet, hadde vært vellykket. I arbeidet med å få til redusert klimautslipp fra transportsektoren var dette samarbeidet viktig. Det ble videre pekt på at tilrettelegging av nødvendig infrastruktur, som kommunen har ansvaret for, og drift av kollektivtransport som fylkeskommunen har ansvaret for, burde ses i sammenheng for å kunne tilby god og kostnadseffektiv kollektivtransport i Kristiansandsregionen. Eierskap, og således direkte påvirkningsmulighet inn mot AKT, ble vurdert som en styrke for å nå målene.

4.4 Eiernes oppfølging av eierstrategiene

Over har revisjonen omtalt eiernes eierskapspolitikk, og eierstrategien overfor AKT, uttrykt i vedtektene, aksjonæravtalen, i plan for kollektivtransport og årlige budsjett og ytelsesavtaler mellom de ulike eierne og selskapet.

Revisjonen har sendt spørreskjema til eierrepresentantene i generalforsamlingen (de tre ordførerne) og hatt samtale med den administrative ledelsen i Vest-Agder fylkeskommune og i Aust-Agder fylkeskommune for å høre hvordan eierstrategien og forventninger til virksomheten følges opp. Under følger en oppsummering av de svar revisjonen har fått på spørreskjema og i samtalene med den administrative ledelsen hos de to største eierne.

4.4.1 Svar fra eierrepresentanten på spørreskjema

Selskapsform

På spørsmål én om hvordan eierne vurderer hensiktsmessigheten av å organisere Agder Kollektivtrafikk AS som eget selskap, herunder valg av selskapsform, svarer ordførerne i Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand at organiseringen og valg av selskapsform har vært hensiktsmessig. Fylkesordfører i Vest-Agder fylkeskommune mener det har vært positivt at den største kommunen også er på eiersiden. «Organiseringen har fungert bra i flere år nå. Den gir eierinnflytelse samtidig som selskapet har nødvendig handlefrihet til å foreta justeringer og prioriteringer innenfor gjeldende tilskuddsrammer uten at dette krever detaljerte politiske vedtak», skriver fylkesordfører i Vest-Agder fylkeskommune.

Fylkesordfører i Aust-Agder fylkeskommune viser til at de har et betydelig antall reiser over fylkesgrensen, noe som gjør det hensiktsmessig å være med i et felles selskap med Vest-Agder fylkeskommune. Fylkesordføreren peker også på at det er en fordel å samle de kollektivfaglige ressursene i landsdelen i AKT. «Blant annet når det gjelder utarbeidelse av anbudsdokumenter, er det viktig med en solid fagkompetanse, noe jeg

opplever at vi får gjennom AKT». Fylkesordføreren skriver videre; «Organiseringen som et AS medfører nok at fylkestinget i mindre grad kan være i inngripen når det gjelder den daglige driften av kollektivtilbudet. Dette er noe fylkestinget har akseptert gjennom behandlingen av saker knyttet til vår deltakelse i AKT».

Eierstrategi
På spørsmål om eierne har utarbeidet eierskapsstrategi, og eventuelt andre styrings-dokument for virksomheten, svarer de at de ikke har utarbeidet en felles eierstrategi men at de har inngått en aksjonæravtale. Fylkeskommunene viser blant annet til rammeavtale og leveranseavtale og eiermeldinger med eierstrategi.

Når det gjelder spørsmålet om eierne har gitt føringer til styret om at det skal utarbeides (målformuleringer, risikoprofil, verdidokumenter/etiske retningslinjer, strategier/ instrukser) som skal gjelde for styret og/eller administrasjonen av virksomheten, viser eierne til at eierskapsmeldingene gjelder. Der er det gitt føringer overfor styrene til blant annet å utarbeide etiske retningslinjer.

Rutiner for rapportering
Spørsmål fire og fem gikk på om det er utarbeidet rutiner for rapportering til eierne av virksomheten, og hvilken rapportering som gis til de folkevalgte om virksomheten.
Vest-Agder fylkeskommune svarer at det gis jevnlig info fra selskapets direktør til politiske organer, primært til fagutvalget. Det avholdes eiermøter ved behov. Selskapets årsmelding behandles som egen sak i fylkestinget.

Fylkestinget i Aust-Agder fylkeskommune får hvert år en egen eierskapsmelding som omfatter alle de selskapene fylkeskommunen er involvert i. I tillegg kommer en egen behandling av årsregnskapet og årsmeldingen til AKT. Videre opplever fylkesordføreren at den administrative ledelsen i AKT stiller opp for å orientere og ha dialog med de folke-valgte i ulike sammenhenger, for eksempel i fylkesutvalget eller i samferdselskomiteen.

Det er ikke utarbeidet rutiner for rapportering til Kristiansand kommune. De folkevalgte i kommunen får, fra og med 2015, en kort informasjon om selskap med utvalgte nøkkeltall og hendelser.

Administrasjonen i Vest-Agder fylkeskommune og i Aust-Agder fylkeskommune viste også til den tertialvise rapportering som gis til samferdselssjefene i fylkeskommunene iht. de årlige leveranseavtalene. De pekte også på at det er faste møter på administrativt nivå hvor det rapporteres på de mål som er satt for virksomheten i leveranse- og ramme-avtalene.

Vest-Agder fylkeskommune skriver også at AKT jevnlig informerer om sin virksomhet i ATP-samarbeidet for Kristiansandsregionen, hvor det er representasjon fra begge fylkes-kommunene og samtlige kommuner i Knutepunkt Sørlandet.

Eieroppfølging utover deltakelse på generalforsamling
På spørsmålet om hvilken eieroppfølging som skjer utover deltagelse på general-forsamling viser eierne til eiermøter og jevnlig kontakt med selskapets daglige leder og

styremedlemmer. Det vises for øvrig til svar over som er gitt på spørsmål knyttet til rapportering fra selskapet.

Styremedlemmer – kriterier for utvelgelse, evaluering og valgkomite
De tre siste spørsmålene til eiernes representanter i generalforsamlingen dreide seg om eierne har definert kriterier for valg og sammensetning av styret i selskapet, om det gjøres evalueringer av styret, og om eierne har vedtatt å ha valgkomite, eventuell felles valgkomite.

Vest-Agder fylkeskommune svarer delvis ja til at det er definert kriterier for valg av styremedlemmer. «Styreleder hentes primært eksternt uten konkret tilhørighet til noen av eierne. Ellers en blanding av godt kvalifiserte både faglig og politisk tilhørighet». Også ordfører i Aust-Agder fylkeskommune viser til at det er angitt hvor mange politikere som skal inn fra hver eier. Ordfører i Kristiansand svarer at det ikke er definert kriterier utover de generelle føringer som ligger i eiernes separate overordnede eierskaps-meldinger. Det er ingen formell samordning knyttet til valg av styret i selskapet.

Eierrepresentantene fra Vest-Agder fylkeskommune og Kristiansand svarer at det ikke foretas planmessig eller koordinert evaluering av styret men at eierne diskuterer sammensetningen i forkant av generalforsamlingen. Målet er å få en god balanse ut fra regional tilhørighet, ekstern tilhørighet, kjønnsbalanse og generell kompetanse.

Eierne har ikke en felles valgkomite. Den enkelte aksjonær drøfter kandidater i sine valg-nemnder, samt at eierne i felleskap gjennomgår totalsammensetningen før valget formelt finner sted. Kristiansand viser til at de i sin nye eierskapsmelding anbefaler at man gjør bruk av felles valgkomite for å fremme kandidater til styrer for aksjeselskaper med flere eiere.

4.5 Revisjonens vurdering av eierstyringen

4.5.1 Valg av selskapsform og motivasjon for eierskapet

Revisjonen oppfatter at et sentralt argument for å organisere virksomheten i et eget administrasjonsselskap, utenfor Vest-Agder fylkeskommunes forvaltning, var å åpne for, Aust-Agder fylkeskommune og flere kommuner på Agder skulle kunne komme inn på eiersiden. En styrking av kollektivtilbud på tvers av fylkesgrensen var et sentralt mål.

Ved opprettelsen av selskapet ble det i saksutredningen pekt på at eierne enklere kunne ta inn nye eiere i et AS enn for eksempel i et interkommunalt selskap (IKS). I et IKS må endringer i eierstruktur godkjennes i alle eierkommunenes kommunestyrer, mens det i et AS ikke er krav til tilsvarende godkjenningsprosess.

I Vest-Agder fylkeskommunes eiermelding er det redegjort for at virksomhet med samfunnsansvarlig motivert eierskap kjennetegnes ved at; «*driften kan være lovpålagt eller utgjør fylkeskommunale kjerneoppgaver. Motivet for virksomhetsdannelsen kan være å effektivisere tjenesteproduksjonen. En annen begrunnelse kan være at fylkeskommunen gjennom virksomheten totalt sett vil oppnå bedre samfunnsøkonomiske resultater. En tredje begrunnelse for det samfunnsansvarlige eierskapet kan være av mer regionalpolitisk karakter, at virksomhetsdannelsen kan bidra til å binde regionen tettere sammen og styrke regionens muligheter for å gjennomføre oppgaver i forhold til andre regioner. Virksomheter der fylkeskommunen er deleier er ofte motivert ut fra at man skal løse oppgaver sammen med andre*».

Revisjonen oppfatter at motivene knyttet til samfunnsansvarlig eierskap, kombinert med ønsket om å få inn flere kommuner og Aust-Agder fylkeskommune som eiere, har ligget til grunn for å opprette AKT som en selvstendig virksomhet. Aksjeselskapsform ble valgt da den ble ansett som den mest fleksible organiseringen med tanke på å ta inn flere kommuner på eiersiden. I aksjonæravtalen har eierne vedtatt at beslutning om å ta inn nye aksjonærer krever enstemmighet i selskapets generalforsamling. Eierkommunenes eierskapsmeldinger slår fast at kjøp og salg av aksjer i kommunale/ fylkeskommunale selskaper skal behandles i fylkesting og bystyre.[29] Bestemmelsen i aksjonæravtalen, kombinert med vedtak i eierskapsmeldingene, medfører etter revisjonens oppfatning at endringer på eiersiden vil kreve like omfattende politisk behandling i eierkommunene som ved tilsvarende endringer i et IKS.

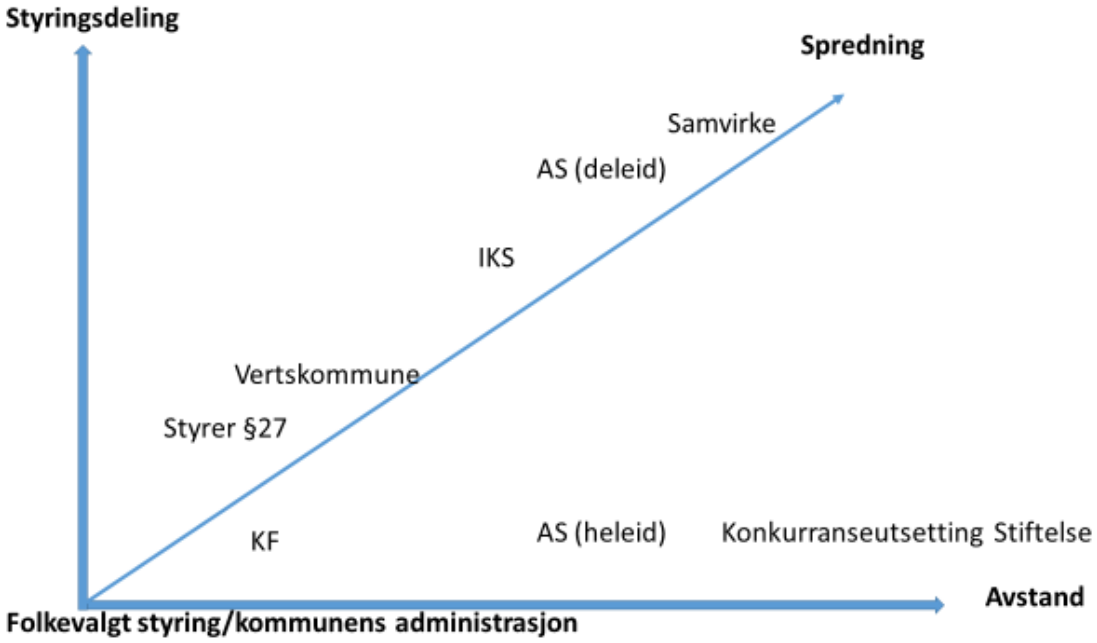
Når aksjeselskapsmodellens «fristilling» ikke var et sentralt moment, slik det gjerne er hvis selskapet skal operere i et konkurransemarked, har det ikke vært like klart å se hvorfor aksjeselskapsformen ble valgt fremfor et IKS eller et interkommunalt samarbeid (et såkalte § 27-samarbeid), når en legger til grunn at man har større grad av politisk styring og kontroll i et IKS og i et § 27-selskap enn et i AS. Vest-Agder fylkeskommunes eierrepresentant (fylkesordføreren) trekker frem at dagens organisering er hensiktsmessig. Den gir eierinnflytelse samtidig som selskapet har nødvendig handlefrihet til å foreta justeringer og prioriteringer innenfor gjeldende tilskuddsrammer.

[29] I Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding står det: «*Fylkestinget fatter, som fylkeskommunens øverste organ, vedtak om etablering og avvikling av fylkeskommunale foretak, avgjør saker om deltakelse i interkommunale selskap, og er beslutningsorgan for saker om kjøp og salg av aksjer i aksjeselskap*».

4.5.2 Fremtidig organisering

Anbefalingene til eierstyring fra KS, og eiernes egne eierskapsmeldinger tar utgangspunkt i at; «*selskapsorganisering og fristilling innebærer at eierne gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring. Styring må skje i henhold til de rammer som følger av selskapslovgivningen. Selskapsdannelse reduserer dermed mulighetene for direkte politisk styring og kontroll.*»[30] Sett bort i fra stiftelser blir aksjeselskap gjerne vurdert som den mest «fristilte» selskapsformen, der eierstyring i henhold til aksjeloven skal skje gjennom vedtak i generalforsamlingen. Figuren under illustrerer styringsmulighetene en kommune/ fylkeskommune har avhengig av organiseringen av virksomheten.

Kommunale organisasjonsformer - styring og politisk kontroll[31]



I eiermeldingene anbefales det å etablere mål og forventninger til selskapene og prinsipper for eierstyring gjennom generell og selskapsspesifikke eierstrategier. Til sammen danner dette en styringsmodell og gir rammer som skal være førende for styrets arbeid.

Etter revisjonens vurdering har eierne, som vi skal drøfte i dette kapitlet, detaljerte krav til leveranse og rapportering, og en tett oppfølging av virksomheten. Etter revisjonens vurdering minner fylkeskommunenes oppfølging av virksomheten, som skjer gjennom de årlige leveranseavtalene, om mål- og resultatstyringen en finner i en etatsstyringsmodell. Når selskapet skal utføre lovpålagte tjenester, og selskapet ikke skal operere i et konkurransemarked, er det grunn til å vurdere om valgt selskapsform er den mest hensiktsmessige. Etter revisjonens oppfatning gir imidlertid AS-modellen, som Vest-Agder fylkeskommunes eierrepresentant påpeker, virksomheten en hensiktsmessig fristilling med rom for å fatte raske beslutninger. Dette kan være særlig nyttig i en tid der

[30] Kilde; Reviderte eierskapsmelding for Kristiansand kommune 2017
[31] Figuren er hentet fra NIBR rapport 2016:18 «Folkevalgt lederskap og kommunal organisering».

det skjer en rivende teknologisk utvikling som legger føringer for hvordan et fremtidig kollektivtilbud kan organiseres.

Ved å gå inn på eiersiden i AKT ønsket Kristiansand kommune, i tillegg til å være en tilrettelegger og planmyndighet, å ta direkte del i utviklingen av kollektivtilbud i Kristiansandsregionen. Kommunen ønsket å videreføre et vellykket ATP samarbeid. For å nå målsettinger knyttet til byutvikling og miljø, blant annet nedfelt i bymiljøavtalen med staten, er utviklingen innen kollektivtilbudet sentralt for Kristiansand kommune. Kristiansand kommune har en forholdsvis stor eierandel i selskapet (20 % av aksjene). Det årlige tilskuddet til virksomheten og styringssignalene gjenspeiler, etter revisjonens oppfatning, ikke kommunens eierandel sammenlignet med de andre eierne.[32] En naturlig forklaring her er at det er fylkeskommunene som har ansvaret for kollektivtrafikken, og som dermed i all hovedsak finansierer virksomheten, og har den kortsiktige og den strategiske eieroppfølging av AKTs virksomhet.

I forbindelse med at fylkeskommunene fra og med 2020 slås sammen bør eierne, etter revisjonens vurdering, foreta en ny helhetlig vurdering av hensiktsmessigheten ved å ha AKT organisert som et aksjeselskap. Etter revisjonens oppfatning vil sammenslåing av de to fylkeskommunene tilsi at det kanskje viktigste argumentet for selskapsdannelsen og valg av selskapsform, - utvikling av et helhetlig og godt kollektivtilbud på tvers av fylkesgrensene, bli redusert. Revisjonen oppfatter dessuten at det ikke f.t er noe sterkt ønske fra andre kommuner på Agder om å bli medeiere i selskapet. Revisjonens inntrykk er at fylkeskommunene, som per i dag har ansvaret for kollektivtrafikken, ønsker detaljert styring og oppfølging med virkemiddelbruken. Det er derfor viktig at man har en gjennomgang av om organisering av virksomhet som et aksjeselskap er den mest hensiktsmessige. Sammenslåing av fylkeskommunene, opprettelsen av nye Kristiansand kommune, og en teknologisk utvikling som blant annet åpner for nye måter å organisere og utføre kollektivtilbudet (for eksempel med selvkjørende «matebusser» og utvikling av persontilpasset kollektivtilbud), tilsier at eierne bør vurdere organiseringen av virksomheten. Sammenslåing av fylkeskommunene og behovet for tett eieroppfølging tilsier etter revisjonens oppfatning at eierne bør vurdere om organisering av AKT innenfor den nye fylkeskommunale forvaltningen er mest hensiktsmessig, samtidig som det legges til rette for at Kristiansand kommunes påvirkningsmulighet i utviklingen av kollektivtilbudet i regionen ivaretas gjennom andre organ.[33] På den annen side tilsier eiernes tilfredshet med dagens organisering, og en rask teknologisk utvikling som åpner for nye måter å levere kollektivtjenester, at virksomheten bør beholde sin fristilling som gir rom for raske beslutninger og strategiske tilpasning til eiernes forventninger og ny teknologi. Revisjonen er av den oppfatning at dagens ledelse i AKT har god forvaltningskompetanse og forståelse for samhandling mellom fag og politikk. Dette medfører at AS-modellen synes å fungere godt. Samtidig må det understrekes at dette siste poenget blir personavhengig og ikke basert på en juridisk organisering.

[32] Tilskuddet fra Kristiansand kommune var på ca 4,3 mill. kr i 2016 og utgjorde ca 1,4 % av AKTs samlede tilskudd dette året. Sml samlet tilskudd side 16.

[33] Dette kan skje gjennom samarbeidet i Areal- og transportutvalget i Kristiansandsregionen (ATP-utvalget). Ordførerne i Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune er medlemmer av utvalget, og utvalget har et sekretariat bestående av personer fra administrasjonen i Kristiansand kommune og fra Vest-Agder fylkeskommune. Utvalget har ansvar for areal – og transportpolitiske saker i Kristiansandsregionen, herunder å søke om, og følge opp avtaler med Staten om belønningsmidler og ny bymiljøavtale.

Endring i oppgavefordeling mellom fylkeskommunene og storkommuner kan imidlertid gi en helt ny situasjon etter 2020. Stortinget har (12.06.17) vedtatt lov som åpner for overføring av ansvar for kollektivtransport[34] til storkommuner. Kommunene som ønsker å overta ansvaret må omfatte et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område) og ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtransporttilbud (jf Prop. 91 L 2016-2017). Revisjonen antar at nye Kristiansand kommune med ca 110 000 innbyggere oppfyller vilkårene. Det er også et vilkår at det inngås et samarbeid med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i hele fylket. Fylkeskommunen skal fremdeles ha ansvaret for drift og kjøp av transporttjenester og tildeling av løyver i den øvrige delen av fylket, og for ruter som krysser grensen mellom kommunen og øvrige kommuner i fylket (jf Prop. 91 L 2016-2017). Dersom Kristiansand kommune overtar ansvaret for kollektivtransporten vil en igjen få en situasjon, der flere juridiske enheter har ansvar for kollektivtrafikken i fylket, og der samarbeidet dermed kan løses gjennom et felles administrasjonsselskap som AKT. Etter revisjonens vurdering bør fellesnemda for nye Kristiansand kommune, eventuelt i samråde med de andre eierne i AKT, starte arbeidet med en vurdering av fremtidig organisering av kollektivløsningen i den nye kommunen.

4.5.3 Selskapsformens betydning for merverdiavgiftskravet fra Skatt Sør

Etter revisjonens oppfatning ville ikke valg av selskapsform, om AKT ble etablert som et IKS eller AS, hatt noe innvirkning på kravet fra Skatt Sør om etterberegning av utgående merverdiavgift for perioden 2008–2014. Som omtalt i punkt 3.1.4 la Skatt Sør dommen i Borgarting lagmannsrett til grunn for kravet. Borgarting lagmannsrett kom frem til at Vestviken Kollektivtrafikk AS driver avgiftspliktig *omsetning*. Revisjonens vurdering er at også et IKS ut fra denne vurderingen vil drive avgiftspliktig omsetning, da det er aktiviteten som bestemmer avgiftsplikten, ikke organisasjonsformen. Det som har skapt usikkerhet i merverdiavgiftssaken er i hvilken grad AKT kan utfakturere en etter-beregning av merverdiavgiften til Vest-Agder fylkeskommune og kommunene som har kjøpt tjenester fra AKT (og at disse mottar kompensasjon for den etterberegnede avgiften), jf. omtalen i punkt 3.1.4. Under «normal» drift har merverdiavgiftskravet ikke noen direkte økonomisk betydning for selskapet eller eierne. Fylkeskommunene og kommunene vil få kompensert merverdiavgiften de betaler til AKT, som AKT må betale til staten. De økonomiske konsekvensene for selskapet og eierne av at AKT må betale utgående merverdiavgift er derfor, etter revisjonens vurdering, i seg selv ikke et argument for eller i mot å foreta eventuelle endringer i organisering av virksomheten.

4.5.4 Mål og forventninger til virksomheten utover det som ligger i eierskapsmeldinger

Revisjonens vurdering er at alle de tre eierne gjennom vedtektene og aksjonæravtalen har klare mål og forventninger til virksomheten.

Alle de tre eierne har vedtatt eierskapsmeldinger og/eller strategier for eierskap der prinsippene for eierskap er beskrevet. Fylkeskommunene, som har ansvaret for kollektivtilbudet, har i tillegg til eierskapsmeldingene, i samsvar med anbefalingene fra

[34] Jf jf. Prop. 91 L (2016-2017) og Innst. 376 L (2016-2017)

KS en «klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap» i AKT. De har utarbeidet langsiktige mål og delmål og årlige leveransekrav til selskapet. Revisjonens inntrykk er at fylkeskommunene har en aktiv oppfølging av sine eierinteresser, i samsvar med anbefalinger fra KS.

Ut fra beskrivelse av mål og strategi for kollektivtilbudet i «Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015–2020», og konkrete leveringsmål i budsjett og ytelsesavtaler mellom fylkeskommunene og selskapet, er revisjonen vurdering at eierne (fylkeskommunene) har klare mål og forventninger til selskapet. Styreleder for AKT og daglig leder bekrefter dette inntrykket. De opplever å ha aktive eiere som viser interesse for virksomheten og som angir klare leveransekrav med tilhørende krav til rapportering.

Fylkeskommunene ber om rapportering utover den lovpålagte rapporteringen til generalforsamlingen. I tillegg til mål og forventninger uttrykt i skriftlige dokumenter har eierne eiermøter på politisk nivå og på administrativt nivå. (De administrative eiermøtene, mellom den enkelte fylkeskommune og selskapet, er regulert i budsjett og ytelsesavtalene mellom fylkeskommunene og selskapet). I eiermøter informeres eierne om utfordringer virksomheten står overfor. Merverdiavgiftssaken og valg av drivstoffløsninger i pågående anbudsprosesser er eksempel på tema som drøftes med alle de tre eierne i eiermøter.[35] Eierne uttrykker også at de får god orientering gjennom rapportering og dialog med selskapets ledelse i politiske organ og i eiermøter. Dette gir også eierne god kjennskap til virksomheten og dermed et godt grunnlag for tett og aktiv oppfølging av virksomheten.

Revisjonens vurdering er at eierne, ved fylkeskommunene som har ansvaret for kollektivtjenestene, har styringsdokument, strategier og rutiner for eierstyring av AKT, utover det som ligger i eierskapsmeldingene. I del 4.3 foran har revisjonen omtalt fylkeskommunenes strategier, rammeavtaler og leveranseavtaler for kollektivtrafikken. Fylkeskommunenes overordnede målsettinger for kollektivtilbudet, omtalt blant annet i «Regional transportplan 2015-2027», bygger på nasjonal målsetting om at veksten i persontrafikken i byområdene skal dekkes av kollektivtransport, sykkel og gange. Vest-Agder fylkeskommunes mål og strategi for kollektivtrafikken, omtalt i «Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015 – 2020», bygger på disse overordnede målene. Planen er fylkeskommunens overordnede styringsdokument overfor AKT for perioden.

Begge fylkeskommunene har leveranseavtaler knyttet til de årlige overføringene til selskapet hvor forventninger til selskapets leveranser, deltakelse i ulike utvalg, og krav til rapportering og møter med eierne er angitt (jf. omtalen i punkt 4.3.3 og 4.3.4 foran).

Revisjonens vurdering er at fylkeskommunene har en aktiv og tett oppfølging av eierskapet i selskapet. Forventninger til selskapets strategiske utvikling, knyttet til rutetilbud, busstyper, fremtidig valg av drivstoff osv er angitt. Fylkeskommunene har utarbeidet rutiner for møter (på administrativt nivå) og rapportering fra selskapet i tillegg til den rapportering som skjer til generalforsamlingen.

[35] Høsten 2016 ba styret om et eiermøte der pågående anbud om busstjenester i Kristiansandsregionen og valg av drivstoffløsninger var tema.

Selskapets ledelse opplever at eierne er aktive og engasjerte og at de har en god styrings-dialog. Eierne ber om faglige råd og involverer selskapet i eiers strategiutvikling knyttet til fremtidig kollektivtilbud. Eiers uttrykte langsiktige mål og forventninger, sammen med årlige leveranseavtaler gir klare føringer for selskapets strategiske utvikling og rammer for den årlige virksomheten. Klare og tydelige krav til leveranser fra fylkeskommunene, og god dialog med eierne, bidrar til trygghet i forhold til veivalg i virksomheten.

Revisjonen oppfatter at eier, ved fylkeskommunene, gjennom rammetildelingen, med tilhørende krav til tjenester og rapportering innenfor den enkelte eiers geografiske område, har en tett og aktiv oppfølging av virksomheten i samsvar med aksjonæravtalen.

4.5.5 Er eieroppfølgingen i samsvar med krav i aksjeloven?

Vedtektene
Etter revisjonens oppfatning er vedtektene i samsvar med minstekrav til vedtekter i aksjelovens § 2-2. De inneholder selskapets navn, kommune hvor selskapet har forretningskontor, selskapets virksomhet er omtalt og aksjekapitalens størrelse og pålydende er angitt. I vedtektene er det også, i samsvar med § 2-2, andre ledd, angitt at ved eventuelt opphør skal eventuelle midler tilfalle kollektivtrafikken i Aust- og Vest-Agder fylke.

I aksjelovens § 6-4, om ansattes rett til å velge styremedlemmer, står det; «*Når et selskap med flere enn 30 ansatte ikke har bedriftsforsamling kan et flertall av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør velges av og blant de ansatte*». Iht. årsrapporten for 2016 har AKT 34 ansatte, noe som er tilstrekkelig for å kunne kreve et styremedlem.

Fra protokollen fra generalforsamlingen i 2016 fremgår det at eierorganet, etter forslag fra styret, vedtok å utvide antall styremedlemmer med ett medlem fra de ansatte i selskapet. Revisjonen oppfatter det slik at de ansatte har krevd sin rett iht. aksjelovens § 6-4.[36]

Aksjonæravtalen regulerer forholdet mellom aksjonærene. Mens vedtektene må registreres i Foretaksregisteret og er tilgjengelige for enhver, har ikke aksjonæravtalen selskapsrettslig virkning.[37] Aksjonæravtalen kan gi utdypende bestemmelser og føringer utover det som ligger i aksjeloven og vedtektene. I aksjonæravtalen for AKT er for eksempel valg av styremedlemmer og ansattes rettighet i styret utdypet i forhold til det som ligger i vedtektene. Avtalen inneholder også utdypende bestemmelser knyttet til beslutninger i styret og generalforsamlingen og om kapitalforhold og økonomisk tilskudd.

[36] Styret består av 8 medlemmer medregnet de ansattes medlem i styret. I vedtektene er det angitt at styret skal bestå av 5-9 medlemmer, noe som tilsier at ansattes inntreden ikke medfører behov for endring av vedtektene.
[37] «Den grunnleggende forskjell mellom vedtekter og aksjonæravtaler, er at vedtektene regulerer selskapets rettsforhold, mens aksjonæravtalen bare regulerer utøvelsen av aksjonærrettigheter. Aksjonæravtalen har som sådan normalt ingen selskapsrettslig virkning og faller i utgangspunktet utenfor selskapslovgivningens ramme. Avtalen skaper et kontraktsforhold mellom avtalepartene og må vurderes på bakgrunn av den alminnelige kontraktsrett. Dette innebærer at aksjonæravtalen bare binder de aksjonærene som er part i avtalen. Selskapets vedtekter er imidlertid bindende både for selskapets aksjonærer, for selskapsorganene og utenforstående», jf. Advokat Trond-Erik Andersen i fagartikkel på nettsiden Lederkilden.no

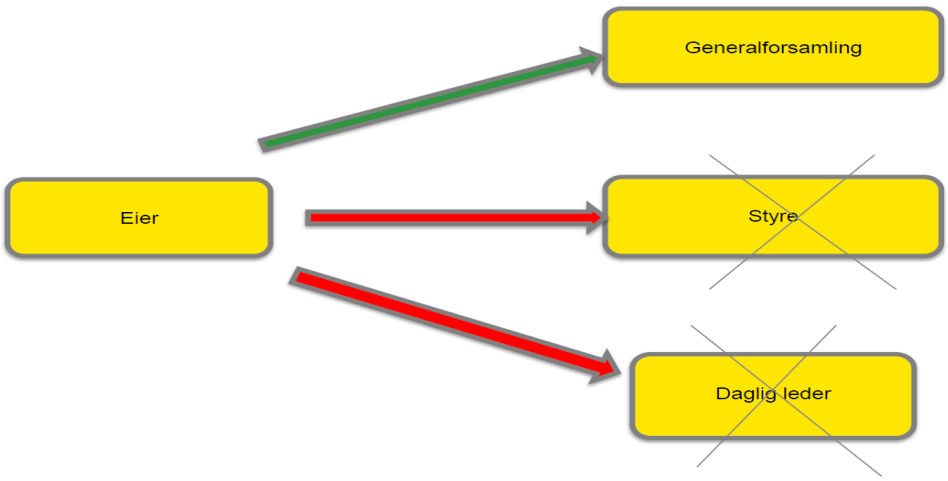
Dersom det oppstår uoverstemmelser mellom aksjonæravtalen og vedtektene skal aksjonæravtalen, Iht. punkt 9.1 i aksjonæravtalen, ha forrang. Dette synes å være i samsvar med alminnelig rettsoppfatning.[38]

Generalforsamling
Revisjonens vurdering er at aksjelovens bestemmelser knyttet til innkalling og gjennomføring av generalforsamling i all hovedsak er fulgt opp. Styret har sendt ut innkalling til ordinær generalforsamling, i 2016 ble generalforsamlingen avholdt 24. mai. I samsvar med aksjelovens § 5-5, (ordinær generalforsamling) ble årsregnskapet og styrets årsberetning for 2015, herunder disponering av årets resultat lagt frem til godkjenning.

I samsvar med vedtektene for AKT valgte generalforsamlingen styret og i samsvar med aksjonæravtalen skjer valg av styret for to år av gangen.

I aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer skal kontrollutvalget og kommunens eller fylkeskommunens revisor, etter kommuneloven § 80, varsles og de har rett til å være tilstede på selskapets generalforsamling. Revisjonen kan ikke se at vi har mottatt innkalling (blitt varslet) om generalforsamlingen i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven. Det er styret for selskapet som har plikt til å varsle kontrollutvalg og revisor om møter i generalforsamling.[39]

Eierstyring versus selskapsledelse
Revisjonen har vurdert om eiernes detaljerte leveranseavtale med tilhørende krav til rapportering er i samsvar med aksjelovens bestemmelser, og intensjonen med å organisere virksomheten i et AS. Etter aksjeloven skal eierstyringen av et aksjeselskap skje gjennom generalforsamlingen. Figuren illustrer dette:



[38] «Den alminnelige oppfatning i dag heller i retning av at hvis vedtektene og avtalen ikke stemmer overens, går avtalen foran i det innbyrdes forholdet mellom avtalepartene» jf. Advokat Trond-Erik Andersen i fagartikkel på nettsiden Lederkilden.no.
[39] Kilde: Bråthen, Frydenberg, Rogndokken; «Tilsyn og revisjon i kommunal sektor»

Aksjeloven inneholder som et minimumskrav at det skal utarbeides vedtekter der selskapets virksomhet (formålet) skal angis. Det er ingenting i veien for at eierne kan gi mer detaljerte styringssignaler og inngå avtaler som binder selskapets styre og virksomhet. I samsvar med anbefalinger fra KS vil eierne gjennom vedtektene, aksjonæravtaler og andre styringsdokumenter kunne ha en aktiv eierstyring innenfor aksjelovens rammer.

Revisjonen har bedt om innspill fra KS på hvor grensene er for aktivt og detaljert eierstyring før en beveger seg inn på styrets ansvar – å lede selskapet. KS Konsulent[40] har svart at de ofte ser at eierne bedriver instruksjon av styret og på et detaljeringsnivå som hører inn under selskapsledelsen og ikke under eierstyringen. KS peker på at det kan være en utfordring å finne balansen mellom eierstyring og selskapsledelse. Det er et spørsmål om å skille ulike roller. Eierstyring og selskapsledelse kan også være situasjonsbestemt. KS ser at eierne noen ganger griper for sterkt inn i selskapsledelsen fordi det er situasjoner som er svært viktig for eier. De peker på at dette oftest skjer der eier bruker selskapet for å utføre kommunale/fylkeskommunale tjenester som like gjerne kunne ha vært organisert i egen kommune. Rolleblandingen er nok sjeldnere når selskapene driver forretningsmessig virksomhet, og ikke kommunale tjenester.

I aksjonæravtalen for AKT punkt 6.6 står det at «*Endelig tildeling fra den enkelte aksjonær skal benyttes til oppfyllelse av virksomhetens formål, herunder de fullmakter og krav som fremkommer av det årlige tildelingsbrevet fra Aksjonæren, innenfor dennes geografiske område*». Revisjonens vurdering er at den administrative oppfølging av de krav til leveranser og rapportering som ligger i ramme- og leveranseavtalene er i samsvar med aksjonæravtalen. Revisjonen oppfatter at oppfølgingen er knyttet til eiernes bestilling, til selskapets leveranser, og ikke direkte til styringen av virksomheter. Revisjonen kan dermed ikke si at eiernes oppfølging er i strid med aksjelovens bestemmelser om selskapsledelse. Revisjonen oppfatter imidlertid at eierstyringen legger klare føringer og rammer for styrets handlingsrom.

Revisjonen mener, som KS påpeker, at det er viktig med klar rolledeling for å unngå at eier i en slik situasjon ikke bedriver selskapsledelse. Ledelse og kontroll med virksomheten er styrets ansvar.

I avsnitt 4.5.4 foran har revisjonen vurdert det som positivt for eierne og for selskapet at eieren har en aktiv oppfølging av sine eierinteresser. Engasjerte eiere med klare mål for eierskapet skaper engasjement og gir grunnlag for en effektiv og trygg styring av virksomheten. I henhold til innspill fra KS er risikoen ved detaljert eieroppfølging at eierne kan bedrive selskapsledelse som fratar styret dets rolle og ansvar. Eierstyringen som går over til å bli selskapsledelse er i ikke i samsvar med aksjelovens rammer for selskapsledelse, og i strid med intensjonen med å organisere virksomheten i en fristilt selskapsform. Som vi har drøftet foran er revisjonens vurdering at styringsbehovet synes å være så stort at eierne, i forbindelse med sammenslåing av fylkeskommunene, bør ha dette aspektet med i vurderingen av om virksomheten fortsatt skal organiseres som et AS.

[40] Ved Seniorrådgiver Arild Sørum Stana

4.5.6 Valg av eierrepresentanter og styremedlemmer

Eierorganet (generalforsamlingen)
KS anbefaler å oppnevne sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet. Etter revisjonens oppfatning har eierne ved å utpeke sine fylkesordførere og ordfører som representanter til generalforsamlingen fulgt anbefalingen fra KS, og handlet i samsvar med sine egne eierskapsmeldinger.

Valg av styremedlemmer
Gjennom valg av styre har eier i generalforsamlingen delegert ansvaret for driften av selskapet frem til neste generalforsamling. I faglitteratur om eierstyring og selskapsledelse[41] drøftes spørsmålet om hva som er hensikten med å velge et styre når eierne har generalforsamling - hvorfor ikke bare styre virksomheten selv? Ved siden av at det følger av aksjeloven, pekes det gjerne på at hensikten er at «s*tyret kan skape verdier som eier ikke greier selv*». Tanken er at eierne kan velge et styre med kompetanse til å forvalte selskapets verdier som eierne ikke besitter selv.

Staten peker i sin eierskapsmelding (St. meld. 27) på at forventningene til at styrene skal ta en aktiv rolle for å kunne skape merverdi for organisasjonen er økende. Gode styrer, som fungerer som en effektiv sparringspartner og utfordrer ledelsen, blir en stadig viktigere komponent i et veldrevet selskap.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har[42] påpekt at kompetanse og erfaring, særlig hos styreleder, er viktig for at styrene skal utøve en aktiv ledelse. Svakt fokus på kompetanse og erfaring som kriterium for utvelgelse av styremedlemmer kan bidra til at forvaltningen av selskapets verdier overlates fullt til selskapets daglige leder. Dette gjelder særlig dersom styreleder har svak kompetanse (NIBR).

Etter revisjonens vurdering er generalforsamlingens valg av styreleder i AKT i samsvar med anbefalingene fra NIBR. Leder i styret har høy kompetanse, omfattende styre-erfaring og god kjennskap til offentlig forvaltning. Hun er ikke valgt blant de styre-medlemmene som hver av eierne selv har «utpekt». Revisjonen har for øvrig ikke vurdert kompetansen til styremedlemmene som hver av eierne har utpekt.

Alle de fem styremedlemmene som, i samsvar med aksjonæravtalen punkt 3.1 er utpekt av eierne, er også folkevalgte representanter i sine respektive fylkesting og bystyre. Sett i lys av at AKT er et administrasjonsselskap med et klart definert mål knyttet til eiernes ansvar for å levere kollektivtilbud og skoleskyss, så er tung eierrepresentasjon i styret ikke uvanlig. I Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding fra 2010 står det at «*For virksomheter hvor det samfunnspolitisk formål er det viktigste, kan engasjement og faglig innsikt være viktigere. Politikere bidrar som styremedlemmer til demokratisk legitimitet i virksomhetene, samtidig som de ofte besitter erfaringer som styrker styrets og virksomhetens arbeid*».

I «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll» anbefaler KS eierne å velge et styre som «gjenspeile og representerer selskapets behov og bør ha forskjellig og

[41] Kilde; Bøhren (2011)
[42] I rapporten; *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap fra 2015*

supplerende kompetanse innen økonomi, organisasjon og om markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og ha en interesse for selskapets formål». KS skriver videre at «kommunen må selv definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene». Etter revisjonens vurdering bør eierne legge vekt på å velge styremedlemmer med relevant kompetanse, og ikke la forhold som politisk tilhørighet avgjøre styrevalg. Politisk erfaring kan imidlertid være nyttig kompetanse i et bredt sammensatt styre.[43]

Eierrepresentant og styremedlem
For inneværende periode (2016–2018) har generalforsamlingen valgt Tellef Inge Mørland fylkesordfører for Aust-Agder fylkeskommune som et av styremedlemmene fra Aust-Agder fylkeskommune.[44] Fylkesordføreren representerer også fylkeskommunen i generalforsamlingen. (I forrige periode var fylkesordfører i Vest-Agder fylkeskommune styremedlem ved siden av å være fylkeskommunens representant i eierorganet).

Å velge en eierrepresentant som styremedlem er ikke i strid med aksjelovens bestemmelser. Bestemmelser om inhabilitet for representanter i en generalforsamling (aksjeloven § 5-3) er på generelt grunnlag ikke til hinder for at en aksjeeier kan delta i behandlingen av saker som en, som styremedlem, har vært med å utarbeide. «*Her foreligger det i utgangspunktet bare inhabilitet i saker om det skal reises søksmål, eller rettes ansvar mot vedkommende aksjonær, eller mot andre hvor vedkommende aksjonær har en betydelig interesse i saken som kan være stridende mot selskapets. Det vil nok også foreligge inhabilitet i forbindelse med avgjørelser i generalforsamlingen som kan forhindre at selskapet gjør gjeldende ansvar eller søksmål mot vedkommende*».[45] Etter revisjonens vurdering er imidlertid et slikt valg ikke i samsvar med anbefalinger fra KS og eiernes egne eierskapsmeldinger. KS har skjerpet sin anbefaling på dette punktet fra at en kommune/fylkeskommune som en regel; «kritisk vurderer bruken *av ledende politikere* i selskapsstyrene», til å si at; «ordfører og rådmann bør ikke sitte i styrer i selskaper.»[46]
Vest-Agder fylkeskommunes skriver i sin eierskapsmelding (punkt 5.3.3 Habilitet); «*Kontrollfunksjonen kan gi folkevalgte utfordringer med å skille rollene når de som fylkestingsmedlem er satt til å ha en kontrollfunksjon overfor selskapet de er styremedlem i og lojal overfor. Uklarhet om habilitet kan bidra til å svekke virksomhetens og fylkeskommunens omdømme.*»

I saksfremlegget til fylkestingets behandling (14.02.17) av Aust-Agder fylkeskommunes eierstrategi er målsettinger for et klart organisatorisk skille mellom det politiske og administrative apparat drøftet. Spørsmålet om habilitet knyttet til utnevnelsen av politikere til styrer i selskaper er ikke nærmere behandlet i eierskapsmelding.

I Kristiansand kommunes nye eierskapsmelding (vedtatt i bystyret 31.05.17) heter det; «*For å unngå uheldig rolleblanding anbefales det som hovedregel at faste medlemmer av kommunalutvalget ikke sitter i styrer for kommunale heleide aksjeselskaper. Som eierorgan*

[43] Jf Kristiansand kommune eierskapsmelding 2017.
[44] Tellef Inge Mørland har med virkning fra 25. oktober fått innvilget fritak fra sine fylkeskommunale verv (sak 17/63 i fylkestinget 24.10.17). Aust-Agder fylkeskommunen har valgt ny fylkesordfører som (revisjonen forutsetter) vil gå inn som ny eierrepresentant for Aust-Agder fylkeskommune i generalforsamlingen for AKT. Tellef Inge Mørland har ikke bedt om å bli skiftet ut som styremedlem i AKT.
[45] Kilde; Advokat John Sveinsvold Jusstorget 23.06.04.
[46] Anbefaling 15 i KS «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll» 2015

bør kommunalutvalget være helt uavhengig til å behandle saker, velge, og avsette styrer for de kommunalt heleide aksjeselskapene. En god eieroppfølging, der virksomheten vurderes opp mot eiers mål og forventninger, ivaretas best dersom det ikke kan stilles spørsmål ved uavhengigheten til eierorganets medlemmer».

I generalforsamlingen har hver eier bare én representant. Av hensyn til å sikre innbyggerne i de enkelte eierkommunene tillit til at deres ene representant ivaretar ansvaret for kontroll og oppfølging av virksomheten på en god og uavhengig måte, mener revisjonen at medlem av generalforsamlingen ikke samtidig bør velges som styremedlem i selskapet.

4.5.7 Samhandlingen mellom eierne i eierstyringen

Eierne har aksjonæravtale som regulerer forholdet mellom aksjonærene. Aksjonæravtalen gir bestemmelser utover det som står i vedtektene blant annet knyttet til valg av styremedlemmer, vedtak som krever enstemmighet i generalforsamlingen og rapportering til den enkelte eier.

På eiermøter deltar eierne sammen. Eierrepresentantene opplyser også at de i forbindelse med valg av styret gjennomgår totalsammensetningen med de øvrige eierne før valget formelt finner sted. Det opplyses også at det ikke gjennomføres planmessig styreevaluering, «*men ved hvert valg drøftes sammensetningen mellom eierne med tanke på å få en god balanse utfra kompetanse, regional tilhørighet, ekstern tilhørighet, kjønnsbalanse samt generell egnethet»,* jf. tilbakemelding fra fylkesordfører i Vest-Agder fylkeskommune.

Sentralt i aksjonæravtalen er også punktene som regulerer kapitalforhold og økonomisk tilskudd fra eierne. Her heter det at endelig tildeling fra den enkelte aksjonær skal benyttes til oppfyllelse av virksomhetens formål, herunder de fullmakter og krav som fremkommer av det årlige tildelingsbrevet fra aksjonæren, innenfor dennes geografiske område.

Valgkomite
I Kristiansand kommunes nye eierskapsmelding heter det: *«KS og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES[47]) anbefaler bruk av valgkomite og at dette bør vedtektsfestes. Kompetente valgkomiteer med retningslinjer for arbeidet kan bidra til ryddige og gode prosesser med å vurdere og fremme egnede kandidater til de enkelte styrene. Det bør vedtektsfestes for alle interkommunale selskaper at representantskapene velger valgkomite. Det bør vedtektsfestes at deleide aksjeselskaper skal ha valgkomite. Det bør utarbeides egne instrukser for valgkomiteene der ansvaret for å fremme forslag til kompetente styrekandidater fremgår».*

Revisjonen anbefaler at eierne i AKT bør følge opp denne anbefalingen og opprette en felles valgkomité for valg av styremedlemmer til AKT. Valgkomiteene vil, i større grad

[47] NUES består av: Den norske Revisorforening, Eierforum, Finans Norge, Oslo Børs, NHO, aksjonærforeningen i Norge, Norske Finansanalytikeres Forening, Pensjonskasseforeningen, Verdipapirfondenes forening

enn det som skjer i dag, kunne vurdere kandidater fra de tre eiere i sammenheng for å sikre en samlet kjønnsbalanse og kompetansemessig sammensetning som er til det beste for selskapet. En felles valgkomité vil også kunne fremme forslag til eksterne styremedlemmer, samt forslag til hvem som bør være styreleder og nestleder. En valgkomite bør ha kontakt med eierne og styret i sin vurdering av behov for styrekompetanse.

4.5.8 Eierstyring – oppsummering av revisjonens vurdering

Revisjonen har fått forståelse av at AKT ble etablert som et administrasjonsselskap, utenfor Vest-Agder fylkeskommunes forvaltning, for å kunne åpne for flere eiere. Målet var blant annet å styrke kollektivtilbud på tvers av fylkesgrensen. Aksjeselskapsformen ble valgt fordi den var best egnet ved eventuelt inntreden av nye eiere. Det er kun Aust-Agder fylkeskommune som er kommet inn på eiersiden etter at selskapet ble etablert.

Revisjonens vurdering er at eierne, ved fylkeskommunene, har styringsdokument, strategier og rutiner for eierstyring av AKT, utover det som ligger i eierskapsmeldingene. I samsvar med aksjonæravtalen utarbeides det årlige leveranseavtaler mellom de to fylkeskommunene og AKT. I samsvar med avtalene rapporterer AKT tertialvis og det avholdes månedlige oppfølgingsmøter med de to eierne. Revisjonens inntrykk er at eierne har en aktiv eieroppfølging av AKT der det er fokus på at selskapet leverer i samsvar med den årlige «bestillingen». Revisjonens inntrykk er at klare strategiske mål og bestillinger fra eierne bidrar til å skape trygghet og en effektiv drift av virksomheten.

Revisjonen mener behovet for tett eieroppfølging tilsier at eierne i forbindelse med sammenslåing av fylkeskommunene bør vurdere hensiktsmessighet av å ha AKT organisert som et AS. Bruk av informasjonsteknologi, nye miljøvennlige energikilde som åpner for helt nye måter å tilby kollektivtjenester, tilsier at det er hensiktsmessig at virksomheten er organisert med en stor grad av frihet til å foreta raske beslutninger og tilpasninger i marked som er i rivende utvikling.

Etter revisjonens vurdering er for øvrig eierstyringen i samsvar med kravene i aksjeloven. Generalforsamlingens valg av styremedlemmer er i samsvar med aksjelovens bestemmelser. Revisjonen mener imidlertid at det er uheldig, med hensyn til å sikre eierrepresentantenes uavhengighet, at Aust-Agder fylkeskommunes eierrepresentant i generalforsamlingen[48] også har vært valgt som styremedlem. Etter revisjonens vurdering, og i samsvar med anbefalinger i ny eierskapsmelding fra Kristiansand kommune, bør ikke medlemmer av generalforsamlingen velges som styremedlemmer.

Eierne har i dag ikke valgkomite. I samsvar med anbefalinger fra KS er revisjonens vurdering at eierne bør vurdere å velge en felles valgkomite. Valgkomite vil kunne styrke arbeidet med å sette sammen et styre med god kjønnsbalanse og variert og god kompetanse for å lede virksomheten.

[48] Fra 25. oktober 2017 vil fylkeskommunens eierrepresentant (ny fylkesordføreren) ikke sitte som styremedlem i AKT.

5 Utøvelse av virksomheten

I dette kapitlet vil revisjonen drøfte om virksomheten i AKT utøves i samsvar med gjeldende lover og regler og innenfor de rammer som er gitt i vedtekter og eiers styrings-signal. Innledningsvis omtales rammer for virksomheten og krav og anbefalinger til styrets kontroll- og forvaltningsansvar. Vi vil så omtale styrets forvaltning av virksomhetene basert på informasjon fra møte med styreleder. Revisjonens vurdering av om virksomhetene utøves i samsvar med lover og innenfor de rammer som er gitt i vedtekter og krav fra eier følger i del 5.3.

5.1 Rammer for styrets oppfølging av virksomheten

Det følger av aksjelovens § 6-1 at selskapet skal ha et styre med ett eller flere medlemmer.
Styrets forvaltnings- og tilsynsansvar er gitt i aksjelovens §§ 6-12 og 6-13;

- *Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten.*
- *Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.*
- *Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.*
- *Styret kan iverksette undersøkelser det finner nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver.*
- *Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.*
- *Styret kan fastsette instruks for den daglige ledelse.*

På vegne av eierne har styret ansvaret for forvaltningen av selskapet. Styret skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten og gi overordnede rammer for virksomheten i form av målsettinger, strategiske planer og budsjett. Styret har ansvaret for all ledelse av selskapet og gjør det gjennom å ansette en daglig leder som får ansvaret for den daglige driften av virksomheten. Styret har også ansvaret for kontroll av, og tilsyn med den daglige ledelsen av selskapets virksomhet.

Det er eiernes ansvar å velge et styre med nødvendige kompetanse for å nå selskapets mål. I kap 4.5.6 har revisjonen drøftet eiernes valg av styret til AKT. KS anbefaler at eier også ber styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. KS anbefaler flere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse, herunder at styret;

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

KS anbefaler videre at eierne bør påse at selskapsstyrene utarbeider, og jevnlig reviderer, etiske retningslinjer for selskapsdriften.
De enkelte eierne har i sine eierskapsmeldinger (omtalt i kap. 4.2) anbefalinger til styrets arbeid i samsvar med KS sine anbefalinger. I Vest-Agder fylkeskommunes retningslinjer for styrets arbeid heter det blant annet at styret skal utarbeide instruks for styrets arbeid. Styret skal klargjøre virksomhetens verdigrunnlag og i samsvar med dette utforme etiske retningslinjer. Styret skal fastsette en årlig plan for arbeidet sitt og det bør evaluere sitt arbeid og sin kompetanse årlig. Tilsvarende anbefalinger inngår også i revidert eierskapsmelding (punkt 2.6) for Kristiansand kommune.

I AKT har de ansatte, i samsvar med aksjelovens § 6-4, ett medlem i styret. Når de ansatte har representasjon i styret skal styret etter aksjelovens § 6-23 fastsette en s*tyreinstruks* som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling i selskapet. «*Instruksen skal blant annet inneholde regler om hvilke saker som skal styrebehandles og daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret. Instruksen skal også inneholde regler for innkalling og møtebehandling»*.

Revisjonen har i kapittel 3 redegjort for at AKT, som et offentlige eid aksjeselskap, også er pålagt å følge offentlighetsloven, forvaltningsloven og lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er styrets ansvar å påse at virksomheten drives i samsvar med krav i lov og forskrift som gjelder for selskapet.

I tillegg har eierne gjennom de årlige leveranseavtalene stilt krav til virksomhetens tjenesteproduksjon og rapportering som styret er pålagt å følge opp.

5.2 Styrets forvaltning, tilsyn og kontroll med virksomheten

Revisjonen har innhentet informasjon om styrets arbeid gjennom blant annet å lese strategiplan 2017-2030, styrets årsmelding (2015 og 2016), årsrapport for 2015 og 2016, protokoller fra styremøtene, og gjennom samtale med eierne (ved Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune), daglig leder i selskapet og styreleder.

5.2.1 Instrukser og retningslinjer for styret og daglig leder

Styreleder opplyser at hun tar initiativ til å planlegge og evaluere styrets arbeid og arbeidsform. Styreleder har tatt initiativ til at styret skal få innføring og kunnskap om AKTs virksomhet.

På spørsmål om styret har vurdert egen kompetanse gir styreleder uttrykk for at hun har fokus på at styret må fungere godt som et kollegium og at det er viktig at styre-medlemmene har god informasjon om virksomheten de er satt til lede. Hun forutsetter at eierne selv har vurdert styrerepresentantenes egnethet, og at de velger styremedlemmer med ønsket kompetanse til å ivareta eiernes mål for virksomheten.

Styreinstruks
Styret har vedtatt en styreinstruks som beskriver styrets ansvar og arbeidsområder. Instruksen angir hva som inngår i styrets overordnede forvaltnings- og tilsynsansvar, samt ansvar for regelmessig å vurdere selskapets egenkapital. Videre gir instruksen

retningslinjer for plan for styrearbeidet, innkalling, dagsorden og protokollføring samt regler knyttet til inhabilitet og taushetsplikt. Instruksen omhandler også daglig leders ansvar. Daglig leder skal stå for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet, representere selskapet utad og i samråd med styreleder forberede saker for styret.

Det er i styreinstruksen vist til at daglig leder skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt og at dette skal nedfelles i egen ansettelsesavtale og stillingsbeskrivelse for daglig leder. Det er inngått ansettelseskontrakt med daglig leder i 2008 og styret har i 2008 utarbeidet instruks for daglig leder. Det opplyses imidlertid fra selskapet at styret har gitt daglig leder prokura[49] i ettertid uten at instruksen er oppdatert.

Handlingsregler for hvordan vi jobber i AKT
Styret har videre vedtatt «Handlingsregler for hvordan vi jobber i AKT». handlingsreglene omfatter etiske retningslinjer for AKT, samspillsregler, varslingsplakat og retningslinjer for ansattes kontakt med leverandører.

De etiske retningslinjene gjelder for alle ansatte, innleide og konsulenter og styremedlemmer. Reglene beskriver den enkeltes ansvar, gir regler for blant annet kollegial opptreden, habilitet, gjennomføring av anskaffelser, mottak av gaver og andre fordeler. Essensen er etter revisjonens oppfatning uttrykt i følgende punkt: «*Den enkelte medarbeider plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en slik måte at det kan tåle offentlighetens lys sett i forhold til allmenngyldige etiske normer og slik at det ikke skader AKTs eller kollektivtrafikkens omdømme*».

Når AKT har valgt å utarbeide egne retningslinjer for ansattes kontakt med leverandører så henger det sammen med at kontakt med leverandører av busstjenester og drosjetjenester er en viktig del av AKTs virksomhet. Sentralt i disse retningslinjene er at når AKT kjøper varer og tjenester fra bussoperatører, IT-leverandører, konsulenter og andre, så skal AKT følge regelverket for offentlige anskaffelser. Herunder fokuseres det på at leverandørene før og under konkurranser skal likebehandles.

Styreleder opplyser at de har fastsatt plan (årshjul) for sitt arbeid.

5.2.2 Organisering av virksomheten

I forbindelse med strategiarbeidet legger styret vekt på å vurdere om selskapet er rigget for å nå målene som er satt for virksomheten. Styret har som mål at selskapet skal være en ressurs innenfor selskapets kjerneområder. I samsvar med ytelsesavtaler, er målet at selskapet, i samarbeid med eiere og samarbeidsparter, skal bidra i utviklingen av tjenestene. Selskapet har en forholdsvis liten organisasjon. Det er dermed ikke mulig å inneha spisskompetanse på alle områder. En del av strategiarbeidet er derfor å prioritere hvilken kompetanse som bør ligge i organisasjonen, og hvilke tjenester selskapet må kjøpe eksternt, eller samhandle med eierne, for å løse. Et eksempel her er kjøp av juridisk spisskompetanse til gjennomføring av store anskaffelsesprosesser.

[49] Prokura er den fullmakt som en eller flere personer har fra et selskap til å inngå avtaler i selskapets navn. Å meddele daglig leder i et selskap prokura er en praktisk ordning som gjør det mulig å foreta beslutninger i foretaket uten forutgående styrebehandling.

Foruten administrerende direktør består ledelsen i selskapet av en markeds- og utviklingssjef, som også er nestleder, en produktsjef, en plansjef, administrasjonssjef og økonomisjef. Det er tre kvinner og tre menn i ledelsen. Det er gjennomført årlige medarbeiderundersøkelse. AKT er en IA bedrift. Sykefraværet var på 5,9 pst. i 2016 mot 2 pst i 2015. Ledelsen skriver i årsrapporten for 2016 at de vurderer arbeidsmiljøet som bra, og at det ikke er rapportert om skader eller ulykker på arbeidsplassen i 2016.

5.2.3 Forvaltning av selskapet, tilsyn og kontroll

Styreleder sier at styret ønsker å spille en aktiv rolle i utvikling og forvaltning av selskapet. Det er et mål at styret ikke bare skal drive kontroll og tilsyn, men bidra aktivt til en effektiv forvaltning av virksomheten og utvikling av tjenestene i samsvar med i eiernes mål. Styret ønsker at AKT, med sin spisskompetanse, skal bidra til å legge føringer for utviklingen innen kollektivtilbudet i Agderfylkene.

Styret fastsetter planer for virksomheten og årshjul for styrets arbeid. Styret vedtar budsjett for selskapet. Styret har fast møteplan med seks møter i året. Styret får kvartalsvis økonomirapportering og orientering om selskapets økonomiske stilling.

Styret får løpende orientering i styremøtene om virksomheten. I henhold til protokollene fra styremøter, som ble avholdt i 2016, er to sentrale orienteringstema status i merverdiavgiftsaken og status i anskaffelsesprosessen for busstjenester med tilhørende valg av drivstoff løsninger. Utover rapportering fra virksomheten har styret som en del av tilsyns- og kontrolloppfølgingen møte med revisor for selskapet, hvor daglig leder ikke er til stede. Styreleder har dialog med daglig leder mellom styremøtene. Styret får løpende orientering om selskapet fra daglig leder.

Etterlevelse av lov og forskrift om offentlige anskaffelser
Styreleder uttrykte at styret har stort fokus på at anskaffelser gjennomføres i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser. For å sikre at anskaffelsene av nye buss-tjenester skjer i samsvar med regelverket har AKT kjøpt juridisk bistand[50] til gjennomføringen av prosessen. Dette er kompliserte anskaffelser med lang varighet der incentivordninger og miljøaspektet er sentralt. Styret har (i styremøtene avholdt i 2016) fått fortløpende orientering om status i anskaffelsesprosessene. Styret har også innkalt eierne til eiermøter for å orientere om prosessene og for sikre at selskapets valg av drivstoffløsning er omforent med eiernes ønsker.

Internkontroll
På spørsmål om virksomheten har forsvarlig internkontroll viser styreleder til at styret får rapportering om status blant annet knyttet til økonomi, drift (klager, oppfølging av busselskaper, kundetilfredshet, kundegrunnlag), arbeidsmiljø og miljømål.

I selskapets årsrapport rapporteres det på utviklingen i antall passasjerer, resultater fra kunde-tilfredshetsundersøkelser og miljøstatus innenfor selskapets virksomhetsområde. Styreleders vurdering er at styret, gjennom orientering fra daglig leder, rapporteringen fra virksomheten og dialog med revisor, får et godt grunnlag for å holde seg orientert om

[50] AKT har inngått rammeavtaler om levering av juridiske tjenester med tre ulike advokatselskaper

selskapets økonomiske stilling og at virksomheten er gjenstand for betryggende internkontroll.

5.2.4 Risikovurdering av virksomheten

Revisjonen har stilt spørsmål ved om det blir foretatt risikoevaluering av virksomheten, med hensyn til drift, økonomi eller misligheter. Styreleder opplyser at styret får tertialvis økonomirapportering, løpende driftsrapportering, der driftsrelaterte utfordringer inngår, og løpende orientering fra daglig leder om status i virksomheten. Styret har eget årlig evalueringsmøte med revisor hvor daglig leder ikke er til stede. Styret og den daglige ledelsen i virksomheten har også en felles årlig strategiprosess der ressurssituasjonen og organiseringen inngår i vurderingen av om virksomheten er rigget for å nå målene som eierne har satt for virksomheten.

5.2.5 Rapportering til eierne

Styreleder opplever at eiernes mål og forventninger til virksomheten er klart kommunisert. Gjennom generalforsamling og eiermøter, plandokument for kollektivtransporten og budsjett og ytelsesavtaler uttrykker eierne sine langsiktige og kortsiktige mål for virksomheten. (Eierstyringen og oppfølging av virksomheten er drøftet i kapittel 4.)

Styreleder opplever at eierne viser stor interesse for selskapets aktivitet. Styreleder oppfatter at eierstyringen gjenspeiler eiernes ambisjoner om å være aktive og forutsigbare eiere.

Styret rapporterer til generalforsamlingen. Som en del av innkallingen til generalforsamlingen følger styrets årsberetning og regnskap. Utover den lovpålagte rapporteringen som styret gir til generalforsamlingen har revisjonen fått opplyst at daglig leder for AKT, på forespørsel fra eierne, møter og informerer om virksomheten i ulike politiske organ og i møter med administrasjonen hos eierne. I samsvar med krav til rapportering i leveranseavtalene med Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune rapporterer AKT tertialvis til sine to største eiere. I tillegg deltar selskapet i statusmøter med sine eiere på administrativt nivå.

5.3 Revisjonens vurdering av virksomheten

5.3.1 Styrets oppfølging av virksomheten og rapportering til eierne

Revisjonens vurdering er at styret forvalter virksomheten i samsvar med aksjelovens bestemmelser og i henhold til eiernes krav og forventninger. Revisjonen oppfatter at styret sørger for forsvarlig organisering av virksomheten og de fastsetter planer og budsjetter for selskapets virksomhet
Styret er, slik revisjonen oppfatter, aktivt med i strategiarbeidet for virksomheten. Gjennom rapportering og orientering fra daglig leder holder styret seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter. Gjennom økonomirapportering og driftsrapporter fra virksomheten og dialog med revisor påser styret at virksomheten, regnskapet og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret holdes løpende orientert om status på HMS området. Forholdsvis lavt sykefravær (2 pst. i 2015 og 5,9 pst. i 2016) er også en indikasjon på god organisering av virksomheten. Gjennom utarbeidelsen av «Handlingsregler for hvordan vi jobber i AKT», der det inngår egne retningslinjer for AKT-ansattes kontakt med leverandører, tar styret, etter revisjonens oppfatning, aktivt grep for å forhindre misligheter og korrupsjon og effektiv ressursbruk ved anskaffelser, i samsvar med eiernes forventninger[51].

Styret har fastsatt årsplan og instruks for styrets arbeid. Utarbeidelse av instruks er i samsvar med KS sine anbefalinger, og krav/anbefalinger i eiernes eierskapsmeldinger. Det er også i samsvar med kravet i aksjelovens § 6-23 om at styret skal fastsette styreinstruks, som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling, når de ansatte har representasjon i styret. I instruksen heter det at styret skal utføre sine oppgaver i henhold til aksjeloven, selskapets vedtekter, tildelingsbrev/rammeavtaler fra eierne og styreinstruksen. Ansvar og oppgaver for forvaltningen, tilsyn og overvåkingen er konkretisert i instruksen i samsvar med de krav som ligger i aksjeloven.

I instruksen for styrets arbeid er også daglig leders ansvar og oppgaver omtalt. Daglig leder gir styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling, så ofte som styret ønsker det. Daglig leder representerer selskapet i daglig drift og er den som uttaler seg på vegne av selskapet. Daglig leder forbereder saker som skal behandles i styret i samråd med styrets leder. Daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt. Det står videre at dette skal nedfelles i egen ansettelsesavtale og stillingsbeskrivelse for daglig leder. Det er inngått ansettelseskontrakt med daglig leder i 2008 og styret har i samme år utarbeidet instruks for daglig leder. Det er imidlertid opplyst fra selskapet at daglig leder i ettertid er gitt prokura, uten at dette da fremgår av daglig leders instruks. Revisjonen anbefaler at instruks for daglig leder oppdateres, slik at den stemmer med de faktiske forhold.

Styret innkaller til ordinær generalforsamling hvert år hvor de legger frem styrets årsberetning og årsregnskap i samsvar med krav i aksjeloven. Under punkt 4.5.5 foran har revisjonen påpekt at de ikke kan se at kontrollutvalgene og revisjonen[52] har mottatt

[51] Jf. punkt 3.3.2 og punkt 3.3.4 om aktivt samfunnsansvar i Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding, og punkt 2.8 om kommunens samfunnsansvar i revidert eierskapsmelding for Kristiansand kommune.
[52] Kommunerevisjonen eller fylkeskommunenes revisor.

varslet om generalforsamlingen i samsvar med kommuneloven § 80. Det er styret som har ansvaret for å varsle kontrollutvalg og revisor om møter i generalforsamling.

Etter revisjonens oppfatning har styret fulgt anbefalinger fra KS og fra eierne (nedfelt i eierskapsmeldingene) til utarbeidelse av etiske retningslinjer. Når det gjelder regler for habilitet er det et eget punkt om habilitet både i styreinstruksen og i de etiske retningslinjene.

På grunnlag av tilbakemeldinger både fra eierne og fra styreleder er revisjonens oppfatning at samspillet mellom styret og eierne fungerer bra. Styret viser etter revisjonens oppfatning en aktiv holdning, de ønsker å drøfte og avklare viktige strategiske valg med eierne, utover de avklaringer som skjer på ordinær generalforsamling. Eksempel på dette er innkalling til eiermøte høsten 2016 der valg av drivstoffstrategi i forbindelse med anskaffelse av nye busstjenester ble drøftet. En god dialog og avklaring av strategiske valg er også, slik revisjonen oppfatter, i samsvar med eiernes forventninger til virksomheten. Eierne har gitt klare styringssignal, for eksempel i «Plan for kollektivtransport i Vest-Agder 2015-2020», og i rammeavtale og ytelsesavtaler mellom selskapet og de to fylkeskommunene. AKT er et administrasjonsselskap som skal levere et kostnadseffektivt kollektivtilbud, skoleskyss og bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling innenfor de årlige budsjettrammene. Det ligger etter revisjonens oppfatning implisitt i dette at styrets strategiske beslutninger må være avstemt og i samsvar med eiernes forventninger.

Utviklingen innen kollektivtilbudet er avgjørende for at Kristiansand kommune og fylkeskommunene skal nå målene i nasjonal transportplan om at veksten i persontransport i storbyområdene skal dekkes med kollektivtransport, sykkel og gange. AKT er et sentralt og avgjørende verktøy i eiernes arbeid med å nå disse målene.

5.3.2 Har AKT en effektiv og økonomisk forsvarlig drift?

I aksjelovens § 3-4 stilles det krav til at virksomheten til enhver tid skal ha egenkapital og likviditet som er forsvarlig ut fra den risikoen ved, og omfanget av, virksomheten i selskapet. I selskapets årsrapport blir det redegjort for den finansielle risikoen selskapet står overfor knyttet til belønningsmidler fra staten og til det varslede merverdiavgiftskravet. Revisjonen oppfatter at selskapet, med en samlet egenkapital ved utgangen av 2016 på 116,2 mill. kr, i samsvar med aksjelovens krav har tatt høyde for gjeldende risiko. Egenkapital er så høy for at aktiviteten skal kunne opprettholdes gjennom året, frem til neste budsjettprosess selv om det skulle komme vedtak om betaling av merverdiavgift[53], eller om belønningsmidler fra staten skulle falle bort[54].

Selskapet hadde et positivt driftsresultat i 2015 og 2016. Årsresultatet var på henholdsvis 27,3 mill. kr i 2015 og 30,8 mill. kr i 2016. Iht. vedtekter og aksjonæravtalen har ikke selskapet økonomisk overskudd som mål, og det skal ikke gis utbytte til eierne. Revisjonen oppfatter at de gode driftsresultatene i 2015 og 2016 har sammenheng med at Aust-Agder fylkeskommune, som ny aksjonær, bidrar til å dekke selskapets administrasjonskostnader uten at finansieringen fra Vest-Agder fylkeskommune er blitt

[53] Et vedtak som kom fra Skattedirektoratet 19.09.17 om etterberegning av 104 mill. kr i merverdiavgift
[54] AKT opplyser at de har fått 55 mill. kr i belønningsmidler fra Staten for 2017.

redusert tilsvarende. AKT har dermed fått frigjort midler til å bygge opp en buffer, uten at tjenestetilbud er redusert.[55] Usikkerhet knyttet til eventuelt økte utgifter og/eller reduserte inntekter (ved eventuelt bortfall av statlige belønningsmidler) har ligget til grunn for de siste års budsjetteringer.

I samsvar med aksjonæravtalens punkt 6.8 fører AKT avdelingsregnskap, dvs selskapet har oversikt over fordelingen av overskuddet i den «enkelte aksjonærs geografiske område». Overskuddet fra 2015 fordeler seg med 23,1 mill. kr på Vest-Agder fylkeskommune og 4,2 mill. kr på Aust-Agder fylkeskommune. For 2016 var fordelingen av årsresultatet 25,1 mill. kr i Vest-Agder og 5,7 mill. kr i Aust-Agder. Slik revisjonen oppfatter selskapsavtalen kan styret, ut fra en vurdering av hva som er nødvendig egenkapital, vedta å benytte oppsparte midler fra en fylkeskommune til å dekke eventuell økning i kostnadene innenfor denne fylkeskommunens geografiske område det neste budsjettåret.

Etter revisjonens vurdering medfører informasjonen om at AKT har fått kompensert kravet fra Skatt Sør fra Vest-Agder fylkeskommune og kommunene i Vest-Agder,[56] at behovet for buffer ikke er like stort i 2017 som det var i 2016.[57] På grunn av redusert risiko bør Vest-Agder fylkeskommune[58] i samråd med AKT, etter revisjonens vurdering, ta stilling til om deler av egenkapitalen skal inngå i finansieringen av kollektivtilbudet i Vest-Agder.

Revisjonens vurdering er at AKT totalt sett har en økonomisk forsvarlig drift.

5.3.3 Når virksomheten målene eierne har satt for virksomheten?

Som omtalt i kapittel tre er målet for AKT; «*å tilby innbyggerne et velfungerende og kostnadseffektivt kollektivtilbud, samt utføre lovpålagte skoleskyssoppgaver, og bidra til en miljøvennlig trafikkutvikling»*.

Tilbakemeldingene revisjonen har fått fra eierne, styreleder og ut fra rapporteringen selskapet gir eierne er revisjonens inntrykk at AKT leverer i samsvar med målene eierne har satt. Eierne har blant annet gjennom «Plan for kollektivtransporten i Vest-Agder 2015-2020» gitt klare mål og føringer for kollektivtilbudet i fylkene. Den årlige leveransen følges opp gjennom tertialvis rapportering fra selskapet og månedlige møter mellom selskapet og fylkeskommunene.

AKT rapporterer blant annet om positiv passasjerutvikling i 2015 og 2016 og positiv utvikling i kundetilfredsheten. «Kundetilfredsheten har aldri vært høyere enn i 2015» (jf. årsrapporten for 2015). Også når det gjelder utslipp av miljøskadelige gasser fra bussene er det en positiv utvikling, noe som følge av strengere krav til utslipp.

[55] Andelen av overskuddet som er knyttet til virksomheten i Vest-Agder fylkeskommune (ca 23 mill. av 27,4 mill. kr i 2015 og 25,1 mill. av 30,8 mill. kr i 2016) tyder på dette.
[56] Signalene om dette kom i brev av 30.11.15 fra Skattedirektoratet til skattekontorene, jf punkt 3.1.4 foran. Når AKT ikke skal ha kompensasjon fra Aust-Agder fylkeskommune for kravet fra Skatt Sør så er det fordi kravet fra Skatt Sør er for 2008-2014 – før Aust-Agder fylkeskommune begynte å «kjøpe» tjenester fra AKT.
[57] Signalene fra Skattedirektoratet kom etter at budsjettet for 2016 var lagt.
[58] Da egenkapitalen i all hovedsak er knyttet til virksomheten i Vest-Agder, jf note 54 over.

Strategisk planlegging
Revisjonen vil også trekke frem at selskapets «Strategiplan for 2017-2030» har mål for utviklingen innen områdene; kunder og marked, produkt og tjenester, eksterne samarbeidspartnere og organisasjon samt kompetanse, som er i samsvar med de mål og styringssignaler eierne har gitt. Strategiplanen synes å være solid fundert på forskning, markedsanalyser (blant annet utført for andre kollektivselskap som Ruter AS) og anbefalinger fra statlige faginstanser som Statens vegvesen. Revisjonens inntrykk er at strategien gir tydelige føringer for selskapets arbeid og god informasjon til eierne om AKTs satsinger.

Samferdselsdepartementet har på sine hjemmesider lagt ut link til boken «79 råd og vink for utvikling av kollektivtransport i regionene.»[59] Som tittelen sier – boken inneholder råd til utvikling av kollektivtilbud, herunder blant annet til; samarbeid og medvirkning fra ulike aktører, marked og brukere samt driftsopplegg. Revisjonens inntrykk er at AKTs strategiplan tar opp i seg de anbefalingene som departementet gir. For eksempel knyttet til fokus på et enkelt og attraktivt tilbud, nettverk av høyfrekvente linjer i byen, informasjon til reisende og forenklet pris- og sonesystem. Også anbefalinger knyttet til samhandling mellom selskapet, eiere og kommuner synes å være i samsvar med anbefalingene fra departementet. Kristiansand kommunes eierskap i selskapet er i stor grad begrunnet i at dette samspillet er viktig for å nå målene for persontransporten i Kristiansandsregionen.

Kostnadseffektivt kollektivtilbud?
Innledningsvis i denne rapporten har revisjonen pekt på at forskjellen mellom en selskapskontroll og en forvaltningsrevisjon er at forvaltningsrevisjon omfatter «*systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets og fylkestingets vedtak og forutsetninger*». Kontrollutvalgene har ikke bestilt forvaltningsrevisjon av AKT. Revisjonen har derfor ikke til hensikt å forta en systematisk vurdering knyttet til spørsmålet om måloppnåelsen, men vi vil peke på noen indikatorer som kan si noe om i hvilken grad AKT tilbyr et kostnadseffektivt kollektiv-tilbud.

AKT må i sin strategiske planlegging vurdere hvordan lovpålagte tjenester og ulike mål for kollektivtilbudet skal balanseres mot hverandre. Fokus på et godt kollektivtilbud i hele Agder kan for eksempel medføre mindre effektiv ressursutnyttelse enn om rute-tilbudet i tettbygde strøk, der antall reiser pr buss er høyest, styrkes. Her kan bemerkes at ut fra selskapets styrende dokumenter oppfatter revisjonen at AKT, med støtte fra sine eiere, har fokus på å utvide rutetilbudet der passasjertettheten er størst. Kollektivtilbudet i mindre befolkningstette områder er i stor grad begrenset til et tilbud i kombinasjon med lovpålagt skoleskyss. I forbindelse med inngåelse av nye avtaler ser en også at lavt utslipp eller utslippsfrie busser foreløpig er mer kostbare å anskaffe og drifte enn busser med høyere utslipp. Videre ser en for eksempel innenfor en byregion at en økning av busstilbudet i rushtiden, når det er full kapasitetsutnyttelse, er mer kostbart enn å styrke tilbudet på tider av døgnet når det er ledig busskapasitet. Eiernes føringer og mål for kollektivtilbudet kan mao medføre at kollektivtilbud ikke er det mest kostnadseffektive.

[59] Forfattere er Gustav Nielsen og Truls Lange.

I tabell under har vi vist utviklingen i antall reiser, Vest-Agder fylkeskommunes finansiering (i nominelle beløp), billettinntekter og totale kostnader pr reise i Vest-Agder i perioden 2012 til 2016[60].

Reiser, finansiering og kostnader i Vest-Agder 2012 - 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Reiser	11 238 000	11 728 000	12 031 000	12 459 000	12 874 000
Endring fra året før		4,4 %	2,6 %	3,6 %	3,3 %
Finans. fra VAF	192 000 000	200 100 000	215 700 000	233 900 000	242 400 000
Endring fra året før		4,2 %	7,8 %	8,4 %	3,6 %
Finans. pr reise[61]	17,08	17,06	17,93	18,77	18,83
Endring fra året før		-0,1 %	5,1 %	4,7 %	0,3 %
Billettinntekter	118 196 328	128 293 528	133 359 998	130 481 000	135 531 000
Endringer fra året før		8,5 %	3,9 %	-2,2 %	3,9 %
Billettinntekt pr reise	10,5	10,9	11,1	10,5	10,5
Sum driftskostnader	338 385 000	370 904 000	398 451 000	393 588 000	410 479 000
Endring fra året før		9,6 %	7,4 %	-1,2 %	4,3 %
Driftskost. pr reise	30,1	31,6	33,1	31,6	31,9
Endring fra året før		5,0 %	5,0 %	-5,0 %	0,9 %

Fra tabellen ser vi at selskapet hadde en økning i antall reiser i Vest-Agder fra 2015 til 2016 på 3,3 %. Fra 2012 til 2016 har AKT hatt en samlet økning i antall reiser på 14,6 %. Den prosentvise økningen i finansieringen fra Vest-Agder fylkeskommune var på 3,6 % fra 2015 til 2016. Justert for prisstigning (3,6 %[62]) var finansieringen tilnærmet uendret fra 2015 til 2016. I perioden 2012 til 2016 økte finansieringen med 26,3 % i nominelle kr. Justert for 10,3 % prisstigning[63] gir det en økning i finansieringen på ca 16 %. Prisjustert har økning i finansieringen i perioden 2012 – 2016 dermed vært omtrent like høy som økningen i antall reiser i samme perioden. Dette ser en også på finansieringen pr reise som har økt fra 17,08 kr i 2012 til 18,83 kr i 2016. Økningen er på i overkant av 10 % i nominelle kr. Justert for prisstigning er finansieringen pr reise omtrent uendret fra 2012 til 2016. Isolert sett kan det dermed synes som at Vest-Agder fylkeskommune får omtrent like mange reiser pr prisjustert kr overført til AKT i 2016 som i 2012.

Ser en på billettinntekter pr reise så er de uendret fra 2012 til 2016. Prisjustert er billettinntektene dermed ca 10 % lavere i 2016 enn i 2012. Utviklingen i billett-inntektene kan ha sammenheng med at AKT har hatt fokus på å få reisende over fra

[60] Tallene omfatter bare Vest-Agder fordi AKT kun har tilsvarende tall for Aust-Agder fra og med 2015.
[61] Det må her poengteres at kostnader knyttet til lovpålagt skoleskyss utført med drosje er steget fra 34,8 MNOK til 52,8 MNOK i perioden 2012-2016. Økningen i drosjekostnader tar en større del av den totale finansieringen som dermed ikke kan brukes til økt ruteproduksjon.
[62] Kilde SSB. Årsverks i konsumprisindeks for 2015 til 2016 var på 3,6 %
[63] SSB konsumprisindeks viser en prisstigning på 10,3 % i perioden 2012 – 2016 samlet.

forholdsvis dyre (og mindre effektive betalingsløsninger) enkeltbilletter til å bruke periodekort med lavere pris pr reise.

Sum driftskostnader pr reise har gått opp fra 2012 til 2014, for så å gå markert ned fra 2014 til 2015. Fra 2015 til 2016 har det vært en svak økning i driftskostnader pr reise i nominelle beløp, men justert for prisstigning er driftskostnadene pr reise ca 2,6 % lavere i 2016 enn i 2015. Fra 2012 til 2016 har det vært en økning på ca 6 % i sum driftskostnader pr reise - prisjustert betyr det at kostnadene per reise er redusert med ca 4 % i perioden 2012 til 2016. AKT peker på at det skjedde en økning i tilbudet i 2013, samtidig med at det ble investert i et helt nytt sanntidssystem som bidro til en kostnadsøkning. Dette dras inn med helårseffekt i 2014. Reduserte kostnader pr reise kombinert med økt finansiering fra Vest-Agder fylkeskommune fra 2014 til 2015 kan ikke i sin helhet forklares med reduserte billettinntekter. I følge AKT kan reduksjonen i driftskostnader pr reise i Vest-Agder i 2015 i all hovedsak tilskrives at Aust-Agder fylkeskommune, som var kommet inn på eiersiden, bærer 32 % av alle felleskostnader.

Et annet vesentlig moment synes å være at 23 mill. kr av overføringene fra Vest-Agder fylkeskommune i 2015, og 25,1 mill. kr av overføringene i 2016 ikke ble brukt. Pengene ble avsatt som egenkapital (jf omtalen over i punkt 5.3.2). Dersom en holder «avsetningen» utenfor, blir finansieringen fra Vest-Agder fylkeskommune pr reise på 16,9 kr i 2016. Dette er lavere enn i 2012. Omregnet til 2012 kroner er Vest-Agder fylkeskommunes «effektive» finansieringen pr reise i 2016 ca 10 % lavere enn i 2012. Dette tilsier at Vest-Agder fylkeskommune i 2016 får mer reiser pr kr som tilføres AKT (og som inngår i driften) enn de gjorde i 2012. Hovedforklaringen synes å være at Aust-Agder fylkeskommunes inntreden på eiersiden medfører at Vest-Agder fylkeskommune bærer en mindre del av felleskostnadene sammenlignet med tidligere år.

AKT måler per i dag ikke hvor lang en reise er. Dersom det har skjedd store endringer i reisemønsteret i perioden 2012 – 2016 vil det ikke bli fanget opp i kostnadsbildet over.

For å se på kapasitetsutnyttelsen og utviklingen fra 2012 til 2016 har revisjonen hentet tall for antall reiser og sum rutekilometer fra AKTs årsrapporter for årene 2013 – 2016. Tabellen under viser utviklingen i antall reiser pr rutekilometer[64] i Vest-Agder i 2012 – 2016.

Reiser, rutekilometer og reiser pr rutekilometer i Vest-Agder 2012- 2016 (tall i 1000)

	2012	2013	2014	2015	2016
Reiser	11 238	11 728	12 031	12 459	12 874
Sum rutekm.	10 088	10 270	10 420	10 561	10 616
Reiser pr rutekm.	**1,11**	**1,14**	**1,15**	**1,18**	**1,21**

Tabellen viser at det har vært en jevn økning i antall reiser pr rutekilometer fra 2012 til 2016.[65] Antall reiser pr rutekilometer er 9 % høyere i 2016 sammenlignet med 2012.

[64] Sum rutekm. er summen av km som alle bussene i Vest-Agder har kjørt i løpet av et år.

[65] Ant rutekm. er hentet fra årsrapportene for 2013 – 2016. For 2012 – 2014 er rutekm. lik totalen i tabell på s. 23 i årsrapportene for 2013 og 2014. For 2015 og 2016 er rutekm i Vest-Agder beregnet ut fra totalen i tabellen på s 24 i årsrapport for 2016, fratrukket Setesdal Bilruter – Arendal, Grimstad og Lillesand Agder Buss – Risør, Gjerstad, Tvedestrand og Vegårshei.

Innhenting av data om de enkelte reisenes lengde, som vil gi sum reisekilometer, vil tilføre nyttig informasjon for å vurdere kapasitetsutnyttelsen, jf drøfting under.

AKT har de senere årene tatt i bruk flere forskjellige teknologier for bedre ressursutnyttelse og kapasitetsutnyttelse. Innen trafikkdrift er det systemer hvor AKT mottar informasjon om bussenes posisjoner via sanntidsinformasjonssystem, antall passasjerer pr holdeplass og billettsalg via billettmaskinene mv. Etter hvert som mer data samles inn, får AKT et stadig bedre grunnlag for å foreta beslutninger om kjøretider, frekvensjusteringer, vurderinger av passasjergrunnlag samt innspill til fremkommelighetstiltak overfor veieier.

AKT opplyser at det i dag er en utfordring å omregne påstigende passasjerer til et belegg (kabinfaktor) på ulike deler av strekningen. Dette forutsetter informasjon om hvilken holdeplass kunden reiser til, noe som i utgangspunktet ikke registreres i billettsystemet. Ved oppstart av ny kontrakt i Kristiansand juli 2018, vil bussene få installert tellesystemer i dørene som registrerer antall på- og avstigende passasjerer pr holdeplass. Etter en periode med slike data vil man etter hvert få god oversikt over belegget om bord ved ulike avganger. Per i dag er det ca. 40 busser som har slike passasjertellingssystemer. Høsten 2018 vil AKT også installere slike passasjertellingssystemer på utvalgte ruter utenfor Kristiansandsområdet. Høsten 2017 ble det implementert datavarehus for samling og videreutvikling av data. AKT opplyser videre at buss-bytter og reisemønstre ikke er tilgjengelige data per i dag. Revisjonen får opplyst fra AKT at så langt de kjenner til kjenner til er det per i dag ikke innen kollektivtrafikk ferdig utviklede systemer som kan måle ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen, noe som det bør arbeides med å få gode styringssystemer og styringsindikatorer.

Vurdering
Revisjonen bemerker at det ikke foretas effektivitetsberegninger på alle områder, (da det pr d.d ikke finnes systemer for dette[66]), men at dette vil øke fremover. Det rapporteres på kostnader, antall reisende, kundetilfredshet, rutekilometer og utslippstall. Det foretas i liten grad beregninger som sier noe om utvikling i kostnader pr reise, kapasitetsutnyttelsen el. innenfor de ulike rutene. Revisjonen ser at det pr i dag ikke finnes ferdigutviklede systemer som kan måle ressursbruk og kapasitetsutnyttelse. Revisjonen mener derfor at styret, som har ansvaret for å følge opp og levere tjenester i samsvar med formålet, bør fremover ha aktivt fokus på å ta i bruk nyutvikle styringsindikatorer etterhvert som disse blir tilgjengelige og som sier noe om AKT leverer *kostnadseffektive* kollektivtjenester. Etter revisjonens vurdering vil det være informasjon som blant annet ville kunne benyttes som grunnlag for å vurdere kost/nytte i forbindelse med eventuelle ruteendringer. Som nevnt over er det ulike samfunnsmessige hensyn som må vurderes. Eierne kan legge føringer for rutetilbudet som ikke nødvendigvis medfører økt kostnadseffektivitet. AKTs beregninger vil kunne bidra til å synliggjøre kost/nytte av eventuelle politiske prioriteringer.

AKT opplyser at de er i ferd med å implementere nytt datavarehus, og ny teknologi i bussene (tellesystemer), som fra og med sommeren 2018, vil gi informasjon om hver enkelt reises lengde. Selskapet opplyser at arbeidet med effektivitetsmålinger vil

[66] For eksempel kapasitet/belegg på de enkelte rutene

intensiveres i forbindelse med innføringen av det nye datavarehuset. Grunnlaget for sammenligninger og analyser av ressursbruken vil også styrkes på nasjonalt nivå som følge av at SSB (Statistisk Sentralbyrå) fra og med 2015 har begynt innhenting og publisering av informasjon fra kollektivselskapene blant annet om billettpriser, rutetilbud, og antall reisende.

AKT får også i dag prissammenligninger og kundeundersøkelser der AKT sammenlignes med andre kollektivselskap. Sammenligning av billettprisene med de andre storbyene i Norge viser at AKT har de høyeste billettprisene, både på 30-dagers kort og enkelt-billetter.

Revisjonen vurderer det som positivt at AKT fra og med 2018 vil få styrket datagrunnlag for å kunne foreta analyser av reiser, reiselengder og kostnader per reise osv.

Anskaffelser – i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser
Revisjonen har, med utgangspunkt i oversikt over leverandører som AKT har kjøpt varer og tjenester fra i 2016 (reskontro), bedt om protokoll fra anskaffelsesprosessen knyttet til tilfeldige leverandører. Revisjonen har ikke valgt ut de største leverandørene, busselskapene (slik som Nettbuss AS, L/L Setesdal Bilruter og Sørlandsruta AS) da revisjonen oppfatter at det her er stort fokus, også fra styrets side, på at inngåelse av disse kontraktene skal gjennomføres i samsvar med regelverket. AKT har også informert om at de benytter ekstern juridisk bistand for å sikre at prosessene for nye bussavtaler gir et best mulig resultat i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser.

Det har imidlertid vist seg at de «nest største» leverandørene, som revisjonen har bedt om dokumentasjon fra, er leverandører av taxi-tjenester. Det er Vest-Agder fylkeskommune som har inngått rammeavtaler med leverandørene av taxitjenester. Avtalene omfatter AKT som bruker av rammeavtalene. Også videre «nedover» listen over leverandører som AKT foretar anskaffelser fra viser det seg at AKT i liten grad gjennomfører anskaffelsesprosesser (der anslått verdi av anskaffelsene er over 500 000 kr) helt på egenhånd. De aller fleste prosessene er gjennomført i samarbeid med Vest-Agder fylkeskommunes innkjøpsavdeling. AKT bidrar med utforming av konkurranse-grunnlag og vurdering av tilbud iht. tildelingskriteriene – på områder der AKT har spiss-kompetanse. Vest-Agder fylkeskommune gjennomfører utlysninger i Doffin og andre «formaliteter» som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Revisjonen har pga det omfattende samarbeidet som er med Vest-Agder fylkeskommune i gjennomføring av anskaffelser ikke bedt om å få se dokumentasjon fra anskaffelses-prosessene. Revisjonen viser forøvrig til forvaltningsrevisjonsrapporten «Offentlige anskaffelser» i Vest-Agder fylkeskommune fra november 2014.

5.3.4 Virksomheten – oppsummering av revisjonens vurdering

Revisjonen har vurdert i hvilken grad virksomheten i AKT utøves i samsvar med gjeldende lover og regler og eierens mål for virksomheten.

Revisjonens vurdering er at styret forvalter virksomheten i samsvar med aksjelovens bestemmelser og i henhold til eiernes krav og forventninger. Revisjonen oppfatter at

styret har sørget for forsvarlig organisering, samt at de har utarbeidet rutiner og fastsetter planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Gjennom rapportering og orientering fra daglig leder holder styret seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter. Styret påser at virksomheten, regnskapet og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret har i samsvar med krav i aksjeloven innkalt til årlig generalforsamling og lagt frem regnskap og årsmelding. Tilbakemeldingene fra eierne er at de opplever at AKTs tjenesteleveranser er i samsvar med eiernes forventninger. Eierne uttrykker også at de er fornøyd med den dialogen de har med selskapet, rapporteringen på administrativt nivå og AKTs bidrag inn i politiske fora ol, som skjer i tillegg til rapporteringen til general-forsamlingen.

AKT har etter revisjonens vurdering en sunn økonomi, der styret pga usikkerhet som har vært knyttet til merverdiavgiftskravet og eventuelt bortfall av statlige tilskudd, har bygget opp en «forsvarlig egenkapital» ut fra den risikoen virksomheten har stått overfor. På grunn av redusert usikkerhet mener revisjonen at AKT i samråd med Vest-Agder fylkeskommune[67] bør vurdere å redusere egenkapitalen fra ca 116,2 mill. kr til et nivå som er tilpasset gjeldende risikosituasjon.

Etter revisjonens vurdering synes det som at AKT når de målene som er satt for virksomheten, så langt de er definert. Det er ryddig rapportering som viser at antall reisende vokser, kundetilfredsheten er stigende og stabilt høy, og bussene har lavere utslipp av miljøforurensende gasser enn tidligere. Mye synes å være positivt, men revisjonen etterlyser rapportering som sier noe om selskapet leverer kostnadseffektive kollektivtjenester i samsvar med formålet for virksomheten. AKT opplyser at det pr.d.d ikke finnes ferdig utviklede systemer som kan måle ressursbruk og kapasitetsutnyttelse. Revisjonen mener styret bør konkretisere mål for virksomheten innen ulike ruter og geografiske distrikt. Styret bør videre arbeide videre fremover med å få gode styringssystemer og styringsindikatorer, som i større grad enn de systemene som finnes i dag, kan si noe om i hvilken grad AKT når målene som er satt for virksomheten.

Revisjonen mener det er positivt at AKT gjennom nytt datavarehus, fra og med sommeren 2018, vil styrke datagrunnlaget for å foreta målinger av reiser og reiselengder innenfor de ulike rutene. Dette vil gi selskapet et bedre grunnlag for å kunne måle blant annet reiser pr rutekilometer, hvor de skjer osv.

Revisjonen vil også bemerke at AKTs nettside, med lett tilgjengelig informasjon, og selskapets satsing på mobil-app med sanntidsinformasjon, gir et positivt inntrykk av at AKT er et selskap som praktiserer åpenhet og har kundene i fokus.

[67] Da egenkapitalen i all hovedsak består av ubrukte overføringer fra Vest-Agder fylkeskommune, som etter aksjonæravtalen skal benyttes innenfor Vest-Agder fylkeskommunes geografiske område, jf. drøfting under punkt 5.3.2

6 Revisjonens anbefalinger

6.1 Eierstyringen

Anbefaling 1: Eierne bør vurdere å opprette felles valgkomite
Valgkomite er ikke et lovkrav. Anbefalingen bygger på KS sine «Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll» hvor det i anbefaling ti står; «*Ved valg av styrer til kommunalt eide selskaper bør det vedtektsfestes bruk av valgkomite. Representantskapet/generalforsamlingen bør velge leder av valgkomiteen. I selskap med flere eierkommuner bør valgkomiteen sammensettes slik at den reflekterer eierandelene.»*
(Jf drøfting i 4.5.7).

Anbefaling 2: Eierne bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styremedlemmer
Det er ikke i strid med aksjelovens bestemmelser å velge eierrepresentanter i generalforsamlingen som styremedlemmer, men for å sikre uavhengighet, og tilliten til at eierrepresentantene i generalforsamlingen kan vurdere styrets arbeid, og om nødvendig bytte ut styret, så bør etter revisjonens vurdering representanter i generalforsamlingen ikke velges som styremedlemmer (jf drøfting i 4.5.6).

Anbefaling 3: Eierne bør i samråd med AKTs styre vurdere å redusere nivået på egenkapitalen
Som følge av bortfall av risiko[68] knyttet til merverdiavgiftskravet (på 104 mill. kr) fra Skatt Sør, mener revisjonen at eierne i samråd med AKTs styre bør vurdere å redusere nivået på egenkapitalen tilpasset eksisterende risikonivå. I samsvar med vedtektene skal det ikke utbetales utbytte til eierne. Egenkapitalen kan, etter aksjonæravtalen, inngå i finanseringen av AKTs tjenesteproduksjon innenfor den enkelte eiers geografiske område (jf drøfting i 5.3.2).

Anbefaling 4: Ved sammenslåing av Vest- og Aust-Agder fylkeskommuner og opprettelsen av nye Kristiansand kommune, bør eierne vurdere organiseringen av virksomheten, herunder om det er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap. (Jf drøfting i 4.5.8)

6.2 Virksomheten

Anbefaling 5: Styret bør arbeide med å få gode styringssystemer og utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen i AKTs virksomhet
De langsiktige strategiske mål for kollektivtilbudet bør operasjonalisere i mål som selskapet kan rapportere på. Dette bør for eksempel omfatte mål for veksten i antall reisende innen ulike ruter/geografiske områder, kostnadsutvikling, kapasitetsmål ol. Revisjonen kan ikke se at det pr d.d rapporteres på indikatorer som sier noe om i hvilken grad virksomheten leverer et *kostnadseffektivt* kollektivtilbud, da det ikke finnes ferdig utviklede systemer for dette i dag. Etter revisjonens vurdering bør dette utvikles (jf drøfting i 5.3.3).

[68] Pga saken er avsluttet

Anbefaling 6: Styret bør oppdatere instruksen for daglig, da daglig leder i ettertid er gitt prokura
(jf drøfting i 5.3.1)

Anbefaling 7: Styret bør varsle kontrollutvalgene og valgte revisorer i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling, jf koml § 80 (3)
(jf drøfting i 4.5.5)

7 Høringssvar

7.1 Eierne

Aust-Agder fylkeskommune;

Vi har ikke merknader til rapporten.
Mvh
Arild
Vennlig hilsen
Arild Eielsen
fylkesrådmann

Fylkesrådmannens kontor
Telefon: 37 01 73 15
Mobil: 90 64 38 23
E-post: arild.eielsen@austagderfk.no
www.austagderfk.no

Vest-Agder Fylkeskommune;

Vest-Agder fylkeskommune synes høringsutkastet gir en god beskrivelse og har ikke behov for noen merknader i høringsperioden.
Mvh
Tine Sundtoft

Kristiansand kommune;

Høringssvar på utkast til selskapskontroll for Agder Kollektivtrafikk AS (AKT)

Viser til oversendt rapport «Selskapskontroll Agder Kollektivtrafikk AS» sendt kommunen på høring.

Rapporten inneholder 7 anbefalinger fra revisjonen. Vi gjør under kort rede for våre synspunkter ift. disse. Det presiseres at dette er en administrativ tilbakemelding.

Anbefaling 1: Eierne bør vurdere å opprette felles valgkomite.	Enig – understøttes av omtale i kommunens overordnede eierskapsmelding hvor det fremgår at *«Det bør vedtektsfestes at deleide aksjeselskaper skal ha valgkomite. Det bør utarbeides egne instrukser for valgkomiteene der ansvaret for å fremme forslag til kompetente styrekandidater fremgår».*
Anbefaling 2: Eierne bør unngå å velge medlemmer av generalforsamlingen som styremedlemmer.	Enig – vil redusere mulighet for uønskede rollekonflikter.

Anbefaling 3: Eierne bør i samråd med AKTs styre vurdere å redusere nivået på egenkapitalen.	Enig – fornuftig med en prosess hvor en klarlegger hva en fornuftig kapitalisering av selskapet vil være ut fra virksomhetens art, omfang og risiko.
Anbefaling 4: Ved sammenslåing av Vest- og Aust-Agder fylkeskommuner og opprettelsen av nye Kristiansand kommune, bør eierne vurdere organiseringen av virksomheten, herunder om det er hensiktsmessig at virksomheten er organisert som et aksjeselskap.	Enig – vil være klargjørende for hvorvidt nåværende selskapsform også vil være den rette i fremtiden. Kristiansand kommune er minoritetseier og det er fylkeskommunene som vil måtte være initiativtakere her om det ønskes endring av organisasjonsform for selskapet.
Anbefaling 5: Styret bør utvikle styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelsen i AKTs virksomhet.	Enig – viktig å se sammenhengene og få til et helhetlig perspektiv da enkelte mål kan slå positivt ut på en indikator og negativt på en annen. Et eksempel på det kan være at busstilbudet øket som gir flere passasjerer, men ikke sikkert gjennomsnittlig antall passasjerer pr. avgang eller rutekm. øker. Bli enig om hva som er viktigst og sammenligne egen utvikling over tid.
Anbefaling 6: Styret bør oppdatere instruksen for daglig leder, da daglig leder i ettertid er gitt prokura.	Enig – jfr. kommunens overordnede eierskapsmelding fremgår det at «Styret bør utarbeide instruks for daglig leder og for eget arbeid(styreinstruks)». Det fremgår at nåværende instruks for daglig leder er fra 2008 slik at en gjennomgang og evt. oppdatering av denne synes fornuftig. En instruks for daglig leder kan også fungere som et viktig instrument ift. vurdering og evaluering av DLs prestasjoner i virksomheten.
Anbefaling 7: Styret bør varsle kontrollutvalgene og valgte revisor i kommunen og fylkeskommunene om selskapets generalforsamling, jf koml § 80(3)	Enig – i tillegg er det ønskelig at innkallingene til generalforsamlingene sendes til kommunens postmottak i tillegg til ordfører og evt. rådmann som synes å være gjeldende praksis.

Kommunen har på nåværende tidspunkt ellers ingen andre merknader eller kommentarer utover dette på utkastet til selskapskontrollen.

Med hilsen
Ragnar Evensen
Rådmann

7.2 Selskapet

Hei.
Viser til tilsendt høringsutkast. Styreleder og administrasjonen er tilfredse med at revisjonen har funnet at virksomheten drives forsvarlig og i tråd med overordnede mål. Det er viktig for oss at så er tilfelle.

AKT takker for god dialog og har noen få kommentarer til rapporten.

- Når det gjelder valg av selskapsform har tar vi til etterretning de vedtak om etablering av aksjeselskap som ble gjort i henholdsvis 2007 og 2012 etter en grundig vurdering hos eierne. Vi har dermed ikke kommentarer til det eller til den vurdering som revisjonen har gjort.

- Det vises i rapporten til kostnadseffektiv drift av kollektivtrafikken. Effektivitet handler om å gjøre de rette tingene, i denne sammenheng utvikle tilbudet i tråd med markedsbehovene. AKT vil fortløpende måle kollektivtrafikkens markedsandel, og prioritere arbeidet med enda mer detaljert markedsanalyser framover for å sikre at rutetilbudet møter behovene. Utgangspunktet for ressursforbruk og kapasitetsutnyttelse er i tettbefolkede områder en markedsbasert tilbudsutvikling, der ressursene bør benyttes optimalt for å stimulere til flest mulig passasjerer. Det minnes samtidig om at AKT har ulike samfunnsoppdrag. Noen rutetilbud har karakter av å være sosialt tilbud og skal gi mobilitet til kundegrupper med få andre alternativer. Skoleskyss er en lovpålagt oppgave, hvor kvaliteten er hjemlet i lovverk og fylkeskommunens retningslinjer, og vurderes følgelig på et noe annet grunnlag enn styringsindikatorer knyttet til ressursbruk og kapasitetsutnyttelse. Endring av rutetilbud som berører flatedekningen i tilbudet må alltid avveies mot samfunnsoppdraget. Nøkkeltall som fremstilles i rapporten gir derfor nødvendigvis ikke svar på om utviklingen er i tråd med målsettingene.

- Det er vedtatt ny overordnet strategi i styret, og det vil i løpet av våren bli bestemt indikatorer som skal gi grunnlag for rapportering til styret i forhold til alle målsettingene. Strategiplan 2017-2030 er selskapets vedtatte plan for oppfyllelse av samfunnsoppdraget og markedsmessige tilpasninger for videre vekst og utvikling av kollektivtilbudet.

Med vennlig hilsen

Siv Wiken
Adm. dir.
Agder Kollektivtrafikk AS | Tollbodgata 22 | 4611 Kristiansand
Tlf: 38 14 53 81
post@akt.no | siv.wiken@akt.no | www.akt.no

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/03162-12
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Revisjonsrapport - Vurdering av forsvarlig saksbehandling - Hidra Landfast

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og oversender den til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

Fylkestinget tar revisjonsrapporten Vurdering av forsvarlig saksbehandling Hidra Landfast til orientering og ber rådmannen om å:

- Bemerker revisors vurderinger knyttet til saksfremlegg
- Ta en gjennomgang av aktuelle rutiner for behandling av innsynsbegjæringer generelt og rutinene knyttet til anslagsrapportene.

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget vedtok i sak 18/18, etter en bekymringsmelding fra Hidra Vel, at Agder Kommunerevisjon IKS skulle foreta en undersøkelse om saksbehandlingen vedørende utbyggingen av Hidra landfast har vært forsvarlig. Hidra Vel pekte på fem konkrete forhold ved saksbehandlingen:

1. Feil bruk av trafikkmengde i dimensjoneringen av veien
2. Manglende objektivitet i utredningen om alternativ forslag og enklere løsning
3. Feil presentasjon av merverdiavgiftskompensasjon i prosjektet
4. Manglende innsyn i underlagsdokumentasjon
5. Manglende etterlevelse av fylkeskommunens kjerneverdier.

Saksopplysninger:

Revisjonen har avlevert sin rapport fra undersøkelsen og har undersøkt forhold 1-4, mens nr. 5 har revisjonen ansett til å ikke være tilstrekkelig operasjonalisert til at den kan vurderes i lys av mandatet. I arbeidet med rapporten har revisjonen gjennomført dokumentanalyser av relevant dokumenter og gjennomført intervjuer med samferdselssjef, prosjektleder i Statens vegvesen og Hidra Vel. Revisjonskriteriene er det krav, normer og eller standarder som revisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. I denne rapporten har revisjonen blant annet benyttet forvaltningsloven, kommuneloven, Statens vegvesen sine håndbøker, offentlighetsloven og anerkjent teori som revisjonskriterier

Revisjonen skriver i sin rapport at de trafikkfarlige vurderingene som Statens vegvesen har lagt til grunn kunne ha blitt bedre reflektert i deres rapport og saksfremlegget for øvrig. Det er ikke beskrevet hvilke

typer arealdisponeringer og aktiviteter som ligger til grunn for valg av dimensjonering og fartsgrense, utover hva som er nevnt i kapittel 1.1 Man har ikke etterprøvd de trafikkfarlige vurderingene til Statens vegvesen. Revisjonen gjennomgang av sakens faktum for øvrig, har ikke avdekket forhold som gjør at det er grunnlag for å konkludere med at vegvesenet har benyttet feil dimensjonering i mulighetsstudien.

Basert på samtaler med prosjektleder i Statens vegvesen mener revisjonen at den fremgangsmåten som er valgt ved å gjennomføre en fullanslagskalkulering av alle de forenklede forslagene, inkludert Hidra Vel, fremstår som et riktig utgangspunkt for å sammenligne de forskjellige alternativene.

Det er revisor mening at det kunne vært klarere opplyst om de forutsetninger og valgs om lå til grunn for Statens vegvesen sine valg av løsninger i de forskjellige alternativene. Revisjonen har ikke funnet noen klare holdepunkter for at det har vært en bevisst favorisering av Statens vegvesen sine egne alternativer.

I rapporten fremgår det at det ikke er funnet grunnlag for at de fremsatte bekymringene om at det er underrapportert merverdiavgift i saksfremleggene. Saksfremleggene presenterer anslaget for merverdiavgiftskompensasjon på en måte som relevante beslutningstakere er kjent med.

Vedrørende problemstilling nr. 4 konkluderer revisjonen med at det er brukt lang tid på å overlevere etterspurte dokumenter. Den sene saksbehandlingen for innsynsbegjæringen er etter revisjonen vurdering et brudd på offentleglova §29. Revisor ber fylkeskommunen vurdere rutinene sine på dette området. Videre står det at selv om anslagsrapportene ble sent utlevert til Hidra Vel fra fylkeskommunen i begge tilfellene, har Hidra Vel sin rapport fulgt saken og flere av momentene fra Hidra Vel ble diskutert i behandlingen av saken i fylkestinget. Revisor har vurder det til at man ikke har grunnlag for å tro at Fylkestinget hadde fattet et annet vedtak, om anslagsrapportene var utlevert tidligere.

Revisjonen finner i sin rapport totalt sett ikke grunnlag for å konkludere med at det er brudd på prinsippet om forsvarlig saksbehandling.

I møtet vil revisor presentere og gjennomgå rapporten med kontrollutvalget.

Vurdering fra sekretariatet:

Revisjonen har levert en grundig og oversiktlig rapport. Sekretariatet anser revisor rapport til å besvare ut den bestillingen kontrollutvalget ga med sitt vedtak i sak 18/18.

Vedlegg:

- Revisjonsrapport Vurdering av forsvarlig saksbehandling – Hidra Landfast

Vurdering av forsvarlig saksbehandling Hidra Landfast

Rapport til kontrollutvalget

2019

	Agder Kommunerevisjon IKS	E-post:	post@agderkomrev.no	Avd. Setesdal
Postadr.:	Postboks 417 Lund	Hjemmeside:	www.agderkomrev.no	Kasernevegen 19
	4604 Kristiansand	Telefon Kr.sand:	38 07 27 00	4735 Evje
Hovedktr.	Tollbodgata 37	Telefon Evje:	977 60 455	
Org.nr.	987 183 918			

Innholdsfortegnelse

1 SAMMENDRAG 1

2 MANDAT 3

2.1 Avgrensning 3

3 METODE OG GJENNOMFØRING 4

3.1 Dokumentgjennomgang 4
3.2 Intervjuer 4

4 KRITERIER 5

4.1 Forvaltningsloven 5
4.1.1 Saksbehandlingstid 5
4.2 Kommuneloven 5
4.3 Statens vegvesens håndbøker 6
4.4 Offentleglova – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet 6
4.5 Forsvarlig saksbehandlig 7

5 BAKGRUNN 8

5.1 Historie 8
5.2 Styringsgruppe 9
5.3 Sams vegadministrasjon 9
5.3.1 Sams vegadministrasjons rolle og oppgaver i arbeid med fylkesvegsaker 10
5.4 Anslagsmetode 11

6 FEIL BRUK AV TRAFIKKMENGDE I DIMENSJONERINGEN AV VEIEN ... 13

6.1 Bakgrunn 13
6.2 Innhentet faktum 13
6.3 Vurdering 15

7 MANGLENDE OBJEKTIVITET OG VURDERING I UTREDNINGEN OM ALTERNATIVT FORSLAG OG ENKLERE LØSNING 17

7.1 Bakgrunn 17
7.2 Innhentet faktum 17
7.3 Vurdering 18

8 FEIL PRESENTASJON AV MERVERDIAVGIFTSKOMPENSASJON I PROSJEKTET 20

8.1 Bakgrunn 20
8.2 Innhentet faktum 20
8.3 Vurdering 21

9 MANGLENDE INNSYN I UNDERLAGSDOKUMENTASJON 23

9.1 Bakgrunn 23
9.2 Innhentet faktum 23
9.2.1 Retten til innsyn 23
9.2.2 Behandling av innsynsbegjæring fra Hidra Vel 24
9.3 Vurdering 25

10 KONKLUSJON 27

1 Sammendrag

Kontrollutvalget vedtok i sak 18/18 at Agder Kommunerevisjon skulle foreta en undersøkelse om saksbehandlingen vedrørende utbyggingen av Hidra-landfast har vært forsvarlig. Undersøkelsen gjelder ikke alternativer for løsning av trase.

Revisjonen har gjennomført undersøkelsen ved hjelp av dokumentgjennomgang og intervjuer med samferdselssjef Vidar Ose, prosjektleder for Hidra-landfast- mulighetsstudie Jan Børge Thorsen og Hidra Vel v/Jostein Bruaseth og Ring Veisdal.

Revisjonen har vurdert sine funn opp mot fovaltningslov, offentleglov, Statens vegvesen sine håndbøker og det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandlig. Vi har tatt utgangspunkt i Hidra Vel sin bekymringsmelding til kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune i våre undersøkelser.

Revisjonens vurdering er at de trafikkfaglige vurderingene som Statens vegvesen har lagt til grunn i større grad kunne ha blitt reflektert i deres rapport og saksfremlegget for øvrig. Det er ikke beskrevet hvilke typer av arealdisponeringer og aktiviteter som ligger til grunn for valg av dimensjonering og fartsgrense, utover hva som er nevnt i kapittel 1.1. Det kunne eksempelvis vært naturlig å kommentere den tilsynelatende inkonsistensen mellom trafikkgrunnlaget omtalt i rapportens kapittel 1.1 og dimensjoneringen valgt i kapittel 3. Videre kunne det vært konkretisert hvordan arealdisponeringen og aktiviteten har påvirket Statens vegvesens vurderinger av dimensjonering.

Revisjonen har ikke etterprøvd de trafikkfaglige vurderingene til Statens vegvesen. Revisjonens gjennomgang av sakens faktum for øvrig, har ikke avdekket forhold som gjør at det er grunnlag for å konkludere med at vegvesenet har benyttet feil dimensjonering i mulighetsstudien.

Basert på samtalene med prosjektleder i Statens vegvesen mener revisjonen at den fremgangsmåten som er valgt ved å gjennomføre en full anslagskalkulering av alle de forenklede forslagene, inklusiv Hidra Vel sitt forslag, fremstår som et riktig utgangspunkt for å sammenligne de forskjellige alternativene.

Revisjonen mener det kunne vært klarere opplyst om de forutsetninger og valg som lå til grunn for Statens vegvesen sine valg av løsninger i de forskjellige alternativene. Statens vegvesen sine valg knyttet til traseene er heller ikke beskrevet i referatet fra samarbeidsgruppen. Revisjonen finner ingen klare holdepunkter for at det har vært en bevisst favorisering av Statens vegvesen sine egne alternativer.

Revisjonen finner ikke grunnlag for de fremsatte bekymringer om at det er underrapportert merverdiavgift i saksfremleggene. Saksfremleggene presenterer anslaget for merverdiavgiftskompensasjon på en måte som relevante beslutningstakere er kjent med.

Revisjonen konkluderer med at det er brukt lang tid på å overlevere etterspurte dokumenter. Den sene saksbehandlingen for innsynsbegjæringen er etter revisjonens vurdering et brudd på offentleglova § 29. Vi ber fylkeskommunen vurdere rutinene sine på dette området.

Selv om anlagsrapportene ble sent utlevert til Hidra Vel fra fylkeskommunen i begge tilfellene, har Hidra Vel sin rapport datert 27.12.2017 fulgt saken og flere av momentene fra Hidra Vel ble diskutert i saksbehandlingen i Fylkestinget. Etter vår vurdering kan vi ikke se at det er grunnlag for å tro at Fylkestinget hadde fattet et annet vedtak, om anslagsrapportene var utlevert tidligere.

Revisjonen finner totalt sett ikke grunnlag for å konkludere med at det er brudd på prinsippet om forsvarlig saksbehandling.

Kristiansand, 02.04.19

Tor Ole Holbek
Revisjonssjef

Torjus Finstad Ledaal
Statsautorisert revisor

2 Mandat

Kontrollutvalget vedtok i sak 18/18 at Agder Kommunerevisjon skulle foreta en undersøkelse om saksbehandlingen vedrørende utbyggingen av Hidra landfast har vært forsvarlig. Undersøkelsen gjelder ikke alternativer for løsning av trase.

Bakgrunnen for vedtaket var behandlingen av bekymringsmelding og rapport fra Hidra Vel.[1] Hidra Vel er bekymret for saksforbredelsen i forbindelse med Fylkestingets behandling av sak 2/18- FV 469 – Hidra Landfast. De peker konkret på 5 forhold ved saksbehandlingen:

1. Feil bruk av trafikkmengde i dimensjoneringen av veien
2. Manglende objektivitet i utredningen om alternativt forslag og enklere løsning
3. Feil presentasjon av merverdiavgiftskompensasjon i prosjektet
4. Manglende innsyn i underlagsdokumentasjon
5. Manglende etterlevelse av fylkeskommunens kjerneverdier.

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 18/18:

«Kontrollutvalget ber Agder Kommunrevisjon foreta en undersøkelse av om saksbehandlingen har vært forsvarlig i saken om utbygging av Hidra Landfast. Undersøkelsen gjelder ikke alternativer for løsning av trase.»

2.1 Avgrensning

Revisjonen har tolket mandatet i lys av bekymringsmeldingen og vil gi revisjonens vurdering av forhold 1-4. Problemstilling 5 vurderer revisjonen til ikke å være tilstrekkelig operasjonalisert til at denne kan vurderes i lys av mandatet.

[1] Bekymringsmelding angående innstillingen fra Fylkesrådmannen – Hidra Vel 04.02.18

3 Metode og gjennomføring

I de påfølgende avsnitt redegjøres det for metoden som har blitt benyttet for å samle inn data-materiale.

Det anbefales å bruke flere metoder for å samle inn data (triangulering).[2] Dette innebærer at de undersøkte forholdene studeres fra flere synsvinkler, at ulike metoder benyttes og at det hentes inn informasjon fra flere kilder. Dette reduserer faren for at det som beskrives ikke er fullstendig eller riktig, og bidrar således til å styrke validiteten i datamaterialet. I denne evalueringen har vi benyttet oss primært av kvalitativ metode som dokumentgjennomgang og intervjuer.

3.1 Dokumentgjennomgang

I arbeidet med denne evalueringen har vi gjennomgått en rekke ulike dokumenter:

- Bekymringsmelding fra Hidra Vel til kontrollutvalget 04.02.18
- Oppsummering av kommunikasjon mellom VAF og Hidra Vel fra Hidra Vel – i forbindelse med saksbehandlingen i Fylkestinget 2017
- Oppsummering av kommunikasjon mellom VAF og Hidra Vel fra Hidra Vel – i forbindelse med saksbehandlingen i Fylkestinget 2018
- Saksfremlegg med vedlegg i forbindelse med saken i Fylkestinget 2017 og 2018
- Forvaltningsloven med forskrift
- Offentleglova
- Hidra Vel- Fv.469 – Hidra landfast vurdering av SVV‘s kalkyler -27.12.2017 & 15.02.2018
- Hidra Vel- Forslag til forenklinger- bro til Hidra – 07.06.17
- Statens vegvesens håndbøker

3.2 Intervjuer

Revisjonen avholdt møte med samferdselssjef Vidar Ose og Statens vegvesen ved prosjektleder Jan Børge Thorsen i november 2018. Det har vært avholdt elektronisk møte med Hidra Vel/Ring Veisdal i januar 2019.

Underveis i arbeidet med rapporten har vi også hatt kontakt med intervjuobjektene på mail og telefon for å avklare ulike spørsmål.

[2] Norges Kommunerevisorforbund (2011) s. 4 http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

4 Kriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav, normer og/eller standarder som revisjonsobjektet skal vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autorative kilder innenfor det reviderte området. Aktuelle revisjonskriterier kan være:

- Lover, forskrifter, forarbeider og rettspraksis
- Statlige føringer, veiledere og lignende
- Politiske vedtak, mål og føringer
- Administrative retningslinjer, mål og føringer
- Anerkjent teori på området

Revisjonskriteriene danner grunnlaget for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på det reviderte området.[3]

I dette kapittelet gjennomgår vi kriterier som anses aktuelle for å undersøke forsvalig saksbehandling i forbindelse med vedtak om Hidra-landfast.

4.1 Forvaltningsloven

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for et hvert statlig og kommunalt organ. Loven skal sikre den enkelte en trygg, grundig og lik saksbehandling. Fylkeskommunens saksutredning skal følge reglene i forvaltningsloven.

4.1.1 Saksbehandlingstid

Regelen i fvl. § 11 a om at «Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» vil dermed gjelde. Kravet er skjønnsmessig, og det må vurderes i det enkelte tilfellet utfra sakens art og omfang samt organets ressurssituasjon hva som er forsvarlig saksbehandlingstid.[4] Fylkeskommunen har ansvar for å inneha tilstrekkelige ressurser til å håndtere saker den etter lovverket er satt til å håndtere.[5]

4.2 Kommuneloven

Ett av formålene som angis i kommunelovens § 1 er at loven skal «legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard».

[3] NKRF, «*Veileder i forvaltningsrevisjon*», s.49. Hentet fra: http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/Veileder_i_forvaltningsrevisjon_NKRF__2016_04_25.pdf

[4] Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 59

[5] Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2016/419

Fylkesrådmannen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, innenfor de rammer som settes av Fylkestinget. Det følger av kommunelovens § 23 annet ledd at fylkesrådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instrukser, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Dette innebærer at fylkesrådmannen er tillagt det overordnede ansvaret for at det etableres et velfungerende internkontrollsystem i kommunen. Hva som utgjør betryggende internkontroll og hvordan rådmannen skal sørge for at lover, forskrifter og instrukser overholdes angis ikke nærmere i loven.

4.3 Statens vegvesens håndbøker

Vegnormaler er en samlebetegnelse for normaler i Statens vegvesens håndbokserie som inneholder krav til bl.a. vegbygging, vegutforming, tunneler, bruer,ferjekaier, rekkverk og trafikksikkerhetsutstyr.[6] Normaler og retningslinjer er kravdokumenter og de viktigste håndbøkene i Statens vegvesens håndbokhierarki. Normaler er hjemlet i lovverk og gjelder all offentlig veg/gate eller Statens vegvesen og andre myndigheter.

Vegnormalene er et viktig styringsverktøy og et hjelpemiddel ved utforming og dimensjonering av offentlig veg- og trafikkanlegg. Vegnormalene er kravdokumenter som har hjemmel i forskrift etter Vegloven for anlegg av all offentlig vei.

4.4 Offentleglova – Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet

Offentlegloven handler om tilgangen til offentlige forvaltningsdokumenter, journaler og andre offentlige registre. Alle slike dokumenter er arkivdokumenter etter definisjonen i arkivloven. Offentligloven har innvirkning på journalføring, framlegging av offentlig journal og skjerming av informasjon både i journalen og i dokumentene.

Formålet er etter lovens § 1 å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, for å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettstryggheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og kontrollen fra allmennheten. Loven skal også legge til rette for videre bruk av offentlig informasjon.

[6] https://www.Vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene/vegnormalene

4.5 Forsvarlig saksbehandlig

Det følger av forvaltningslovens § 1, første og annet punktum:

«Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Som forvaltningsorgan reknes i denne lov et hvert organ for stat eller kommune.»

Fylkestinget er et folkevalgt organ som er en del av den ordinære fylkeskommunale forvaltning og anses som forvaltningsorgan og omfattes av forvaltningsloven.

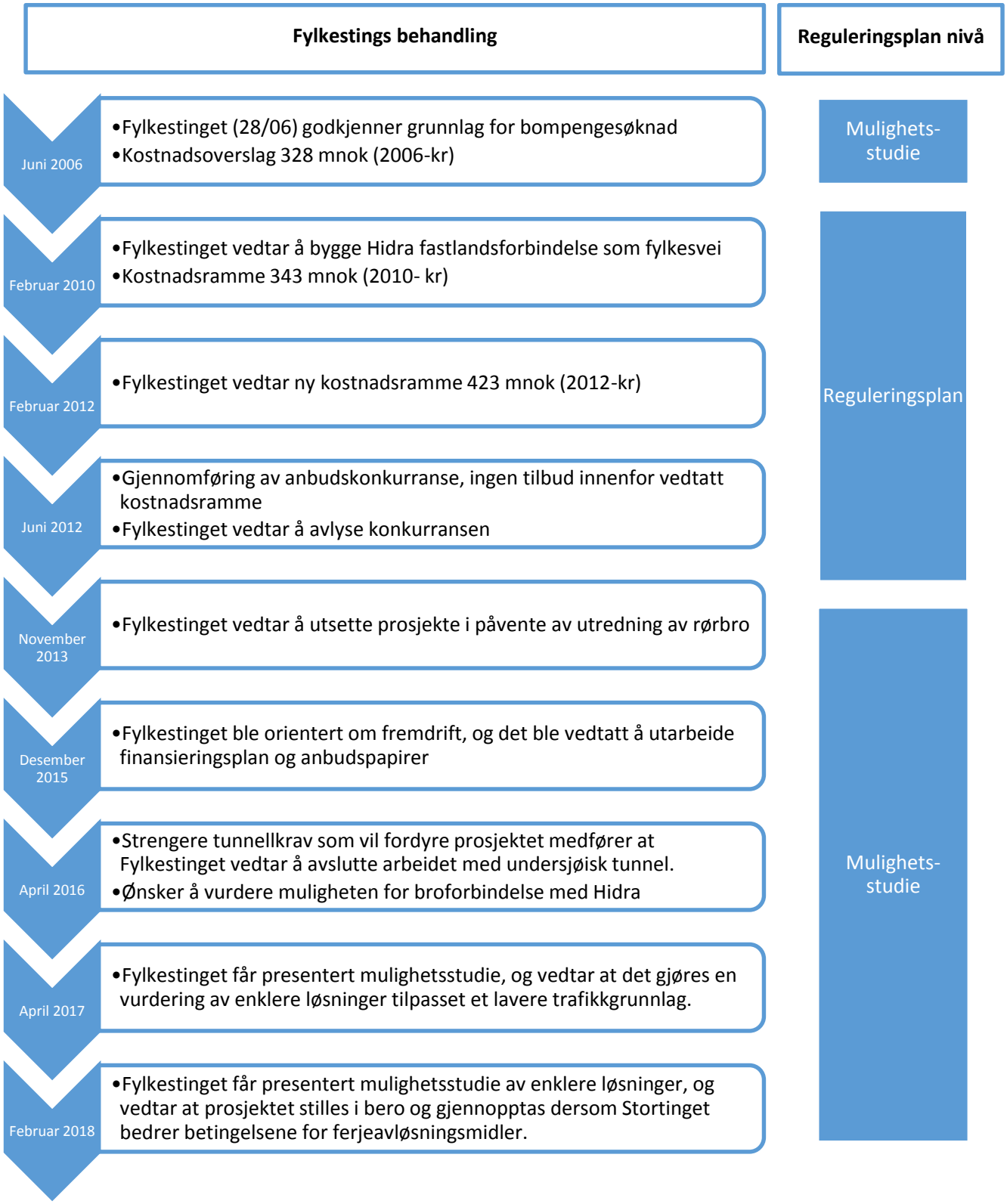
Når vi skal vurdere hvorvidt det er gjennomført en forsvarlig saksbehandling vil vi vurdere dette opp mot forvaltningslovens bestemmelser.

I tillegg til, og som veiledning ved tolkning av, forvaltningslovens bestemmelser kan det ulovfestete kravet til forsvarlig saksbehandling sees som et grunnleggende prinsipp som stiller krav til forskjellige sider av saksbehandlingen. Forsvarlig saksbehandling innebærer blant annet at organet som skal fatte et vedtak må ha et forsvarlig grunnlag for sin avgjørelse, noe som blant annet innebærer at forvaltningen må utrede og opplyse en sak godt. Vurderingen som blir gjort i denne forbindelse skal ikke baseres på usaklige eller utenforliggende forhold. Videre ligger det i kravet til forsvarlig saksbehandling at avgjørelsen som blir tatt må kunne være i samsvar med skjønnet i den enkelte sak, og vilkårlige avgjørelser er forbudt. Videre skal det ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling og avgjørelsen må ikke fremstå som sterkt urimelig.

5 Bakgrunn

5.1 Historie

Det har vært jobbet med fastlandsforbindelse til Hidra i nærmere 40 år. I nyere tid har Fylkestinget behandlet fastlandsforbindelsen i følgende saker:



Modellen over viser sammenhengen mellom sakene som har vært politisk behandlet i Vest-Agder fylkeskommune og tilhørende planstatus. I forbindelse med anbudskonkurransen i 2012 forelå det en ferdig reguleringsplan for undersjøisk tunnell. Fylkestinget har i saken om broalternativer ikke bestillt noe utredning på bakgrunn av reguleringsplan, men en mulighets-studie, se nærmere redgjørelse under punkt 5.4.[7]

5.2 Styringsgruppe

I forbindelse med Fylkestingets vedtak om etablering av Hidra Landfast som fylkesvei i 2010 ble det etablert en admistrativ styringsgruppe som var sammensatt av representanter for fylkes-kommunen, Flekkefjord kommune og Statens vegvesen[8]. Aksjonsgruppa for Hidra Vel hadde en observatørstatus i gruppen. Styringsgruppen fulgte prosjektet frem til ultimo 2012 da det ble vedtatt å avlyse konkurransen.

I august 2012 ble det nedsatt en ny samarbeidsgruppe da man anså at vedtaket i Fylkestinget juni 2012 markerte et nytt prosjekt. Styringsgruppen var denne gangen kun sammensatt av re-presentanter fra Vest-Agder fylkeskommune og Flekkefjord kommune. Det føres referat fra møtet i gruppa som er lagret i fylkeskommunens arkivsystem.

5.3 Sams vegadministrasjon[9]

Staten har ansvar for å stille med sams (felles) vegadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesveg. Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunene bruker samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesveg-oppgaver. Staten og fylkeskommunene bestemmer hvilke oppgaver som skal gjøres, knyttet til henholdsvis riks- og fylkesveg. Ansvaret er lagt til Statens vegvesen[10].

Det er Statens vegvesens regionvegkontorer under ledelse av hver sin regionvegsjef som etter vegloven § 10 har oppgaven som sams vegadministrasjon på regionalt nivå.

Vegdirektøren som leder av Statens vegvesen og regionvegsjefen har ansvar for at sams veg-administrasjon er organisert og har kompetanse og systemer/verktøyer, som effektivt kan løse de oppgaver (utredninger, tiltak, mm) som staten og fylkeskommunene har behov for/beslutter. Arbeidet skal være av den kvalitet som er bestemt, og i tråd med gjeldende lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser. Regionvegsjefen hører under Vegdirektoratet i riksvegsaker og andre statlige oppgaver og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker, jamfør veglova § 10 og departementets instruks[11].

[7] Fylkestingssak 15/16 – Hidra Landfast – videre arbeid med fastlandsforbindelsen

[8] Hovedutvalg for samferdsel,areal og miljø – sak 91/10

[9] https://www.Vegvesen.no/fag/veg+og+gate/sams+vegadministrasjon/Sams+vegadministrasjon+p%C3%A5+re-ginalt+niv%C3%A5/sams-vegadministrasjon-p%C3%A5-regionalt-niv%C3%A5-1

[10] Jamfør punkt 2 i Samferdselsdepartementets instruks for Statens Vegvesen av 15.3.2011

[11] Samferdselsdepartementets instruks for Statens Vegvesen av 15.03.2011

5.3.1 Sams vegadministrasjons rolle og oppgaver i arbeid med fylkesvegsaker

Rollene til fylkeskommunen og sams vegadministrasjon - hørende under fylkeskommunen i fylkesvegsaker - kan grovt beskrives slik:

- Fylkeskommunen er vegmyndighet og vegeier for fylkesvegnettet i sitt fylke og beslutter strategier og overordnede planer, handlingsprogrammer og årlige budsjetter for fylkesvegnettet. Fylkeskommunen bestemmer blant annet hvordan fylkesvegnettet skal bygges ut, driftes, ivaretas beredskapsmessig, vedlikeholdes og forvaltes, alt innenfor gjeldende lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser. Fylkeskommunen har også ansvar for at fylkesvegnettet inngår i fylkeskommunens arbeid med regional utvikling, og at næringslivet og andre trafikantgrupper tilbys en så sikker, effektiv, forutsigbar og bærekraftig transport på fylkesveg som mulig.
- Regionvegsjefen hører under fylkeskommunen i fylkesvegsaker og har ansvar for at oppgavene blir utført som fastsatt i avtaler eller annen styringsform, fullmakter, styringsdialoger o.l. med den enkelte fylkeskommune.

Fylkeskommunen må ivareta rollene som vegmyndighet og vegeier innenfor bestemmelser i en rekke lover, for eksempel vegloven, plan- og bygningsloven, regelverk om miljø, forurensing, universell utforming, offentlige innkjøp, naboforhold, m.m. Regionvegsjefen har ansvaret for at arbeidet som regionvegkontoret utfører for fylkeskommunen, utføres innenfor rammen av lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser som fylkeskommunen er forpliktet av.

Ut fra veglova § 10 og instruksen synes fylkesvegsaker som regionvegsjefen (sams vegadministrasjon) er forutsatt å utføre for fylkeskommunene, å være:

- å bidra med faglige utredninger og andre underlag for fylkeskommunene i deres arbeid med fylkesvegnettet.
- å følge opp fylkeskommunens vedtak om planlegging, utbygging, vedlikehold, forvaltning og drift av fylkesvegnettet.
- å ha oversikt over risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet for vegnettet i vegregionen, for å sikre best mulig framkommelighet på det viktigste vegnettet under ulike forhold.
- å utføre ulike administrative gjøremål.
- å bistå fylkeskommunen som regional utviklingsaktør med analyser og vurderinger av ulike tiltak innenfor transportområdet, når fylkeskommunen ber om det.

5.4 Anslagsmetode

Alle kostnadsoverslag i Statens vegvesen skal utarbeides etter metodikken beskrevet i Håndbok R764 Anslagsmetoden. Metoden bygger på suksessiv kalkulasjon, noe som innebærer en nedbrytning av prosjektet ovenfra og ned, fra et grovt oversiktsbilde med et begrenset antall kostnadsposter til flere detaljer ved behov. Anslagsmetoden har etablert seg som metoden kostnadsoverslag lages på i Statens vegvesen, og etaten har utviklet sitt eget kalkyleverktøy kalt «Anslag». Anslag benytter en beregningsmetodikk med Monte Carlo-simulering, og det er mulig å modellere samvariasjon mellom poster.

Det stilles krav til å utarbeide et nytt selvstendig kostnadsoverslag for alle planfasene. I tillegg stilles det krav til oppdatering av anslag hvert halvår, og ved større endringer i forutsetningene for prosjektet. Krav til nøyaktighet er ulikt på de ulike nivåene.

Utredningsnivå

- Svært få detaljer er på plass.
- Overslagene utarbeides på et grovt nivå, strukturert etter elementer.
- Overslaget baserer seg på løpemeterpriser fra sammenlignbare prosjekter
- Krav til nøyaktighet +/- 40 %

Kommune(del)plannivå

- Flere detaljer avklart
- Krav til gjennomføring av standard Anslagsprosess.
- Nedbrytningen er elementbasert.
- Krav til nøyaktighet +/- 25 %

Reguleringsplannivå

- De mest detaljerte overslagene.
- Krav til gjennomføring av standard Anslagsprosess.
- Omfatter detaljert mengdeoverslag og beskrivelse av prosjektet.
- Erfarings-/grunnlagsdata hentes fra Kostnadsbanken for samleprosess-nivå og fra sammenlignbare prosjekter på prosess-nivå
- Krav til nøyaktighet +/- 10 %

Kalkylens oppbygning og postenes detaljeringsgrad vil være avhengig av hvilket plannivå som ligger til grunn for kostnadsberegningen, og vil være forskjellig fra prosjekt til prosjekt. Det stilles imidlertid krav til standard inndeling av kalkylen på overordnet nivå.

Anslagsmetoden bygger i hovedsak på at en ressursgruppe, under ledelse av en prosessleder, arbeider systematisk gjennom prosjektet, med tanke på å finne et mest mulig realistisk kostnadsoverslag.

Viktige prinsipper for Anslagsmetoden:

- Alt skal med. Dette innebærer at det også gjøres vurderinger av hvordan indre og ytre forhold påvirker kostnadsbildet.
- Estimeringen av kostnadsbærerne gjøres på faste forutsetninger og avgrensninger. Dette innebærer at alle indre og ytre påvirkningsfaktorer «låses» før kostnadselementene estimeres. Hvorvidt disse forutsetningene holder, behandles som usikkerhet.
- Usikkerheten synliggjøres i kalkylen. Dette innebærer at det angis trippelanslag for alle kostnadsbærere og alle indre og ytre påvirkninger.

Det er etablert regionale kostnadsgrupper i alle regioner. Denne gruppa skal minimum kvalitetssikre alle prosjekter større enn 100 millioner kroner[12]. Dersom regional Anslagsgruppe finner det nødvendig å endre kostnadsoverslaget, og prosjektet ikke er enig, er det regionvegsjefen som fastsetter overslaget.

[12] Gjelder på reguleringsplannivå

6 Feil bruk av trafikkmengde i dimensjoneringen av veien

6.1 Bakgrunn

Hidra Vel skriver i sin bekymringsmelding at Statens vegvesen bommer på trafikkmengden på veien, og har foreslått en vei som har kapasitet til en årsdøgntrafikk (ÅDT)[13] på 4000 biler, mens de mener behovet anslagsvis ligger på en årsdøgntrafikk på 4-600 biler. De mener overdimensjoneringen har ført til for dyre løsninger.

6.2 Innhentet faktum

Statens vegvesen tar utgangspunkt i sine håndbøker ved prosjektering av veiprosjekter. Vegnormaler er en samlebetegnelse for normaler i Statens vegvesens håndbokserie som inneholder krav til bl.a. vegbygging, vegutforming, tunneler, bruer og ferjekaier, rekkverk og trafikksikkerhetsutstyr.[14] Normaler og retningslinjer er kravdokumenter og de viktigste håndbøkene i Statens vegvesens håndbokhierarki. Normaler er hjemlet i lovverk og gjelder all offentlig veg/gate eller Statens vegvesen og andre myndigheter.

Vegnormalene er et viktig styringsverktøy og et hjelpemiddel ved utforming og dimensjonering av offentlig veg- og trafikkanlegg. Vegnormalene er kravdokumenter som har hjemmel i forskrift etter Vegloven for anlegg av all offentlig vei.

Ved planlegging av Hidra-landfast er det N100 – veg og gateutforming, samt N500-vegtunneller som er sentrale[15].

Veiene deles inn i 4 hovedkategorier[16]:

- Nasjonal hovedvei (H)
- Øvrige hovedveier ($H_ø$)
- Samleveger (Sa)
- Atkomstveger (A)

I tillegg kommer gang- og sykkevei.

Det står videre i N100 at trafikkmengde i prognoseåret skal legges til grunn i dimensjoneringen, men at det også må gjøres vurderinger om transportkapasitet og transportfunksjon. Et vei eller gatesystem vil være sammensatt av lenker med ulik transportfunksjon og krever ulik utforming. Statens vegvesen vil i arbeidet med å vurdere kapasitet og funksjon se mot en rekke faktorer, herunder type trafikk, trafikksikkerhet, miljø, dimensjoner i tilstøtende veinett etc.[17]

[13] Med årsdøgntrafikk (ÅDT) menes gjennomsnittlig antall biler per døgn

[14] https://www.Vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene/vegnormalene

[15] Det er innført nye håndbøker fra 05.09.2018, utredningene og vurderingene i denne rapporten baserer seg på håndbøker fra juni 2014

[16] Håndbok N100- side 18

[17] Håndbok N100 – side 12

På side 33 i N100 står det «Dimensjoneringsklasse velges i en overodnet planprosess ut fra en helhetsvurdering av vegnettet den planglagte parsellen inngår i. Det vil kunne innebære at endringer i ÅDT langs ruta ikke nødvendigvis trenger å resultere i endringer i dimensjoneringsklasse.

I intervjuet med prosjektleder for Hidra- Landfast, Jan Børge Thorsen, bekrefter han at trafikkmengde kun er en del av dimensjoneringen og at det viktigste er de samlede trafikkfaglige vurderingene. Momenter som taler for valgte dimensjonering er blant annet industrien som ligger på strekningen, gang og sykkelvei på strekningen, samt signaler fra prosjektgruppa.

Det har i prosjektet vært nedsatt en prosjektgruppe for samarbeid mellom VAF og Flekkefjord kommune. Det er ført referat fra disse møtene. Prosjektgruppa har fått løpende orientering om status på prosjektet og vært løpende orientert om de utredninger som har vært presentert i forbindelse med saksbehandlingen. Statens vegvesen har valgt å legge til grunn H1[18] i vegnormalen som skal benyttes for dimensjoneringsklasse hovedveg og øvrig hovedveg med ÅDT opp til 4000 og arealdisponering og aktivitet som gjør at fartsgrensen settes til 60 km/t.[19]

Hidra Vel/Ring Veisdal mener på sin side at ved å legge til grunn et for høyt nivå på ÅDT har man prosjektert en for bred vei og for omfattende teknisk løsning i tunnellen. De mener at det ikke er nødvendig med gang og sykkelsti på grunn av at det er færre gående og syklende enn det som er kravet i håndboken N100. Som en konsekvens har dette påvirket bredden på veien, noe som i sin tur har drevet opp kostnaden i prosjektet.

[18] H1 er klassifisering av veien som nasjonal hovedveg og øvrig hovedveg med gjennomsnittelig døgntrafikk under 12000 biler og fartsgrense på 60 km/t

[19] FV.469 Hidra fastlandsforbindelse mulighetsstudie- alternative brutraseer 10.03.2017

6.3 Vurdering

Bilde 1 viser oversikt over dimensjoneringsklasser som følger av Statens vegvesen håndbok N100. Som tabellen viser, uavhengig om man legger til grunn ÅDT 400 eller ÅDT 4000 standardkrav, legges til grunn en vegbredde på 7,5 meter ved fartsgrense 60 km/t. Det er imidlertid mulig å legge en alternativ utforming til grunn på 6,5 meter, dette kan man også lese ut av tabellen er uavhengig av antall ÅDT opptil ÅDT 4000.

Tabell C.1: Dimensjoneringsklasser

ÅDT	< 1 500				1 500 - 4 000				4 000 - 6 000		6 000 - 12 000		12 000 - 20 000			> 20 000		
Fartsgrense [km/t]	50	60	80	90	50	60	80	90	60	80	60	90	60	80	100	60	80	100
Nasjonale hovedveger		H1	H2	H3		H1	H2	H3	H1	H4	H1	H5	H6	H7	H8	H6	H7	H9
-vegbredde [m]		7,5	8,5	8,5		7,5	8,5	8,5	8,5	10	8,5	12,5	16	20	20	16	20	23
Øvrige hovedveger		H1	$H_{ø}1$			H1	$H_{ø}2$		H1	H4	H1	H5	H6	H7	H8	H6	H7	H9
-vegbredde [m]		6,5	6,5			6,5	7,5		8,5	10	8,5	12,5	16	20	20	16	20	23
Samleveger	Sa1		Sa3		Sa2		$H_{ø}2$											
-vegbredde [m]	6/5,5		4/6,5		5,5/6		7,5											
Atkomstveger	A1/A2/A3																	
-vegbredde [m]	3,5 – 7																	

Bilde 1 Dimensjoneringsklasser, Stats vegvesen håndbok N100

Statens vegvesen har valgt å legge til grunn hovedløsninger basert på gjeldende håndbøker i mulighetsstudien. Igangsettelse av mulighetsstudien for broalternativer ble vedtatt i Fylkestinget i april 2016[20]. Vedtaket bygger blant annet på notat om mulige broalternativer fra Statens Vegvesen. Revisjonen kan ikke se av vedtak eller underlagsmateriale til saken i Fylkestinget at det er lagt føringer på dimensjoneringen av veien.

Statens vegvesen opplyser i intervjuene at det er en samlet trafikkfaglig vurdering som ligger til grunn for de valg som er tatt. Ved gjennomgang av saksfremlegget og vedlegg til saken «Fv. 469 Hidra fastlandsforbindelse- mulighetsstudie – alternative brutraseer» er det i kapittel 1.1 redgjort for dagens situasjon. Det er omtalt følgende om dagens aktivitet på strekningen; «*både bosetting, næringsvirksomhet med blant annet lakseoppdrett og fiskemottak, samt turisttilstrømning bidrar til behovet for en fastlandsforbindelse*[21]». Det er ingen øvrig beskrivelse av forhold langs traseen som påvirker dimensjonering. I kapittel 3 legger man innledningsvis til grunn klasse H1. «*Ny veg planlegges i henhold til dimensjoneringsklasse H1 i vegnormalens SVV håndbok, SVV Håndbok 100. Denne dimensjoneringsklassen skal benyttes for øvrige hovedveger og andre veger med ÅDT >4000 og arealdisponering og aktivitet inntil vegen gjør at fartsgrensen settes til 60 km/t*[22]».

[20] Fylkestingssak 15/16- Hidra landfast – videre arbeid med fastlandsforbindelsen.

[21] FV. 469 Hidra fastlandsforbindelse, mulighetsstudie- alternative brutraseer s. 4

[22] FV. 469 Hidra fastlandsforbindelse, mulighetsstudie- alternative brutraseer s. 16

Revisjonens vurdering er at de trafikkfaglige vurderingene som Statens vegvesen har lagt til grunn i større grad kunne ha blitt reflektert i Statens vegvesen sin rapport og saksfremlegget for øvrig. Det er ikke beskrevet hvilke typer av arealdisponeringer og aktiviteter som ligger til grunn for valg av dimensjonering og fartsgrense, utover hva som er nevnt i kapittel 1.1. Det kunne eksempelvis vært naturlig å kommentere den tilsynelatende inkonsitensen mellom trafikkgrunnlaget omtalt i rapportens kapittel 1.1 og dimensjoneringen valgt i kapittel 3. Videre kunne det vært konkretisert hvordan arealdisponeringen og aktiviteten har påvirket deres vurderinger av dimensjonering.

Revisjonen har ikke etterprøvd de trafikkfaglige vurderingene til Statens vegvesen. Revisjonens gjennomgang av sakens faktum for øvrig, har ikke avdekket forhold som gjør at det er grunnlag for å konkludere med at vegvesenet har benyttet feil dimensjonering i mulighetsstudien.

7 Manglende objektivitet og vurdering i utredningen om alternativt forslag og enklere løsning

7.1 Bakgrunn

Hidra Vel skriver i sin bekymringsmelding at deres arbeid med flytebroalternativet som er delfinansiert av Flekkefjord kommune ikke har vært objektivt behandlet når man har sammenlignet broalternativet med andre tekniske løsninger. Det reises også spørsmål ved at Hidra Vel/Ring Veisdal sine forslag om enklere kryssløsninger og kortere tunnell ikke er tatt hensyn til.

Hidra Vel skriver videre at de mener at Statens vegvesen har bommet på oppgaven gitt av Fylkestinget ved ikke å utrede andre enklere løsninger enn å redusere bredde på vei/tunnell og bro.

7.2 Innhentet faktum

Ved Fylkestinges behandling av broalternativet FV 469 Hidra fastlandsforbindelse[23] ble det vedtatt at det skulle vurderes enklere løsninger tilpasset et lavere trafikkgrunnlag.

Prosjektgruppa for samarbeid mellom Vest-Agder fylkeskommune og Flekkefjord kommune diskuterte saken i sitt møte 12.09.17. Statens vegvesen presenterte deres oppfattelse av Fylkestingets bestilling. «*Vegvesenet oppfatter oppdraget til å redusere kostnader/standarder*» og «*Alternativet A3/alternativ A1 uten GS kan gjøres rimligere dersom normalprofilen reduseres. Ved å ta ut gang og sykkelvei, smalere kjørebane og smalere tunellprofil og smalere bredde på brua fører dette til mindre fylling på landsiden*[24].»

Statens vegvesen orienterte også angående flytebrualternativet at «*Det vil ikke bli benyttet midler til grundig gjennomgang av forslaget til LMG Marin AS*[20,25].» Prosjektgruppa var enige om: «*andre forslag som ble sendt prosjektet ikke kunne kreve noen behandling i Statens vegvesen. Ring Veisdals forslag/prosjekt er tatt med i helhetsvurderingen av de to alterativene*[20].»

I referat fra samarbeidsmøte mellom VAF og Flekkefjord kommune 12.09.17 står videre «*Det var enighet om at to kjørefelt på hele prosjektet (to lastebiler kan møtes)*[20]».

I intervjuet med prosjektleder for Hidra- Landfast Jan Børge Thorsen forteller han at flytebroalterantivet er tatt med i kalkuleringsmøte på lik linje med øvrige alternativer. Prosjektleder forteller at det ble avholdt et møte med LMG Marin AS, i møte fremkom det at det ikke var foretatt en vurdering av løsninger utover selve brokonstruksjonen. Prisingen av broen var ifølge prosjektleder også basert på faste priser. Det kan nevnes at eksempelvis stålprisene er markedssensitive og er en usikkerhet i prosjektet. I følge prosjektleder hadde heller ikke LMG Marin AS erfaringstall fra konkrete gjennomførte prosjekter å vise til. Statens vegvesen valgte derfor i tråd med signalene fra styringsgruppen å tilpasse broen til de allerede utredede alternativene.

[23] Fylkestinget 25.04.2017- sak 15/17

[24] Samarbeidsmøte VAF og Flekkefjord kommune 12.9.17

[25] LMG Marin AS ble engasjert av Hidra Vel til å lage en mulighetsstudie for flytebro, rapporten er vedlagt sak 15/17

Dette grunnlaget ble tatt inn i anslagsprosessen med de andre alterantivene. Som beskrevet i kapittel 4.4 blir anslaget bygget opp ved å bruke priser fra liknende gjennomførte prosjekter som et utgangspunkt i kalkulasjonen.

Hidra Vel/Ring Veisdal anser LMG Marin AS sitt forslag for å være mer detaljert og at det er knyttet mindre usikkerhet til deres anslag på brokonstruksjonen enn de anslag som Statens Vegvesen opperer med på sine alternativer. De erkjenner at det er andre deler av traseen, knyttet til tilkobling til veinettet for øvrig som ikke er like godt utredet. De mener det blir feil og skaper et ufordelaktig bilde av LMG Marin AS sitt broforslag å gjennomføre en full kalkulering på bakgrunn av anslagsmetoden. De mener også at de valg som SVV har gjort, knyttet til valg av tunnell og kryssløsninger, er unødvendig dyre.

Revisjonen har mottatt anslagskalkylene fra Statens vegvesen[26] og gått igjennom disse. Det er lagt like forutsetninger til grunn når det gjelder krav til nøyaktighet, usikkerhetspåslag og henting av sammenlignbare tall fra andre prosjekter. Revisjonen har ikke hatt forutsetning eller mandat for å vurdere de valgt av traseer som Statens vegvesen har lagt til grunn i sine kalkulasjoner.

Prosjektleder forteller videre at på grunn av den omfattende aktiviteten som har vært historisk knyttet til fastlandsforbindelsen har man mye erfaringstall og vurderinger å ta med seg inn i kalkylearbeidet som man normalt ikke har i en mulighetsstudie. Statens vegvesen har i sin opprinnelige mulighetsstudie, bevisst tatt i bruk like trasevalg som er fullt ut utredet på reguleringsplannivå. Ved gjennomføringen av mulighetsstudie av enklere løsninger går man bort fra en del av disse gjennomarbeidede løsningene og man velger derfor å redusere kravet til nøyaktighet i kalkyklene. Det samme gjelder flytebroalternativet som Hidra Vel har jobbet frem. Det er imidlertid lagt de samme forutsetninger til grunn for alle kalkulasjoner. Statens vegvesen har tolket mandatet fra Fylkestinget og prosjektgruppas tilbakemelding dithen at man ikke skulle regne på samme detaljnivå på de nye enklere løsningene, som det man fikk «gratis» fra tidligere prosjekter i utredningen datert 10.03.2017.

7.3 Vurdering

Revisjonens gjennomgang viser at de utredninger som er gjort er i tråd med signaler gitt i «samarbeidsgruppa mellom Vest-Agder fylkeskommune og Flekkefjord kommune». Statens vegvesenet har gjenbrukt informasjon fra tidligere reguleringsplanarbeid og har hatt mulighet til å levere en høyere detaljeringsgrad på sine løsninger enn hva som normalt ville vært i en mulighetsstudie.

Vegvesenets samarbeid med samarbeidsgruppa er omtalt i forordet til vegvesenets rapport datert 10.03.2017 og vegvesenets rapport fra desember 2017. Det står følgende: «*undervegs har*

[26] Kostnadsoverslag etter anslagsmetoden 28.11.17

det vært avholdt møter med Flekkefjord kommune og en fylkeskommunalt oppnevnt samarbeidsgruppe[27].» Det står videre i vegvesenets rapport fra desember 2017 kapittel 1.1

«*Etter Fylkestingets vedtak har Hidra Velforening i samarbeid med LMG Marin AS fremmet et alternativ med flytebru. Samarbeidsgruppen har bedt SVV om også å vurdere dette alternativet*»

Samtaler med Hidra Vel/Ring Veisdal indikerer at signalene som er gitt i prosjektgruppa ikke har vært kjent for dem, og de referater som foreligger har ikke vært kjent.

I notatet «*FV. 469 Hidra fastlandsforbindelse. Vurdering av Hidra Vels alternativ med flytebru (E1)*» skriver vegvesenet at;

«*Vi har oppfattet at flytebrudelen av konseptet har vært vurdert separat av konsulentselskapet, og at andre forhold relatert til veglinjer og vegkurvatur, tunnel, undersjøiske og geotekniske forhold, ikke har blitt ivaretatt i samme grad. Derfor er det en del forhold i konseptet som Hidra Vel har levert som må bearbeides og vurderes i en helhet.*»

Vegvesent skriver videre «*For å kunne gjøre en kostnadsvurdering av forslaget fra Hidra Vel, har vi skissert en veglinje som i størst mulig grad sammenfaller med deres forslag. Vi har i notatet vurdert kostnader for de enkelte elementer (veg, tunnel, bru) på samme måte og på samme grunnlag som vi har gjort for alternativene vi har omtalt i vår rapport*».

Hidra Vel er særlig kritiske til valg av tunnell trasee og kryssløsninger. Det er i notatet ingen begrunnelse eller vurdering av de valg som er gjort, utover at den løsning som er beregnet er vurdert å være «*den veglinje som størst mulig grad sammenfaller*».

Det er ikke omtalt i notatet eller i rapporten de signaler og tolkninger av vedtaket som er kommunisert med prosjektgruppa og som har vært premisser for vegvesenet sitt arbeid med enklere løsning.

Basert på samtalene med prosjektleder i Statens vegvesen mener revisjonen at den fremgangsmåten som er valgt ved å gjennomføre en full anslagskalkulering av alle de forenklede forslagene, inklusiv Hidra Vel sitt forslag, fremstår som et riktig utgangspunkt for å sammenligne de forskjellige alternativene.

Revisjonen mener det kunne vært klarere opplyst om de forutsetninger som lå til grunn for Statens vegvesen sine valg av løsninger i de forskjellige alternativene. Statens vegvesen sine valg knyttet til traseene er heller ikke beskrevet i referatet fra samarbeidsgruppen. Revisjonen finner ingen klare holdepunkter for at det har vært en bevisst favorisering av Statens vegvesen sine egne alternativer.

[27] FV. 469 Hidra Landfastforbindelse, mulighetsstudie – alternative brutraseer s.2

8 Feil presentasjon av merverdiavgiftskompensasjon i prosjektet

8.1 Bakgrunn

Hidra vel skriver i sin bekymringsmelding at Statens vegvesen og fylkesrådmannen blandet inn merverdiavgift i kalkylene og oppgir for lite merverdiavgiftsrefusjon. Hidra Vel skriver at fylket får full mva kompensasjon for all merverdiavgift som betales i et vegprosjekt, inkludert byggherrekostnader. De mener at fylkesrådmannen har underslått dette i kalkylene. Hidra vel mener også at fremstillingen inklusiv merverdiavgift medfører at totalkostnaden blir oppblåst.

8.2 Innhentet faktum

Fylkeskommunen er omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsloven[28]. Fylkeskommunens kompensasjonsrett er generell, forutsatt at anskaffelsen skjer til bruk i den kompensasjonsberettigede virksomheten, og at anskaffelsen ikke er omfattet av lovens begrensninger[29]. Bygging av fylkesvei er å regne som anskaffelse i den kompensasjonsberettigede virksomheten til fylkeskommunen.

I saksfremleggene er anslag på merverdiavgift anslått. (% kalkulering utført av revisjonen)

Sak 15/17 - Broalternativ					
Tall i millioner	**Alt. A1-U**	**Alt A1**	**Alt A2**	**Alt A3**	**Alt B1**
Anslått prosjektkostnad (P50), ink.mva	1070	1170	1140	1070	1430
Anslått momskompensasjon	190	210	200	190	250
% momskompensasjon	17,8 %	17,9 %	17,5 %	17,8 %	17,5 %

Figur 1 Andel mva kompensasjon i % av brutto kostnad sak 15/17

Sak 2/18-Enklere løsning				
Tall i millioner	**Alt 1**	**Alt 3**	**Alt U1**	**Alt E1**
Anslått prosjektkostnad (P50), ink.mva	1045	924	980	1066
Anslag momskompensasjon	153	138	148	155
% momskompensasjon	14,6 %	14,9 %	15,1 %	14,5 %

Figur 2 Andel mva kompensasjon i % av brutto kostnad sak 2/18

Det er lagt til grunn noe høyere mva kompensasjon i saksfremlegget i sak 15/17, enn i sak 2/18. Momskompensasjonen i sak 2/18 følger av kostnadsoverslagene til Statens vegvesen, mens det i sak 15/17 er lagt til grunn en prosentsats på ca 21%[30]

[28] LOV-2003-12-102-108 Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.

[29] Lov om kompenassjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv § 4

[30] FV.469 Hidra fastlandsforbindelse – Finansiering, Statens vegvensen - 10.03.2017

Det følger av Vegvesenets håndbok for anslagsmetoden[31] at «*Merverdiavgift skal beregnes som et eget prosentpåslag på hovedelementene (veg, bru, tunnell, osv.)*». Det beregnes ikke merverdiavgift på grunnerverv. Kostnaden for grunnerverv varierer fra 4 – 16 mnok i de forskjellige alternativene.

I intervju med prosjekteleder for Hidra-landfast, Jan Børge Thorsen forteller han at byggherrekostnader vil være et betydelig kostnadselement uavhengig av entrepriseform[32]. Det påløper nødvendigvis ikke merverdiavgift på dette beløpet da det i stor grad «kjøpes» fra Statens vegvesen - Sams vegadministrasjon. Det vil kun være merverdiavgiftskompensasjon på dette beløpet i den grad Statens vegvesen kjøper fra underleverandører. Kjøp fra Statens vegvesen er eksklusiv MVA og ikke gjenstand for kompensasjon.

Hidra Vel mener at fylkesrådmannen ikke viser hele bildet ved å presentere et øvre og nedre anslag på kostnaden ved de forskjellige alternativene, men kun et fast beløp basert på laveste anslag på merverdiavgiftskompensasjonen. De mener at hvis kostnadene i prosjektet blir i øvre delen av anslaget vil merverdiavgiftskompensasjonen bli tilsvarende høyere.

8.3 Vurdering

Estimert mva kompensasjonsbeløp er oppgitt i begge saksfremlegg[33].

Tabellen nedenfor viser et samlet investeringsbehov på mellom 1,1 og 1,4 mrd. kr. Det forutsettes at momskompensasjon er en del av finaniseringen. Fylkeskommunen forskutterer og betaler rentekostnadene for fergeavløsningsmidlene, men kostnadene for dette vises ikke i tabellen under.

	Alt. A1-U lang tunnel uten G/S	Alt. A1 lang tunnel	Alt. A2 kort tunnel	Alt. A3 mellomlang tunnel	Alt. B1 Vei i dagen
Fergeavløsningsmidler (estimat)	550	520	590	560	560
Bompenger hvis takst 200/400 kr	100	100	100	100	100
Estimert behov: Kommunal og fylkeskommunale midler	**230**	**340**	**250**	**220**	**520**
Fylkeskommunen mva.	190	210	200	190	250
Sum finansieringsbehov (kalkylenøyaktighet ± 25%)	**1070**	**1170**	**1140**	**1070**	**1430**

Bilde 2 Faksimile fra sakspapirer sak 15/17

[31] Anslagsmetoden, håndbok R 764

[32] Tunnel og bro er tiltak krever mye 3. part kontroll og tilhørende mer interne timer til oppfølging av spisskompetanse

[33] Sak 15/17 og 2/18

Element	Alt 1	Alt 3	Alt U1	Alt E1
Gang- og sykkelvei	Nei	Nei	Nei	Nei
Bru **Totallengde**	Hengebru 550 m	Hengebru 550 m	(undersjøisk tunnel)	Flytebru 400 m
Seilingshøyde	25 m	25 m		20 m
Tunnellengde **Tunnelprofil**	1 380 m T 8,5	780 m T 8,5	3 560 m T 8,5	12 290 m T 8,5
Anslått prosjektkostnad (P50) * **Kostnadspenn ved usikkerhet +/- 25 %**	1 045 mill. kr 784 – 1 306	924 mill. kr 693 – 1 155	980 mill. kr 735 – 1 225	1 066 mill. kr 800 – 1 333
Anslag momskompensasjon	153 mill. kr	138 mill. kr	148 mill. kr	155 mill. kr

* påløpte prosjektkostnader per november 2017 på 27,8 mill. kr, er ikke medtatt.

Bilde 3 Faksimile fra sakspapirer sak 02/18

Revisjonen har fått opplyst av fagleder budsjett i fylkeskommunen at anslaget på mva kompensasjon i budsjetteringen av veiprosjekter vanligvis ligger på ca. 17-18% av samlet brutto investeringsramme for samtlige fylkesveitiltak. Vi har gjennomgått kalkylene for begge rapportene som ligger til grunn for saksutredningen. For saksfremlegget sak 02/18 er anslag på mva kompensasjon direkte utledet av forventet kostnad på de enkelte elementer, mens for saksfremlegget 15/17 er benyttet et erfaringsmessig anslag på denne typen prosjekter.

Revisjonen finner ikke grunnlag for de fremsatte bekymringer om at det er underrapportert mervediavgift i saksfremleggene. Saksfremleggene presenterer anslaget for merverdiavgiftskompensasjon, og det vurderes at relevante beslutningstakere er godt kjent med presentasjonen.

9 Manglende innsyn i underlagsdokumentasjon

9.1 Bakgrunn

Hidra Vel skriver i sin bekymringsmelding at de mener det har vært gjort forsøk av bevisst tilbakeholdelse av dokumenter ved begge saksbehandlingene i Fylkestinget[34] .

9.2 Innhentet faktum

9.2.1 Retten til innsyn

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og har etter hvert blitt solid forankret i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt.

Retten til innsyn i forvaltningens dokumenter er nedfelt i Grunnloven § 100 femte ledd, som slår fast at enhver har rett til innsyn i Statens og kommunenes dokumenter, så fremt det ikke ved lov er fastsatt begrensninger ut fra hensynet til personvern eller andre tungtveiende grunner.

Hovedreglene om innsyn er definert i Offentleglova § 3. Alle saksdokumenter, journaler og liknende registre for organet er åpne for innsyn, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift.

Offentleglova § 11 om merinnsyn sier at det likevel må vurderes å gi helt eller delvis innsyn i en sak, selv om det er lov til å gjøre unntak for innsyn. Hvis man kommer til at offentlighets-hensynene som listes opp i lovens formålsparagraf veier tyngre enn behovet for unntak, bør man gi innsyn.

Alle lagringsformene er likestilte. Dette innebærer blant annet at det ikke spiller noen rolle for innsynsretten om et dokument er kommet inn som elektronisk post eller som vanlig post.

Etter Offentleglova § 28 kan innsyn kreves enten skriftlig eller muntlig. Det er ikke krav om at den som krever innsyn identifiserer[35] seg, innsynskravet kan for eksempel ha kommet pr. e-post eller telefaks uten at det er opplyst noe navn. Dokumentene det blir gitt innsyn i må da sendes til samme eller annen oppgitt adresse.

Organet som har mottatt krav om innsyn skal gjøre en selvstendig[36] vurdering av kravet. Organet er ikke bundet av at en eventuell avsender av et dokument har unntatt dokumentet fra offentlighet.

Dette gjelder både der organet selv har utarbeidet dokumentet, og der det har mottatt det utenifra. Avgjørelsen om innsyn skal foreligge uten ugrunnet opphold[37].

[34] 15/17 & 2/18

[35] Rettleiar til Offentleglova fra Justis- og Politidepartementet – side 161 tredje avsnitt

[36] Offentleglova § 29 første ledd

[37] Med ugrunnet opphold legges det normalt til grunn maksimalt 3 virkedager

9.2.2 Behandling av innsynsbegjæring fra Hidra Vel

Hidra vel v/Ring Veisdal har i forkant av saksfremleggene i Fylkestinget i april 2017 og februar 2018 etterspurt underlagsmaterialet som ligger til grunn for Statens vegvesens utredninger.

Innsynsbegjæring i forbindelse med sak 15/17 ble sendt fra Ring Veisdal til Statens vegvesen 18.03.17, Statens vegvesen henviste videre til fylkeskommunen som opppdragsgiver. Hidra Vel fremmet innsynsbegjæring til samferdselssjef 31.03.17 og dokumenter ble oversendt 5. mai 2017[38]. Dokumentene er arkivert i fylkeskommunens dokumentarkiv den 25.04.2017[39].

Innsynsbegjæring i forbindelse med sak 02/18 - ble sendt fra Ring Veisdal til samferdsselssjef Vidar Ose 12.desember og dokumenter ble oversendt fra prosjektleder i Statens vegvesen 5. februar 2018[40], med samferdselssjefen på kopi. Revisjonen har ikke lyktes i å finne kalkylene i fylkeskommunens sakssystem.

I Statens vegvesens håndbok R764-Anslagsmetoden er det i punkt 2.8 omtalt følgende om offentliggjøring av anslagsrapportene:

> «*Anslagsrapporten er å anse som et internt arbeidsdokument og unntas offentlighet. Det som kan offentliggjøres er hovedpostene og samlet kostnadstabell*.»

Samferdselssjefen besvarer henvendelsen fra Ring Veisdal datert 31.03.17,første gang den 19.04.17.I sitt svar henvises det til at all informasjon som fylkeskommunen har etterspurt i forbindelsen med rapporten er gjort offentlig i forbindelse med politisk saksbehandling og at underlagsdokumentasjon ikke er etterspurt av fylkeskommunen og derfor ikke arkivert hos fylkeskommunen.

I intervju med samferdsselssjefen fremkommer det ikke informasjon som indikerer en bevisst trenering av innsynsbegjæringen, men at årsaken til at det tok tid var usikkerheten rundt muligheten til offentliggjøringen av dette. Samferdselssjefen opplyser at det er uvanlig at det bes om innsyn i denne type underlagsdokumentasjon, men når det forelå klare politiske signal på at kalkylene skulle gjøres offentlige så var det uproblematisk å etterkomme dette[41].

Prosjektleder i Statens vegvesen bekrefter informasjonen fra samtalene med samferdsselsjefen om at det er uvanlig at det bes om innsyn i anslagsrapportene. Statens vegvesen forholder seg til sine rammeverk knyttet til anslagsprosessen som er tydlige på at rapportene er å regne som interne arbeidsdokumenter og ikke offentlige.

I forbindelse med saksbehandlingen for sak 02/18 kan man lese av mailkorrespondanse mellom Ring Veisdal og samferdselssjefen at det er noe uklart hva slags grunnlag som er lagt til grunn for rapporten og hvorvidt det foreligger noen anslagsrapporter å få innsyn i. I svar fra Vider Ose 13.12.17 står det å lese; «*Til orientering er vedlagte rapporter basert på erfaringer fra*

[38] Det har vært flere runder med mailkorrespondanse før oversendelse

[39] Arkiv referanse 1703780-13

[40] Det har vært flere runder med mailkorrespondanse før oversendelse

[41] Sladdet versjon av anslagsrapportene

tilsvarende prosjekt og «meterpris» på de forskjellige elementene. Det er ikke noen detaljkalkyler.»

Anslagsrapportene blir til slutt oversendt fra prosjektleder i Statens vegvesen, med samferdselssjefen på kopi 05.02.2018.

9.3 Vurdering

Revisjonen vil i det følgende vurdere faktum opp mot de kravene som offentleglova stiller til behandling av innsynsbegjæringer.

"Offentleglova § 29 fyrste ledd andre punktum slår fast at eit krav om innsyn skal avgjerast utan ugrunna opphald. Ei tilsvarande føresegn fanst i offentlegheitslova 1970. Kva som skal reknast som grunna opphald, må vurderast konkret ut frå om innsynskravet reiser vanskelege spørsmål, kva omfang kravet har og kva for arbeidsmengde organet har elles. Dette inneber at innsynskravet skal avgjerast så snart som det er praktisk mogleg. Vanlege krav bør avgjerast same dag som dei er mottekne, eller i alle fall ***innan éin til tre verkedagar****. Dersom det derimot må gjerast undersøkingar, kravet reiser vanskelege og tvilsame spørsmål, eller gjeld store eller mange dokument, og saka difor medfører mykje arbeid, kan det brukast meir tid til sakshandsaminga, men kravet må like fullt avgjerast så snart det er praktisk mogleg.*

Det er også lagt til grunn av Sivilombudsmannen i flere uttalelser, jf. Sivilombudsmannens rapport om Justisdepartementets behandling av innsynssaker fra 2017.»[42]

Det følger imidlertid av selve formålet med offentleglova at innsynsbegjæringer må behandles raskt. Offentlighetslova § 29 sier at organet skal vurdere kravet konkret og selvstendig. Dersom forvaltningens saksbehandlingstid blir for lang, vil ofte innsynsbegjæringen miste mye av sin aktualitet og interesse. Offentlighetsprinsippet vil kunne bli uthult og lovens effektivitet som redskap blir betydelig svekket, dersom innsynsbegjæringer ikke behandles hurtig. Rask saksbehandlingstid er også viktig av hensyn til allmennhetens tillit til forvaltningen, og vil kunne motvirke at det oppstår mistanke om at forvaltningen legger vekt på utenforliggende hensyn ved å trenere eller vanskeliggjøre behandlingen av innsynsbegjæringer som kan avdekke mulige kritikkverdige forhold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en begjæring om innsyn kan avgjøres, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar, jf. Forvaltningsloven § 11 a.

Samtalene med prosjektleder og samferdselssjef gir inntrykk av at forespørselen om innsyn i anslagsrapportene ikke var ordinær og at det krevdes noe mer avklaring rundt muligheten for å utlevere disse opplysningene. Første tilbakemelding på forespørselen er gitt etter 19 dager.

[42] Justisdepartementets rettleiar til offentleglova, punkt 9.3

Selv om man hensyntar påskeavvikling i perioden 31.03.17-19.04.17 er tilbakemeldingen betydelig utover hva man legger til grunn i «uten ugrunnet opphold».

Ved behandling av sak 2/18 etterspørres anslagsrapporter av samme type som er konkludert frigitt i sak 15/17. Revisjonen har ved enkle internett søk funnet anslagsrapporter fra både region sør og region øst som ligger tilgjengelig i usladdet versjon[43, 44]. Forespørselen om offentliggjøring av anslagsrapportene kan således ikke hevdes å være unaturlige. Revisjonen stiller derfor spørsmålstegn ved hvorfor det tok 1 måned og 3 uker før kalkylene ble oversendt i forbindelse med behandling av enklere løsninger. Den sene saksbehandlingstiden for innsynsbegjæringen er etter revisjonens vurdering et brudd på offentleglova § 29.

Konsekvens av for sen utlevering av anslagsrapporter for forsvalig saksbehandling må vurders i lys av hva politikerene var kjent med når de behandlet saken. Ved behandling av sak 2/18 er det vedlagt Hidra Vel sin vurdering av Statens vegvesens forslag til enklere løsninger datert 29.12.2017, dette var før anslagskalkylene for enklere løsninger ble frigitt og rapporten til Hidra Vel har derfor ikke hensyntatt dette. Rapporten ble oversendt til fylkeskommunen 9. januar 2018. I oversendelsesmailen bes det om at rapporten følger saken. Saken var til behandling i hovedutvalg for samferdsel, areal og miljø 24.01.2018[45], Hidra Vel sin rapport fulgte saken. Normal rutine er således at sakene sendes til politikerene 1 uke før møtet. I rapporten fra Hidra Vel reises det flere spørsmål som også reises i debatten i Fylkestinget. Revisjonen kan således ikke se at sen utlevering av anslagsrapportene til Hidra Vel har påvirket saksbehandlingen i vesentlig grad. Etter vår vurdering kan vi ikke se at det er grunnlag for å tro at Fylkestinget hadde fattet et annet vedtak, om anslagsrapportene var utlevert tidligere.

[43] https://bypakketonsbergregionen.no/media/2054/anslagsrapport-a2-ny-fastlandsforbindelse-fra-noetteroey-og-tjoeme-11092017.pdf

[44] https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/1375227-1300694727/Bilder/Hamar/Artikkelbilder/Organisasjonen/Plan%20og%20utviklng/Alt%203_rapp_15032011.pdf

[45] Sak SAM 5/18

10 Konklusjon

Vi har vurdert bekymringsmeldingene som er reist, og vurdert hvorvidt det har påvirket forsvarlig saksbehandling av sakene om broforbindelse til Hidra[46].

Revisjonens vurdering er at de trafikkfaglige vurderingene som Statens vegvesen har lagt til grunn i større grad kunne ha blitt reflektert i deres rapport og saksfremlegget for øvrig. Det er ikke beskrevet hvilke typer av arealdisponeringer og aktiviteter som ligger til grunn for valg av dimensjonering og fartsgrense, utover hva som er nevnt i kapittel 1.1. Det kunne eksempelvis vært naturlig å kommentere den tilsynelatende inkonsitensen mellom trafikkgrunnlaget omtalt i rapportens kapittel 1.1 og dimensjoneringen valgt i kapittel 3. Videre kunne det vært konkretisert hvordan arealdisponeringen og aktiviteten har påvirket Statens vegvesens vurderinger av dimensjonering.

Revisjonen har ikke etterprøvd de trafikkfaglige vurderingene til Statens vegvesen. Revisjonens gjennomgang av sakens faktum for øvrig, har ikke avdekket forhold som gjør at det er grunnlag for å konkludere med at vegvesenet har benyttet feil dimensjonering i mulighetsstudien.

Basert på samtalene med prosjektleder i Statens vegvesen mener revisjonen at den fremgangsmåten som er valgt ved å gjennomføre en full anslagskalkulering av alle de forenklede forslagene, inklusiv Hidra Vel sitt forslag, fremstår som et riktig utgangspunkt for å sammenligne de forskjellige alternativene.

Revisjonen mener det kunne vært klarere opplyst om de forutsetninger og valg som lå til grunn for Statens vegvesen sine valg av løsninger i de forskjellige alternativene. Statens vegvesen sine valg knyttet til traseene er heller ikke beskrevet i referatet fra samarbeidsgruppen. Revisjonen finner ingen klare holdepunkter for at det har vært en bevisst favorisering av Statens vegvesen sine egne alternativer.

Revisjonen finner ikke grunnlag for de fremsatte bekymringer om at det er underrapportert mervediavgift i saksfremleggene. Saksfremleggene presenterer anslaget for merverdiavgiftskompensasjon på en måte som relevante beslutningstakere er godt kjent med.

Revisjonen finner ikke grunnlag for å konkludere med at det er brudd på prinsippet om forsvarlig saksbehandling. Revisjonen konkluderer med at det er brukt lenger tid på å overlevere etterspurte dokumenter og at det etter revisjonen syn er et brudd på offentleglova § 29. Vi ber fylkeskommunen vurdere rutinene sine på dette området.

Selv om anlagsrapportene ble sent utlevert til Hidra Vel fra fylkeskommunen i begge tilfellene, har Hidra Vel sin rapport datert 27.12.2017 fulgt saken og flere av momentene fra Hidra Vel ble diskutert i saksbehandlingen i Fylkestinget. Etter vår vurdering kan vi ikke se at det er grunnlag for å tro at Fylkestinget hadde fattet et annet vedtak, om anslagsrapportene var utlevert tidligere.

[46] Fylkestingssak 15/17 og 2/18

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/15888-14
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Oppfølging av forvaltningsrevisjonen Måloppnåelse tannhelse

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar administrasjonen redegjørelse til orientering.

Kontrollutvalget ønsker en ny orientering om oppfølgingen av rapporten og fylkestingets vedtak våren 2020.

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget behandlet i møte 17.09.2018 sak 26/18 forvaltningsrevisjonsrapporten Måloppnåelse tannhelse. Rapporten hadde følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har tannhelsetjenesten nådd mål når det gjelder tannhelse-resultater?

2. I hvilken grad har tannhelsetjenesten nådd mål om økt effektivitet i tjeneste-produksjonen?

3. I hvilken grad har tannhelsetjenesten nådd mål for folkehelsearbeid og fore-byggende tannhelsearbeid?

I rapporten skriver revisjonen at måloppnåelsen er god når det gjelder fastsatte mål for tannhelsen i Vest-Agder i Tannhelseplanen 2013-16. Videre nærmer fylkeskommunen seg eller er på linje med landsgjennomsnittet for indikatorene, og over landsgjennomsnittet på enkelte dekningsgrader. Revisjonens inntrykk var at både tannhelsesjefen og klinikkene hadde god oversikt over tilgjengelige tannhelseresultater, samt at disse brukes aktivt for å tilpasse tjenesten og ressursbruken til utfordringene den offentlige tannhelsetjenesten til enhver tid står overfor når det gjelder pasientenes tannhelse og behov.

Etter revisjonens vurdering har tannhelsetjenesten i Vest-Agder jobbet systematisk og målrettet med å organisere den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder på en måte som bidrar til effektiv tjenesteproduksjon. I tråd med målsettinger og tila i styrende dokumenter, har klinikkstrukturen blitt rasjonalisert, samtidig som organiseringen av klinikkene har blitt endret og man har jobbet med å utvikle organisasjonskulturen. Revisjonen konkluderte med at fokuset i tannhelsetjenesten på organisasjonsutvikling på effektivitet i tjenesteproduksjonen og gjøre riktige prioriteringer er stort. Tiltak som det vises til i Tannhelseplanen 2013-2016 når det gjelder effektivitet er i stor grad iverksatt, måloppnåelsen synes å være god, og det er et stort fokus på å forvalte tildelte midler på en effektiv måte.

Det fremgår av rapporten at revisor fikk et inntrykk av at det gjøres mye godt arbeid med forebygging og folkehelse i tannhelsetjenesten. Det individrettede forebyggende arbeidet på klinikkene mot barn og unge fungerer bra og tannhelsetjenesten er tilstede og driver utadrettet forebygging på flere arenaer. Samtidig synes revisor det er betydelig potensial for utvikling og forebring, spesielt når det gjelder utadrettete forebyggende og helsefremmende arbeidet mot C2-gruppen (hjemmesykepleien), hvor behandlingsbehovet er stort og økende, og til dels mot C1-gruppen og A-gruppen. Revisor skriver videre i rapporten:

«*Både når det gjelder opplæring av ansatte i de forskjellige kommunale enhetene og når det gjelder opplæring av ansatte i de forskjellige kommunale enhetene og når det gjelder å følge opp pasienter, handler det om å ta pådriverrollen i det tversektorielle arbeidet på alvor, om å være proaktive overfor og synlige i kommunene, samt om å jobbe med å utvikle gode og konstruktive relasjoner med de forskjellige samarbeidspartnere i kommunene. Også når det gjelder forankringen av tannhelsetjenestens folkehelsearbeid i ledelsen i tannhelsetjenesten og i det generelle folkehelsearbeidet som gjøres i Vest-Agder fylkeskommune, synes det å være potensial for utvikling og forbedring.»*

På bakgrunn av de funn og vurderinger revisor gjorde i rapporten ble det gitt følgende anbefaling i rapporten:

- «*Tannhelsetjenesten i Vest-Agder bør iverksette et utviklingsarbeid som har som målsetting å styrke tjenestens arbeid på folkehelseområdet.»*

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i saken:

«*Kontrollutvalget har behandlet rapporten og har følgende innstilling til fylkestinget:*

Fylkestinget tar rapporten til orientering og ber fylkesrådmannen følge opp rapporten anbefaling om å iverksette et utviklingsarbeid som har som målsetting å styrke tannhelsetjenestens arbeid på folkehelseområdet.
Fylkestinget ber om at et operativt målbart kvalitetssystem må opprettes for tannhelsetjenesten i Vest-Agder og det nye Agder.

Fylkesrådmannen orienterer kontrollutvalget om oppfølging av rapporten innen 20. mai 2019.»

Fylkestinget behandlet saken 23.10.2018 sak 52/18 og vedtok enstemmig kontrollutvalget innstilling. I tillegg ble også følgende tillegg vedtatt av fylkestinget i saken:

«*Fylkestinget ber om en grundig utredning av problemstillingene knyttet til betalende voksne pasienter i den offentlige tannhelsetjenesten. Vurderingen blir gjennomført i forbindelse med ny strategiplan for tannhelsetjenesten i Agder fylkeskommune.»*

Saksopplysninger:

I tråd med fylkestinget vedtak har administrasjonen oversendt en skriftlig tilbakemelding på hvordan forvaltningsrevisjonsrapporten er blitt fulgt. Til punktet om utviklingsarbeid for å styrke tannhelsetjenestens arbeid på folkehelseområdet skriver tannhelsesjefen at det er iverksatt flere tiltak. Dette inkluderer:

- Mange møter med flere kommuner i fylket for å gi informasjon og utvikle samhandlingen
- Flere møter med sentrale ledere i Kristiansand kommune som har resultert i endring av kommunens interne rutiner. Disse rutinene er distribuert til flere andre kommuner slik at den kan fungere som en mal for andre kommuner.
- Møte med alle soneledere i Kristiansand kommune.
- Tilbudt kurs og opplæring.

- Nedsatt en tverrfaglig gruppe internt i tannhelsetjenesten som skal utarbeide prosjekter og tiltak og være pådriver for forbedring. Blant annet bruke tilgjengelig statistikk fra journalsystemet for å rette inn tiltak mot prioriterte grupper.

- Lov- og regelverket for dette er til dels uklart og tannhelsetjenesten har derfor hatt dialog både med Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet for å avklare rettigheter og bestemmelser.

Videre skriver tannhelsesjefen at det har pågått et arbeid med et operativt målbart kvalitetssystem i samarbeid med tannhelsetjenesten i Aust-Agder. Det er bitt utarbeidet grunnlagsdokumenter og kvalitetssystemet vil være klart innen 01.01.2020.

Når det kommer til fylkestingets vedtak om en grundig utredning av problemstillingene knytte til betalende voksne pasienter i den offentlige tannhelsetjenesten, er ikke dette arbeidet blitt påbgynt. Tannhelsesjefen sier det er uklart hvilke problemstillinger som skal utredes og at omfanget av betalende voksne pasienter varierer mellom Aust- og Vest-Agder.

Tannhelsesjef Terje Andersen vil i møtet kunne svare på eventuelle spørsmål fra kontrollutvalget.

Vurdering fra sekretariatet:

Kontrollutvalget skal i denne saken ta stilling til om tannhelsetjenesten har fulgt opp rapporten og fylkestingets vedtak. Videre om det er behov for en ny orientering i saken eller om den informasjonen som er gitt er tilstrekkelig til å kvittere ut administrasjonens oppfølging.

Tannhelsesjefen skriver at det operative kvalitetssystemet vil være klart innen 01.01.2020 og det nå er utarbeidet grunnlagsdokumenter. Med bakgrunn i dette og den forestående fylkessammenslåingen foreslår sekretariatet at kontrollutvalget ber om en ny orientering våren 2020 om oppfølgingen av fylkestingets vedtak.

Vedlegg:

- Forvaltningsrevisjonsrapport Måloppnåelse tannhelseområdet
- Notat til kontrollutvalget 03.06.2019 fra tannhelsetjenesten

NOTAT

Til: Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune
Fra: Terje Andersen, tannhelsesjef
Dato: 3 juni 2019

Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport 2018 om tannhelse.

Fylkestinget i Vest-Agder vedtok i sak 52/18 flg;
"Fylkestinget tar rapporten til orientering og ber fylkesrådmannen følge opp rapporten anbefaling om å iverksette et utviklingsarbeid som har som målsetting å styrke tannhelsetjenestens arbeid på folkehelseområdet.
Fylkestinget ber om at et operativt målbart kvalitetssystem må opprettes for tannhelsetjenesten i Vest-Agder og det nye Agder.
Fylkesrådmannen orienterer kontrollutvalget om oppfølging av rapporten innen 20. mai 2019
Fylkestinget ber om en grundig utredning av problemstillingene knyttet til betalende voksne pasienter i den offentlige tannhelsetjenesten. Vurderingen blir gjennomført i forbindelse med ny strategiplan for tannhelsetjenesten i Agder fylkeskommune."

A. Oppfølging av: " utviklingsarbeid som har som målsetting å styrke tannhelsetjenestens arbeid på folkehelseområdet"

Innledningsvis kan det bemerkes at dette dreier seg i stor grad om tiltak overfor hjemmeboende eldre og syke som får regelmessig hjemmesykepleie av kommunene i Vest-Agder og som derfor kan ha rett til gratis tannbehandling på offentlig klinikk. Ut fra definisjonen i § 3 i Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) faller dette ikke inn under "folkehelseområdet" men er likevel viktig, jfr. "Handlingsprogram for tannhelsetjenesten i VAF". Et sentralt tema her er samhandling mellom kommunenes pleie- og omsorgstjeneste og de offentlige tannklinikkene.

Tannhelsetjenesten har gjennomført ulike tiltak og arbeidet fortsetter:

1. Mange møter med flere kommuner i fylket for å gi informasjon og utvikle samhandlingen.
2. Flere møter med sentrale ledere i Kristiansand kommune som har resultert i at kommunen selv har endret sine interne rutiner. Disse rutine er distribuert til flere andre kommuner og kan fungere som en mal.
3. Møte med alle soneledere i Kristiansand kommune.
4. Tilbudt kurs og opplæring.
5. Nedsatt en tverrfaglig gruppe internt i tannhelsetjenesten som skal utarbeide prosjekter og tiltak og være pådriver for forbedring. Blant annet bruke tilgjengelig statistikk fra vårt journalsystem for å rette inn tiltak mot prioriterte grupper.

6. Lov- og regelverket for dette er til dels uklart og vi har derfor hatt dialog både med Helsedirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet for å avklare rettigheter og bestemmelser.

B. Oppfølging av: "Fylkestinget ber om at et operativt målbart kvalitetssystem må opprettes for tannhelsetjenesten i Vest-Agder og det nye Agder"

Det har pågått et arbeide på dette feltet en stund i samarbeid med tannhelsetjenesten i Aust-Agder. Det er utarbeidet grunnlagsdokumenter og vi venter at kvalitetssystemet vil være klart innen 1.1.20.

C. Oppfølging av: " Fylkestinget ber om en grundig utredning av problemstillingene knyttet til betalende voksne pasienter i den offentlige tannhelsetjenesten. Vurderingen blir gjennomført i forbindelse med ny strategiplan for tannhelsetjenesten i Agder fylkeskommune "

Denne utredningen er ikke påbegynt blant annet på grunn av høyt arbeidspress i administrasjonen. Det er også uklart hvilke problemstillinger som skal utredes. Omfanget av behandling av voksne betalende pasienter er for øvrig svært forskjellig i den offentlige tannhelsetjenesten i Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune. I Aust-Agder fylkeskommune har man mer enn dobbelt så høy inntjening/antall voksne private pasienter enn i Vest-Agder.

Måloppnåelse innen tannhelseområdet i Vest-Agder

Rapport til Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune

Forvaltningsrevisjon august 2018

Agder Kommunerevisjon IKS
Postadr.: Postboks 417 Lund
4604 Kristiansand
Kontoradr.: Tollbodgata 37
Org.nr. 987 183 918

E-post: post@agderkomrev.no
Hjemmeside: www.agderkomrev.no
Telefon Kr.sand: 38 07 27 00
Telefon Evje: 977 60 455

Avd. Setesdal
Kasernevegen 19
4735 Evje

0.1 Sammendrag

På oppdrag fra Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt som, med utgangspunkt i *Tannhelseplan 2013-2016* samt nyere styringsdokumenter, belyser problemstillinger knyttet opp mot tannhelsetjenesten i Vest-Agders måloppnåelse når det gjelder

(i) Tannhelseresultater
(ii) Organisasjonsutvikling og effektivitet i tjenesteproduksjonen
(iii) Forebygging og folkehelse

(I) TANNHELSERESULTATER

Revisjonens gjennomgang av forskjellige indikatorer for status når det gjelder tannhelsen i Vest-Agder viser at måloppnåelsen er god når det gjelder fastsatte mål for tannhelsen i Vest-Agder i *Tannhelseplan 2013-16*. Det er videre slik at man jevnt over nærmer seg eller er på linje med landsgjennomsnittet for indikatorene, og når det gjelder enkelte dekningsgrader, ligger Vest-Agder bedre an enn landsgjennomsnittet. Det er også slik at flere av indikatorene viser at tannhelsen for barn og unge i Vest-Agder, i tråd med den nasjonale trenden, har bedret seg de seneste årene. Revisjonens inntrykk er videre at både tannhelsesjefen og klinikkene har god oversikt over tilgjengelige tannhelseresultater, samt at disse brukes aktivt for å tilpasse tjenesten og ressursbruken til utfordringene den offentlige tannhelsetjenesten til enhver tid står overfor når det gjelder pasientenes tannhelse og behov.

(II) ORGANISASJONSUTVIKLING OG EFFEKTIVITET I TJENESTEPRODUKSJONEN

Etter revisjonens oppfatning har tannhelsetjenesten i Vest-Agder, i kjølvannet av at behovet for endring og økt fokus på effektivitet ble påpekt i to rapporter som ble lagt frem henholdsvis høsten 2011 og tidlig i 2013[1], jobbet systematisk og målrettet med å organisere den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder på en måte som bidrar til effektiv tjenesteproduksjon. I tråd med målsettinger og tiltak i styrende dokumenter, har klinikkstrukturen blitt rasjonalisert, samtidig som organiseringen av klinikkene har blitt endret og man har jobbet med å utvikle organisasjonskulturen. Med utgangspunkt i LEON-prinsippet («laveste effektive omsorgsnivå») har man kommet langt i å tydeliggjøre og optimalisere oppgavefordelingen mellom tannleger, tannpleiere og tannhelsesekretærer, og det målrettete arbeidet med å øke andelen tannpleiere vil styrke tannhelsetjenesten i Vest-Agders kapasitet når det gjelder å oppfylle § 1-3 i tannhelseloven, hvor det presiseres at «forebyggende tiltak skal prioriteres foran behandling». Med utgangspunkt i LEAN-metodikk har man på klinikkene begynt å se nærmere på hvordan man kan innrette forskjellige arbeidsprosesser på en mer rasjonell måte. Tannhelsetjenesten understreker samtidig at LEAN også handler om å utvikle en kultur for fokus på kontinuerlig forbedring, og på flere tannklinikker var man kommet godt i gang med dette arbeidet. Videre fremstår bevisstheten omkring behovet for å prioritere samt for å unngå å overbehandle friske pasienter som stort, både i ledelsen og på klinikkene. Tannhelsesjefen har også antydet enkelte kvantitative normer når det gjelder tid som bør avsettes til forskjellige undersøkelser. Alt i alt konkluderer revisjonen med at fokus i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på organisasjonsutvikling,

[1] *Kartlegging av den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, utarbeidet av Storform AS, høst 2011. Denne rapporten ble fulgt opp av *Sluttrapport. Økt effektivitet og kvalitet i tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, Storform AS, januar 2013.

på effektivitet i tjenesteproduksjonen og på å gjøre riktige prioriteringer, er stort, og det er viktig at arbeidet som er satt i gang på dette området, videreføres. Tiltak som det vises til i *Tannhelseplan 2013-2016* når det gjelder effektivitet er i stor grad iverksatt, måloppnåelsen synes å være god, og det er i det hele tatt stort fokus i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på å forvalte tildelte midler på en effektiv måte.

(III) FOREBYGGING OG FOLKEHELSE

Alt i alt er revisjonens inntrykk at det gjøres mye godt arbeid med forebygging og folkehelse i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Det individrettete forebyggende arbeidet på klinikkene mot barn og unge (A-gruppen) synes å fungere bra, og i kapittel 3.3 i denne rapporten fremkommer det også at tannhelsetjenesten i Vest-Agder er tilstede og driver utadrettet forebygging på flere arenaer. Det store fokuset i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på å unngå å overbehandle friske pasienter bidrar videre til at tannhelsetjenesten kan bruke ressursene på de pasientene som har størst tannhelseutfordringer, noe som i betydelig grad vil være sammenfallende med målsettingen i styringsdokumentene samt i folkehelseloven om å redusere forskjeller i tannhelse mellom sosiale lag i befolkningen. Etableringen av et system for undersøkelser på institusjonene (C1-gruppen) som leder ut i en såkalt belegg- og slimhinneindeks, bidrar til at tannhelsetjenesten får en bedre oversikt over tannhelsetilstanden i fylket (tidligere har tilgjengelig statistikk i hovedsak handlet om andel beboere på institusjoner som er under tilsyn) og muliggjør presise tilbakemeldinger om arbeidet som gjøres på institusjonene for å ivareta beboernes tannhelse. Den bevisste satsingen på å øke andelen tannpleiere bidrar videre til å innrette organisasjonen mot å utvikle pasientens evne til å ta vare på egen tannhelse, og den styrker også tannhelsetjenestens kapasitet til å drive utadrettet forebyggende og helsefremmende arbeid.

Samtidig synes det på folkehelseområdet å være et betydelig potensial for utvikling og forbedring, jf. avsnitt 4.3.3 i denne rapporten, spesielt når det gjelder det utadrettete forebyggende og helsefremmende arbeidet mot C2-gruppen (hjemmesykepleie), hvor behandlingsbehovet er stort og økende, og til dels mot C1-gruppen og A-gruppen. Både når det gjelder opplæring av ansatte i de forskjellige kommunale enhetene og når det gjelder å følge opp pasienter, handler det om å ta pådriverrollen i det tverrsektorielle arbeidet på alvor, om å være proaktive overfor og synlige i kommunene, samt om å jobbe med å utvikle gode og konstruktive relasjoner med de forskjellige samarbeidspartnerne i kommunene. Også når det gjelder forankringen av tannhelsetjenestens folkehelsearbeid i ledelsen i tannhelsetjenesten og i det generelle folkehelsearbeidet som gjøres i Vest-Agder fylkeskommune, synes det å være potensial for utvikling og forbedring.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at

1. Tannhelsetjenesten i Vest-Agder bør iverksette et utviklingsarbeid som har som målsetting å styrke tjenestens arbeid på folkehelseområdet.

Kristiansand, 17. august 2018

Tor Ole Holbek
Revisjonssjef

Stein Grøntoft
Forvaltningsrevisor

0.2 Innhold

0.1 SAMMENDRAG 3
0.2 INNHOLD 5

1 INNLEDNING 7

1.1 VEDTAK 7
1.2 NÆRMERE OM DEN OFFENTLIGE TANNHELSETJENESTEN I VEST-AGDER 7
1.2.1 Den offentlige tannhelsetjenestens oppdrag 7
1.2.2 Den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder 7
1.2.3 Tannhelseplan 2013-2016 for Vest-Agder Fylkeskommune 8
1.3 PROBLEMSTILLINGER 9
1.4 GJENNOMFØRING OG METODE 9
1.4.1 Dokumentanalyse 9
1.4.2 Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling) 9
1.4.3 KOSTRA og annen statistikk (kvantitativt innrettet datainnsamling) 10

2 REVISJONSKRITERIER 11

2.1 LOVVERK TANNHELSE 11
2.1.1 Lov om tannhelsetjenester 11
2.1.2 Rundskriv I-2/2006 og rundskriv I-4/2008 om utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud 12
2.1.3 Hva innebærer «regelmessig og oppsøkende tilbud»? 12
2.2 FOLKEHELSE 13
2.2.1 Folkehelseloven: fylkeskommunens ansvar 13
2.2.2 Veilederen Tenner for livet - Helsefremmende og forebyggende arbeid (1999) 14
2.3 FYLKESTINGETS VEDTAK OG FORUTSETNINGER 16
2.3.1 Tannhelseplan 2013-2016 for Vest-Agder fylkeskommune 16
2.3.2 Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder 16

3 INNSAMLEDE DATA 17

3.1 P1: INDIKATORER FOR STATUS TANNHELSE I VEST-AGDER 17
3.1.1 Indikatorer i Tannhelseplan 2013-2016 17
3.1.2 Andre indikatorer: Helsenorge.no 20
3.1.3 Brukerundersøkelser 22
3.2 P2: EFFEKTIVITET OG ORGANISASJONSUTVIKLING 23
3.2.1 Tannhelsesjefen 23
3.2.2 På tannklinikkene 27
3.3 P3: FOREBYGGING OG FOLKEHELSE 32
3.3.1 Generelt om status for arbeidet med folkehelse og forebygging 32
3.3.2 På tannklinikkene 36

4 VURDERINGER 41

4.1 P1: INDIKATORER FOR STATUS TANNHELSE I VEST-AGDER 41
4.1.1 Måloppnåelse når det gjelder barn og unges (A-gruppen) tannhelse 41
4.1.2 Dekningsgrader for andre prioriterte grupper 41
4.1.3 Revisjonens vurdering 43
4.2 P2: EFFEKTIVITET OG ORGANISASJONSUTVIKLING 43
4.2.1 Nærmere om effektivitet og organisasjonsutvikling i tannhelsetjenestens styringsdokumenter 43
4.2.2 Tannhelsetjenestens tiltak og arbeid med effektivitet og organisasjonsutvikling 45
4.2.3 Revisjonens vurdering 46
4.3 P3: FOREBYGGING OG FOLKEHELSE 49
4.3.1 Nærmere om forebygging og folkehelse i tannhelsetjenestens styringsdokumenter 49
4.3.2 Tannhelsetjenestens tiltak og arbeid med forebygging og folkehelse 51
4.3.3 Revisjonens vurdering 53

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER 58

6 LITTERATUR 60

7 FYLKESRÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE 61

8 VEDLEGG 1: TANNHELSEPLAN 2013-2016 FOR VEST-AGDER FYLKESKOMMUNE 62

8.1 MÅL (S. 16-18) 62
8.2 HANDLINGSPLAN / TILTAK (S. 19-24) 63

9 VEDLEGG 2: HANDLINGSPROGRAM 2017-2020 TANNHELSETJENESTEN I VEST-AGDER 67

9.1 PASIENTPERSPEKTIV 67
9.2 FOLKEHELSE 67
9.3 ORGANISERING / ORGANISASJON 68
9.4 KOMPETANSE 69
9.5 OPPSUMMERING 69

1 Innledning

1.1 Vedtak

Kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune gjorde følgende vedtak i sak 40/17:

> Kontrollutvalget bestiller følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i prioritert rekkefølge fra Agder Kommunerevisjon IKS:
>
> 1. Tannhelsetjenesten – Evaluere om tiltakene er fulgt opp og målene i *Tannhelseplan 2013-2016* er nådd. […]

Med dette vedtaket samt *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* som utgangspunkt, har Agder Kommunerevisjon IKS gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt som tar for seg den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder.

1.2 Nærmere om den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder

1.2.1 Den offentlige tannhelsetjenestens oppdrag[2]

Tannhelsetjenesten i Norge består av en offentlig sektor som yter tannhelsetjenester til prioriterte deler av befolkningen etter *Lov om tannhelsetjenesten*, og en privat sektor som i hovedsak tilbyr tannhelsetjenester til den øvrige befolkningen.

Den offentlige tannhelsetjenesten er organisert inn under fylkeskommunen, som skal sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, er tilgjengelige for alle som bor eller oppholder seg i fylket. Fylkeskommunen er pålagt et samordningsansvar for den offentlige (fylkeskommunale) tannhelsetjenesten og privat sektor.

Fylkeskommunen skal gjennom den offentlige tannhelsetjenesten både organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen, og gi et regelmessig og oppsøkende tilbud om tannhelsetjenester til gitte prioriterte grupper. For de prioriterte gruppene er tannbehandlingen gratis. I tillegg gis noen grupper gratis tannhelsehjelp basert på Stortingets budsjettvedtak (personer utsatt for tortur/overgrep og med odontofobi, rusmisbrukere og innsatte), jf. kapittel 2 under om revisjonskriterier.

Den offentlige tannhelsetjenesten kan i tillegg yte tjenester til voksne pasienter mot betaling etter fylkeskommunens bestemmelser og fastsatte takster.

1.2.2 Den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder[3]

I *Tannhelseplan 2013-16* fremkommer det at den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder er organisert som en fylkeskommunal driftsenhet som ledes av fylkestannhelsesjefen. Tannhelsesjefen rapporterer direkte til fylkesrådmannen. Nærmeste polit-

[2] Se https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse--og-omsorgstjenester-i-kommunene/innsikt/tannhelse/id115300/

[3] Revisjonen tar her utgangspunkt i *Årsbudsjett 2018*, den siste tilgjengelige årsberetningen (*Årsberetning 2016*) samt *Tannhelseplan 2013-16*.

iske styringsorgan er fylkesutvalget. Klinikkene er egne enheter og ledes av en klinikkleder.

Den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder tilbyr gjennom drift av 12 tannklinikker (mot 17 tannklinikker i 2010) alle typer tannbehandling til barn, ungdom og voksne. Med unntak av klinikken i Sirdal, som er en ambuleringsklinikk, er alle klinikkene bemannet hver dag. Tjenestene finansieres i hovedsak gjennom rammefinansiering. Tannhelsetjenesten har om lag 130 ansatte fordelt på tannleger, tannpleiere og tannhelsesekretærer.

Det overordnete målet for Vest-Agder fylkeskommunes (VAF) tannhelsetjeneste er ifølge *Årsbudsjett 2018* bedre tannhelse og mindre behov for behandling. Det forbyggende arbeidets hovedmål er å sette befolkningen i stand til å bevare en god tannhelse hele livet. Forebyggende arbeid i regi av tannhelsetjenesten omfatter både individrettete tiltak på tannklinikkene og utadrettete tiltak mot større grupper i felten. Det er verdt å merke seg at det i betydelig grad er de samme faktorene som påvirker generell helse og tannhelse.

Tannhelsetjenesten i Vest-Agder legger ifølge *Årsbudsjett 2018* vekt på å utjevne sosiale ulikheter i tannhelse og på å gi god tannhelsehjelp til dem som trenger det mest. Tannhelsetjenesten har mål om å øke tilbudet og ressursbruken for de mest krevende gruppene. For å nå dette målet, skal tannhelsetjenesten prioritere tydeligere, særlig ved å bruke mindre ressurser til kontroll av de som er friske.

1.2.3 *Tannhelseplan 2013-2016* for Vest-Agder Fylkeskommune

Høsten 2011 ble det lagt frem en rapport[4] hvor det blant annet ble pekt på at tannhelsen i Vest-Agder var dårligere enn landsgjennomsnittet, at det forebyggende tannhelsearbeidet i Vest-Agder ikke fungerte tilfredsstillende og at produktiviteten i den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder var lav. *Tannhelseplan 2013-2016* synes å ha vært fylkeskommunens viktigste tiltak for å ta fatt i utfordringene som her ble identifisert.

Målene og tiltakene som presenteres i *Tannhelseplan 2013-2016*, er svært omfattende, jf. vedlegg 1 under. Mest sentralt er det etter revisjonens skjønn at det i planen, med utgangspunkt i et sett med indikatorer, for det første settes et mål om at

> *Den offentlige tannhelsetjenesten (DOT) i Vest-Agder skal ha bedre tannhelseresultater enn landsgjennomsnittet. Det skal igangsettes tiltak ved de klinikkene som har resultater under gjennomsnitt.*

Og for det andre, når det gjelder arbeidet med effektivitet og tidsbruk, så er målene blant annet:

- *Økt effektivitet*
- *En gjennomsnittlig nedgang i total tidsbruk på 30 % i planperioden*

[4] *Kartlegging av den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, utarbeidet av Storform AS, høst 2011. Denne rapporten ble fulgt opp av *Sluttrapport. Økt effektivitet og kvalitet i tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, Storform AS, januar 2013.

For det tredje, hva angår folkehelsearbeidet og tiltak for det forebyggende tannhelsearbeidet, er målene at:

- *Forskjellene i tannhelse mellom sosiale lag i befolkningen reduseres*
- *Den offentlige tannhelsetjenesten (DOT) skal være en pådriver og lagspiller i det tverrsektorielle arbeidet*

1.3 Problemstillinger

Det overordnete formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil, i tråd med Kontrollutvalgets vedtak, være å undersøke i hvilken grad *Tannhelseplan 2013-2016* har blitt fulgt opp. Relevante nyere dokumenter, eksempelvis en evaluering av *Tannhelseplan 2013-2016* og *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, vil imidlertid også hensyntas.

Med dette utgangspunktet vil Agder Kommunerevisjon IKS i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet søke å belyse følgende problemstillinger knyttet opp mot Vest-Agder fylkeskommunes måloppnåelse innenfor tannhelseområdet:

1. *I hvilken grad har tannhelsetjenesten nådd mål når det gjelder tannhelseresultater?*

2. *I hvilken grad har tannhelsetjenesten nådd mål om økt effektivitet i tjenesteproduksjonen?*

3. *I hvilken grad har tannhelsetjenesten nådd mål for folkehelsearbeid og forebyggende tannhelsearbeid?*

1.4 Gjennomføring og metode

1.4.1 Dokumentanalyse

Det skisserte forvaltningsrevisjonsprosjektet fordrer fortrolighet med relevante deler av lovverket, det vil si tannhelselov, forskrift og forarbeider, i tillegg til aktuelle veiledere og rundskriv fra Helsedirektoratet. Kapittel 2 om revisjonskriterier tar for de mest sentrale delene av lovgrunnlaget for den offentlige tannhelsetjenestens virksomhet.

Sentrale dokumenter i Vest-Agder fylkeskommune knyttet opp mot tannhelseproblematikk har også blitt gjennomgått.

1.4.2 Intervjuer av nøkkelpersoner (kvalitativt innrettet datainnsamling)

Formålet med prosjektet kan imidlertid ikke realiseres dersom revisjonen kun tar utgangspunkt i allerede eksisterende dokumenter. Revisjonen har i så måte for det første gjennomført intervjuer med den sentrale ledelsen i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. For det andre har vi intervjuet folkehelserådgiver, og for det tredje har vi besøkt fem tilfeldig utvalgte tannklinikker i Vest-Agder hvor vi har intervjuet en tannlege,

en tannpleier (en av klinikkene hadde imidlertid ingen tannpleier tilgjengelig på intervjutidspunktet) og en tannhelsesekretær. Klinikklederen har blitt intervjuet både med henblikk på klinikklederrollen og med henblikk på rollen som enten tannlege, tannpleier eller tannhelsesekretær.

1.4.3 KOSTRA og annen statistikk (kvantitativt innrettet datainnsamling)

I tillegg til intervju med informanter innenfor tannhelse, har revisjonen gjennomgått aktuell tannhelsestatistikk fra KOSTRA.

2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de normene og standardene som er relevante på området for den aktuelle forvaltningsrevisjonen. I dette prosjektet vil både lovverk og Fylkestingets vedtak og forutsetninger være relevante standarder som det er aktuelt å vurdere fylkeskommunens praksis på tannhelseområdet opp mot.

2.1 Lovverk tannhelse

2.1.1 Lov om tannhelsetjenester

I tannhelselovens *§ 1-1* finner man bestemmelser om fylkeskommunens ansvar for at «tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket». Dette innebærer krav om desentralisering av tjenestene. Videre framgår det at fylkeskommunen har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten[5], og at den offentlige tannhelsetjenesten omfatter tannhelsetjeneste som utføres på gruppene som er nevnt i § 1-3.

I *§ 1-2* fremkommer fylkeskommunens ansvar for helsefremmende arbeid og forebygging. Fylkeskommunen skal «fremme tannhelsen i befolkningen, og gjennom sin tannhelsetjeneste sørge for nødvendig forebygging og behandling». Den skal videre «spre opplysning om og øke interessen for hva den enkelte og allmennheten selv kan gjøre for å fremme tannhelsen». Revisjonen bemerker at det i veilederen *IS-1589 God klinisk praksis i tannhelsetjenesten - en veileder i bruk av faglig skjønn ved nødvendig tannbehandling* står at

> *«nødvendig tannbehandling» er den informasjon og behandling som skal til for at enkeltpersoner kan oppnå og selv bidra til å opprettholde akseptabel oral helse. Helsedirektoratets definisjon av akseptabel oral helse er at brukeren:*
> - *ikke har smerter, ubehag eller alvorlige lidelser i munnhulen.*
> - *har tilfredsstillende tyggefunksjon.*
> - *kan kommunisere og ha sosial omgang uten problemer som skyldes tennene. (s. 7)*

§ 1-3 inneholder nærmere bestemmelser om omfanget av tjenester til de prioriterte gruppene, og hvilket ansvar som gjelder for tilsyn, forebygging og behandling av disse gruppene. Den offentlige tannhelsetjenesten skal «organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen». Den skal gi et «regelmessig og oppsøkende tilbud» til:

> *a) Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år.*
> *b) Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon.*
> *c) Grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie.*
> *d) Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret.*

[5] Vi merker oss at Stortinget i juni 2017 vedtok å be regjeringen legge til rette for at kommuner som ønsker det, kan overta ansvaret for tannhelsetjenesten fra 2020. Dette skal være en prøveordning som skal følgeevalueres frem til 2023. Regjeringen er videre bedt om å fremme en egen sak for Stortinget om overføring av tannhelsetjenesten fra fylkeskommunene til kommunene - basert på erfaringene fra prøveordningen - som kan gi grunnlag for beslutning om overføring fra 2023, jf.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=68453#case-status.

e) Andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere.[6]

Det understrekes at gruppene (a-e) er listet opp i prioritert rekkefølge[7]. Hvis ressursene ikke er tilstrekkelige for tilbud til alle gruppene, skal denne prioritering følges. Det er verdt å fremheve at det i § 1-3 presiseres at

forebyggende tiltak skal prioriteres foran behandling.

2.1.2 Rundskriv I-2/2006 og rundskriv I-4/2008 om utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud

I tillegg kan man på Helsedirektoratets nettsider[8] lese at fylkeskommunene også har fått i oppdrag å gi et tannhelsetilbud til følgende grupper:

- Tortur- og overgrepsutsatte personer
- Personer med odontofobi (sterk angst for tannbehandling)
- Innsatte i fengsel
- Personer med rusmiddelavhengighet som:
    - mottar kommunale helse- og omsorgstjenester eller
    - er under LAR-behandling (legemiddelassistert rehabilitering)

2.1.3 Hva innebærer «regelmessig og oppsøkende tilbud»?

I Stortingsproposisjon 71 L (2016 – 2017), *Lov om endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.)* pekes det på at hva som ligger i uttrykket «regelmessig og oppsøkende tilbud», jf. § 1-3 i tannhelseloven, ikke fremgår verken av tannhelsetjenesteloven eller dens forarbeider. Ifølge Stortingsproposisjonen[9] må imidlertid et minimumskrav for at tilbudet skal sies å være «oppsøkende», være at det offentlige tannhelsetilbudet gjøres kjent for personer som har rettigheter til nødvendig tannhelsehjelp etter tannhelsetjenesteloven. Kommunen må gjøre en aktiv innsats for at tilbudet så langt som mulig faktisk når frem til målgruppene. Det understrekes at hva som skal til for at plikten til å gi et oppsøkende tilbud kan sies å være oppfylt, blant annet vil avhenge av den enkeltes samlede livs- og helsesituasjon. Det legges til grunn at dersom en person

[6] Det er verdt å merke seg at tannhelsesjefen understreker at man i Vest-Agder fylkeskommune formelt sett ikke har noen «Gruppe E». Tannhelsesjefen peker på at å bruke begrepet «Gruppe E» formelt vil forutsette at man har et fylkestingsvedtak om at bestemte grupper skal gis status som «Gruppe E». Enkelte fylkeskommuner har gjort slike vedtak, men i Vest-Agder fylkeskommune har man per dags dato ikke gjort slike vedtak. Samtidig er det slik at tannhelsetjenesten på forespørsel fra revisjonen har oppgitt tall når det gjelder andel pasienter under tilsyn i gruppen «*Andre prioriterte personer (vil være personer med rusmisbruk i Vest-Agder)*», og for å lette fremstillingen i rapporten, omtaler revisjonen disse pasientene som «Gruppe E».

[7] Vi merker oss samtidig at personer med gitte lidelser og/eller sykdomstilstander i munnhulen, men som ikke kommer inn under en av det prioriterte gruppene, kan få offentlig finansierte tannhelsetjenester etter folketrygdens regelverk. Størstedelen av tannbehandling med trygdefinansiering blir ifølge Helse- og omsorgsdepartementet utført i privat sektor, jf https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse--og-omsorgstjenester-i-kommunene/innsikt/tannhelse/id115300/

[8] Se https://helsedirektoratet.no/tannhelse/rettigheter-til-tannhelsetjenester

[9] Stortingsproposisjon 71 L (2016 – 2017), *Lov om endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.)*, s. 108-109.

kalles inn til undersøkelse ved en tannklinikk, er vedkommende gjort kjent med sin rettighet, at tilbudet finnes og vedkommende er oppfordret til å benytte seg av tilbudet.

For personer som av ulike årsaker ikke er i stand til å møte opp på tannklinikken, er spørsmålet om den kommunale tannhelsetjenesten har plikt til å oppsøke pasienten der vedkommende befinner seg, eller tilrettelegge for at pasienten kan komme til tannklinikken. Her kan ambulante tjenester ifølge Stortingsproposisjonen være nødvendig, noe som innebærer at tannhelsepersonellet besøker institusjonene der pasientene oppholder seg eller oppsøker pasienten i eget hjem eller omsorgsbolig. Tjenestetilbudet kan riktignok bli redusert under slike omstendigheter, men en begrenset undersøkelse, diagnostikk og eventuell behandling kan utføres med utstyr som tannpleier/-tannlege kan bringe med seg. I hvilken grad tannpleier / tannlege skal foreta første undersøkelse på institusjon eller i eget hjem, må i så fall avklares med institusjonen, personellet som yter tjenester i hjemmet eller med pårørende.

Forutsetningen for å kunne gi et regelmessig og oppsøkende tilbud er at kommunen har tilgang på informasjon om hvem den skal drive oppsøkende virksomhet overfor. For gruppen barn og unge har den fylkeskommunale tannhelsetjenesten i dag oversikt over alle via folkeregisteret, og kan derigjennom kontakte den enkelte og dennes foresatte. Praksis er at offentlige tannklinikker systematisk har innkalt personer med rettigheter til undersøkelse etter en plan for ett eller to år, basert på individuell vurdering.

For pasienter som har rett til nødvendig tannhelsehjelp og som får tjenester fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten basert på et tildelingsvedtak, vil det være helt avgjørende at samarbeidet mellom de enkelte deltjenestene i kommunen fungerer og at det er laget rutiner for at tannhelsetjenesten får informasjon fra andre deltjenester i kommunen om hvem som ønsker å benytte seg av et regelmessig og oppsøkende tannhelsetilbud. Dette forutsetter at den kommunale helse- og omsorgstjenesten gir tilstrekkelig informasjon til de aktuelle brukerne om hvilke rettigheter de har til offentlig tannhelsehjelp. Både kommunens ledelse og personell må bidra på en systematisk måte til at rettigheter blir gjort kjent, og det må være en forutsetning at valg av kommunikasjonskanal gir sikkerhet for at tilbudet både blir mottatt og riktig forstått. Det må videre antas at det også er en betingelse at dette må utføres med en planlagt regelmessighet.

2.2 Folkehelse

2.2.1 Folkehelseloven: fylkeskommunens ansvar

I folkehelselovens § 1 kan man lese at formålet med loven er

> *å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.*

Videre understrekes det at folkehelseloven skal sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte

I § 3 presenteres definisjoner på begrepene folkehelse og folkehelsearbeid:

a) *folkehelse: befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning.*
b) *folkehelsearbeid: samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen.*

Videre fremkommer det i folkehelselovens kapittel 4 at fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for å fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak, jf. § 20, og det legges til at

> *fylkeskommunen skal være pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i fylket.*

I folkehelselovens § 21 fremkommer det at fylkeskommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden i fylket og de positive og negative faktorer som kan virke inn på denne. Dette innebærer blant annet at fylkeskommunen skal innhente relevant kunnskap fra kommunene, tannhelsetjenesten og andre deler av fylkeskommunens virksomhet med betydning for folkehelsen.

Den offentlige tannhelsetjenestens ansvar for folkehelseproblematikk innenfor tannhelse – både for helsefremmende arbeid og for forebygging – fremgår som vi har sett av tannhelselovens § 1-2, og i § 1-3 understrekes det altså at forebyggende tiltak skal prioriteres foran behandling, jf. avsnitt 2.1.1 over.

2.2.2 Veilederen *Tenner for livet - Helsefremmende og forebyggende arbeid* (1999)

Revisjonen legger til at vi merker oss at både begrepet «fremme helse» og begrepet «forebygge sykdom» benyttes i folkehelselovens § 1 og 3.

Helsefremmende arbeid:
I veilederen *Tenner for livet - Helsefremmende og forebyggende arbeid*[10] (s. 8) fra 1999 pekes det på at *helsefremmende tiltak* går ut på å bedre forholdene i samfunnet ved å øke forekomsten av de faktorer som gir god helse. Strategien omfatter alle mennesker, både friske og syke, både de med og de uten risiko for sykdom. Helsefremmende arbeid er med andre ord tiltak som bedrer livskvaliteten, trivselen og muligheten til å mestre de utfordringer og belastninger en utsettes for i dagliglivet.

Ifølge veilederen vil helsefremmende tiltak generelt også bidra til bedret tannhelse, og rådene som helsetjenesten og tannhelsetjenesten gir for å bedre helsen, er ofte sammenfallende. God munnhygiene, balansert kosthold, redusert sukkerinntak, bruk av fluorider for å forebygge karies (hull i tennene) og røykfrihet, er tannhelsetjenestens viktigste anbefalinger. Det understrekes videre at tannsykdommer er blant de sykdommer som i vesentlig grad er en følge av vårt levesett. Faktorer som økonomi, utdan-

[10] Se https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/484/Tenner-for-livet-helsefremmende-og-forebyggende-arbeid-IS-2659.pdf

ning, psykososiale forhold og livsstil har ifølge veilederen *Tenner for livet* derfor innvirkning på tannhelsen.

Forebyggende arbeid:
På den andre siden er *forebyggende tiltak* arbeid som fører til en reduksjon i sykdommer, skader, sosiale problemer, dødelighet og risikofaktorer. Forebyggende tiltak baseres på kunnskap om mennesker med sykdommer, skader eller problemer. Kunnskapen benyttes for å avdekke risikofaktorer og iverksette tiltak for å hindre at andre får samme type sykdom, skade eller problem. I høringsutkastet til *Nasjonal faglig retningslinje for tannhelsetjenester til barn og unge 0–20 år*[11] vises det til at forebygging for det første kan beskrives ut fra hvor mange og hvem tiltakene retter seg mot:

- Universell forebygging er tiltak rettet mot alle. Dette innebærer å konsentrere innsatsen om å fremme en positiv utvikling som kan gi alle maksimal beskyttelse. Både det helsefremmende og det sykdomsforebyggende arbeidet kan inngå som en del av det universelle forebyggende arbeidet.

- Selektiv forebygging er tiltak som bare rettes mot risikogrupper i befolkningen. Ett av hovedmålene med selektiv forebygging er å hindre negativ utvikling i grupper med antatt høy eksponering for én eller flere risikofaktorer.

- Ved indikativ forebygging er intervensjonene rettet mot personer som viser tegn til å utvikle en sykdom / lidelse, men som ikke oppfyller diagnostiske kriterier for en lidelse.

En annen måte å beskrive forebyggende arbeid på, jf. veilederen *Tenner for livet*, er i ulike nivåer:

- Primærforebygging er tiltak mot et problem før det oppstår. Dette innebærer å identifisere risikofaktorer og iverksette tiltak som reduserer eller fjerner de forhold som skaper problemer eller sykdommer. Kostholdsveiledning eller daglig bruk av fluortannkrem er eksempler på tiltak for å forebygge karies, mens opplæring i munnhygiene er et tiltak for å forebygge tannkjøttbetennelse.

- Siktemålet med sekundærforebygging er å hindre tilbakefall eller videreutvikling av sykdom. Det kan for eksempel være å legge en fylling for å hindre videreutvikling av karies.

- Tertiærforebygging rettes mot individer som allerede har hatt en sykdom. Dette omfatter tiltak som tar sikte på å vedlikeholde funksjonsnivået, hindre forverring av allerede eksisterende problemer eller kroniske tilstander. Erstatning av tenner for å gjenopprette et funksjonelt og «pent» tannsett er et eksempel på dette.

[11] Se https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/nasjonal-faglig-retningslinje-for-tannhelsetjenester-til-barn-og-unge-020-ar

2.3 Fylkestingets vedtak og forutsetninger

Videre vil Fylkestingets vedtak og forutsetninger fungere som kriterier som fylkeskommunens status og praksis vurderes opp mot.

2.3.1 Tannhelseplan 2013-2016 for Vest-Agder fylkeskommune

Målene og tiltakene som presenteres i *Tannhelseplan 2013-2016* for Vest-Agder fylkeskommune, jf. vedlegg 1 under, vil være aktuelle som kriterier som status og praksis i tannhelsetjenesten i Vest-Agder vurderes opp mot. Dette gjelder særlig målsettingene knyttet opp mot et sett med indikatorer som skal si noe om status når det gjelder tannhelsen i Vest-Agder.

2.3.2 Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder

Det er videre aktuelt å vurdere arbeidet som gjøres i Tannhelsetjenesten i Vest-Agder opp mot nyere plandokumenter. Særlig aktuelt her er *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, jf. vedlegg 2 under. Nevnte dokument bygger på og er en oppfølging av *Tannhelseplan 2013-2016*. Målene og tiltakene fremkommer ifølge tannhelsetjenesten i Vest-Agder etter en evaluering av *Tannhelseplan 2013-2016*, og de skal ifølge VAF være tilpasset de hovedutfordringer som tannhelsetjenesten nå står over for.

Man kan lese i handlingsprogrammet at det skal ha en intern innretning og en operativ oppbygging for å kunne fungere som retningsgivende og styrende for tjenesten de neste 3 år. Handlingsprogrammet skal også være innrettet til å håndtere kommende samfunnsmessige og organisatoriske endringer, og fokus skal være på mål og resultater som både fremmer tannhelsetjenesten og samtidig utvikler organisasjonen og fokuserer på det man ønsker å endre på i organisasjonen. Vi nevner også at hver klinikkleder har en årlig lederavtale som tar utgangspunkt i handlingsprogrammet og som sier noe mer konkret om hva den enkelte klinikk skal gjøre og oppnå i avtaleperioden.

Revisjonen har i avsnitt 4.2.1 og 4.3.1, som henholdsvis tar for seg effektivitet og folkehelse, sammenstilt de mest sentrale målene og tiltakene i *Tannhelseplan 2013-2016* og i *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten*.

3 Innsamlede data

Det er innledningsvis verdt å merke seg at kravet om å utarbeide tannhelseplan ble fjernet fra tannhelseloven i 2003, men at mange fylkeskommuner likevel anser det som nødvendig å foreta en helhetlig gjennomgang av tannhelsetjenesten med noen års mellomrom.[12] Tannhelsesjefen i Vest-Agder understreker imidlertid i møte med revisjonen at hovedgrunnen til at man ikke har lagt frem en ny tannhelseplan i kjølvannet av den gamle som gjaldt i perioden 2013-2016, er at tannhelsetjenesten i Vest-Agder skal slå seg sammen med tannhelsetjenesten i Aust-Agder i 2020. Det er det krevende arbeidet med sammenslåingen som nå prioriteres, og en ny tannhelseplan for Agder vil bli lagt frem når sammenslåingen er gjennomført.

3.1 P1: Indikatorer for status tannhelse i Vest-Agder

Innledningsvis merker vi oss at den offentlige tannhelsetjenesten i Norge overvåker tannhelsen i den unge befolkningen (A-gruppen) gjennom systematiske registreringer av antall nye hull, tannflater med fyllinger og tapte tenner (*DMFT*[13]). Registreringene gir et grovt mål på utviklingen i tannhelsen over flere år, og gir mulighet for å sammenligne tannhelsen innenfor og mellom kommuner og fylker. Revisjonen bemerker at for de andre prioriterte gruppene, tar dagens indikatorer for seg forskjellige dekningsgrader snarere enn status når det gjelder gruppenes tannhelse.

3.1.1 Indikatorer i *Tannhelseplan 2013-2016*

I *Tannhelseplan 2013-16* (s. 17) oppgis følgende mål for tannhelseresultater i Vest-Agder:

a	• 3-åringer: 93 % • 5-åringer: 83 % kariesfrie • 12-åringer: 1,0 DMFT • 12-åringer: 3,0 SIC • 18-åringer: 4,0 DMFT • 18-åringer: 12 % kariesfrie
b	• 95 % under tilsyn
c1	• 85 % under tilsyn (alle får et tannhelsetilbud)
c2	• 80 % under tilsyn(alle får et tannhelsetilbud)
d	• 30 % 20 åringer under tilsyn • tannhelseresultater skal ikke være vesentlig dårligere enn for 18-åringer
rus	• gruppen skal ha et tilbud om tannbehandling i hele fylket
f	• yte tjenester til voksne betalende personer i hele fylket

[12] Se eksempelvis Akershus og Østfold fylkesrevisjon (2016), *Måloppnåelse innen tannhelseområdet i Østfold kommune*, forvaltningsrevisjon, rapport 2/2016.

[13] *DMF-indeks*: Summen av alle kariøse (Decayed; «karies» henviser til tannråte), mistede (Missing) eller fylte (Filled) tenner (DMFT) eller tannflater (DMFS) per person. DMFT-indekser tar utgangspunkt i 28 tenner, mens DMFS-indekser tar utgangspunkt i 128 flater (4 flater for incisiver og hjørnetenner, 5 flater for premolarer og molarer).

Det understrekes i tillegg i *Tannhelseplan 2013-16* at

> *For 5-, 12- og 18-åringer (indikatorårskull) skal tannhelsetjenesten i Vest-Agder ha bedre tannhelseresultater enn landsgjennomsnittet, og at det skal igangsettes tiltak ved de klinikkene som har resultater under gjennomsnitt (s. 17).*

Nedenfor går revisjonen gjennom indikatorene som det vises til i *Tannhelseplan 2013-16*. Det bemerkes at det på tidspunktet for gjennomgangen av nevnte indikatorer kun forelå tall for 2016.

I) GRUPPE A, BARN OG UNGDOM FRA FØDSEL TIL OG MED DET ÅRET DE FYLLER 18 ÅR:

a)
Målet om at 93 pst. av 3-åringene er kariesfrie (DMFT = 0) *er nådd* i 2016, hvor 94 pst. av 3-åringene i Vest-Agder er kariesfrie. Vest-Agder er her på linje med landsgjennomsnittet.

b)
Målet om at 83 pst. av 5-åringene er kariesfrie (DMFT = 0) *er ikke nådd* i 2016, hvor 80 pst. av 5-åringene i Vest-Agder er kariesfrie. Vest-Agder ligger her like under landsgjennomsnittet på 81 pst.

c)
Målet om at 12-åringene samlet sett skal ha en DMFT = 1, noe som innebærer at 12-åringene i Vest-Agder i gjennomsnitt ikke har mer enn 1 tann med fylling på grunn av hull, *er nådd* i 2016. Den nevnte indeksen har gått ned fra 1,5 i 2012 til 1,0 i 2015 og 2016. Vest-Agder ligger her tett på landsgjennomsnittet på 0,9.

d)
Selv om gjennomsnittlig DMFT hos 12-åringer viser at de fleste har friske tenner, er det fortsatt noen 12-åringer som har høye eller svært høye verdier, og dermed betydelig dårligere tanntilstand enn gjennomsnittet. Den såkalte SIC[14]-indeksen setter derfor søkelys på den tredjedelen 12-åringene som har høyest DMFT karies-score. Indeksen belyser slik et aspekt ved sosial ulikhet i helse, og er følgelig et viktig styringsredskap for planleggingen av det helsefremmende og forebyggende tannhelsearbeidet.

I 2016 hadde den tredjedelen av 12-åringer i Vest-Agder som har dårligst tanntilstand i gjennomsnitt 2,7 tenner med hull, noe som altså tilsvarer en SIC-verdi på 2,7. Målet i tannhelseplanen om at 12-åringene i Vest-Agder skal ligge på 3,0 eller bedre på den nevnte SIC-indeksen, det vil si det som var landsgjennomsnittet i 2012, *er således nådd*. Vi merker oss samtidig at på landsbasis hadde den tredjedelen av 12-åringer med dårligst tanntilstand i gjennomsnitt 2,6 tenner med hull i 2016, ned fra 2,9 i 2012.

e)
Målet om at 18-åringene samlet sett skal ha en DMFT = 4, noe som innebærer at 18-åringene i Vest-Agder i gjennomsnitt ikke har mer enn 4 tenner med fylling på grunn

[14] Significant Caries Index; defineres som gjennomsnittlig DMFT på den tredjedel av gruppen med mest karies.

av hull, *er nesten nådd* i 2016. Den nevnte indeksen har gått ned fra 4,7 i 2013 til 4,1 i 2016. Vest-Agder ligger her imidlertid over landsgjennomsnittet på 3,7 i 2016.

f)
Målet om at 12 pst. av 18-åringene er kariesfrie (DMFT = 0) *er nådd* i 2016, hvor 22,3 pst. av 18-åringene i Vest-Agder er kariesfrie, mot 15 pst. i 2012. Vest-Agder ligger her imidlertid her dårligere an enn landsgjennomsnittet, som er på 25 pst. i 2016.

Når det gjelder de resterende prioriterte gruppene, så bemerker revisjonen at begrepet «*under tilsyn*» er sentralt. Dette begrepet, som må ses i sammenheng med diskusjonen i kapittel 2.1.3 av hva som ligger i et «*regelmessig og oppsøkende tilbud*», forstås i denne rapporten på følgende måte:

> *en person som er under offentlig tilsyn, er undersøkt og gitt nødvendig behandling av den offentlige tannhelsetjenesten og etter avtale ført opp på liste for ny innkalling etter et visst tidsrom.*[15]

II) GRUPPE B, PSYKISK UTVIKLINGSHEMMEDE I OG UTENFOR INSTITUSJON:
Målet om at 95 pst. av de psykisk utviklingshemmede over 18 år i og utenfor institusjon i Vest-Agder skal være under offentlig tilsyn, *er nådd* i 2016, hvor 97,6 pst. i denne gruppen oppgis å være under offentlig tilsyn. Vest-Agder ligger her over landsgjennomsnittet, som er på 94,3 pst.

III) GRUPPE C1, ELDRE, LANGTIDSSYKE OG UFØRE I INSTITUSJON:
Målet om at 85 pst. av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon i Vest-Agder skal være under offentlig tilsyn *er ikke nådd* i 2016, hvor 76,3 pst. i denne gruppen oppgis å være under offentlig tilsyn. Dette er likevel en økning fra 67,8 pst. i 2012, og i 2016 ligger Vest-Agder omtrent på landsgjennomsnittet når det gjelder andelen i C1-gruppen som er under offentlig tilsyn.

IV) GRUPPE C2, ELDRE, LANGTIDSSYKE OG UFØRE I HJEMMESYKEPLEIE:
Målet om at 80 pst. av eldre, langtidssyke og uføre i hjemmesykepleie i Vest-Agder skal være under offentlig tilsyn *er ikke nådd* i 2016, hvor kun 38,1 pst. i denne gruppen oppgis å være under offentlig tilsyn. Dette er en nedgang fra 45,3 pst. i 2012. Vest-Agder ligger imidlertid likevel bedre an enn landsgjennomsnittet, som i 2016 var på 33,3 pst. når det gjelder andelen i C2-gruppen som er under offentlig tilsyn. Samtidig viser tannhelsetjenestens egne tall for 2016 at 85 pst. av C2-gruppen er under tilsyn, noe som på den annen side indikerer at målet er nådd. Avviket mellom disse to tallene kommenteres i avsnitt 4.1.2 nedenfor.

[15] Det vises til denne definisjonen, som skal stamme fra Helsedirektoratet, på side 4 i rapporten *Kartlegging av den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder* fra Storform AS i 2011.
I en annen rapport fra Helsetilsynet bemerkes det at følgende kriterier må være oppfylt for at en person kan sies å være under offentlig tilsyn:

1. Personen skal være undersøkt av tannlege eller tannpleier
2. Personen skal være gitt nødvendig tannbehandling
3. Personen skal være gitt opplæring i forebyggende tiltak, og tilbud om oppfølging.

(Helsetilsynet, *Flere ungdom og voksne under tilsyn av Den offentlige tannhelsetjenesten*, rapport fra Helsetilsynet 14/2004, s. 5).

V) GRUPPE D, UNGDOM SOM FYLLER 19 ELLER 20 ÅR I BEHANDLINGSÅRET:

Målet om at 30 pst. av ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret i Vest-Agder skal være under offentlig tilsyn *er nådd* i 2016, hvor 75,5 pst. i denne gruppen oppgis å være under offentlig tilsyn, mot 65,4 pst. i 2012. Vest-Agder ligger her på landsgjennomsnittet, som er på 75 pst.

VI) GRUPPE E, ANDRE PRIORITERTE GRUPPER, RUSMIDDELAVHENGIGE:

Et av målene i *Tannhelseplan 2013-16* var at rusmiddelavhengige i Vest-Agder skal ha et tilbud om tannbehandling. I 2012 var dette tilbudet i liten grad etablert, og kun 2,8 pst. av de rusmiddelavhengige i Vest-Agder mottok et slikt tilbud, mot 56,2 pst. på landsbasis. Tannhelsesjefen presiserer her at man tidligere i hovedsak kjøpte tjenester privat til denne pasientgruppen, og at de som den offentlige tannhelsetjenesten selv behandlet, i liten grad ble registrert under gruppe *e) andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere*. Av årsrapportene for 2013 og 2014 fremkommer det imidlertid at selv om gruppen med rusmiddelavhengige pasienter i disse årene ikke ble definert som egen prioritert gruppe, så hadde de et tilbud og de ble behandlet.

Fra 2015 har den offentlige tannhelsetjenesten overtatt behandling og registrering av alle pasientene i gruppen med rusmiddelavhengige pasienter, og i 2016 har derfor andelen rapporterte rusmiddelavhengige i Vest-Agder under offentlig tilsyn økt kraftig til 83,7 pst., noe som er nesten 20 prosentpoeng høyere enn det som er tilfellet på landsbasis. Målet i tannhelseplanen *er således nådd*.

VII) YTE TJENESTER TIL VOKSNE BETALENDE PERSONER I HELE FYLKET:

Antall voksne betalende kunder i Vest-Agder har økt fra 705 i 2012 til 2695 i 2016, og samtlige klinikker tilbyr tjenester til voksne, betalende personer.

3.1.2 Andre indikatorer: Helsenorge.no

Revisjonen bemerker videre at det, i tillegg til indikatorene som det vises til i *Tannhelseplan 2013-2016*, er interessant å se på kvalitetsindikatorene for tannhelse som det vises til på nettstedet Helsenorge.no[16].

18-ÅRINGER MED DÅRLIGST TANNTILSTAND

Generelt er tannhelsen i Norge ifølge Helsenorge.no god. Det vises til at mens norske 18-åringer i 2001 i gjennomsnitt hadde 5 tenner som har vært skadet av karies, har det gjennomsnittlige antallet sunket til 3,7 tenner i 2016. Det er imidlertid fortsatt en liten gruppe som har store problemer med karies, og for å oppnå målet i folkehelseloven om å utjevne sosial ulikhet i tannhelse, er det ifølge Helsenorge.no viktig å være opptatt av den gruppen som har mest karies og som vil være mest utsatt for å få nye problemer med sin tannhelse videre utover i livet. Denne indikatoren, som viser andel 18-åringer som er undersøkt og som har 9 eller flere tenner med hull eller

[16] Se https://helsenorge.no/Kvalitetsindikatorer/kvalitetsindikatorer-for-tannhelse. Helsenorge.no er den offentlige helseportalen for innbyggere i Norge. Innholdet vert levert av ulike aktører i helsesektoren, og det er Direktoratet for e-helse som har ansvar for drift og utvikling av nettstedet.

fyllinger, eller som er trukket på grunn av karies, er i så måte viktig når det forebyggende tannhelsearbeidet mot barn og unge skal evalueres[17].

I Vest-Agder var i 2016 andelen 18-åringer med 9 eller flere tenner med hull eller fyllinger, eller som er trukket på grunn av karies, på 10,4. pst. Dette er noe høyere enn landsgjennomsnittet på 8,9 pst. Samtidig har det vært enn jevn nedgang i Vest-Agder siden 2011, da andelen 18-åringer med 9 eller flere tenner med hull eller fyllinger var på 13 pst.

ANTALL INNBYGGERE PER TANNLEGE

Indikatoren viser antall innbyggere per yrkesaktiv tannlege i hvert fylke, noe som har betydning for tilgjengeligheten til tannlegetjenester i fylket. Det vises på Helsenorge.no til at det er et mål at tannhelsetjenester skal være likt tilgjengelig for alle, da dette kan bidra til at sosiale helseforskjeller utjevnes. Indikatoren kan i så måte brukes som planleggingsverktøy, og sammenlikning fylkene imellom kan si noe om status i de forskjellige delene av landet. Det må imidlertid understrekes at det er noe uavklart hvilket tall som skulle indikere kvalitet, og revisjonen legger til at effektivitet i tjenesteproduksjonen, eksempelvis i kjølvannet av en bevisst satsing på å øke andelen tannpleiere, er en sentral dimensjon som denne indikatoren ikke fanger opp, men som har betydning for kvaliteten i tjenestene som tannhelsetjenestene leverer. Heller ikke fordelingen av tannleger internt i hvert fylke fanges opp av indikatoren.

I Vest-Agder var det i 2016 1190 innbyggere per tannlege. Dette er noe høyere enn landsgjennomsnittet og en svak oppgang fra 2015. I perioden 2011-2014 var det om lag 1080 innbyggere per tannlege, og revisjonen bemerker at økningen i antall innbyggere per tannlege også må ses i sammenheng med tannhelsetjenesten i Vest-Agders strategi for å øke andelen tannpleiere.

ANTALL INNBYGGERE PER TANNPLEIER

Indikatoren viser antall innbyggere per yrkesaktiv tannpleier i hvert fylke. I Vest-Agder var det 5172 innbyggere per tannpleier i 2016. Dette er noe lavere enn landsgjennomsnittet, og det er verdt å merke seg at denne indikatoren har styrket seg betydelig i Vest-Agder de seneste årene, fra 7634 i 2012, noe som altså blant annet må ses i sammenheng med tannhelsetjenesten i Vest-Agders satsing på å øke andelen tannpleiere.

Revisjonen bemerker også at når det gjelder rekruttering, så har det vært perioder hvor det har vært vanskelig å få kvalifiserte søkere til ledige stillinger i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Situasjonen per i dag er imidlertid ifølge tannhelsesjefen den at det er relativt enkelt å rekruttere, både når det gjelder tannleger, tannpleiere og tannhelsesekretærer. Ved publikasjonstidspunktet for denne rapporten var det ingen vakante stillinger i tannhelsetjenesten i Vest-Agder.

[17] Det må imidlertid bemerkes at denne indikatoren vil gi et bilde av resultater av tiltak og innsats som strekker seg langt tilbake i tid. Indikatoren vil derfor ikke bare gi et bilde av kvaliteten på nåværende tannhelsepersonells innsats.

ANTALL INNBYGGERE PER TANNLEGESPESIALIST

Det er et ønske om likeverdig tilgjengelighet til faglig tannhelsekompetanse landet over, og indikatoren viser antall innbyggere per yrkesaktiv tannlege med spesialistkompetanse i hvert fylke. Synliggjøring av forskjeller i tilbud og tilgjengelighet innenfor odontologiske spesialiteter kan ifølge Helsenorge.no stimulere til riktig planlegging for fremtiden, både når det gjelder spesialistutdanning og rekruttering.

I Vest-Agder var det i 2016 13342 innbyggere per tannlegespesialist. Dette er noe høyere enn landsgjennomsnittet. Det er imidlertid store variasjoner fylkene imellom når det gjelder denne indikatoren, og mens Troms kun hadde 7427 innbyggere per tannlegespesialist i 2016, hadde Nord-Trøndelag 18545. Det er også betydelige variasjoner fra år til år, og i 2015 og 2016 økte antall innbyggere per tannlegespesialist i Vest-Agder, etter å ha ligget på 10219 i 2014.

KUNNSKAPSGRUNNLAG - FOLKEHELSESTRATEGI FOR AGDER 2018-2025

Avslutningsvis nevner vi at det av dokumentet *Kunnskapsgrunnlag – Folkehelsestrategi for Agder 2018-2025* fremgår at det i *Folkehelseundersøkelsen – Helse og trivsel 2015* ble rapportert signifikant bedre tannhelse i Vest-Agder enn i Aust-Agder, (76,2 pst. mot 74,1 pst.). På regionnivå skåret Knutepunkt Sørlandet signifikant bedre enn de andre regionene, mens Kristiansand rapporterte signifikant bedre tannhelse enn Arendal og Mandal. Kvinner rapporterte signifikant bedre tannhelse enn menn, og tannhelsen synes å avta med alder. Det var også en signifikant utdanningsgradient i tannhelse, og det var en tendens til bedre egenvurdert tannhelse i høyere inntektsgrupper.

3.1.3 Brukerundersøkelser

Tannhelsetjenesten i Vest-Agder har de seneste årene gjennomført flere brukerundersøkelser. Det synes å være en klar sammenheng mellom brukernes opplevde kvalitet på tannbehandlingen på den ene siden, og i hvilken grad brukerne følte at relasjonen med de ansatte på tannklinikken var god og at man ble godt ivaretatt på den andre siden[18]. Brukerundersøkelsene fra 2012 og 2013 har noe lav svarrate, men om lag 95 pst. av respondentene oppgir at de samlet sett er godt fornøyd med tjenesten. Om lag 4 pst. oppgir at de er mellomfornøyd, og 1. pst. er ikke fornøyd.

I brukerundersøkelsen fra 2015 får man på spørsmål om hva som er bra og hva som kan forbedres, følgende innspill:

Positivt:

- Pasientene føler seg trygge.
- God service.
- Dyktige fagfolk.
- Pene og ryddige kontorer og omgivelser.
- Tannklinikkene er spesielt dyktige til å håndtere små barn.

[18] Det er i så måte viktig å være klar over at det ikke trenger være samsvar mellom subjektiv opplevelse av tilfredshet og mer objektive kvalitetsindikatorer som for eksempel DMFT-resultater og antall ekstraksjoner og rotfyllinger og minst mulig behov for utskifting av fyllinger.

Forbedringspotensial:
På åpent spørsmål om ros og ris til klinikkene oppgir om lag 10 pst. av respondentene forbedringspunkter for klinikkene som skal kunne bidra til å styrke brukertilfredsheten blant pasientene:

- Bedre informasjon om forsinkelser av tannlegetimer
  - når det oppstår venting, eksempelvis på over 20 minutter, så bør beskjed gis til pasienten via SMS.
- Informer pasienten i større grad om hva man selv kan gjøres for å bedre tannhelsen, det vil si om forebygging.
- Orienter pasienten bedre om hva som skal gjøres i løpet av tannlegetimen.
- Enkelte tannleger bør ha bedre norsk kompetanse: enkelte pasienter oppgir at det er vanskelig å forstå hva tannlegen sier når vedkomne ikke prater godt norsk.
- Andre konkrete forslag for å bedre innkalling og kundeopplevelsen:
  - send innkallelse på mail eller SMS istedenfor å bruke lapper.
  - bruk film eller bilder i rommet og / eller i taket for å distrahere barna og ungdom som er hos tannlegen.

I 2017 valgte tannhelsetjenesten å rette inn en brukerundersøkelse mot personer som mottar tjenester etter helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 første ledd nr. 5 og 6. på grunn av sitt rusmisbruk. Tilfredsheten blant rusmisbrukere med den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder viste seg å være omtrent på samme høye nivå som for den ordinære pasientgruppen. Gitt utfordringene mange rusmisbrukere har med tannhelsen, vurderer tannhelsesjefen dette resultatet som svært positivt og til dels overraskende.

3.2 P2: Effektivitet og organisasjonsutvikling

3.2.1 Tannhelsesjefen

Tannhelsesjefen understreker i møte med revisjonen at man de seneste årene har jobbet systematisk med å organisere den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder på en måte som skal bidra til en mest mulig effektiv tjenesteproduksjon. Det har de siste fem årene, i kjølvannet av at behovet for endring ble påpekt i en rapport bestilt av Vest-Agder Fylkeskommune som ble lagt frem høsten 2011[19] og hvor manglende måloppnåelse langs flere dimensjoner ble påpekt, skjedd markante endringer i organiseringen av tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Man har for det første redusert antall klinikker til 12 (mot 17 tannklinikker i 2010). Når det gjelder utstyr, så peker tannhelsesjefen på at alle klinikkene har blitt opprustet de seneste årene, og flere av klinikkene er helt nye. En ønsket konsekvens av ny klinikkstruktur er at man ikke lenger har «små» klinikker, det vil her si klinikker med kun en tannlege og en sekretær, noe som innebærer reduserte «smådriftsulemper» og en mer kostnadseffektiv drift. Samtidig oppleves dette som positivt i forhold til rekruttering, idet tannhelsesjefens inntrykk er at yngre tannleger ønsker å ha kolleger som man kan forholde seg til i hverdagen.

[19] *Kartlegging av den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, utarbeidet av Storform AS, høst 2011. Denne rapporten ble fulgt opp av *Sluttrapport. Økt effektivitet og kvalitet i tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, Storform AS, januar 2013.

For det andre har man redusert antall klinikkledere til 10 (Flekkefjord og Sirdal har samme klinikkleder, og det samme gjelder for Kvinesdal og Lyngdal), samtidig som man ikke har favorisert tannleger fremfor tannpleiere og tannhelsesekretærer, men snarere vurdert den enkelte kandidats lederkompetanse når man har ansatt klinikkledere. Parallelt har det blitt gjort et arbeid for å utvikle leder- og organisasjonskulturen i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Resultatet av dette arbeidet er at selve innholdet i klinikklederjobben har blitt endret, blant annet som en følge av at klinikkene nå er selvstendige enheter med eget fag-, økonomi-, personal- og driftsansvar. Med dette utgangspunktet definerer tannhelsesjefen nå sin egen og stabens rolle som å angi mål og en overordnet retning for tannhelsetjenesten, å veilede og å følge opp, samt å diskutere med og å støtte klinikksjefer. Før denne måten å jobbe på ble innført i 2012, var tannhelsetjenesten i Vest-Agder preget av en gjennomført hierarkisk struktur hvor alt skulle gå igjennom tannhelsesjefen.

Videre er det viktig å understreke at tannhelsetjenesten i Vest-Agder fylkeskommune systematisk har jobbet med å tydeliggjøre og optimalisere oppgavefordelingen mellom tannhelsesekretærer, tannpleiere og tannleger. En konsekvens av den nye oppgavefordelingen er at det skal være tannpleierne som gjennomfører undersøkelser av pasienter og som dermed fungerer som førstelinje i forhold til tannhelsetjenestens brukere. Dette innebærer at de som ikke har behov for behandling av en tannlege, heller ikke møter en tannlege når man er inne til kontroll. Som man kan lese i tannhelsetjenesten i Vest-Agders rapport *Forebyggende og helsefremmende tiltak* fra 2015:

> *Hos mange barn og unge med god tannhelse og ingen eller begrenset sykdomsutvikling, vil tannpleiere kunne ivareta de regelmessige tannhelsekontroller. De regelmessige kontrollene vil dermed kunne ha mest preg av å være en «friskhetskontroll», dvs. at man får bekreftet at man selv holder seg frisk i tenner og munn gjennom kosthold, tannpuss og fluor mv. Dette betyr at for mange kan det gå flere år mellom hver gang en tannlege eventuelt undersøker / behandler vedkommende.*

Dette vurderes av tannhelsesjefen å være hensiktsmessig også fordi det er tannpleierne som utfører mye av det praktiske folkehelsearbeidet på klinikkene. Videre søker man å i større grad benytte sekretærenes kunnskaper og muligheter i den totale driften. En slik tilnærming, hvor man systematisk søker å utnytte den kompetansen man allerede har på en bedre måte, innebærer at man møter brukerne på «laveste effektive behandlingsnivå», jf. LEON-prinsippet[20], noe som etter alt å dømme vil være kostnadseffektivt over tid. Denne strategien har videre ført til at antall tannpleiere har økt samtidig som antall tannleger har falt noe[21]. Tannhelsesjefen opplever at bemanningen i tannhelsetjenesten i Vest-Agder fylkeskommune nå i stadig økende grad er tilpasset brukernes behov. Det er også verdt å merke seg at man i tannhelsetjenesten i Vest-Agder legger opp til at tannhelsesekretærene, som tidligere i hovedsak har jobbet opp mot tannlegene, også skal jobbe opp mot tannpleierne.

[20] Se *Store norske leksikon* (https://sml.snl.no/LEON): «LEON (laveste effektive omsorgsnivå), administrativt prinsipp om at undersøkelse og behandling av pasienter skal foretas på det lavest mulige faglige nivå som kan gjennomføre nødvendige tiltak på en faglig forsvarlig måte. I praksis betyr dette f.eks. at pasienter som kan ivaretas forsvarlig på et lokalsykehus, ikke skal henvises til et regionsykehus uten at dette begrunnes faglig.»

[21] Tannhelsetjenesten oppgir at det i 2018 vil være om lag 1,5 tannleger per tannpleier, mot om lag 3 tannleger per tannpleier for 10 år siden. På sikt er målet at forholdet mellom tannleger og tannpleiere er 1:1.

Følgende arbeidsfordeling antas å dra optimal nytte av de forskjellige stillingenes kompetanse[22]:

Sekretær	Tannpleier	Tannlege
All innkallelse til tannlege/tannpleier	Undersøkelse av alle grupper, også gruppe F	Utføre konserverende og mer komplisert/irreversibel behandling
Klargjøring av kontor for tannlege/tannpleier	Fissurforsegling: vurdering/utføring; Oppfølging risikopasienter og traumepasienter	Medikamenthåndtering (bestille, ordinere og levere ut premedisinering)
Assistere tannlege/tannpleier	Være pådriver for det helsefremmende arbeidet	
Bistå tannpleier ved besøk på institusjoner	Besøk skoler/barnehager i risikoområder: undervisning	
Bistå tannpleier ved undervisning utenfor klinikken	Alle samarbeidsmøter (barnevern, helsestasjon, pleie og omsorg) – innkalle og skrive referat	
Varebestilling samt annet merkantilt arbeid	Opplæring på sykehjem og i hjemmetjenesten	
IT-kontakt	Besøk og undersøkelse på institusjoner	

For å sette fokus på forbedring av alle sider ved arbeidet på klinikkene, har det blitt satt i gang et arbeid for at klinikkene skal tilnærme seg de daglige arbeidsoppgavene med utgangspunkt i såkalt LEAN-metodikk[23]. Målet er å strømlinjeforme og standardisere arbeidsprosesser, eksempelvis i forbindelse med innkalling og ombooking av pasienter, og slik frigjøre tid som så kan brukes på pasientene. Såkalte «tavlemøter», det vil si et regelmessig forum hvor praktiske problemer og utfordringer i hverdagen på klinikken tas opp og diskuteres, er i så måte sentrale. Klinikklederne er sertifisert i LEAN-metodikk etter et system hvor man etter kursvirksomhet får såkalt gult belte, grønt belte etc.

Et annet sentralt punkt i forhold til å bruke ressurser på en mest mulig effektiv måte – og kanskje samtidig også for å oppnå målsettinger i folkehelseloven om å utjevne sosiale helseforskjeller – er innføringen av et system hvor innkallingsintervallet («recall-intervallet») for fulle undersøkelser bestemmes individuelt for hver enkelt bruker i A-gruppen (barn under 18 år) basert på en tannhelsefaglig vurdering av den enkelte brukers behov for videre oppfølging. Mens det tidligere var vanlig med et fast innkallingsintervall for alle, eksempelvis på 12, 18 eller maksimalt 24 måneder, er tanken nå at hver enkelt brukers innkallingsintervall bestemmes individuelt. Det legges til grunn, i tråd med anerkjente faglige vurderinger og forskning, at det er faglig forsvarlig å forlenge innkallingsintervallet opp til 24 måneder for barn og ungdommer med god tann-

[22] Tabellen er hentet fra dokumentet «*Forebyggende og helsefremmende tiltak* - Tannhelsetjenesten i Vest-Agder 2015». I den offentlige tannhelsetjenesten vil LEON innebære at man ikke lar en tannlege gjøre det en tannpleier kan gjøre, og at man ikke lar en tannpleier gjøre det en tannhelsesekretær kan gjøre. Kort sagt, man lar alle gjøre det de kan, og ideen er at ikke bare vil en slik innretning være effektiv, men den gjør også arbeidsdagen mer interessant for alle.

[23] På norsk Wikipedia oversettes «lean manufacturing» direkte, til «veltrimmet produksjon». Metodikken fokuserer på å eliminere sløsing i produksjonsprosessen.

helse. Det må her legges til at tannhelsesjefen har signalisert til klinikkene at det store flertallet av barn og unge i A-gruppen må antas å ha en så god tannhelse at det er forsvarlig at de settes på 24 måneders innkallingsintervall (24 måneders «recall»). De resterende settes på 12 måneders recall. Det må imidlertid presiseres at det her er snakk om intervallet mellom to fulle undersøkelser av statusen når det gjelder pasientens tannhelse. Samtidig vil tannpleieren imidlertid kunne kalle inn pasienten til forskjellige typer mindre kontroller (eksempelvis traume-, karies-, syre-, bitt-, frembrudd- eller hygienekontroller, ekstra rens etc.) utfra hvilke utfordringer hver enkelt pasient står overfor, og det er da tannpleieren som selv avgjør når pasienten bør komme tilbake (eksempelvis om 2 uker, 1 måned, 3 måneder, 6 måneder etc). Ideen er her å bruke minst mulig ressurser på å undersøke friske pasienter, samtidig som de som har behov for tettere oppfølging skal få det utfra den enkelte pasientens individuelle behov. Det er også slik at de ressursene man sparer på en effektiv oppfølging av A-gruppen, vil kunne brukes på de som har større behov for tannhelsetjenester, eksempelvis rusmiddelavhengige pasienter og eldre som bor på sykehjem (C1-gruppen) eller som har behov for hjemmesykepleie (C2-gruppen). Slik vil tannhelsetjenesten i Vest-Agder bidra til å oppfylle målsettingen i folkehelseloven om å utjevne sosiale forskjeller i tannhelse. Det er her også sentralt å understreke at tannhelsesjefen ser denne tilnærmingen til en mer individualisert innkallingshyppighet for A-gruppen i sammenheng med folkehelsearbeidet og et tilsvarende økt fokus på helsefremmende og forebyggende arbeid i møtet med brukerne: det er når alt kommer til alt det den enkelte gjør i hverdagen som er det viktigste for å opprettholde god tannhelse, og veiledning skal i så måte samtidig vektlegges i møtet med brukerne, slik at de i størst mulig grad selv kan ta hånd om tennene sine på en god måte.

Når det gjelder kvantitative normer for hvor lang tid man bør bruke på hver enkelt undersøkelse, hvor mange pasienter man skal ha i timen etc., så har fylkestannhelsesjefen gitt noen indikasjoner til klinikkene på hva man bør sikte seg inn mot, eksempelvis at man i utgangspunktet søker å bruke 15 minutter på tannpleiers undersøkelse av 3- og 5-åringer (disse undersøkelsene innbefatter ikke røntgenbilder). Fylkestannhelsesjefen understreker samtidig at dette ikke betyr at man ikke, i tråd med eget klinisk skjønn, kan bruke mer tid på de pasientene som trenger det, og at dette er en vurdering som må gjøres i hvert enkelt tilfelle. Det sentrale for tannhelsesjefen oppfattes i alle tilfeller å være at hver enkelt behandler må ha en kritisk tilnærming og stille spørsmål etter møtet med hver enkelt pasient om alt som ble gjort i forbindelse med konsultasjonen medførte merverdi utfra tannhelsefaglige kriterier. Det er oppsummert slik at arbeidet med kvantitative normer er i et tidlig stadium, at arbeidet er komplisert og at tannhelsesjefen peker på at det må jobbes videre med dette når man slås sammen med Aust-Agder.

Revisjonen bemerker at det i *Tannhelseplan 2013-2016* står at det er utarbeidet et kvalitetssystem for tannhelsetjenesten og at klinikkleder fører tilsyn med at bestemmelsene i kvalitetssystemet følges opp innenfor eget myndighets- eller ansvarsområde. Per i dag har imidlertid ikke tannhelsetjenesten noe fungerende kvalitetssystem, idet tannhelsesjefen oppgir at «det nåværende kvalitetssystemet i form og innhold ikke er tilfredsstillende». Man har imidlertid vedtatt struktur og form på et nytt kvalitetssystem som utvikles i samarbeid med Aust-Agder, og det vil bli laget en digitalisert ut-

gave av systemet. Når det gjelder god klinisk praksis for behandlere (tannleger og tannpleier) legger fylkestannhelsesjefen til grunn nasjonale retningslinjer.[24]

Det er videre verdt å merke seg at effektivisering av tjenesteproduksjonen i tannhelsetjenesten i Vest-Agder kan gi mulighet for økt behandling av voksne betalende pasienter, og dermed større inntjening. Revisjonen vil imidlertid ikke gå nærmere inn på denne problematikken i denne rapporten, da dette spørsmålet ble grundig belyst i fylkesordførers svar på interpellasjon 2/18 vedrørende voksne betalende pasienter og konkurranse på like vilkår.[25]

Fylkestannhelsesjefen understreker avslutningsvis at tannhelsetjenesten i Vest-Agder de seneste årene har prioritert å få på plass en velfungerende og effektiv organisasjon, idet dette vurderes å være fundamentet for tannhelsetjenestens tjenesteproduksjon og for å oppnå gode resultater.

3.2.2 På tannklinikkene

Revisjonen har videre hatt samtaler med tannleger, tannpleiere og tannhelsesekretærer (på hver klinikk har representanten for en av disse gruppene i tillegg deltatt i kraft av å være klinikkleder) på fem offentlige tannhelseklinikker i Vest-Agder.

Når det gjelder LEON-prinsippet (laveste effektive omsorgsnivå) og de endringene som følger av dette prinsippet med tanke på arbeidsfordelingen på klinikkene, så er tilbakemeldingene fra tannlegene at det at tannpleierne[26] er førstelinje og dermed tar seg av undersøkelsene når pasienter innkalles til rutineundersøkelser (med mindre tannlegen selv ønsker å følge enkelte pasienter med særlige utfordringer), alt i alt fungerer bra, er effektivt, og oppleves som faglig forsvarlig. Dette gjelder også i forhold til at det da er tannpleierne som tar avgjørelsen når det gjelder innkallingshyppighet (såkalt «recall-intervall» på enten 12 eller 24 måneder) for barn og unge i A-gruppen. I tvilstilfeller er det på alle klinikkene også slik at tannpleieren spør tannlegen om hjelp til å vurdere hvordan pasienten bør følges opp videre, og en klinikk har også

[24] Se https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/god-klinisk-praksis-i-tannhelsetjenesten

[25] Se http://www.vaf.no/aktuelt/ikke-behov-for-fylkespolitisk-sak-om-betalende-pasienter-i-fylkeskommunens-tannklinikker/. I fylkesordførerens svar vises det blant annet til at:

- Det ved flere anledninger er bekreftet at VAF også ønsker voksne, ordinært betalende personer som kunder;
- VAF følger det regelverk (adskilte regnskap etc.) som er fastsatt for å dokumentere at kryssubsidiering ikke skjer mellom den pliktige delen av tannhelsetjenesten og den delen som er i samme marked som private aktører;
- VAF er ikke spesielt aktive i markedsføringen av dette tilbudet i sentrale strøk, men bidrar til at ordinært betalende kunder kan få behandling i klinikker på mindre steder der kapasiteten tillater det;
- De til enhver tid tilgjengelige budsjettmidler prioriteres først til de brukergrupper VAF er pliktig til å yte tannhelsetjeneste til. Dette skjer i henhold til vedtatt handlingsprogram.

Det er også slik at lovverket legger opp til at den offentlige tannhelsetjenesten både kan, og i noen tilfeller skal, gi tilbud til voksne betalende pasienter. I tillegg er det å behandle voksne betalende pasienter viktig for at tannlegene skal holde seg faglig oppdatert på alle typer behandling. Videre er det slik at Vest-Agder fylkeskommune behandler forholdsmessig få voksne betalende pasienter. Med dette utgangspunktet konkluderte fylkesordføreren med at det ikke er behov for fylkespolitisk sak om betalende pasienter i fylkeskommunens tannklinikker.

[26] Fra 2003 ble tannpleierutdanningen i Norge en treårig bachelor-utdanning på høyskolenivå. Hovedinnretningen på utdanningen er helsefremmende arbeid og forebygging av sykdom i munn og tenner. Utdanningen gir også kompetanse innen klinisk odontologisk arbeid.

interne såkalte «kalibreringsmøter» hvor blant annet vanskelige saker drøftes. En tannlege peker samtidig på at det å gjennomføre undersøkelser i forbindelse med rutinemessig innkalling av pasienter, var et avbrekk fra det noe mer fysisk krevende tannlegearbeidet hvor oppståtte tannproblemer behandles, og man frykter at den fysiske belastningen med dagens LEON-organisering over tid kan bli større for den enkelte tannlege og dermed innebære økt fysisk slitasje i jobben[27]. Flere tannleger er imidlertid fornøyd med at tannpleierne i utgangspunktet tar undersøkelser og rens av tenner, og sier at de foretrekker å jobbe med det de er spesialister på, nemlig behandling av tenner, selv om dette har som konsekvens at man ser mindre til de friske pasientene. Når det gjelder LEON-prinsippet, så tar revisjonen med et innspill om at tannpleierne ikke bør settes til å gjøre ting de ikke har kompetanse til eller ikke er ment å gjøre. Et eksempel kan være tannlegeerklæringer, som, for å være gyldige i møte med NAV eller forsikringsselskap, visstnok nettopp må være fylt ut av en tannlege.

Når det gjelder konsekvenser av LEON-prinsippet, så spilles det inn at pasientene nå, i tråd med det som oppfattes som føringer fra fylkestannhelsesjefen, kalles inn til og er registrert på tannpleierne, som ved behov henviser videre til tannlegene med utgangspunkt i hvilken tannlege som til enhver tid er ledig. Konsekvensen av dette er at tannlegene ikke lenger har «faste» / «egne» pasienter som er registrert på dem og som de har ansvaret for å behandle og følge opp over tid. Det vises til at man i kjølvannet av denne endringen har fått innspill / klager om at pasientene ønsker å forholde seg til én tannlege, og revisjonen har fått innspill på at denne nye måten å organisere arbeidet på oppleves som lite hensiktsmessig særlig i de tilfellene hvor man har brukt tid på å bygge opp en relasjon med barn som er engstelige for å gå til tannlegen[28]. Videre vises det til at det er motiverende å møte pasienter igjen og se at arbeidet som man selv tidligere har gjort har vært av høy kvalitet, samtidig som det er lærerikt å se hva man eventuelt kunne gjort bedre. Denne mekanismen forsvinner når man ikke har «faste» pasienter, og det er også slik at man kanskje følte et særlig ansvar for «egne» pasienter, men med flere tusen pasienter som alle tannlegene skal ha et felles ansvar for, blir dette vanskeligere. Samtidig synes et flertall av tannlegene å oppleve ordningen hvor tannlegene ikke lenger har faste pasienter som relativt uproblematisk, og enkelte fremhever nettopp det at «alle pasientene er alles pasienter» som et viktig prinsipp for klinikkens arbeid.

Tannhelsetjenesten i Vest-Agder legger, som vi har sett, stor vekt på å i størst mulig grad tilpasse innsatsen i forhold til behovene til den enkelte pasient, herunder å ikke overbehandle friske barn og unge i A-gruppen. Denne problematikken er relativt komplisert, og revisjonen viser til følgende kommentarer fra klinikkene:

- *INNKALLINGSHYPPIGHET*: Når det gjelder innkallingshyppighet (såkalt «recall-intervall») for friske barn og unge i A-gruppen, så oppfattes 24 måneder som både faglig forsvarlig og hensiktsmessig på klinikkene i lys av ideen om at man skal søke å minimere ressursbruken på friske pasienter. Det påpekes samtidig at man

[27] Samtidig er man klar over at denne arbeidsfordelingen, hvor tannpleieren gjennomfører undersøkelser og tannlegen behandler oppståtte skader, i økende grad er normen i den norske tannhelsesektoren. Forskjellen mellom offentlig og privat sektor vil imidlertid være at tannlegene i privat sektor møter flere friske voksne pasienter.

[28] Det synes imidlertid som om tannlegen har noe spillerom her også innenfor dagens system til å sørge for at disse pasientene kalles inn til tannlegen de kjenner fra før.

etter alt å dømme nå har nådd en grense når det gjelder å tøye innkallingsintervallet for friske barn og unge. Man kan eksempelvis vanskelig tenke seg et innkallingsintervall på 3 eller 4 år på for A-gruppen, da det ville være å forvente at dette fikk negative konsekvenser for gruppens tannhelse målt ved indikatorene som ble gjennomgått i avsnitt 3.1.1 over.

- *ANDEL PÅ 24 MÅNEDER*: Videre er oppfatningen på enkelte klinikker at Fylkestannhelsesjefen har gitt føringer om at man skal søke å ha en andel på 90 pst. av populasjonen i A-gruppen på 24 måneders innkallingsintervall / recall, og 10 pst. på 12 måneders innkallingsintervall / («recall»). Man er på flere klinikker enig i at man nok tidligere hadde for mange pasienter på 12 måneders recall, uten at dette var tannhelsefaglig godt begrunnet, men noen opplever likevel at man med den nye ordningen tar en kalkulert risiko og at det i så måte fremover blir viktig å følge tannhelseresultatene samt (det akutte) behandlingsbehovet til A-gruppen tett for å se om ovennevnte tiltak har som konsekvens at gruppens tannhelse svekkes. En tannlege peker samtidig på at konsekvensene av hull i melketenner ikke er så alvorlige, og at den det gjelder i så tilfelle vil komme inn akutt og få den hjelpen de trenger på tannklinikken.
- *KRITERIER*: Noen opplever det også som problematisk at kriteriene for å bli satt på 12 måneders recall i A-gruppen nå kun synes være knyttet opp mot karies. Tidligere var det også slik at forhold som ikke var direkte knyttet opp mot kariesutvikling, men som indirekte likevel kunne medføre økt risiko for karies (eksempler her er diabetes eller annen langvarig eller kronisk sykdom), kunne være et kriterium, men i intervjuer på klinikkene er oppfatningen at det ikke lenger er slik. Noen mener imidlertid at dette ikke er et problem, da det ikke er noen grunn til å kalle inn en diabetiker hyppigere hvis tannhygienen er god og hvis det ikke er noen hull som er i ferd med å utvikle seg (hvis det ikke skjer noe «aktivt» når det gjelder kariesutviklingen). En tannlege presiserer at når alt kommer til alt må man legge til grunn en totalvurdering, hvor man ser på munnhygiene, evne til å passe på egne tenner, nåsituasjon (begynnende hull, belegg etc.) i kombinasjon med generell helse ellers, og at med dette som utgangspunkt, ligger forholdene fortsatt til rette for individuelle og tannhelsefaglige gode risikovurderinger av pasientene i A-gruppen. Revisjonen bemerker her at hvis man tar utgangspunkt i klassifiseringen av forskjellige typer forebygging i avsnitt 2.2.2, så synes det som om tannhelsetjenesten i Vest-Agder nå legger til grunn en *indikativ* (intervensjonene rettet mot personer som viser tegn til å utvikle en sykdom / lidelse) snarere enn en *selektiv* (tiltak som rettes mot risikogrupper i befolkningen) tilnærming når det gjelder hvilke pasienter i A-gruppen som skal settes opp på 12 måneders innkallingsintervall.
- *RECALL VS. TIMEBOK*: Det er samtidig viktig å understreke at oppfølgingen av den enkelte pasient i A-gruppen, i kjølvannet av individuelle vurderinger av hver enkelt pasients behov, handler om mer enn om hvorvidt innkallingsintervallet mellom fulle undersøkelser skal være på 24 eller 12 måneder. I tillegg til fulle undersøkelser, kan nemlig tannpleieren i innkallingsintervallet kalle inn pasienten til en eller flere mer spesifikke og avgrensete kontroller (traume-, karies-, syre-, bitt-, frembrudd- eller hygienekontroller, ekstra rens etc.) eksempelvis etter 1 uke, 2 uker, 1 måned, 3 måneder, 6 måneder etc., alt etter hvilke utfordringer den enkelte pasienten står overfor. Disse kontrollene, som åpenbart har en forebyggende funksjon, registreres i «timeboken» / kalenderen til den enkelte tannpleier snarere enn i det automatiske recallsystemet. Det er dermed slik at pasienter i A-gruppen kan være oppført

i timeboken for mindre kontroller, selv om intervallet for «recall» er satt til 24 måneder.

Når det gjelder LEAN, så har noen klinikker jobbet lengre med problematikken og således kommet lengre enn andre, men hovedinntrykket til revisjonen er at innstillingen til LEAN på klinikkene, etter en til dels tung oppstart, nå er relativt positiv. Man synes å nærme seg eller ha nå nådd et punkt hvor man har akseptert at man må forholde seg til LEAN og hvor ting så smått begynner å fungere, selv om flere i begynnelsen opplevde dette som noe som man fikk beskjed om av ledelsen uten å ha bedt om det, som noe som ville ha som konsekvens at arbeidsdagen ble mere oppkavet og stressende. Dette skapte ifølge en klinikkleder mye frustrasjon og utrygghet, noe som igjen genererte negativitet og svekket arbeidsmiljøet. Revisjonens inntrykk er imidlertid at klinikklederne etter hvert har fått en bedre forståelse for LEAN-tankegangen, og i tillegg har man forstått at det er viktig å ta styringen selv og at LEAN må tilpasses den enkelte klinikk, slik at man har følelsen av å være i førersetet snarere enn av å få noe man ikke forstår tredd nedover hodet utenfra. Man opplever etter hvert på klinikkene at man i større grad klarer å «snu pyramiden» og ta tak i problemene som den enkelte sekretær og behandler faktisk står oppe i i hverdagen. Da er det ikke lenger slik at løsningene kommer ovenfra og utenfra, men snarere slik at det er den eller de som står oppe i problemet, som engasjeres for å løse det. På klinikkene ser man nå i større grad at en slik måte å jobbe på kan bidra til at prosessene blir bedre, at tidstyvene blir færre og at den enkelte i det hele tatt får tilstrekkelig ro og har tilstrekkelig orden til å få gjort det man er satt til å gjøre. Dette kan eksempelvis gjelde rutiner for å holde orden på utstyr, for innkallinger eller ansvaret for IT på klinikken. En tannhelsesekretær sier at man med utgangspunkt i LEAN har blitt mer bevisst på hele tiden å være opptatt av kontinuerlig forbedring, av hva man kan bli bedre på med utgangspunkt i ord som «sortere, systematisere, standardisere, sikre», og at man prøver å være bevisst på å fjerne unødvendig utstyr, ha ting innenfor rekkevidde, rydde vekk ting som ikke brukes, merke ting for hvert kontor, holde ting rent, ryddig og oversiktlig etc. Flere har utviklet rutiner hvor utstyr som brukes i behandling er organisert på tralle som man kan trekke inn på kontoret slik at man slipper å gå inn og ut av kontoret, og man har også laget rutiner for påfyll av utsyr på disse trallene. Av andre relativt enkle tiltak ble det nevnt at det på en klinikk legges opp til at den som er ledig henter inn pasienten, og at det således ikke er nødvendig at dette kun er tannhelsesekretærens oppgave.

Det viktigste interne forumet for LEAN-arbeidet er de såkalte «tavlemøtene», hvor alle de ansatte samles og har mulighet til å komme med innspill når det gjelder forhold av praktisk karakter som ikke fungerer optimalt på klinikken (her er slagordet «problemer er gull!»). Innspillene kommer i form av gule lapper som fortløpende klistres opp på tavlen i løpet av uken, og i tavlemøtet blir så innspillene diskutert og forsøkt løst i plenum. Det påpekes videre at det er viktig at alle de ansatte er opptatt av og forstår viktigheten av å bidra til kontinuerlig forbedring på klinikken. Alt i alt synes klinikklederne å oppleve at LEAN-arbeidet nå i større grad er preget av positivitet, eierskap og engasjement, idet man nå ser at man kan skape mye bra med utgangspunkt i denne måten å tenke og arbeide på.

Tannlegene, tannpleierne og tannhelsesekretærene opplevede i begynnelsen endringene i kjølvannet av tannhelsetjenestens satsing på LEAN som utfordrende, blant

annet fordi LEAN-arbeidet ble oppfattet som en overflatisk og standardiserende metode for å øke tempoet på arbeidsplassen og få alle til å jobbe raskere og bruke mindre tid i møtet med pasientene. Etter hvert som det har blitt klarere at LEAN faktisk synes å kunne bidra til å løse problemer, forenkle og systematisere prosesser og fordele ansvar på arbeidsplassen slik at den enkeltes hverdag faktisk blir lettere, synes motstanden å ha blitt mindre samtidig som interessen har blitt større. Det pekes på at det er viktig å forankre et slikt arbeid på arbeidsplassen og at alle må med for at et slikt arbeid skal lykkes. Det synes nå å gå mye bedre, selv om enkelte innspill indikerer at prosessen for å komme dit man er i dag kunne vært bedre.

Når det gjelder det å etablere normer for tidsbruk på forskjellige tannhelsefaglige undersøkelser og behandlinger, så må det avslutningsvis nevnes at dette oppleves som problematisk av noen: man ser at det nok var behov for innstramninger i forhold til hvordan noen jobbet for 10 år siden, men samtidig pekes det på at man aldri må glemme at «det er mennesker og ikke bildeler» den offentlige tannhelsetjenesten arbeider med. Flere peker også på at man ikke må glemme kvaliteten på arbeidet selv om det har vært stort fokus på effektivitet den seneste tiden. I et innspill pekes det konkret på at man savner fokus på den tannhelsefaglige kvaliteten i arbeidet, på om jobben man gjør med hver enkelt pasient er god. Det vises til at dette er viktig gitt at en stor del av tannlegens tid går med til vedlikehold av tidligere behandlinger. Fokus på tall og kvantitative mål på arbeidet som gjøres i den offentlige tannhelsetjenesten oppfattes i og for seg som bra, men man må samtidig ikke glemme det som ikke fanges opp av tallene. Det pekes i et innspill på at man opplever at man per dags dato ikke har noe kvalitetssystem å forholde seg til, og at det daglige arbeidet i stedet preges av mange forskjellige muntlige beskjeder fra ledelsen i tannhelsetjenesten om hvordan ting skal gjøres, beskjeder som så synes å bli tolket forskjellig på de forskjellige klinikkene.

Når det gjelder tannpleierne, så spilles det inn at de opplever at de kan jobbe mer effektivt når de har mulighet til å jobbe sammen med en tannhelsesekretær, eksempelvis når man skal ta røntgenbilder eller legge såkalt fissurforsegling. Det er kanskje ikke nødvendig med tannhelsesekretær hver dag, og det er også forståelse for at mangel på tannhelsesekretærer kan gjøre det vanskelig å organisere arbeidet slik at tannpleieren jobber sammen med en sekretær. Det spilles likevel inn fra tannpleiernes side at det kunne vært nyttig å sette opp noen faste tidspunkter, eksempelvis 1-3 ganger i uken, hvor tannpleierne jobber sammen med tannhelsesekretær. På flere klinikker er det for øvrig slik at tannhelsesekretærene automatisk går til tannpleieren hvis tannlegen ikke trenger hjelp likevel, eksempelvis hvis en pasient ikke møter eller tannlegen er syk.

Når det gjelder kursvirksomheten i tannhelsetjenesten, så synes opplevelsen på klinikkene å være at fokuset på kursvirksomhet og kompetanseutvikling i tannhelsetjenesten i Vest-Agder har økt de seneste årene. Et innspill peker samtidig på at kursene som tilbys i dag i større grad kunne vært rettet inn mot de forskjellige yrkesgruppenes behov og funksjoner. Avslutningsvis nevner revisjonen at det er krevende for klinikkene når de får sykemeldinger fra ansatte, da dette øker presset på de gjenværende, gir etterslep og dermed forstyrrer hele systemet.

3.3 P3: Forebygging og folkehelse

Følgende avsnitt i Helsedirektoratets veileder *God klinisk praksis i tannhelsetjenesten - en veileder i bruk av faglig skjønn ved nødvendig tannbehandling* (IS-1589) er en god innledning til problematikken knyttet opp mot forebygging og folkehelse:

> *Alle som var friske da de ble født, ble også født med god tannhelse. I barnets første leveår er foreldrenes valg på barnets vegne avgjørende for om barnets gode tannhelse bevares eller ødelegges. Senere er det våre egne valg som ivaretar eller skader den gode tannhelsen vi ble født med. Tannhelsen vedlikeholdes eller ødelegges der vi lever våre liv, i barnehagen, i skolen, i arbeidslivet, i sport og andre fritidsaktiviteter. Særlige utfordringer oppstår ved langvarig eller kronisk sykdom. Dårlig økonomi er i seg selv ingen trussel mot tannhelsen, men vi ser ofte at det medfører en livsstil som kan bidra til at tannhelsen forringes samtidig som regelmessig tannhelsekontroll eller nødvendige reparasjoner ikke blir prioritert. Det er sosiale forskjeller i tannhelse som i generell helse. Å utjevne disse forskjellene er velferdssamfunnets store utfordring. Den store forbedringen i tannhelsen til den norske befolkningen viser at forebygging nytter, og at det er mulig å bevare en god tannhelse. Det som gjenstår, er å få organisert samfunnet og hverdagslivet slik at de valgene som er helsemessig sunne, også blir foretrukket. (s. 17)*
>
> *Tannhelseutviklingen i Norge viser at forebygging nytter. Det er fortsatt et potensial for enda bedre tannhelse og helse i befolkningen. Tannhelsetjenesten kan med sin lange erfaring og sine gode resultater fra forbyggende arbeid være en viktig aktør i partnerskap for folkehelse lokalt i kommuner og fylkeskommuner. Samhandling på tvers av forvaltningsnivåer er i så måte meget viktig. (s. 18)*

3.3.1 Generelt om status for arbeidet med folkehelse og forebygging

Folkehelserådgiveren organiserer hvert år til sammen to hele dager hvor tannpleierne, som er førstelinje og som utfører en betydelig del av det helsefremmende arbeidet på tannklinikkene, møtes. Klinikklederne deltar på en av dagene, noe som oppfattes å være viktig for å forankre folkehelsearbeidet i klinikkledelsen. Folkehelserådgiveren oppfordrer videre alle klinikkene til å lage en folkehelseplan som bør oppdateres hvert år, hvor det blant annet bør være nedfelt hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det og når det skal gjøres. Vi merker oss samtidig at det i intervjuet fremkommer at folkehelserådgiveren i tannhelsetjenesten i Vest-Agder ikke er med i ledergruppen i tannhelsetjenesten i Vest-Agder (i kraft av å være folkehelserådgiver). En slik tilknytning oppfattes imidlertid av folkehelserådgiveren både som nødvendig og hensiktsmessig, for det første for at folkehelsearbeidet skal ha en solid forankring i organisasjonen, og for det andre for at folkehelserådgiveren skal ha noen å diskutere folkehelseproblematikken med.

I kjølvannet av et forvaltningsrevisjonsprosjekt av tannhelsetjenesten i Vest-Agder gjennomført av Vest-Agder Fylkesrevisjon[29] i 2006, hvor det blant annet fremkom at forbedringspotensialet var betydelig når det gjaldt å gi et regelmessig og oppsøkende tilbud til de prioriterte gruppene B (psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon), C1 (eldre, langtidssyke og uføre i institusjon) og spesielt C2 (eldre, langtidssyke og uføre i hjemmesykepleie), ble det satt i gang et prosjekt hvor man innførte såkalte

[29] Vest-Agder Fylkesrevisjon er i dag en del av Agder kommunerevisjon IKS.

«munnstellkort»[30] for beboerne på Vennesla omsorgssenter (C1-gruppen). Dette tiltaket ble vurdert å være vellykket, og det ble derfor bestemt at munnstellkort skulle innføres på alle sykehjemmene i fylket, samtidig som man fikk kontaktpersoner på hvert sykehjem som fikk opplæring av tannhelsetjenesten og som så fikk ansvaret for nytilsattes og vikarers opplæring innenfor tannhelse. Man har senere også innført munnstellkort for de i gruppe B som bor på institusjon eller i kommunale boliger. Som en engangsinvestering, for at sykehjemmene skulle få anledning til å lage egne innkjøpsrutiner, kjøpte Vest-Agder Fylkeskommune i 2007 også inn utstyr til vedlikehold av tennene til alle sykehjemmene i Vest-Agder.

Fra 2018 blir alle journaler registrert elektronisk når tannpleierne undersøker pasientene / beboerne i forbindelse med sine besøk ute på omsorgssentrene (C1-gruppen). Undersøkelsen består blant annet i en såkalt «speiltest», som sier noe om graden av munntørrhet, samt en «belegg- og slimhinnetest» som leder ut i en såkalt BSI-indeks. Dette oppfattes å være et svært viktig og nyttig tiltak som bidrar til at oversikten over tannhelsetilstanden i fylket blir bedre, som øker tannhelsetjenestens mulighet til å gi raske og presise tilbakemeldinger til sykehjemmene om jobben de gjør på tannhelseområdet, og som ikke minst vil kunne gi et bilde av utviklingen over tid. Slik bidrar BSI-indeksen til å synliggjøre ansvaret sykehjemmene har for tannhelsen til beboerne.

Videre ble det for gruppene B, C1 og C2 utarbeidet samarbeidsavtaler med alle kommunene i 2007, underskrevet av fylkestannhelsesjefen og rådmannen i den enkelte kommune. Blant annet er det tannhelsetjenestens ansvar både å innkalle til møter og å skrive referat, og det er klinikkleders ansvar å sørge for at alle avtalene blir gjennomført. Når det gjelder gruppe C2, så skal tannhelsetjenesten ifølge samarbeidsavtalen ta kontakt med den kommunale hjemmesykepleien hvis man etter en konsultasjon oppfatter at pasienten trenger hjelp til tannstellet, men for denne gruppen har man på nåværende tidspunkt imidlertid ikke klart å innarbeide systemet med munnstellkort eller belegg- og slimhinnetesten med tilhørende BSI-indeks. Kommunens pleie- og omsorgstjeneste skal på sin side informere alle brukere i målgruppene om tannhelsetjenestens tilbud og innhente informert samtykke hos dem som ønsker undersøkelse og eventuelt nødvendig tannbehandling. Det skal ifølge avtalen gis repeterende tilbud av den kommunale hjemmesykepleien til alle brukere av hjemmesykepleien / psykiatrisk hjemmesykepleie minimum 1 gang i løpet av en 12 måneders periode, og tannklinikken skal oppdateres fire ganger årlig om nye brukere samt om dem som tjenesten opphører for.

Når det gjelder annet tverrsektorielt samarbeid, så har tannhelsetjenesten for det første samarbeidsavtaler med helsestasjonene. Tannhelsetjenesten skal her bidra til

[30] Munnstellkortene som ble tatt i bruk i Vest-Agder ble utarbeidet i 2002 i samarbeid med fagseksjon for Gerodontologi ved Universitetet i Bergen. Det finnes seks forskjellige munnstellkort som er tilpasset pasienter med ulike behov. De er laminert i plast og kan brukes om igjen, slik at innkjøp av kortene blir en engangsinvestering. Pasientens navn skrives på med spritusj, og kan fjernes med sprit hvis kortet brukes om igjen. Kortene er ment å være et effektivt hjelpemiddel for alle som assisterer pasienter med munnstell. På kortene er der et åpent felt for kommentarer, som fylles ut av tannpleier. Her kan eventuelle spesielle prosedyrer og behandling for den enkelte pasient føres på. Det er også utarbeidet veiledningshefte for tannstell av beboere på sykehjem og av brukere av hjemmesykepleie.
I Vest-Agder oppdateres munnstellkortene hvert år ved årlig undersøkelse. Munnstellkort som ser godt brukt ut erstattes de med nye munnstellkort, og dette blir dekket av tannhelsetjenesten, som også bidrar ved utfylling av nye munnstellkort til nye brukere.

opplæring, slik at helsestasjonspersonellet har et godt utgangspunkt for å gi småbarnas foresatte tilstrekkelig informasjon om fluorbruk, kosthold og hygiene samt for å plukke ut risikobarn og henvise dem til tannklinikk. Partene skal ifølge avtalen ha samarbeidsmøter en til to ganger i året hvor man blant annet går gjennom statistikk over hvilke forhold helsestasjonene har rapportert til tannhelsetjenesten. Man har videre utarbeidet et henvisningsskjema for tilfeller der helsestasjonene oppdager at barnets tannhelse indikerer at barnet kan ha behov for oppfølging fra tannhelsetjenesten. Dette er særlig viktig og aktuelt i forhold til barn under 3 år, da det først er når de er 3 år at de blir innkalt til tannhelsetjenesten.

Tannhelsetjenesten har også samarbeidsavtaler med barnevernstjenesten. Avtalen innebærer at det skal avholdes et årlig samarbeidsmøte, og det er utviklet retningslinjer for hvordan tannhelsetjenesten skal reagere i forskjellige situasjoner, eksempelvis dersom barnet ikke møter til timen som det er innkalt til samt ved mer alvorlige mistanker i retning av at barnet er utsatt for omsorgssvikt eller overgrep. Disse retningslinjene ble oppdatert i 2017, og innebærer blant annet at tannhelsetjenesten ved manglende fremmøte umiddelbart skal ta kontakt med foresatte og tydelig oppfordre til å møte opp til time hos tannlegen med barnet det gjelder. Det er også utarbeidet en mal for skriftlig varsel til foresatte, hvor det blant annet understrekes at

> *Tannhelsepersonell er lovpålagt å melde bekymring til Barneverntjenesten dersom barn og unge ikke møter opp til time over tid. Dette av hensyn til infeksjonsfare, tann-/ bittutvikling og pasientens ve og vel.*

Tannhelsetjenesten i Vest-Agder har også tannlege knyttet opp mot Barnehuset[31] i Kristiansand. I tillegg til de ovennevnte faste folkehelseoppgavene, kan tannhelsetjenesten i Vest-Agder påta seg oppdrag etter forespørsel fra andre aktører / samarbeidspartnere som for eksempel kommunenes / fylkets eldreråd, kreftforeningen, diabetesforeninger, barnehager og asylmottak (det viser seg å være særlig viktig å understreke at det norske kranvannet kan drikkes). Tannhelsetjenesten i Vest-Agder informerer også på mottaksskolen, på voksenopplæringen, samt i flyktningbarnehagen i Kristiansand. Temaene som dekkes er blant annet det offentlige tannhelsetilbudet, tannpuss, kosthold og vann som tørstedrikk.

Hva angår andre initiativ på folkehelseområdet, så har tannhelsetjenesten i Vest-Agder, ved folkehelserådgiver, vært ansvarlige for prosjektet «Happy Teeth», hvor man på nettsiden www.happyteeth.no/ har lagt ut to informasjonsfilmer, en om den offentlige tannhelsetjenesten i Norge og en om hvordan man tar vare på tannhelsen til små barn. Det legges også vekt på at det er trygt å drikke vannet i Norge. Filmene fra 2010 er oversatt til 23 språk, noe som gjør at den er tilgjengelig også for de fleste av dem som ikke har tilstrekkelig språkferdigheter til å forstå filmens innhold på norsk. For tiden holder Tannhelsetjenesten i Vest-Agder på med det praksisnære forskningsprosjektet *Ungdom og syreskadde tenner – et forebyggende tannhelseprosjekt i Vest-Agder*, hvor målet er å undersøke i hvilken grad systematisk bruk av informasjon om tannhelse rettet mot elever på videregående skole, har effekt i form av å få stoppet opp utviklingen av erosjoner i ungdommenes tenner. Tannhelsetjenesten skal også sette inn særlige tiltak i form av undervisning mot elever i 2. og 8. klasse på de skol-

[31] Barnehuset er et tverrfaglig kompetansehus som hjelper barn, ungdom og utviklingshemmede voksne hvor det er mistanke om eller som har vært utsatt for vold, overgrep eller som har vært vitne til vold i familien.

ene i Vest-Agder som ligger dårligere an enn gjennomsnittet når det gjelder tannhelseresultater.

40 pst. av de ansatte i den kommunale omsorgstjenesten er hjelpepleiere, omsorgsarbeidere og helsefagarbeidere[32]. Videregående skole med helsefagarbeiderutdanning er derfor en viktig aktør i utdanning av medarbeidere til den kommunale omsorgssektoren. Når det gjelder de som utdanner seg som helsefagarbeidere på de videregående skolene i Vest-Agder, så er tannhelsetjenesten inne en dag hvert annet år, og da driver man opplæring for begge trinnene (Vg1 og Vg2) på helsefagarbeiderutdanningen samtidig. I løpet av en dag vektlegges både teori om tannhelse og praksis om hvordan man gjennomfører tannstell på andre. Det er her viktig at elevene selv erfarer hvordan det oppleves når andre utfører tannstell på egne tenner. Tannhelsetjenesten i Vest-Agder har imidlertid ikke noe samarbeid med sykepleierutdanningen på UiA, og tannhelsetjenesten i Vest-Agder bidrar således ikke til å utvikle tannhelsekompetansen til de som utdannes til sykepleiere[33].

Oppsummert så er folkehelserådgiverens utgangspunkt at folkehelse handler om å forebygge sykdom, skade og annen lidelse. Folkehelserådgiveren understreker at det her er viktig å jobbe på tvers av sektorene, samt at folkehelsearbeidet må ha en tung forankring i ledelsen dersom det skal lykkes. Et suksesskriterium for folkehelsearbeidet, det helsefremmende og det forebyggende arbeidet, er ifølge folkehelserådgiveren å jobbe systematisk og intensivt over tid, og å repetere hovedpoengene med jevne mellomrom. En utfordring her er at folkehelserådgiverne i Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud tidligere hadde møter flere ganger i året hvor man delte erfaringer og diskuterte utfordringene man stod overfor samt mulige tiltak for å møte disse. Disse møtene har imidlertid nå opphørt. De seneste årene har det ifølge folkehelserådgiveren også vært færre initiativer på folkehelseområdet initiert av tannhelsetjenesten i Vest-Agder selv. Det er videre overraskende at det de seneste årene har foregått et arbeid i Vest-Agder fylkeskommune med å utvikle en folkehelsestrategi og en folkehelseplan, uten at folkehelserådgiver i tannhelsetjenesten i Vest-Agder har deltatt i eller har kjennskap til dette arbeidet[34]. Folkehelserådgiveren bemerker også at tannhelsetjenesten tidligere var med i fylkeskommunens «folkehelsegruppe», men etter at dette arbeidet ble organisert på en ny måte, har tannhelsetjenesten falt ut av dette arbeidet.

[32] Jf. rapporten *Tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester med rettigheter etter tannhelsetjenesteloven i region Sør. En beskrivelse av dagens praksis med fokus på samhandling mellom den fylkeskommunale tannhelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Senter for omsorgsforskning, Rapportserie 3/2017, s. 18.

[33] Hovedgrunnen til dette synes å være at UiA ikke ønsker et slikt samarbeid. Det er samtidig verdt å merke seg at det i rapporten *Tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester* (Senter for omsorgsforskning, rapportserie nr 3/2017, s. 47) pekes på at ved å bruke tannhelsepersonell i undervisningen kan foreleserne formidle sitt budskap på en måte som kanskje vekker større interesse og påvirker forståelse og holdninger i sterkere grad enn forelesere med sykepleierbakgrunn. Revisjonen har forespurt Institutt for helse- og sykepleievitenskap ved UiA om en kommentar når det gjelder manglende samarbeid med tannhelsetjenesten i Vest-Agder samt hva man gjør på sykepleierutdanningen ved UiA for å sikre at studentene utvikler den nødvendige kompetansen innenfor tannhelse, men UiA har ikke svart på henvendelsen.

[34] Det er imidlertid slik at tannhelse kommenteres på side 23-25 i dokumentet *Kunnskapsgrunnlag - Folkehelsestrategi for Agder 2018-2025*.

3.3.2 På tannklinikkene

Klinikkledere peker på at en stadig større andel av barn og unge er kariesfrie, og at det da er viktig å være bevisst på å bruke ressursene på en hensiktsmessig og effektiv måte. Det vises til at dette på den ene siden bør innebære en ressursbruk tilpasset pasientens tannhelse slik at man unngår å overbehandle friske pasienter, samt at tannlegene og tannpleierne, i tråd med LEON-tankegangen, gjør det de er gode på, jf. kapittel 3.2 over. Parallelt med dette pekes det på at man på den andre siden bør øke fokus på forebygging, det vil si at brukerne i møte med den offentlige tannhelsetjenesten skal settes i stand til å ta vare på egne tenner. Det forebyggende tannhelsearbeidet handler ifølge klinikkledere i så måte om god kunnskapsformidling og motivasjon, slik at den enkelte får råd og hjelp til å ta ansvar for sin egen tannhelse ut fra sine egne forutsetninger

Det *individrettete* forebyggende arbeidet handler om det som gjøres i møtet mellom pasient og tannpleier / tannlege. LEON-prinsippet innebærer som vi har sett at tannpleierne skal fungere som førstelinje i pasientens møte med den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder, noe som betyr at tannpleierne har en sentral rolle i det individrettete forebyggende arbeidet. Tannpleierne oppgir at i undersøkelsene som de forskjellige prioriterte gruppene kalles inn til gjennom recallsystemet, så vil man for det første kontrollere status når det gjelder hull og smerter i tennene med utgangspunkt i pasientens tilbakemelding, tannpleierens undersøkelse og eventuelle røntgenbilder. I tillegg vil tannpleieren være opptatt av slimhinnene i munnen, om tennene har mye belegg, om tannkjøttet er betent, om bittet er i orden, om det er behov for fissurforsegling[35] og om det er andre forandringer i munnen siden sist som påvirker tannhelsen. En viktig del av tannpleierjobben er også å rense tennene for tannstein etc. Tannpleieren spør ved behov også om hvor mange ganger pasienten pusser tennene hver dag, om han eller hun bruker tanntråd og fluorskylling. Anbefalinger når det gjelder tanntråd og bruk av fluor, samt eventuell instruksjon i pusseteknikk etc., vil være avhengig av hva den enkelte pasient har behov for. Tannpleierne oppgir videre at en viktig del av det individrettete forebyggende arbeidet handler om å danne seg et bilde av kostholdsvanene til pasienten og ikke minst hva de drikker når de er tørste (vann versus søte / sure drikker som skader tennene). Tannpleiere med lang erfaring bruker kompetansen de har utviklet til å tilpasse det de sier til pasienten opp mot utfordringene pasientene har med egen tannhelse, idet en erfaren tannpleier peker på at «effekten av å si for mye til pasientene kan være at alt preller av». Oppsummert oppgis nøkkelord for tannpleierne i det individrettete arbeidet å være «informasjon», «instruksjon» og «motivasjon». Avslutningsvis konkluderer tannpleieren når det gjelder den videre oppfølgingen, som kan være alt fra en ny innkalling (recall) om 24 mån-

[35] Spørsmålet her er om groper er dype ved tyggeflatene, noe som øker risiko for karies. Fissurforsegling tetter disse gropene. I Helsedirektoratets rapport *Kostnadsanalyse ved anbefaling om fissurforsegling av permanente molarer* fra 2016, vises det til at det kun er nyfrembrudte 6- og 12-årsmolarer som skal forsegles, og at disse kun kan forsegles det første året etter frembrudd. Det pekes videre på at forskning har vist at treffsikkerheten ved å identifisere personer med høy kariesrisiko er lav, sammenlignet med det å identifisere personer med lav kariesrisiko. Rapporten anbefaler derfor å plukke ut de med lav risiko og som ikke bør få fisurforsegling. De øvrige bør få forsegling. Det understrekes også at i klinikken identifiseres barn med lav kariesrisiko ved klinisk skjønn på basis av veiledende kriterier: i) Ingen helseutfordringer / habiliteringsbehov eller medikamentbruk som øker kariesrisiko; ii) Ingen (lite) karieserfaring (manifest karies); iii) Initialkaries er behandlet og under kontroll; iv) Tannpuss to ganger daglig med fluortannkrem; v) Godt kosthold uten hyppig inntak av sukkerholdig mat/drikke; vi) Andre forhold som kan ha betydning. Revisjonen bemerker her at med dette utgangspunktet ville det å gi alle pasienter i A-gruppen fissurforseglinger være å overbehandle denne gruppen.

eder for friske barn og unge (A-gruppen) til 12 måneder ved kariesaktivitet, til en eller flere forebyggende kontroller (eksempelvis traume-, karies-, syre-, bitt-, frembrudd- eller hygienekontroller, ekstra rens etc.) med kortere tidsintervaller uavhengig av recallintervall, til henvisning til en tannlege på klinikken eller til kjeveortoped. I tvilstilfeller diskuterer tannpleieren med en tannlege før det konkluderes. Mange hull i tennene, tannkjøttbetennelse, dårlige rutiner for tannhygiene, mye belegg på tennene, dårlig kosthold samt lav motivasjon hos barnet / foresatte er eksempler på forhold som kan gi grunnlag for å kalle inn til hygienekontroll eksempelvis etter 1 eller 3 måneder (og gjentatte ganger ved behov). Tannpleierne oppgir at slik oppfølging ofte fører til økt motivasjon og økt fokus på oppfølging av egen tannhelse for pasienten det gjelder og / eller for pasientens foresatte. Det oppleves også som motiverende for tannpleierne å se at tannhelsen til pasienter bedrer seg merkbart i kjølvannet av tettere oppfølging i begrensete perioder.

Tannpleierne er videre helt sentrale i klinikkenes *utadrettete* forebyggende og helsefremmende arbeid, som gjennomføres med utgangspunkt i klinikkens folkehelseplan. Revisjonens besøk på tannklinikkene viser at det er eksempler på at tannklinikkene i perioder hvor man ikke har klart å fylle ledige tannpleierstillinger eller hvor tannpleiere har hatt permisjon, i liten grad har drevet utadrettet forebyggende arbeid mot sykehjem, skoler, barnehager og helsesøstre etc. Det synes samtidig som om det utadrettete forebyggende og helsefremmende arbeidet på klinikkene har tatt seg opp etter hvert som andelen ansatte med tannpleierutdanning i tannhelsetjenesten i Vest-Agder har økt.

Det er i utgangspunktet tannpleierne som skal besøke sykehjemmene (C1-gruppen) minst en gang i året. Vanligvis vil tannhelsesekretær også bli med ut på sykehjemmene, og noen ganger blir også en tannlege med. Det gjennomføres da en full undersøkelse av alle beboerne, hvor man i tillegg til å gjøre opp status når det gjelder tenner, undersøker slimhinnene, munntørrhet og belegg. Resultatene danner grunnlag for den allerede omtalte BSI-indeksen, som dokumenterer status når det gjelder arbeidet med tannhelse på den aktuelle institusjonen og dermed også når det gjelder hvor det ligger et potensial for forbedring. Undersøkelsene på sykehjemmet kan kombineres med samarbeidsmøte med sykehjemmet, hvor samarbeidsavtalen gjennomgås og BSI-indeks diskuteres, samt med undervisning for de ansatte dersom det er behov for det. Inntrykket blant flere tannpleiere er at mange ansatte på sykehjem synes det er greit å gå gjennom opplæringsmateriale til tannhelsetjenesten en gang i året, selv om de har vært igjennom dette før. Andre oppgir på den annen side at det er sykehjemmene selv som tar kontakt når de føler at det kunne passe med undervisning om tannhelse. Flere tannpleiere sier at de merker en klar forbedring på arbeidet med tannhelse på sykehjem etter å ha fulgt opp sykehjemmet over tid. Årsaken til forbedringen antas å være en kombinasjon av at kompetansen på sykehjemmet blir bedre og at sykehjemmet jevnlig blir «målt» på i hvilken grad sykehjemmet tar tannhelseproblematikken alvorlig. Det pekes også på at BSI-indeksen fremover kan være en motivasjonsfaktor for sykehjemmene, fordi de nå vil se en klarere sammenheng mellom egen målrettet innsats på den ene siden, og tannhelseresultatene på den aktuelle institusjonen på den andre siden. En tannpleier peker på at erfaringen fra andre fylker er at det synes som om man får best resultater når tannhelsetjenesten er på sykehjemmene mer enn en gang i året, og at det er hensiktsmessig å prøve å gjennomføre ideen om å prioritere tid til de som trenger det mest også på sykehjem-

mene. Det betyr at det sannsynligvis ikke er hensiktsmessig å undersøke alle sykehjemspasientene hver gang man besøker sykehjemmet, men at man snarere bør dra ut på sykehjemmene flere ganger i året for å undersøke et utvalg av de pasientene som trenger det mest. Det påpekes også fra tannpleiernes side at flere årlige besøk på sykehjem ikke bare handler om å kontrollere tannhelsearbeidet som gjøres på sykehjemmene. Snarere er det slik at flere besøk kan føre til at tannpleierne blir bedre kjent med de ansatte på sykehjemmene, noe som kan legge forholdene til rette for tettere samarbeid og lavere terskel for å kontakte hverandre. Kort sagt, tannpleierne opplever at man får utrettet mer hvis sykehjemmet føler at man kommer for å hjelpe dem. Det legges til at når det er mye utskiftninger av personell på institusjonene, og / eller når institusjonen gjør en dårlig jobb på tannhelseområdet, noe en lav score på BSI-indeksen vil være en klar indikasjon på, så kan det være svært nyttig – og noen ganger helt nødvendig – med flere besøk per år på den aktuelle institusjonen.

Tannpleierne og klinikkledere har også møter med barneverntjenesten, helsesøstre samt samarbeidsmøter om gruppene C2 (eldre, langtidssyke og uføre med hjemmesykepleie), B (psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon) og ruspasienter, hvor samarbeidsavtalene skal gjennomgås og hvor man evaluerer i hvilken grad de er fulgt opp. Også disse møtene oppleves som veldig nyttige og viktige for samarbeidet med de kommunale etatene. Det handler blant annet om å få på plass rutiner for samarbeid og faste kontaktpersoner, men også om å bli kjent med hverandre slik at terskelen får å ta kontakt blir mindre. Videre legges det opp til at klinikkene v/tannpleier skal undervise i grunnskolen samt for de som utdanner seg til å bli helsefagarbeidere på videregående skole. Når det gjelder grunnskolen, så skal man i utgangspunktet undervise på 2. og 8. trinn på skoler hvor tannhelseresultatene ligger under gjennomsnittet. Noen klinikker peker imidlertid på at det vil være mest hensiktsmessig å undervise på de trinnene som ifølge de lokale statistikkene har dårligst tannhelse. Et problem på enkelte klinikker er samtidig at en slik statistikk av forskjellige grunner ikke er tilgjengelig. Flere tannpleiere mener at møtet med barna på skolene er viktig, og det oppleves som motiverende når barn som kommer til undersøkelse sier at de husker at tannpleieren underviste på skolen og at de har snakket om det hjemme. Når det gjelder barnehager, så er det å ha besøk fra tannhelsetjenesten ressurskrevende, også for barnehagen, og barnehagene har i liten grad vist interesse for tilbudet. Noen klinikker oppgir at de ber barnehagene gi beskjed hvis de ønsker å komme på besøk på klinikken.

Flere tannpleiere understreker at de mener at det utadrettete arbeidet er svært viktig. Man opplever at man ser konkrete resultater av dette arbeidet, og tilbakemeldingen fra tannpleierne er at den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder bør satse mer på denne typen arbeid, samtidig som hver enkelt klinikk hele tiden må være bevisst på å rette dette arbeidet inn mot de som trenger det mest. Også tannlegene er enig i at arbeidet med tannhelse i kommunene blir bedre jo tettere tannhelsetjenesten følger opp sykehjem (og andre enheter) og jo bedre det tverrsektorielle samarbeidet er. Per i dag synes det ifølge klinikkene som revisjonen besøkte særlig å være et betydelig potensial for å styrke det forebyggende arbeidet mot C2-gruppen (eldre, som i stadig større grad har egne tenner og stort behandlingsbehov, langtidssyke og uføre med hjemmesykepleie[36]). En klar indikasjon på at det er mye å hente på å arbeide bedre

[36] I VAFs *Økonomiplan 2017-2020* kan man lese at «pasienter i gruppe C2 er sammensatt og speiler hele den voksne befolkningen aldersmessig. Gruppen består av pasienter knyttet til hjemmesykepleie og psykiatri, og

med forebygging mot C2-gruppen, oppgis å være det store behandlingsbehovet til, samt antall timer tannhelsetjenesten faktisk bruker på, pasientene i denne gruppen. Det pekes på at det at «de kommer tilbake året etter fulle av karies» er en klar indikasjon på at noe ikke fungerer, på at mange C2-pasienter ikke klarer å sørge for egen tannhelse i tilstrekkelig grad. Det er i tillegg slik at C2 er en spesielt krevende gruppe å behandle hvor behovet for koordinering og kontakt med andre etater er stort (transport, hvilke medisiner går de på etc.). Den kommunale hjemmesykepleien har i utgangspunktet et ansvar for å hjelpe med å ta vare på tannhelsen til de som ikke klarer det selv, jf. den såkalte kvalitetsforskriften, men tannhelsetjenesten opplever at hjemmesykepleien ofte vegrer seg og viser til at de ikke har tid eller til at bruker ikke ønsker hjelp med tannstellet. Det pekes også på at da en av klinikkene i Kristiansand kalte inn sonene i hjemmesykepleien i sitt område til samarbeidsmøte i 2018, så møtte kun 20 pst. av de innkalte sonene. På en klinikk spilles det inn at for å forebygge infeksjon og smerte er det viktig at hjemmetjenestene er bevisst på at når en C2-pasient i) ikke vil spise, ii) ikke vil pusse tennene, og / eller iii) hvis de går ned i vekt, så er dette en indikasjon på problemer med tennene, og pasienten bør da uten forsinkelse møte tannhelsetjenesten.

Når det gjelder forebygging, så opplever tannlegene alt i alt at tannpleierne «gjør en glimrende jobb», og tilbakemeldingen er at særlig det utadrettete forebyggende og helsefremmende arbeidet har lidd i perioder hvor klinikkene har hatt ledige tannpleierstillinger eller tannpleierne har hatt permisjon. Når det gjelder møtet med den enkelte pasient, så er også tannlegene opptatt av å hjelpe pasientene som får behandling med å bli flinkere til å ivareta egen tannhelse, eksempelvis i forhold til tannpusseteknikk, tannpussfrekvens, kosthold, syreskader etc. En tannlege understreker at ved stor kariesaktivitet hos barn er det svært viktig at både tannpleier og tannlege tydelig formidler til foreldrene at barnets tannhelse er deres ansvar. Oppsummert, så synes oppfatningen på samtlige klinikker som revisjonen besøkte å være at folkehelsearbeid er en veldig fornuftig bruk av ressurser, at det er veldig viktig å hjelpe pasienter til å bli bedre til å ta vare på tennene sine, og at man ønsker å gjøre mer av dette arbeidet.

Hva angår utfordringer og forbedringspotensial, så er et innspill når det gjelder det individrettete forebyggende arbeidet mot barn og unge (A-gruppen) at en norm på 15 minutter vil være for lite på en undersøkelse av innkalte 6-åringer, da disse også skal ta røntgenbilder[37], noe som i seg selv fort tar 10 minutter. På en annen klinikk oppgis det imidlertid på den annen side at det er lagt opp til at en tannpleier i utgangspunktet bør ha 3 pasienter per time når røntgenbilder skal tas og man ikke har hjelp fra tannhelsesekretær, noe som gir 20 minutter per pasient. Denne måten å legge opp arbeidet på indikerer at oppfatningen av at det er lagt føringer i retning av at man kun skal bruke 15 minutter på undersøkelser av seksåringer som også skal ta røntgenbilder, ikke deles av alle. Vi legger til at et problem som har oppstått på en klinikk på grunn av stort etterslep som følge av sykemeldinger, er at 5-åringer, som ikke skal ta røntgenbilde, ikke blir kalt inn før de er 6 år, og da de ifølge klinikken altså skal ta røntgen-

antallet pasienter er økende. Tilbudet som tannhelsetjenesten er pålagt å gi dem, er både tids- og ressurskrevende» (s. 83).

[37] Tannhelsesjefen har i dialog med revisjonen pekt på at det ikke er utformet regler fra ledelsen om at alle 6 åringene skal ta røntgenbilder. Snarere skal røntgenbilder ifølge tannhelsesjefen tas på indikasjon. Revisjonen bemerker samtidig at spørsmålet om røntgenbilder for 6-åringer er obligatorisk eller ikke her er underordnet spørsmålet om kvantitative normer for tilfellene hvor det er behov for å ta røntgenbilder.

bilde. Systemet setter da i utgangspunktet kun av 15 minutter, og dette jobber klinikken fortløpende med å ordne opp i. Oppsummert er revisjonens inntrykk at man på klinikkene er enige i at det var et forbedringspotensial når det gjaldt effektivitet da det for noen år siden ble satt fokus på dette temaet i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Samtidig synes det fortsatt å være en viss uro blant enkelte for at man vil bli pålagt kvantitative normer for tidsbruk i møtet med pasientene som vil innebære at man ikke får tilstrekkelig tid til å undersøke og behandle pasientene på en tannhelsefaglig god og forsvarlig måte.

Noen stiller seg også spørrende til at sykdommer som diabetes og autisme, som oppfattes å medføre økt kariesrisiko, slik de har forstått det ikke i seg selv skal regnes som kriterium for å sette barn og unge i A-gruppen på 12 snarere enn 24 måneders innkallingsintervall. Beskjeden fra fylkestannhelsesjefen oppfattes snarere å være at det kun er påbegynte hull (karies) som er gyldig kriterium for å sette pasienter i A-gruppen opp på 12 måneders innkallingsintervall[38]. Man er imidlertid samtidig klar over at tannpleierne innenfor dagens system har mulighet for å sette opp nevnte pasienter i timeboken til kontroller med langt hyppigere frekvens enn 24 måneder og at det nok var nødvendig med innstramninger når det gjaldt hvordan innkallingspraksisen tidligere har vært.

Når det gjelder informasjonsflyten mellom tannhelsetjenesten og kommunene, er et problem som synes å gå igjen at tannhelsetjenesten ikke får beskjed når en person skrives ut av en tjeneste (eksempelvis psykiatri) og dermed mister retten til gratis offentlige tannhelsetjenester. Det betyr at flere som har mistet retten til gratis tannhelsetjenester fordi de ikke lenger tilhører en av de prioriterte gruppene, likevel fortsetter å motta gratis behandling hos tannhelsetjenesten i Vest-Agder.

Avslutningsvis bemerker vi at når det gjelder fokus på fag- og kompetanseutvikling, så ble dette vektlagt på alle klinikkene som revisjonen besøkte. Revisjonens inntrykk er likevel at noen klinikker hadde et tydeligere og mer langsiktig fokus og trykk på dette enn andre.

[38] Som vi allerede har sett i kapittel 3.2, så er det altså slik at hvis man tar utgangspunkt i klassifiseringen av forskjellige typer forebygging i avsnitt 2.2.2, så synes det som om tannhelsetjenesten i Vest-Agder nå legger til grunn en *indikativ* (intervensjonene rettet mot personer som viser tegn til å utvikle en sykdom / lidelse) snarere enn en *selektiv* (tiltak som rettes mot risikogrupper i befolkningen) tilnærming når det gjelder hvilke pasienter i A-gruppen som skal settes opp på 12 måneders innkallingsintervall.

4 Vurderinger

4.1 P1: Indikatorer for status tannhelse i Vest-Agder

Revisjonens gjennomgang av forskjellige indikatorer for status når det gjelder tannhelsen i Vest-Agder viser at måloppnåelsen i forhold til fastsatte mål i *Tannhelseplan 2013-16* når det gjelder tannhelsen i Vest-Agder, er god. Det er videre slik at man jevnt over nærmer seg eller er på linje med landsgjennomsnittet for indikatorene, og når det gjelder enkelte dekningsgrader, ligger Vest-Agder bedre an enn landsgjennomsnittet.

4.1.1 Måloppnåelse når det gjelder barn og unges (A-gruppen) tannhelse

Når det gjelder tannhelsen til barn og unge (A-gruppen) i Vest-Agder, så viser tallene for 2016 at målene i *Tannhelseplan 2013-16* i stor grad er nådd. Unntaket var 5-åringene, hvor andelen kariesfrie barn var noe lavere enn det som var målet i tannhelseplanen. Videre viser flere av indikatorene at tannhelsen for barn og unge i Vest-Agder, i tråd med den nasjonale trenden, har bedret seg de seneste årene.

Det understrekes i tillegg i *Tannhelseplan 2013-16* at

> *For 5-, 12- og 18-åringer (indikatorårskull) skal tannhelsetjenesten i Vest-Agder ha bedre tannhelseresultater enn landsgjennomsnittet […] (s. 17).*

Tallene revisjonen har sett på indikerer at Vest-Agder ligger rundt landsgjennomsnittet når det gjelder 5- og 12-åringer, og noe under landsgjennomsnittet når det gjelder 18-åringer. Tendensen synes i så måte å være at Vest-Agder nærmer seg landsgjennomsnittet når det gjelder tannhelseresultater for barn og unge (A-gruppen). Hva angår målsettingen om at tannhelseresultatene skal bli *bedre* enn landsgjennomsnittet i Vest-Agder, så synes denne å være mindre aktuell nå enn for 5-6 år siden. Grunnen er at det siden den gang har blitt tydeligere at det overordnete målet til tannhelsetjenesten i Vest-Agder ikke er å maksimere tannhelseresultatene til A-gruppen. Snarere er det slik at det i tannhelsetjenesten i Vest-Agder de seneste årene har vært et stort fokus på effektiv bruk av ressurser generelt, og på å unngå å overbehandle friske pasienter i A-gruppen spesielt. Parallelt, i tråd med både overordnet formål i *Tannhelseplan 2013-16* samt med formålsparagrafen i folkehelseloven, legges det vekt på å søke å utjevne sosiale forskjeller i tannhelse ved å vri ressurser over mot dem som har det største behandlingsbehovet. Dersom tannhelsetjenesten i Vest-Agders hovedmål hadde vært at A-gruppens tannhelseresultater skal gå fra systematisk å ha ligget under landsgjennomsnittet i lang tid, til å bli *bedre* enn landsgjennomsnittet, så ville man på den annen side samtidig forventet at man *økte* ressursinnsatsen mot denne gruppen.

4.1.2 Dekningsgrader for andre prioriterte grupper

Når det gjelder dekningsgrader for andre prioriterte grupper, så er målene i *Tannhelseplan 2013-16* nådd for gruppe B (Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon), for gruppe D (Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret) og for gruppe E (Andre prioriterte gruppe, Rusmiddelavhengige). Det er videre slik at Vest-Agder

ligger bedre an enn landsgjennomsnittet når det gjelder gruppe B og E, og på samme nivå som landsgjennomsnittet når det gjelder gruppe D. Utviklingen de seneste årene har gått i retning av at en stadig større andel pasienter innen de nevnte gruppene er under offentlig tilsyn[39].

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) indikerer at målet om at 80 pst. av eldre, langtidssyke og uføre i hjemmesykepleie (C2-gruppen) i Vest-Agder skal være under offentlig tilsyn, ikke er nådd i 2016, hvor kun 38,1 pst. i denne gruppen oppgis å være under offentlig tilsyn. Dette er en nedgang fra 45,3 pst. i 2012. Vest-Agder ligger likevel bedre an enn landsgjennomsnittet, som i 2016 var på 33,3 pst. Samtidig viser tannhelsetjenestens egne tall for 2016 at 85 pst. av C2-gruppen er under tilsyn, noe som på den annen side indikerer at målet i *Tannhelseplan 2013-16* er nådd. Revisjonen bemerker at et slikt avvik mellom tall fra SSB og egne fylkeskommunale tall faktisk viser seg å være normen i norske fylker. I Senter for omsorgsforsknings rapport *Tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester med rettigheter etter tannhelsetjenesteloven i region Sør* fra 2017 kan man eksempelvis lese at

> *Fylkeskommunene i Sør opplever at tallene i SSB ikke stemmer overens med interne tall den offentlige tannhelsetjenesten har, som baserer seg på de som har «sykepleie i hjemmet». I 2015 rapporterte tannhelsetjenesten i Buskerud at 93 % av eldre, langtidssyke og uføre i hjemmesykepleie med rettigheter etter tannhelsetjenesteloven var under tilsyn. Dette er over dobbelt så mange som det som oppgis av SSB samme år. Det samme gjelder for den offentlige tannhelsetjenesten i Aust-Agder, som for 2015 oppgir at 61,8 % er under tilsyn, sammenlignet med 27,6 %, som ble rapportert av SSB (s. 7-8).*

Revisjonen legger her til at tannhelsesjefen understreker at når det gjelder gruppene C1 og C2, så vil tannhelsetjenesten i utgangspunktet innkalle alle de som kommunene oppgir at har rettigheter og som ønsker å ta imot tilbudet om vederlagsfri tannpleie i den offentlige tannhelsetjenesten. Dermed er den fylkeskommunale tannhelsetjenesten avhengig av hva som rapporteres til dem fra kommunene når de skal kalle inn og følge opp aktuelle pasienter. Tannhelsetjenesten understreker samtidig at ikke alle i gruppen C2 som har mottatt hjemmesykepleie sammenhengende minst 1 gang i uken i minst 3 måneder, oppfattes å ha rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester. Årsaken til dette er at tannhelsetjenesten legger til grunn at det i tannhelselovens intensjon[40] ligger en forutsetning om at dersom ovennevnte rettigheter skal utløses, så må det sannsynliggjøres at utfordringene som gjør at behov for hjemmesykepleie har oppstått, også kan bidra til å svekke tannhelsen til den det gjelder. På den annen side tar SSBs statistikk rett og slett utgangspunkt i alle som mottar hjemmesykepleie, uavhengig av form eller omfang, og dermed uavhengig av om de har rett til og om de ønsker gratis offentlig tannbehandling eller ikke.

Denne problematikken dukker opp også når det gjelder C1-gruppen: målet i *Tannhelseplan 2013-16* om at 85 pst. av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon (C1-grup-

[39] I denne rapporten forstår vi altså begrepet «under tilsyn» på følgende måte, jf. avsnitt 3.1.1: En person som er under offentlig tilsyn, er undersøkt og gitt nødvendig behandling av den offentlige tannhelsetjenesten og etter avtale ført opp på liste for ny innkalling etter et visst tidsrom.

[40] Tannhelseloven er fra 1984, det vi si fra en periode hvor de kommunale hjemmetjenestene var langt mindre utbygd enn de er i dag.

pen) i Vest-Agder skal være under offentlig tilsyn, er ifølge tall fra SSB ikke nådd i 2016, hvor 76,3 pst. i denne gruppen oppgis å være under offentlig tilsyn. Dette er likevel en økning fra 67,8 pst. i 2012, og ifølge tall fra SSB ligger Vest-Agder i 2016 omtrent på landsgjennomsnittet når det gjelder andelen i C1-gruppen som er under offentlig tilsyn. Samtidig viser tannhelsetjenestens egne tall for 2016 at 94 pst. av C1-gruppen er under tilsyn, noe som på den annen side indikerer at målet i *Tannhelse-plan 2013-16* er nådd.

4.1.3 Revisjonens vurdering

Alt i alt må utviklingen når det gjelder tannhelsen til barn og unge (A-gruppen) i Vest-Agder betegnes som tilfredsstillende. Dekningsgrader når det gjelder andelen pasienter under tilsyn i de forskjellige prioriterte gruppene er på vei opp, og brukerundersøkelser rettet både mot hele pasientpopulasjonen og mot rusmisbrukere spesielt, indikerer høy tilfredshet med tjenesten blant brukerne. Revisjonens inntrykk er videre at både tannhelsesjefen og klinikkene har god oversikt over tilgjengelige tannhelseresultater, samt at disse brukes aktivt for å tilpasse tjenesten og ressursbruken til utfordringene den offentlige tannhelsetjenesten til enhver tid står overfor når det gjelder pasientenes tannhelse og behov.

Det er stort fokus i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på å unngå å overbehandle friske barn og unge (A-gruppen). Forutsatt at tannhelseresultatene fremover for A-gruppen ikke svekker seg i forhold til landsgjennomsnittet, noe som ville vært en indikasjon på at man gikk fra å *over*behandle til å *under*behandle A-gruppen, så konkluderer revisjonen med at dagens innretning av arbeidet i tannhelsetjenesten i Vest-Agder fremstår som hensiktsmessig både i forhold til målsettinger om effektiv utnyttelse av tannhelsetjenestens ressurser samlet sett, og i forhold til målsettinger om å utjevne sosiale forskjeller i tannhelse[41].

4.2 P2: Effektivitet og organisasjonsutvikling

4.2.1 Nærmere om effektivitet og organisasjonsutvikling i tannhelsetjenestens styringsdokumenter

Når det gjelder effektivitet og organisasjonsutvikling, vil det også her være tannhelsetjenestens styrende dokumenter som det er aktuelt å vurdere dagens status opp mot. Helt konkret tar revisjonen utgangspunkt i følgende punkter:

1. UTFORDRINGSBILDET

I *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder* vurderes utfordringsbildet når det gjelder effektivitet og organisasjonsutvikling[42] på følgende måte:

- *Tjenesten skal være tilpasset den enkelte pasientens behov.*
- *Ressursbruk tilpasset pasientens tannhelse*
- *Organisasjonskultur (felles forståelse av nødvendig ressursbruk)*

[41] Se for øvrig kapittel 4.2 om effektivitet og kapittel 4.3 om forebygging under for utdypende kommentarer.

[42] Revisjonen samler her de mest relevante punktene fra handlingsprogrammets kapittel 1 *Pasientperspektivet* og kapittel 3 *Organisering / organisasjon*, jf. Vedlegg 2 i denne rapporten.

- *Redusere smådriftsulemper / klinikkstruktur*

2. MÅL

Når det gjelder mål for tidsbruk, så kan man i *Tannhelseplan 2013-2016* lese følgende:

- *Tannhelsetjenesten har gjennomført prosjekter med gjennomgang av effektivitet og kultur i 2011/12. Målet var økt effektivisering*
- *Målet er en gjennomsnittlig nedgang i total tidsbruk på 30 % i planperioden*

Når det gjelder struktur, lokaler og utstyrsbehov på fylkets klinikker, skal tannhelsetjenesten

- *tilstrebe moderne klinikker som tilfredsstiller krav om tilgjengelighet, større faglig miljø og rasjonell drift*

I en intern evaluering[43] av nevnte tannhelseplan gjennomført i 2017, presiseres følgende:

- *fokus på sammenslåing og modernisering av klinikker*
- *opprusting av utstyr*
- *desentralisert ansvar til klinikkledere med personal, økonomi og fag*

I *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder* vektlegges følgende målsettinger[44]:

- *En organisasjon som tilpasser seg utfordringene og pasientenes behov*
- *Lærende organisasjon*
- *En effektiv klinikkstruktur tilpasset pasientenes behov*

3. TILTAK

Når det gjelder tiltak som handler om effektivitet, tidsbruk og organisasjonsutvikling, så er etter revisjonens skjønn følgende punkter i *Tannhelseplan 2013-2016* mest sentrale:

- *økt bruk av sekretær hos tannpleier*
- *organisatoriske endringer av klinikkstruktur*
- *se på forholdstall tannlege / tannpleier og vektlegge LEON-prinsippet i forbindelse med ansettelser*
- *det bør vurderes både organisatoriske og lokaliseringsmessige sammenslåinger for å redusere smådriftsulemper.*

I den interne evalueringen av nevnte tannhelseplan presiseres følgende:

- *alle klinikkene skal etter hvert arbeide etter LEAN-metodikken.*

[43] Evaluering av *Tannhelseplan 2013-2016* gjennomført i 2017 består kun av eventuelle forslag til endringer og av kommentarer til tannhelseplanen.

[44] Revisjonen samler her de mest relevante punktene fra handlingsprogrammets kapittel 1 *Pasientperspektivet* og kapittel 3 *Organisering / organisasjon*, jf. Vedlegg 2 i denne rapporten.

I *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder* vektlegges blant annet følgende satsinger og tiltak[45]:

- *Sørge for valid faktagrunnlag / statistikk*
- *Optimale pasientforløp som er differensiert ut fra pasientens behov*
- *Tilpasse tilbudet (behandlingsnivå) til livsfaser / situasjon*
- *Optimalt dentalutstyr*
- *Rett personellsammensetning, øke andelen tannpleiere*
- *Videreutvikling av LEAN metodikk*
- *Fortløpende vurdere klinikkstruktur*

4.2.2 Tannhelsetjenestens tiltak og arbeid med effektivitet og organisasjonsutvikling

Som det fremkommer i kapittel 3.2 over, så har det blitt gjort et stort arbeid i tannhelsetjenesten i Vest-Agder de siste årene når det gjelder organisasjonsutvikling og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Man har for det første redusert antall klinikker til 12, noe som innebærer reduserte «smådriftsulemper» og en mer kostnadseffektiv klinikkstruktur. Samtidig har man redusert antall klinikkledere til 10, og innholdet i klinikklederjobben har endret seg betydelig, blant annet som en følge av at klinikkene nå er selvstendige enheter med eget fag-, økonomi-, personal- og driftsansvar. Flere av tannklinikkene er nye, og alle klinikkene er innredet og utstyrt på en moderne måte som legger forholdene til rette for å yte tannbehandling av høy kvalitet.

Videre har vi sett at tannhelsetjenesten i Vest-Agder, i tråd med LEON-prinsippet («laveste effektive omsorgsnivå»), har jobbet systematisk med å tydeliggjøre og optimalisere oppgavefordelingen mellom tannpleiere og tannleger, noe som blant annet innebærer at det skal være tannpleierne som gjennomfører undersøkelser av pasienter og som dermed fungerer som førstelinje i forhold til tannhelsetjenestens brukere. Man søker også å i større grad benytte sekretærenes kunnskaper og muligheter i den totale driften, jf. tabellen i avsnitt 3.2.1. Samtidig har man jobbet målrettet for at andelen tannpleiere i tannhelsetjenesten i Vest-Agder skal økes, og som vi så i kapittel 3.2, oppgir tannhelsetjenesten at det i 2018 vil være om lag 1,5 tannleger per tannpleier, mot om lag 3 tannleger per tannpleier for 10 år siden. På sikt er målet at forholdet mellom tannleger og tannpleiere skal være 1:1.

Som vi har sett i kapittel 3.2, er det også slik at tannhelsetjenesten har jobbet målrettet med hvordan man i størst mulig grad kan unngå å overbehandle friske pasienter i A-gruppen (barn og unge), blant annet ved å sette innkallingsintervallet for friske barn til 24 måneder og ved å legge til grunn at et klart flertall av A-gruppen faller inn under denne kategorien[46]. Som nevnt synes det som om tannhelsetjenesten i Vest-Agder nå

[45] Revisjonen samler her de mest relevante punktene fra handlingsprogrammets kapittel 1 *Pasientperspektivet* og kapittel 3 *Organisering / organisasjon*, jf. Vedlegg 2 i denne rapporten.

[46] Som vi så i kapittel 3.2, må det samtidig presiseres at tannpleieren i innkallingsintervallet vil kunne kalle inn pasienten til forskjellige typer mindre kontroller (eksempelvis traume-, karies-, syre-, bitt-, frembrudd- eller hygienekontroller, ekstra rens etc.) utfra hvilke utfordringer hver enkelt pasient står overfor, og det er da tannpleieren som selv avgjør når pasienten bør komme tilbake (eksempelvis om 2 uker, 1 måned, 3 måneder, 6 måneder etc).

legger til grunn en *indikativ* (intervensjonene rettet mot personer som viser tegn til å utvikle en sykdom / lidelse) snarere enn en *selektiv* (tiltak som rettes mot risikogrupper i befolkningen) tilnærming når det gjelder hvilke pasienter som skal settes opp på 12 måneders innkallingsintervall.

For å sette fokus på forbedring av alle sider ved arbeidet på klinikkene, har det i tillegg blitt satt i gang et arbeid for at klinikkene skal tilnærme seg de daglige arbeidsoppgavene med utgangspunkt i såkalt LEAN-metodikk. Målet er å strømlinjeforme og standardisere arbeidsprosesser, eksempelvis i forbindelse med innkalling og ombooking av pasienter, og slik frigjøre tid som så kan brukes på pasientene. Det handler både om å forbedre prosesser og om å utvikle en organisasjon og en organisasjonskultur hvor man hele tiden er innstilt på å lære og på å gjøre ting bedre.

Tannhelsesjefen har også antydet enkelte kvantitative normer når det gjelder tid som settes av på klinikkene, eksempelvis 15 minutter til undersøkelse (uten røntgenbilder) av 3- og 5-åringer, men dette kompliserte arbeidet er i et tidlig stadium, og tannhelsesjefen peker på at det må jobbes videre med dette når man slås sammen med Aust-Agder.

Når det gjelder det konkrete målet i *Tannhelseplan 2013-2016* om «en gjennomsnittlig nedgang i total tidsbruk på 30 % i planperioden», så peker tannhelsesjefen på at denne tilnærmingen til måling av total tidsbruk ble skissert før han begynte i stillingen. Nåværende ledelse i tannhelsetjenesten vektlegger på den annen side ikke slike målinger av total tidsbruk, og ovennevnte tilnærming ble ifølge fylkestannlegen avviklet for en god stund siden, hovedsakelig av to grunner:

i. Tidsmålinger av arbeidet for kompetanseyrker virker ikke motiverende, men kan derimot virke negativt på effektiviteten.
ii. Tilgjengelige tidsdata i systemene (Opus) som tannhelsetjenesten bruker viser seg i tillegg å ikke reflektere aktiviteten på klinikkene på en tilfredsstillende måte.

Tannhelsesjefen viser samtidig til at den enkelte behandlers tidsbruk og effektivitet i arbeidet nå følges opp individuelt av klinikkleder, som igjen har sine «krav» definert i lederavtalene, samt til at klinikkenes / klinikkleders resultater jevnlig følges opp av tannhelsesjefen.

Fylkestannhelsesjefen oppsummerer med å understreke at man i Vest-Agder de seneste årene har prioritert å få på plass en velfungerende og effektiv organisasjon, da dette vurderes å være fundamentet for tannhelsetjenestens tjenesteproduksjon og for å oppnå gode resultater.

4.2.3 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens oppfatning har tannhelsetjenesten i Vest-Agder, i kjølvannet av at behovet for endring og økt fokus på effektivitet ble påpekt i to rapporter som ble lagt frem henholdsvis høsten 2011 og tidlig i 2013[47], jobbet systematisk og målrettet med

[47] *Kartlegging av den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, utarbeidet av Storform AS, høst 2011. Denne rapporten ble fulgt opp av *Sluttrapport. Økt effektivitet og kvalitet i tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, Storform AS, januar 2013.

å organisere den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder på en måte som bidrar til effektiv tjenesteproduksjon. Revisjonens gjennomgang viser at mangler og utfordringer som det ble påpekt i de nevnte rapportene[48], i stor grad har blitt tatt fatt i. Tannhelsetjenesten i Vest-Agder jobber nå med utgangspunkt i styrende måldokumenter, jf. avsnitt 4.2.1 over, og når det gjelder effektivitet og organisasjonsutvikling, så fremstår måloppnåelsen som god. I tråd med målsettinger og tiltak i styrende dokumenter, har klinikkstrukturen blitt rasjonalisert, samtidig som organiseringen av klinikkene har blitt endret og man har jobbet med å utvikle organisasjonskulturen. Med utgangspunkt i LEON-prinsippet («laveste effektive omsorgsnivå») har man kommet langt i å tydeliggjøre og optimalisere oppgavefordelingen mellom tannleger, tannpleiere og tannhelsesekretærer, og det målrettete arbeidet med å øke andelen tannpleiere vil styrke tannhelsetjenesten i Vest-Agders kapasitet når det gjelder å oppfylle § 1-3 i tannhelseloven, hvor det presiseres at «forebyggende tiltak skal prioriteres foran behandling». Med utgangspunkt i LEAN-metodikk har man på klinikkene også begynt å se nærmere på hvordan man kan innrette forskjellige arbeidsprosesser på en mer rasjonell måte. LEAN handler samtidig om å utvikle en kultur for fokus på kontinuerlig forbedring, og på flere tannklinikker var man kommet godt i gang med dette arbeidet. Videre fremstår bevisstheten omkring behovet for å prioritere samt for å unngå å overbehandle friske pasienter som stort, både i ledelsen og på klinikkene. Tannhelsesjefen har også antydet enkelte kvantitative normer når det gjelder tid som bør avsettes til forskjellige undersøkelser. Revisjonen bemerker her at det synes å være noe avvikende oppfatninger på klinikkene når det gjelder enkelte anbefalte normer av kvantitativ karakter, både når det gjelder deres innhold og status, og det fremstår således som hensiktsmessig at tannhelsesjefen gjør noen presiseringer når det gjelder innholdet i, samt hvordan man på klinikkene skal forholde seg til, ovennevnte kvantitative føringer.

I samtalene med klinikkene kom det enkelte innspill om at endringsprosessen har vært krevende og at deler av prosessen kunne vært gjort på en mer smidig måte, særlig i begynnelsen. Samtidig synes nå klinikklederne å ha nådd et punkt hvor de er relativt komfortable med ideene som ligger til grunn for LEAN-metodikken, og man er tryggere på at det er mulig å innføre LEAN-metodikken på en måte som passer for den enkelte klinikk. Bekymringen på klinikkene for at ovennevnte tiltak for å gjøre tjenesteproduksjonen i tannhelsetjenesten mer effektiv, skal forringe mulighetene til å drive tannlegefaglig godt arbeid i møtet med pasientene, fremstår nå som mindre. I møtet med tannhelsesjefen ble det, med utgangspunkt i en kjent modell for organisasjonsutvikling[49], indikert at tannhelsetjenesten i Vest-Agder etter hvert nå har tilbakelagt de innledende stadiene i endringsprosessen (dvs. «forming» og «storming»), og at man

[48] Blant annet:

- formulere faglige og produktive krav til klinikkledelsene,
- lage styrende måldokumenter,
- sette fokus på arbeidsprosesser,
- revurdere klinikkstruktur og -organisering,
- prioritere pasientene som trenger det mest snarere enn å likebehandle alle og dermed overbehandle de friske.

[49] Se https://en.wikipedia.org/wiki/Tuckman%27s_stages_of_group_development, "Tuckman's stages of group development". I sin enkleste versjon tar modellen utgangspunkt i følgende stadier: i) Forming (Setting the stage. Coordinating Behaviors); ii) Storming (Resolving conflict and tension. Coaching Behaviors); iii) Norming and Performing (Successfully implementing and sustaining projects. Empowering Behaviors).

nå er på vei inn i en fase (dvs. «norming» og «performing») hvor endringene begynner å sette seg og hvor organisasjonen klarer å dra nytte av nye arbeidsmåter og verktøy og levere gode tjenester med utgangspunkt i en mer effektiv organisering av tjenesteproduksjonen. Dette synet er i tråd med revisjonens inntrykk i kjølvannet av møtene med tannklinikkene. Revisjonen legger samtidig til at en av fallgruvene i forbindelse med organisasjoners endringsprosesser, er å «ta seieren for tidlig». Det er således viktig fremover å fortsatt holde «trykk» på endringsarbeidet som er satt i gang i tannhelsetjenesten i Vest-Agder.

Andre innspill fra klinikkene handlet om at man opplevde at det store fokuset på effektivitet i tjenesteproduksjonen de seneste årene kunne gå på bekostning av fokus på kvaliteten i det tannhelsefaglige arbeidet. Det ble blant annet vist til at fokus på kvaliteten i det tannhelsefaglige arbeidet er viktig, gitt at en stor del av tannlegens tid går med til vedlikehold av tidligere behandlinger. Det ble også pekt på at det også er slik at man for tiden ikke har noe operativt kvalitetssystem i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Når det gjelder kvalitetssystem, så er det som vi så i avsnitt 3.2.1 slik at tannhelsesjefen oppgir at «det nåværende kvalitetssystemet i form og innhold ikke er tilfredsstillende», og at man har vedtatt struktur og form på et nytt kvalitetssystem som utvikles i samarbeid med Aust-Agder. Det vil bli laget en digitalisert utgave av systemet. Når det gjelder kvaliteten på det tannhelsefaglige arbeidet, så viser revisjonen i tillegg til en artikkel på Den Norske tannlegeforeningens nettsider[50], hvor det pekes på at i tillegg til tannhelseresultater for A-gruppen, så ville blant annet følgende eksempler gi oss en indikasjon på kvalitet på tannhelsetjenester:

- *Minst mulig behov for utskifting av fyllinger* (kan gi en indikasjon på kvaliteten på materialer og teknikk, og pasientens egeninnsats).
- *Antall ekstraksjoner og rotfyllinger* (kan gi en indikasjon på kvaliteten på det forebyggende arbeidet, kvalitet på behandling og valg av innkallingsintervall).

Det vises imidlertid i artikkelen til at ingen av disse indikatorene per i dag kan måles på en tilfredsstillende måte på grunn av mangel på rapportering. Tannhelsesjefen understreker på sin side at kvalitet i helsetjenester i større eller mindre grad alltid må måles indirekte, og at man i Vest-Agder i tillegg til tannhelseresultater for barn og unge (A-gruppen), blant annet følger med på rapporterte avvik og ser på spredningstall, eksempelvis for rotfyllinger. Tannhelsesjefen viser også til at statistikk for «ikke møtt» kan ha interesse, da en høy andel «ikke møtt» kan indikere lav verdsettelse av tjenesten. Videre følger tannhelsesjefen med på at journalføringen på klinikkene foregår i tråd med regler og føringer. Som vi har sett, gjennomfører tannhelsetjenesten i Vest-Agder også brukerundersøkelser med jevne mellomrom. Revisjonen legger her til at også statistikk over klagesaker bør følges nøye av tannhelsetjenesten. Oppsummert, når det gjelder spørsmålet om den tannhelsefaglige kvaliteten på arbeidet som gjøres på klinikkene i møtet med pasientene, så bemerker revisjonen at også i konklusjonen i Storforms sluttrapport fra 2013 pekes det på at det etter en periode med stort fokus på effektivitet og kvantitative aspekter ved tjenesteproduksjonen, vil være behov for å vektlegge kvaliteten i tjenesteproduksjonen:

[50] Jørgen Underthun og Aril Jul Nilsen, *Kvalitetsindikatorer i tannhelsetjenesten*, Den norsker tannlegeforenings tidende, 2008; 118, NR 15, s. 994-995 (se http://www.tannlegetidende.no/i/2008/15/dntt-316029).

> *Som nevnt innledningsvis har dette prosjektet hatt begrenset fokus på kvalitetsdimensjonen. Selv om prosjektets navn var «økt effektivitet og kvalitet» ble det ikke fokusert spesifikt på tiltak for kvalitetsøkning, ut over kravet om at tannhelsetjenesten i Vest-Agder skal levere tjenester som over tid gir lik eller bedre DMFT*[51] *målt mot landsgjennomsnitt. Fokuset på kvalitet gjennom DMFT er egentlig bare en «sluttmåling» på om alle de tiltak tannhelsetjenesten i Vest-Agder gjør, faktisk bidrar til å øke den generelle tannhelsen i fylket. I tillegg er det her mange andre faktorer som påvirker DMFT, eksempelvis den generelle folkehelse og ulike demografiske ulikheter. Et fremtidig fokus kan og bør etter vår mening være på intern kvalitetskontroll og utvikling av den enkelte behandler og klinikks kvalitet i selve behandlingen. Vårt forslag er å styrke opplæringen i, og forankringen av, kvalitetsrutiner, samt innføre internkontroll og kalibrering av tannhelsetjenestene for å sikre lik praksis på tjenester mellom behandlere på klinikk og mellom klinikker. Vi mener det i organisasjonen generelt er et behov og ønske om denne faglige utviklingen som igjen kan gi energi til andre forbedringsprosesser (s. 19).*

Alt i alt konkluderer revisjonen med at fokus i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på organisasjonsutvikling, på effektivitet i tjenesteproduksjonen og på riktige prioriteringer, er stort. Tiltak som det vises til i *Tannhelseplan 2013-2016* når det gjelder effektivitet er i stor grad iverksatt, måloppnåelsen er god, og det er i det hele tatt stort fokus i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på å forvalte tildelte midler på en effektiv måte.

4.3 P3: Forebygging og folkehelse

4.3.1 Nærmere om forebygging og folkehelse i tannhelsetjenestens styringsdokumenter

Når det gjelder forebygging, helsefremmende arbeid og folkehelse, vil det være aktuelt å vurdere dagens status opp mot både lovverk, jf. kapittel 2.1 og 2.2, og opp mot tannhelsetjenestens styrende dokumenter.

1. UTFORDRINGSBILDET

I *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder* vurderes utfordringsbildet for folkehelse på følgende måte:

- *Ufullstendig oversikt over tannhelsetilstanden*
- *Ikke tilstrekkelig tverrsektorielt samarbeid*
- *Bedre samordning privat og offentlig sektor*

2. MÅL

Når det gjelder mål for folkehelsearbeidet, så vises det i *Tannhelseplan 2013-2016* til

- *Reduksjon i forskjell i tannhelse mellom sosiale lag i befolkningen*
- *Den offentlige tannhelsetjenesten (DOT) skal være en pådriver og lagspiller i det tverrsektorielle arbeidet*

I evalueringen av tannhelseplanen presiseres følgende:

[51] *DMF-indeks*: Summen av alle kariøse (Decayed; «karies» henviser til tannråte), mistede (Missing) eller fylte (Filled) tenner (DMFT) eller tannflater (DMFS) per person.

- *Fortsatt behov for å ha fokus på å utjevne sosiale forskjeller*
- *Være bidragsyter i et tverrsektorielt målrettet arbeid*

Vi merker oss at i evalueringen av tannhelseplanen er formuleringen endret fra å være «pådriver» til å være «lagspiller» i det tverrsektorielle arbeidet, noe som etterlater et inntrykk av at ambisjonsnivået er redusert.

I *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder* vektlegges følgende målsettinger:

- *En oppsøkende og proaktiv organisasjon (være på "tilbudssiden")*
- *Innrette organisasjonen på å utvikle pasientens evne til å ta vare på egen tannhelse*
- *Kunnskapsbasert og lærende organisasjon*
- *Gi forebyggende tiltak til utsatte grupper*
- *Tettere samarbeid med kommunene*

3. TILTAK

Når det gjelder tiltak for det *forebyggende* tannhelsearbeidet, så peker *Tannhelseplan 2013-2016* på følgende punkter:

- *Pasienten skal settes i stand til å ta vare på egen tannhelse*
- *Børsteinstruksjon gis ved behov*
- *Individuelt tilpasset bruk av fluor vektlegges*
- *Kostholdssamtale*
- *Fokus på vann*

Vi merker oss at i evalueringen av tannhelseplanen som ble gjennomført i 2017 har man, i tillegg til ovennevnte punkter, lagt til punktet

- *God utnyttelse av infoskjerm på alle venterom*

Når det gjelder tiltak for det *helsefremmende* tannhelsearbeidet, så peker *Tannhelseplan 2013-2016* på følgende punkter:

- *Gjennomføre / evaluere samarbeidsavtaler mellom DOT og helsestasjoner*
- *Gjennomføre / evaluere samarbeidsavtaler mellom DOT og pleie- og omsorgstjenesten i kommunene:*
    - *omsorgssenter*
    - *hjemmetjenesten*
    - *rus*
    - *bolig for psykisk utviklingshemmede*
- *gjennomføre / evaluere samarbeidsavtaler mellom DOT og barneverntjenesten i kommunene*
- *DOT skal ha undervisningsopplegg / tiltak etter behov der tannhelseresultatene ligger under Vest-Agder gjennomsnitt. Eksempler på arenaer kan være foreldremøter, skoler, idrettsmiljø og flerkulturelle miljø o. a.*
- *utvide samarbeidet med andre yrkesgrupper om felles utfordringer, som for eksempel:*
    - *sukkerforbruket*
    - *tobakk / snus*
    - *kosthold*

  - *vann ("vannvogna")*
- *Samarbeidet skal forankres i ledelsen, og videreutvikles gjennom folkehelseprogrammet i VAF, Region Agder 2020, og i kommunale planer.*

Vi merker oss at man i evalueringen av tannhelseplanen som ble gjennomført i 2017, i tillegg til ovennevnte punkter, har lagt til følgende to punkter:

- *samtlige samarbeidsavtaler bør oppdateres, da disse er foreldet*
- *pilot / praksisnær forskning med veileder fra TKS "Ungdom og syreskade tenner"*

I *Handlingsprogram 2017-2020 for tannhelsetjenesten i Vest-Agder* vektlegges følgende satsinger og tiltak på folkehelseområdet:

- *Delta aktivt i alt folkehelsearbeid*
- *Oppdatering / oppfølging av samarbeidsavtalene med kommunene*
- *Utvikle felles forståelse for mål / tiltak*
- *Følge opp klinikkenes tiltaksplan for folkehelse*
- *Koordinering med fylkeskommunens rolle i folkehelsearbeidet*

4.3.2 Tannhelsetjenestens tiltak og arbeid med forebygging og folkehelse

Det gjøres mye godt arbeid med forebygging og folkehelse i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Samtidig er det på dette området et betydelig potensial for utvikling og forbedring, spesielt når det gjelder det utadrettete forebyggende og helsefremmende arbeidet mot C2-gruppen og til dels mot C1-gruppen.

Revisjonens inntrykk er at det individrettete forebyggende arbeidet mot barn og unge (A-gruppen) på klinikkene fungerer godt. Som følge av bedre tannhelse generelt i befolkningen, har tannhelsetjenesten vektlagt en dreining i retning av å øke andelen tannpleiere. Det at tannpleierne, som har god kompetanse når det gjelder forebygging og folkehelse, skal fungere som førstelinje og gjennomføre undersøkelser og eventuelle kontroller, fremstår som hensiktsmessig både med utgangspunkt i et ressursperspektiv og med utgangspunkt i et forebyggingsperspektiv. I møtet med den enkelte pasient er revisjonens inntrykk at tannpleierne i stor grad tilpasser informasjonen, motiveringen, eventuell instruksjon og den videre oppfølgingen til pasientenes tannhelseutfordringer. Videre jobbes det målrettet med å unngå å overbehandle friske barn og unge (A-gruppen). Så lenge ikke konsekvensen blir at den nevnte gruppen underbehandles, så bidrar dette til at man i tannhelsetjenesten i Vest-Agder kan bruke en større andel av ressursene på pasientene med de største tannhelseutfordringene, og dermed til å nå målet i *Tannhelseplan 2013-2016* og i folkehelseloven om å utjevne sosiale ulikheter innen tannhelse.

Når det gjelder det utadrettete forebyggende arbeidet, så har tannhelsetjenesten lenge stått bak en ordning rettet mot C1-gruppen (eldre, langtidssyke og uføre i institusjon) hvor institusjonene har såkalte munnstellkort for hver beboer. Et svært viktig og interessant tiltak av nyere dato er at tannhelsen til beboerne på institusjoner kartlegges med utgangspunkt i standardiserte tester som leder ut i en såkalt BSI-indeks, jf. kapittel 3.3. Dette bidrar til at tannhelsetjenesten får en bedre oversikt over tannhelsetilstanden hos C1-gruppen i fylket, og det øker tannhelsetjenestens mulighet til å

gi raske og presise tilbakemeldinger til sykehjemmene i Vest-Agder om jobben de gjør på tannhelseområdet.

Som vi så i kapittel 3.3, synes det per i dag å være et betydelig potensial for å styrke det forebyggende arbeidet mot C2-gruppen (eldre, som i stadig større grad har egne tenner og stort behandlingsbehov, langtidssyke og uføre med hjemmesykepleie). En klar indikasjon på at det er mye å hente på å arbeide bedre med forebygging mot C2-gruppen, oppgis på klinikkene å være det store behandlingsbehovet til, samt antall timer tannhelsetjenesten faktisk bruker på, pasientene i denne gruppen. Det pekes på at det at «de kommer tilbake året etter fulle av karies» er en klar indikasjon på at noe ikke fungerer, på at C2-pasientene ikke klarer å sørge for egen tannhelse i tilstrekkelig grad, samt på at forbedringspotensialet er stort. En klinikkleder viser til at C1-gruppen (beboere på institusjon) tradisjonelt har blitt oppfattet som den svakeste gruppen, men at inntrykket nå er at det er C2 (hjemmeboende) som er den svakeste gruppen. En tannklinikk i Kristiansand viser til at kun 20 pst. av de innkalte sonene i hjemmetjenesten møtte til samarbeidsmøtet de var innkalt til med tannhelsetjenesten i inneværende år. Det vises videre til at den kommunale hjemmesykepleien i utgangspunktet har et ansvar for å hjelpe med å ta vare på tannhelsen til de som ikke klarer det selv, men klinikkene opplever i større eller mindre grad at hjemmesykepleien ofte vegrer seg og viser til at de ikke har tid eller til at bruker ikke ønsker hjelp med tannstellet.

Mål og tiltak for forebygging og folkehelsearbeid er formulert i tannhelsetjenestens styringsdokumenter, og man finner i tillegg formuleringer om folkehelsearbeidet og den enkelte klinikks folkehelseplan i tannhelsesjefens lederavtaler med klinikkene. Samtidig synes folkehelsearbeidet i tannhelsetjenesten i for stor grad å foregå på rådgivernivå[52] og tannpleiernivå. Folkehelserådgiveren oppgir å ikke være med i ledergruppen i tannhelsetjenesten (i kraft av å være folkehelserådgiver), noe som kan indikere at folkehelsearbeidets forankring i ledelsen i tannhelsetjenesten i Vest-Agder er relativt svak.[53] Vi så også i avsnitt 4.3.1 at formuleringen i evalueringen av tannhelseplanen hadde blitt endret fra å være «pådriver» til å være «lagspiller» i det tverrsektorielle arbeidet, noe som etterlater et inntrykk av at ambisjonsnivået innen folkehelsearbeid er redusert de seneste årene.

[52] Revisjonen bemerker at Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agders *Rapport om gjennomføring og erfaringer med tilsyn med folkehelsearbeid hos fylkeskommunene* fra juni 2017 indikerer at dette ikke er unikt for tannhelsetjenesten. Samtidig er fylkesmannens inntrykk at om fokuset i fylkeskommunen på økt tverrfaglig fokus og en bredere forankring av folkehelsearbeidet i fylkeskommunen på ledelsesnivået, har blitt større i kjølvannet av tilsynet.

Det er i tillegg verdt å nevne at det i ovennevnte rapport (Se kapittel 8: *Refleksjon*) fremkommer at en rent juridisk tilnærming til tilsyn på folkehelseområdet ble oppfattet som lite tilfredsstillende av de reviderte enhetene:

> *I Aust-Agder fylkeskommune ga en, etter at tilsynet var gjennomført, tilbakemelding til Fylkesmannen skriftlig og i eget møte, at det hadde vært hensiktsmessig om tilsynet hadde vært preget av dialog og veiledning. Flere fra fylkeskommunen opplevde intervjuene som utspørring og at en ikke i tilstrekkelig grad var interessert i hva fylkeskommunen gjør av godt folkehelsearbeid i de ulike sektorer. De mener at en mer veiledende tilnærming i større grad kunne gitt grobunn for en god læringsprosess. Dette kan bare Fylkesmannen ta til orientering.*

[53] Tannhelsesjefen har i høringsrunden understreket at stillingen som folkehelserådgiver er organisert i stab til tannhelsesjefen, og at det korrekte i så måte er at folkehelserådgiveren er med i klinikkledergruppen. Etter revisjonens skjønn påvirker dette imidlertid i liten grad revisjonens analyse, konklusjoner og anbefalinger.

4.3.3 Revisjonens vurdering

Alt i alt er revisjonens inntrykk at det individrettete forebyggende arbeidet på klinikkene fungerer bra. Det store fokuset i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på å unngå å overbehandle friske pasienter bidrar videre til at tannhelsetjenestene kan bruke ressursene på de pasientene som har størst tannhelseutfordringer, noe som i betydelig grad vil være sammenfallende med målsettingen i styringsdokumentene samt i folkehelseloven om å redusere forskjeller i tannhelse mellom sosiale lag i befolkningen. Etableringen av et system for undersøkelser på institusjonene (C1-gruppen) som leder ut i en såkalt BSI-indeks, bidrar til at tannhelsetjenesten får en bedre oversikt over tannhelsetilstanden i fylket (tidligere har tilgjengelig statistikk i hovedsak handlet om andel beboere på institusjoner som er under tilsyn) og muliggjør presise tilbakemeldinger til institusjonene. Den bevisste satsingen på å øke andelen tannpleiere bidrar videre til å innrette organisasjonen mot å utvikle pasientens evne til å ta vare på egen tannhelse, og den styrker også tannhelsetjenestens kapasitet til å drive utadrettet forebyggende og helsefremmende arbeid. I kapittelet om tannhelsetjenesten i Vest-Agder Fylkeskommunes *Økonomiplan 2017-2020* kan man også lese at «folkehelsearbeidet vil få økt fokus i årene fremover» (s. 31).

Klinikkene tilnærmer seg det utadrettete forebyggende og helsefremmende arbeidet med utgangspunkt i sin egen lokale folkehelseplan. Revisjonen bemerker at når det gjelder barn og unge (A-gruppen), så synes for det første samarbeidet med helsestasjonene å fungere bra, noe som også er avgjørende for at tannhelsetjenesten skal kunne oppfylle kravet til oppsøkende virksomhet mot barn i alderen 0-3 år[54]. Alle tannklinikkene har imidlertid ikke gjennomført undervisning på skolene hvor tannhelseresultatene er dårligere enn gjennomsnittet, og samarbeidet med barnehagene har vist seg å være relativt krevende for begge parter. Revisjonen bemerker at tannhelsetjenesten, i tråd med *Tannhelseplan 2013-16*, bør gjennomføre målsettingen om å undervise, og dermed drive selektiv forebygging, på skoler som har svake tannhelseresultater. Når det gjelder barnehager, så bør tannhelsetjenesten i det minste jevnlig aktivt tilby barnehagene muligheten til å møte tannhelsetjenesten (i barnehagen eller på klinikken). Man kan videre tenke seg en mer proaktiv og oppsøkende tilnærming enn det som synes å være tilfellet i dag: som det vises til i *Tannhelseplan 2013-2016*, bør det forebyggende og helsefremmende arbeidet mot A-gruppen skje på flere arenaer, eksempelvis foreldremøter, skoler, idrettsmiljø og flerkulturelle miljø osv. Samtidig synes det rimelig å søke å unngå å bruke ressurser på friske barn også i forbindelse med forebygging, og gitt at barn og unges (A-gruppen) tannhelseresultater er gode, må tannhelsetjenesten kontinuerlig, med utgangspunkt i analyser av tilgjengelig statistikk for tannhelseutviklingen, vurdere hvordan ressursene utnyttes på en best mulig måte i oppfølgingen av A-gruppen. Så lenge tannhelseresultatene ikke svekkes i forhold til landsgjennomsnittet, synes det eksempelvis å være forsvarlig – og i tråd med LEON-tankegangen – å legge til grunn indikativ (mot personer som viser tegn til å utvikle en sykdom / lidelse) snarere enn selektiv (mot risikogrupper i befolkningen) forebygging

[54] Dette innebærer blant annet at helsestasjonen får veiledning og opplæring om tannhelse, og at foreldre/foresatte får informasjonen og tilbudet barna har krav på. Revisjonen legger her til, som et eksempel på en proaktiv tilnærming, at man på nettsidene til tannhelsetjenesten i Rogaland kan lese at «alle helsestasjonene i fylket deler ut poser som inneholder tannbørste, tannkrem og brosjyre til alle ettåringene. Barn som har forhøyet kariesrisiko får utdelt fluortabletter». Revisjonen bemerker at i lys av inndelingen i avsnitt 2.2.2, vil det første tiltaket karakteriseres som «universell forebygging», mens det andre tiltaket faller inn under kategorien «selektiv forebygging».

når det gjelder hvilke pasienter i A-gruppen som skal settes opp på 12 måneders innkallingsintervall.

Når det gjelder C1-gruppen (eldre, langtidssyke og uføre i institusjon), så indikerer tilbakemeldingene i møtene med klinikkene på den annen side at det er et klart behov både for å følge disse pasientene bedre opp, samt for å styrke det tverrsektorielle samarbeidet med sykehjemmene. Etter revisjonens skjønn kan det nylig igangsatte arbeidet med å kartlegge tannhelsen til beboerne ved hjelp av standardiserte tester som blant annet leder ut i en såkalt BSI-indeks, være utgangspunktet for en tettere og mer målrettet oppfølging av sykehjemmene. BSI-indeksen gir en objektiv og relativt klar indikasjon på kvaliteten på tannhelsearbeidet på den aktuelle institusjonen, og man kan i så måte tenke seg at dersom den gjennomsnittlige indeksen faller under et visst nivå, så skal det utløse flere besøk per år på institusjonen. Man kan også tenke seg en prosedyre hvor tannhelsetjenesten følger opp de enkeltpasientene på hver institusjon med resultater under et visst nivå flere ganger i året, også selv om institusjonens gjennomsnittlige resultat er relativt godt. I tillegg til kontrollaspektet ved en slik oppfølging, er det her viktig at det også fokuseres på motivasjonsaspektet: det at sykehjemmene fremover vil kunne se en klarere sammenheng mellom egen målrettet innsats på den ene siden, og tannhelseresultatene på den aktuelle institusjonen på den andre siden, vil kunne fungere som en motivasjonsfaktor for sykehjemmene. Det er også slik at flere besøk kan føre til at tannhelsetjenesten blir bedre kjent med de ansatte på sykehjemmene, noe som igjen kan legge forholdene til rette for tettere samarbeid og lavere terskel for å kontakte hverandre. Kort sagt, som det påpekes på klinikkene, man får utrettet mer hvis sykehjemmet føler at man kommer for å hjelpe dem. Videre er det slik at når det gjelder undervisning på sykehjemmene, så oppgir noen klinikker at avtalen er at sykehjemmene skal ta kontakt ved behov. Dette fremstår etter revisjonens skjønn som for passivt i forhold til målsettingen i *Tannhelseplan 2013-16* om å være en pådriver og lagspiller i det tverrsektorielle arbeidet samt med tanke på at det ofte er utskiftninger i personalet, og tannhelsetjenesten bør således aktivt tilby undervisning på sykehjemmene hvert år.

Revisjonens inntrykk, både i kjølvannet av besøk på tannhelseklinikker, hvor det store behandlingsbehovet for C2-gruppen (eldre, langtidssyke og uføre med hjemmesykepleie) ble påpekt, og etter å ha sett nærmere på forskning[55], er at potensialet for å styrke det forebyggende arbeidet mot denne gruppen er stort. Det må her understrekes at den offentlige tannhelsetjenesten ikke er den eneste offentlige aktøren som bidrar til å opprettholde tannhelsen til C2-gruppen. Den kommunale hjemmesykepleien har ifølge § 3 i forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten (kvalitetsforskriften) ansvar for det daglige tann- og munnstellet og ivaretakelse av munnhygiene hos brukere som trenger hjelp til dette. I tillegg har kommunene ansvar for at brukerne av den kommunale hjemmesykepleien får informasjon om sine rettigheter i den offentlige tannhelsetjenesten. I rapporten *Tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester*[56], pekes det imidlertid på at

[55] Se særlig rapporten *Tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester med rettigheter etter tannhelsetjenesteloven i region Sør. En beskrivelse av dagens praksis med fokus på samhandling mellom den fylkeskommunale tannhelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten*. Senter for omsorgsforskning, Rapportserie 3/2017.

[56] *Tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester […]*. Senter for omsorgsforskning, Rapportserie 3/2017.

> *Det er viktig å fremheve at tannhelse, som er en viktig del av den totale helsen til personer med vedtak om hjelpetjenester, bør tydeliggjøres mye bedre i kommunens planer enn slik det er i dag (s. ix).*

I en annen studie utført blant eldre i hjemmesykepleien i Oslo, betegnes resultatet som nedslående: tannhelse og munnhygiene hos brukere med vedtak om hjemmesykepleie er et forsømt område, og oppfølgingen av brukere som har behov for daglig hjelp med munnstell omtales som svært mangelfull[57]. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet fokuserer vi imidlertid på hvordan tannhelsetjenesten i Vest-Agder, som på sin side har ansvar for opplæring av helse- og omsorgspersonell i tann- og munnstell samt for undersøkelse og behandling av disse pasientene, kan understøtte kommunene på en god og systematisk måte og slik bidra til at tannhelsen til C2-gruppen styrkes. I ovennevnte rapport om tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester, vises det til at

> *Alle fylkene svarer at det er en større utfordring å få til gode samarbeidsrutiner med hjemmebasert omsorg enn med institusjonstjenesten [på grunn av hjemmetjenestens organisering og oppgaver] (s. 38).*

Man kan i konklusjonen videre lese at

> *Kommunikasjonen mellom hjemmetjenestene, tannpleierne og tannklinikkene opplevdes som bra når tannhelsetjenesten tar ansvar for møter og annen oppfølging (s. 59).*

Med dette utgangspunktet synes det klart at det at tannhelsetjenesten i Vest-Agder er på tilbudssiden, er proaktive og oppsøkende og tar sitt pådriveransvar for det tverrsektorielle arbeidet alvorlig, er en forutsetning for at forebyggende arbeid som styrker tannhelsen og reduserer behandlingsbehovet til C2-gruppen, gjennomføres.

- På den ene siden bør tannhelsetjenesten i så måte i større grad ta initiativ til kontakt, være mer synlige og hvert år aktivt tilby og anbefale at tannhelsetjenesten gjennomfører opplæring for de ansatte i hjemmetjenesten. Særlig det at tilbakemeldingene fra klinikkene er at samarbeidet er personavhengig, at det er mye fravær og vikariater i hjemmetjenesten, og at det ofte viser seg vanskelig å få til kontinuitet i samhandlingen, taler for en mer proaktiv og oppsøkende tilnærming fra tannhelsetjenestens side. Et interessant innspill fra en av klinikkene var at tannhelsetjenesten som et prøveprosjekt bør ansette en tannpleier hvis hovedoppgave skal være å jobbe opp mot C2-gruppen ute i kommunene. Nøyaktig hvordan dette eventuelt skulle organiseres og finansieres, og om det er gjennomførbart, må tannhelsetjenesten i Vest-Agder selv vurdere, men forslaget illustrerer uansett at behovet for å utvikle forebyggende tiltak mot C2-gruppen er stort, at dagens innsats ikke fungerer tilfredsstillende, samt at det på dette området er behov for å tenke nytt.
- På den andre siden ville det å innføre munnstellkort og belegg- og slimhinnetest som leder ut i en såkalt BSI-indeks, innebære at tannhelsetjenesten skaffer seg en objektiv indikasjon når det gjelder status for tannhelsetilstanden i C2-gruppen. Gitt at motivasjonen i hjemmesykepleien for å prioritere å ivareta tjenestemottakernes tannhelse synes å være varierende, er det viktig å kunne synliggjøre og dokumen-

[57] Fjæra B, Willumsen T. *Tannhelse hos eldre pasienter i hjemmesykepleien*. Forskning nr. 2, 2010; 5: 100–108.

tere tjenestemottakernes behov for hjelp med tannhelse, samt å kunne følge opp og kontrollere i hvilken grad hjemmesykepleien tar fatt i problemene som har blitt identifisert. Tannhelsetjenesten i Vest-Agder indikerer imidlertid at det på det nåværende tidspunkt vil være krevende å implementere et system med munnstellkort og BSI-indeks også for C2-gruppen, som er klart større enn C1-gruppen[58].

Når det gjelder C2-gruppen, så bemerker revisjonen avslutningsvis at det at tannhelsetjenesten i Vest-Agder på sikt har et mål om at forholdet mellom tannleger og tannpleiere skal være 1:1, betyr at tannhelsetjenestens kapasitet til å drive forebyggende og helsefremmende arbeid vil styrkes. Selv om det per dags dato altså er behov for konkrete tiltak som styrker det forebyggende og helsefremmende arbeidet mot C2-gruppen, så må det samtidig påpekes at tannhelsetjenesten i Vest-Agder er bevisst på og gjør en god jobb med å tilpasse organisasjonen og personalsammensetningen til utfordringene man vil stå overfor på tannhelseområdet fremover (flere eldre som i stadig større grad har egne tenner og stort behandlingsbehov etc.).

Avslutningsvis, når det gjelder mer overordnete betraktninger omkring folkehelsearbeidet i tannhelsetjenesten i Vest-Agder, så er det interessant å nevne at dette arbeidet er organisert på forskjellig måte i forskjellige fylker. I rapporten *Tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester* pekes det på at folkehelsekoordinatorene i forskjellige fylker har ulik tittel, funksjon og ansvarsområde, og stillingsstørrelsen varierer fra 20 pst. til 100 pst. stilling. I noen av fylkene er ansvar for samhandling med helse- og omsorgstjenesten i kommunene lagt til folkehelsekoordinatorstillingen. Det er videre verdt å merke seg at det i Buskerud er opprettet en egen folkehelseavdeling i tannhelsetjenesten som blant annet har ansvar for systematisering og oppfølging av samarbeidet med helse- og omsorgstjenesten i kommunene. Denne folkehelseavdelingen er ledet av en overtannpleier som er en del av fylkestannhelsesjefens ledergruppe og som i samtale med revisjonen understreker at dette er helt avgjørende for å få til en god forankring av folkehelsearbeidet. Når det gjelder tannhelsetjenesten i Vest-Agder, er revisjonens inntrykk at det er potensial for å forankre folkehelsearbeidet bedre i ledelsen i tannhelsetjenesten samt i det generelle folkehelsearbeidet i fylkeskommunen. Gitt at tannhelsetjenesten i Buskerud er organisert som et fylkeskommunalt foretak mens tannhelsetjenesten i Vest-Agder er organisert som en fylkeskommunal driftsenhet, er det ikke nødvendigvis slik at en egen folkehelseavdeling vil være hensiktsmessig i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Det kan likevel være grunn for tannhelsetjenesten i Vest-Agder til å se nærmere på om endringer i organiseringen og forankringen av folkehelsearbeidet ville kunne bidra til å styrke det forebyggende arbeidet mot C1- og C2-gruppen spesielt samt til å oppnå målsettinger i styringsdokumenter, jf. avsnitt 4.3.1, generelt.

Alt i alt konkluderer revisjonen med at det gjøres mye godt arbeid med forebygging og folkehelse i tannhelsetjenesten i Vest-Agder, blant annet når det gjelder det individrettete forebyggende arbeidet på klinikkene mot barn og unge (A-gruppen). Samtidig er det på folkehelseområdet et betydelig potensial for utvikling og forbedring, spesielt når det gjelder det utadrettete forebyggende og helsefremmende arbeidet mot C2-gruppen (hjemmesykepleie), hvor behandlingsbehovet er stort og økende, og til dels mot C1-gruppen og A-gruppen. Det handler blant annet om å ta pådriverrollen på alvor, om å være proaktive overfor og synlige i kommunene, og om å jobbe med å

[58] Tannhelsetjenestens egne tall for 2016 viser 1241 personer i C1-gruppen og 2941 personer i C2-gruppen.

utvikle gode og konstruktive relasjoner med de forskjellige samarbeidspartnerne i kommunene. Også når det gjelder forankringen av tannhelsetjenestens folkehelsearbeid i ledelsen i tannhelsetjenesten og i det generelle folkehelsearbeidet som gjøres i Vest-Agder fylkeskommune, synes det å være potensial for utvikling og forbedring.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Med utgangspunkt i *Tannhelseplan 2013-2016* samt nyere styringsdokumenter, har Agder Kommunerevisjon IKS i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet belyst problemstillinger knyttet opp mot tannhelsetjenesten i Vest-Agders måloppnåelse når det gjelder

(i) Tannhelseresultater,
(ii) Effektivitet i tjenesteproduksjonen og
(iii) Forebygging og folkehelse.

(i)
Revisjonens gjennomgang av forskjellige indikatorer for status når det gjelder tannhelsen i Vest-Agder viser at måloppnåelsen er god når det gjelder fastsatte mål for tannhelsen i Vest-Agder i *Tannhelseplan 2013-16*. Det er videre slik at man jevnt over nærmer seg eller er på linje med landsgjennomsnittet for indikatorene, og når det gjelder enkelte dekningsgrader, ligger Vest-Agder bedre an enn landsgjennomsnittet. Det er også slik at flere av indikatorene viser at tannhelsen for barn og unge i Vest-Agder, i tråd med den nasjonale trenden, har bedret seg de seneste årene. Revisjonens inntrykk er videre at både tannhelsesjefen og klinikkene har god oversikt over tilgjengelige tannhelseresultater, samt at disse brukes aktivt for å tilpasse tjenesten og ressursbruken til utfordringene den offentlige tannhelsetjenesten til enhver tid står overfor når det gjelder pasientenes tannhelse og behov.

(ii)
Etter revisjonens oppfatning har tannhelsetjenesten i Vest-Agder, i kjølvannet av at behovet for endring og økt fokus på effektivitet ble påpekt i to rapporter som ble lagt frem henholdsvis høsten 2011 og tidlig i 2013[59], jobbet systematisk og målrettet med å organisere den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder på en måte som bidrar til effektiv tjenesteproduksjon. I tråd med målsettinger og tiltak i styrende dokumenter, har klinikkstrukturen blitt rasjonalisert, samtidig som organiseringen av klinikkene har blitt endret og man har jobbet med å utvikle organisasjonskulturen. Med utgangspunkt i LEON-prinsippet («laveste effektive omsorgsnivå») har man kommet langt i å tydeliggjøre og optimalisere oppgavefordelingen mellom tannleger, tannpleiere og tannhelsesekretærer, og det målrettete arbeidet med å øke andelen tannpleiere vil styrke tannhelsetjenesten i Vest-Agders kapasitet når det gjelder å oppfylle § 1-3 i tannhelseloven, hvor det presiseres at «forebyggende tiltak skal prioriteres foran behandling». Med utgangspunkt i LEAN-metodikk har man på klinikkene begynt å se nærmere på hvordan man kan innrette forskjellige arbeidsprosesser på en mer rasjonell måte. Tannhelsetjenesten understreker samtidig at LEAN også handler om å utvikle en kultur for fokus på kontinuerlig forbedring, og på flere tannklinikker var man kommet godt i gang med dette arbeidet. Videre fremstår bevisstheten omkring behovet for å prioritere samt for å unngå å overbehandle friske pasienter som stort, både i ledelsen og på klinikkene. Tannhelsesjefen har også antydet enkelte kvantitative normer når det gjelder tid som bør avsettes til forskjellige undersøkelser. Alt i alt konkluderer revisjonen med at fokus i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på organisasjonsutvikling, på effektivitet i tjenesteproduksjonen og på å gjøre riktige prioriteringer, er stort, og

[59] *Kartlegging av den offentlige tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, utarbeidet av Storform AS, høst 2011. Denne rapporten ble fulgt opp av *Sluttrapport. Økt effektivitet og kvalitet i tannhelsetjenesten i Vest-Agder*, Storform AS, januar 2013.

det er viktig at arbeidet som er satt i gang på dette området, videreføres. Tiltak som det vises til i *Tannhelseplan 2013-2016* når det gjelder effektivitet er i stor grad iverksatt, måloppnåelsen synes å være god, og det er i det hele tatt stort fokus i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på å forvalte tildelte midler på en effektiv måte.

(iii)
Alt i alt er revisjonens inntrykk at det gjøres mye godt arbeid med forebygging og folkehelse i tannhelsetjenesten i Vest-Agder. Det individrettete forebyggende arbeidet på klinikkene mot barn og unge (A-gruppen) synes å fungere bra, og i kapittel 3.3 så vi også at tannhelsetjenesten i Vest-Agder er tilstede og driver utadrettet forebygging på flere arenaer. Det store fokuset i tannhelsetjenesten i Vest-Agder på å unngå å overbehandle friske pasienter bidrar videre til at tannhelsetjenesten kan bruke ressursene på de pasientene som har størst tannhelseutfordringer, noe som i betydelig grad vil være sammenfallende med målsettingen i styringsdokumentene samt i folkehelseloven om å redusere forskjeller i tannhelse mellom sosiale lag i befolkningen. Etableringen av et system for undersøkelser på institusjonene (C1-gruppen) som leder ut i en såkalt BSI-indeks, bidrar til at tannhelsetjenesten får en bedre oversikt over tannhelsetilstanden i fylket (tidligere har tilgjengelig statistikk i hovedsak handlet om andel beboere på institusjoner som er under tilsyn) og muliggjør presise tilbakemeldinger til institusjonene. Den bevisste satsingen på å øke andelen tannpleiere bidrar videre til å innrette organisasjonen mot å utvikle pasientens evne til å ta vare på egen tannhelse, og den styrker også tannhelsetjenestens kapasitet til å drive utadrettet forebyggende og helsefremmende arbeid.

Samtidig synes det på folkehelseområdet, som vi så i avsnitt 4.3.3, å være et betydelig potensial for utvikling og forbedring, spesielt når det gjelder det utadrettete forebyggende og helsefremmende arbeidet mot C2-gruppen (hjemmesykepleie), hvor behandlingsbehovet er stort og økende, og til dels mot C1-gruppen og A-gruppen. Både når det gjelder opplæring av ansatte i de forskjellige kommunale enhetene og når det gjelder å følge opp pasienter, handler det om å ta pådriverrollen i det tverrsektorielle arbeidet på alvor, om å være proaktive overfor og synlige i kommunene, samt om å jobbe med å utvikle gode og konstruktive relasjoner med de forskjellige samarbeidspartnerne i kommunene. Også når det gjelder forankringen av tannhelsetjenestens folkehelsearbeid i ledelsen i tannhelsetjenesten og i det generelle folkehelsearbeidet som gjøres i Vest-Agder fylkeskommune, synes det å være potensial for utvikling og forbedring.

Med dette utgangspunktet anbefaler Agder Kommunerevisjon IKS at

1. Tannhelsetjenesten i Vest-Agder bør iverksette et utviklingsarbeid som har som målsetting å styrke tjenestens arbeid på folkehelseområdet.

6 Litteratur

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (2017), *Rapport om gjennomføring og erfaringer med tilsyn med folkehelsearbeid hos fylkeskommunene*

Helsedirektoratet (2011), *God klinisk praksis i tannhelsetjenesten – en veileder i bruk av faglig skjønn ved nødvendig tannbehandling*

Helsedirektoratet (2015), *Nasjonale mål og prioriteringer på helse og omsorgsområdet i 2015*. Rundskriv til kommunene, fylkeskommunene, de regionale helseforetakene og fylkesmennene fra Helsedirektoratet. Rundskriv IS-1/2015.

Helsedirektoratet (2016), *Kostnadsanalyse ved anbefaling om fissurforsegling av permanente molarer*. Nasjonal faglig retningslinje for tannhelsetjenester til barn og unge, 2016.

Helsedirektoratet (2017), *Tannhelsetjenester til barn og unge 0–20 år - Nasjonal faglig retningslinje for tannhelsetjenester til barn og unge 0–20 år*. Høringsutkast

Helsetilsynet (1999), *Tenner for livet - Helsefremmende og forebyggende arbeid*, IK-2659 (1999), Statens helsetilsyn Veiledningsserie 1:1999

NOU 2005:11, *Det offentlige engasjement på tannhelsefeltet - Et godt tilbud til de som trenger det mest*

Rundskriv I-2/2006, *Utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud i 2006*

Rundskriv I-4/2008, *Vederlagsfrie tannhelsetjenester for personer under legemiddel-assistert rehabilitering (LAR)*

Stortingsproposisjon 71 L (2016 – 2017), *Lov om endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelsetjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.)*

Senter for omsorgsforskning (2017), *Tannhelsetilbudet til brukere av hjemmebaserte omsorgstjenester med rettigheter etter tannhelsetjenesteloven i region Sør. En beskrivelse av dagens praksis med fokus på samhandling mellom den fylkeskommunale tannhelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten.* Rapportserie 3/2017

Tannhelsetjenesten i Vest-Agder fylkeskommune (VAF), *Tannhelseplan 2013-2016*

Tannhelsetjenesten i Vest-Agder fylkeskommune (VAF), *Forebyggende og helsefrem-mende tiltak*, 2015

Jørgen Underthun og Aril Jul Nilsen, *Kvalitetsindikatorer i tannhelsetjenesten*, Den norsker tannlegeforenings tidende, 2008; 118, NR 15, s. 994-995

Vest-Agder fylkeskommune (VAF), *Årsberetning 2016*

Vest-Agder fylkeskommune (VAF), *Regional planstrategi for Agder 2016-2020*

Vest-Agder fylkeskommune (VAF), *Handlingsprogram 2017-2020 Tannhelsetjenesten*

Vest-Agder fylkeskommune (VAF), *Årsbudsjett 2018*

7 Fylkesrådmannens høringsuttalelse

18/06936-1 - Høringsutkast - forvaltningsrevisjonsprosjektet "Måloppnåelse innen tannhelseområdet i Vest-Agder"

Fylkesrådmannen behandlet revisjonsrapporten i møte 14.8.18.

Revisjonens gjennomgang av måloppnåelse innen tannhelsefeltet er et nyttig bidrag i det videre utviklingsarbeidet i tannhelsetjenesten. Rapporten vil også bli benyttet i det videre arbeid i fylkeskommunen og i sammenslåingsprosessen; "Agder 2020".

Anbefalingene fra revisjonen om å styrke tjenestens arbeid på folkehelseområdet støttes. Denne er i tråd med tannhelsetjenestens eget vedtatte handlingsprogram (2017-2020) punkt 2.

Kristin Tofte Andresen
Fylkesrådmann

8 Vedlegg 1: Tannhelseplan 2013-2016 for Vest-Agder Fylkeskommune

8.1 Mål (s. 16-18)

i)
Når det gjelder overordnete mål for planperioden, så kan man i kapittel 4 i *Tannhelseplan 2013-2016* lese at

- *Den offentlige tannhelsetjenesten (DOT) skal levere tjenester med god kvalitet i en virksomhet som er preget av prestasjonskultur*
- *Befolkningen i fylket skal ha et tannsett som fungerer godt og er sosialt tilfreds-stillende hele livet*
- *DOT skal sørge for utjevning av sosiale ulikheter i tannhelse*

ii)
Når det gjelder tannhelsemål 2013-2016, så slås det med utgangspunkt i et sett med indikatorer fast at

> *DOT i Vest-Agder ha bedre tannhelseresultater enn landsgjennomsnittet. Det skal igangsettes tiltak ved de klinikkene som har resultater under gjennomsnitt.*

iii)
Hva angår folkehelsearbeidet, er målene at

- *Forskjellene i tannhelse mellom sosiale lag i befolkningen reduseres*
- *DOT skal være en pådriver og lagspiller i det tverrsektorielle arbeidet*

iv)
Mål for kvalitetsarbeid og kompetanseheving er å ha

- *Faglig oppdaterte og motiverte ansatte*
- *Ansatte med rett kompetanse*

v)
Mål for rekruttering og stabilisering er å

- *Stabilisere og rekruttere tannleger, tannpleiere og tannhelsesekretærer, samt vikarer i alle yrkesgrupper*
- *Sørge for at DOT er en attraktiv arbeidsplass for alle ansatte*

vi)
Når det gjelder mål for tidsbruk, så

- *har DOT gjennomført prosjekter med gjennomgang av effektivitet og kultur i 2011/12. Målet var økt effektivisering*
- *Målet er en gjennomsnittlig nedgang i total tidsbruk på 30 % i planperioden*

vii)
Når det gjelder struktur, lokaler og utstyrsbehov på fylkets klinikker, skal man

tilstrebe moderne klinikker som tilfredsstiller krav om tilgjengelighet, større faglig miljø og rasjonell drift

viii)
Hva angår mål for sykefravær, så er målsettingen å redusere sykefraværet i tannhelsetjenesten til

- *8 % innen juni 2013*
- *6 % innen planperioden*

8.2 Handlingsplan / tiltak (s. 19-24)

i)
Når det gjelder tiltak som skal gjennomføres i planperioden, så kan man i kapittel 5 i *Tannhelseplan 2013-2016* lese at for de forskjellige gruppene som DOT har et lovpålagt ansvar for, jf. kapittelet om revisjonskriterier, så skal følgende tiltak iverksettes:

Gruppe a:
- *innkallingsintervaller følger helsemyndighetenes anbefalinger*
- *legge større vekt på individuelle vurderinger*
- *fissurforsegling skal vurderes på 6- og 12-års molarer*

Gruppe b:
- *12 måneders innkallingsintervall eller etter individuelt behov*

Gruppe c1:
- *12 måneders innkallingsintervall*

Gruppe c2:
- *12 måneders innkallingsintervall, eller etter individuelt behov*

Gruppe d:
- *alle får tilbud om tannbehandling*

rus
- *alle som har rettigheter i henhold til lovverket*

Gruppe f:
- *inntjeningskrav pr tannlege på kr 130.000,- (100 % stilling)*
- *innføre og evaluere bonus- og pr capitaavtale er under utarbeiding*

ii)
Hva angår folkehelsearbeidet og tiltak for det forebyggende tannhelsearbeidet:

- *pasienten skal settes i stand til å ta vare på egen tannhelse*
- *børsteinstruksjon ved behov*
- *individuelt tilpasset bruk av fluor*
- *kostholdssamtale*
- *fokus på vann*

iii)
Når det gjelder tiltak for helsefremmende tannhelsearbeid, så legges det opp til

- *å gjennomføre/evaluere samarbeidsavtaler mellom DOT og helsestasjoner*
- *å gjennomføre/evaluere samarbeidsavtaler mellom DOT og pleie- og omsorgstjenesten i kommunene:*
    - *omsorgssenter*
    - *hjemmetjenesten*
    - *rus*
    - *bolig for psykisk utviklingshemmede*
- *å gjennomføre/evaluere samarbeidsavtaler mellom DOT og barneverntjenesten i kommunene*
- *at DOT skal ha undervisningsopplegg/tiltak, etter behov der tannhelseresultatene ligger under Vest-Agder gjennomsnitt. Eksempler på arenaer kan være foreldremøter, skoler, idrettsmiljø og flerkulturelle miljø o. a.*
- *å utvide samarbeidet med andre yrkesgrupper om felles utfordringer som for eksempel:*
    - *sukkerforbruket*
    - *tobakk/snus*
    - *kosthold*
    - *vann ("vannvogna")*

Samarbeidet skal forankres i ledelsen, og videreutvikles gjennom folkehelseprogrammet i VAF, Region Agder 2020, og i kommunale planer.

iv)
Tiltak for kvalitetsarbeid:

- *årlig gjennomgang av kvalitetssystemet*
- *forandringer som angår arbeidsmiljøet, legges frem som sak i AMU*
- *kontinuerlig kalibrering for å sikre riktig diagnosenivå på alle pasientgrupper*
- *ledelsen skal se til at bestemmelsene i kvalitetssystemet følges opp. Dette organiseres ved internkontroll og avviksmelding*

v)
Tiltak for kompetanseheving:

- *lage kompetanseplanen*
- *lederutvikling for klinikkledere*
- *økt ressursbruk på etter/videreutdanning og kursing av alt personell*
- *tilby videreutdanning til enkeltpersoner i forhold til DOTs behov*
- *stipend og /eller permisjon med lønn*
- *legge til rette for/skaffe spisskompetanse innenfor alle fagområder i odontologien, og spre kompetansen til ansatte i DOT*
- *sterkt fokus på:*
    - *kompetanse*
    - *fag*
    - *organisasjon*
    - *personalhandtering*
- *skaffe kompetanse/ressurser til å delta i forskningsrelaterte oppgaver*

vi)
Samarbeid med odontologisk kompetansesenter SØR (TKS):

- *tilby desentralisert spesialistutdanning, etterutdanning, rådgivning og et bredt behandlingstilbud*

- *være i tett dialog med Spesialisttannklinikken Vågsbygd*
- *folkehelsearbeid inngår i senterets strategiplan*
- *forskning og fagutvikling er en vesentlig oppgave for kompetansesenteret*
- *skaffe kompetanse og økonomi til praksisnær forskning*
- *Vest-Agder fylkeskommune som medeier skal være aktiv i forhold til å initiere forskningsprosjekt i kompetansesenteret*
- *IKT - samarbeid og videokonferanser*

vii)
Tiltak for rekruttering og stabilisering:

- *konkurransedyktig lønn i forhold til privat praksis og andre fylkeskommuner*
- *bonus- og pr capita avtale for alle yrkesgrupper*
- *stimulerende faglig miljø i moderne klinikker*

viii)
Tiltak for praksisstudier:

- *legge til rette for at elever ved Vg 2 (Helse- og sosial) og tannhelsesekretærelever får praksisplasser i DOT*
- *legge til rette for at tannpleierstudenter får praksisplasser i DOT*
- *legge til rette for at tannlegestudenter får praksisplasser i DOT*

ix)
Tiltak effektivitet og tidsbruk:

- *økt bruk av sekretær hos tannpleier*
- *organisatoriske endringer av klinikkstruktur*
- *se på forholdstall tannlege/ tannpleier (LEON-prinsippet)*

x)
Vurdering av ny klinikkstruktur i Vest-Agder:

- *Ny tannklinikk planlegges Kristiansand øst*
- *Det bør vurderes både organisatoriske og lokaliseringsmessige sammenslåinger for å redusere smådriftsulemper.*

xi)
Tiltak for nyansettelse:

- *ansette nødvendig personell i forhold til befolkningsøkningen og DOTs behov*
- *vektlegge LEON-prinsippet*
- *videreføre kurs og oppfølging av nyansatte*

xii)
Lokaler og utstyrsbehov:

- *generell utskiftningstakt på uniter på maks 10 år*
- *behandlingskontor må tilrettelegges for to pc-arbeidsstasjoner*

xiii)
Narkose/lystgass og sedasjon:

- *opprettholde eksisterende tilbud om tannbehandling i narkose*
- *gi tilbud om lystgass og sedasjon ved alle store klinikker i fylket*

xiv)
Sykefravær: For å øke nærværet i tannhelsetjenesten må følgende prioriteres:

- *opplæring av klinikkledere med vekt på dialogkompetanse*
- *helsefremmende og forebyggende klinikkvise tiltak, avhengig av behov*
- *PSA undersøkelse gjennomføres og følges opp årlig på hver klinikk*
- *HMS / IA-arbeid skal være tema på klinikkmøter*

xv)
Tiltak for IKT:

- *oppdatert EPJ system som fungerer for stordrift*
- *oppdatert røntgensystem som takler stordrift*
- *utvidet bruk av Norsk helsenett*
- *utstyr for videokonferanser, videre- og etterutdanning og fjerndiagnostisering*

xvi)
Evaluering:

- *evaluere alle resultatmål hvert år*
- *virksomhetsplanen oppdateres årlig*

9 Vedlegg 2: Handlingsprogram 2017-2020 Tannhelsetjenesten i Vest-Agder

Strategier og hovedmålsettinger i perioden:

- *Utvikle organisasjonen med vekt på rett kompetanse basert på et samfunn i endring*
- *Økt pasient orientering*
- *Økt satsning på folkehelse*

Handlingsprogrammets hovedområder

1. *Pasientperspektiv*
2. *Folkehelse*
3. *Organisering*
4. *Kompetanse*

9.1 Pasientperspektiv

1 Utfordringsbildet:

a. *Tjenesten skal være tilpasset den enkelte pasientens behov.*
b. *Ressursbruk tilpasset pasientens tannhelse*

1.2 Målsetting:

a. *En organisasjon som er tilpasset pasientenes behov.*

1.3 Satsninger/tiltak:

a. *Sørge for valid faktagrunnlag/statistikk*
b. *Empowerment (brukermedvirkning/styrking av pasientrollen)*
c. *Optimale pasientforløp som er differensiert ut fra pasientens behov*
d. *Tilpasse tilbudet (behandlingsnivå) til livsfaser/situasjon*
e. *Forebygging og utadrettede tiltak*

1.4 Evaluering:

a. *Brukerundersøkelser*
b. *Intern revisjon*
c. *Tannhelseresultater*
d. *Statistikk og relevante sammenligninger*

1.5 Kommentarer

Et samfunn i endring krever tilpasning av tannhelsetilbudet til alle grupper. Tjenestene våre må tilpasses de endringene som skjer i brukergruppenes behov for tannhelsetjenester.

Det er viktig å kjenne til klinikkens og tannhelsetjenestens tannhelseresultater. Dette må benyttes i forhold til satsningsområder.

9.2 Folkehelse

2.1 Utfordringsbildet:

a. *Ufullstendig oversikt over tannhelsetilstanden*
b. *Ikke tilstrekkelig tverrsektorielt samarbeid*
c. *Bedre samordning privat og offentlig sektor*

2.2 Målsetting:

a. *En oppsøkende og proaktiv organisasjon (være på "tilbudssiden")*
b. *Innrette organisasjonen på å utvikle pasientens evne til å ta vare på egen tannhelse*
c. *Kunnskapsbasert og lærende organisasjon*
d. *Gi forebyggende tiltak til utsatte grupper*
e. *Tettere samarbeid med kommunene*

2.3 Satsninger/tiltak:

a. *Delta aktivt i alt folkehelsearbeid*
b. *Oppdatering/oppfølging av samarbeidsavtalene med kommunene*
c. *Utvikle felles forståelse for mål/tiltak*
d. *Følge opp klinikkenes tiltaksplan*
e. *Koordinering med fylkeskommunens rolle i folkehelsearbeidet*

2.4 Evaluering:

a. *Tannhelseresultater*
b. *Brukerundersøkelse*
c. *Statistikk, spesielt utsatte grupper*
d. *Årlig oversikt over deltakelse på samarbeidsmøter*
e. *Evaluere samarbeidsavtaler*
f. *Evaluere tannhelses del av folkehelsearbeidet*

2.5 Kommentarer

Mange utsatte pasientgrupper har sammensatte behov. Folkehelsearbeid i tannhelsetjenesten må foregå utenfor tannklinikkene. Det er nødvendig med involvering av ulike aktører i dette arbeidet.

9.3 Organisering / organisasjon

3.1 Utfordringsbildet:

a. *Organisasjonskultur (felles forståelse av nødvendig ressursbruk)*
b. *IKT/digitalisering*
c. *Redusere smådriftsulemper/klinikkstruktur*

3.2 Målsetting:

a. *En organisasjon som tilpasser seg utfordringene*
b. *Lærende organisasjon*
c. *En effektiv klinikkstruktur tilpasset pasientenes behov*
d. *Velfungerende system med vekt på brukerorientering*

3.3 Satsninger/tiltak:

a. *Optimalt dentalutstyr*
b. *God IKT standard og utvikling*
c. *Rett personellsammensetning, øke andelen tannpleiere*
d. *Videreutvikling av LEAN metodikk*
e. *Fortløpende vurdere klinikkstruktur*
f. *Informasjon og omdømmeutvikling*
g. *Betalende pasienter*
h. *Vurdere og avklare interne spesialister og samhandling med TKS (kompetansesenteret)*

3.4 Evaluering:

a. *Kundeopplevelser*
b. *Nærvær (redusere fravær)*
c. *PSA-undersøkelser*
d. *KOSTRA*

3.5 Kommentarer

En organisasjon er aldri ferdig utviklet og vil derfor alltid være i endring. Tannhelsetjenesten i VAF er fortsatt i endring og utvikling. Det er behov for å jobbe både med struktur og rutiner men også med å videreutvikle organisasjonskulturen.

9.4 Kompetanse

4.1 Utfordringsbildet:

a. *Endrede krav til kunnskap*
b. *Rett kunnskap*
c. *Forståelse av kompetansebegrepet (def; kunnskap, ferdigheter og holdninger)*

4.2 Målsetting:

a. *Riktig kompetanse tilpasset organisasjonens utfordringer*

4.3 Satsninger/tiltak:

a. *Tilpasning til endrede arbeidsoppgaver*
b. *Avklaring av spesialistbehov i egen og ekstern virksomhet*
c. *Utarbeide kompetanseplan*
d. *Prioritere kunnskapsoppbygging*
e. *Unngå "overbehandling" å redusere henvisninger*
f. *Øke kvaliteten på arbeidet*
g. *Klinikkvis og felles fagsamlinger*

4.4 Evaluering:

a. *De ansatte opplever å håndtere de utfordringer som er tilstede*
b. *Sjekke ut effekt av tiltak*
c. *Klinikkene har oversikt over de ansattes kompetansebehov*

4.5 Kommentarer

Det er behov for bedre utnyttelse av ulike spesialist- og støttefunksjoner. Bedre tverrfaglig samarbeid vedrørende pasienter med komplekst behandlingsbehov. Kompetanseheving rettet mot områder med økt utfordring, bl.a. større eldregruppe med egne tenner gir mer komplekst behandlingsbehov. Utnytte intern kompetanse/-interesseområde bedre i stedet for å henvise eksternt.

9.5 Oppsummering

Handlingsprogrammet er en oppfølging av vedtatte tannhelseplan. Det har en intern innretning og skal fungere som et styrende og prioriterende dokument for de neste 3 årene. I denne perioden vil det skje endringer som kan føre til at tannhelsetjenesten blir overført til kommunene eller at tannhelsetjenesten blir en del av ett agderfylke. Det er viktig i denne perioden å ha fokus på mål og resultater som både fremmer tannhelsetjenesten og samtidig utvikler organisasjonen. Handlingsprogrammet legger vekt på at ansatte skal mestre nye oppgaver og endrede pasientbehov på en god måte og som et team på klinikkene og samhandling på tvers av klinikker.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/10193-1
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Orientering om 1. tertialrapport 2019 Vest-Agder fylkeskommune

Forslag fra sekretariatet:
Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Saksopplysninger:
Kontrollutvalget behandler ikke tertialrapporter fra fylkesrådmannen, bare årsregnskapet. Som et ledd i å sikre egenkontrollen knyttet til at kommunenes økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmer og vedtak mv. (kommuneloven §77 punkt 4), vil det likevel være naturlig at kontrollutvalget holder seg oppdatert om den økonomiske situasjonen og utfordringer gjennom året.

Administrasjonen er invitert til møtet for å orientere om kommunens økonomi pr. 1 tertial 2019

Vedlegg:
- 1. tertialrapport 2019 Vest-Agder fylkeskommune

Vest-Agder fylkeskommune

Arkivsak-dok. 19/05239-29
Saksbehandler Inge Hurv

Saksgang	Møtedato	Saknr
Fylkesutvalget	04.06.2019	
Fylkestinget		

ØKONOMISK RAPPORT PER 1. TERTIAL 2019

Fylkesrådmannens forslag til vedtak

1. Fylkestinget tar økonomisk rapport per 1. tertial 2019 med tilhørende anslag på årsprognoser ved årsslutt til orientering.

2. Fylkestinget godkjenner følgende budsjettregulering:

   2.1 Investering:

   a) Avsetning til Byremo videregående skole – Anleggsteknikk i 2020 (ref. FT-vedtak 60/18) (prosjekt 364502P1903) på 3 mill. kr, overføres til 2019 for å sikre at nødvendig undervisningsutstyr til det nye tilbudet er på plass til skolestart i august 2019. Samlet avsetning utgjør dermed 7 mill. kr.

   b) Avsetning til Søgne videregående skole – Tangvall (prosjekt 364502P1510) reduseres med 10 mill. kr iht. prosjektets justerte fremdriftsplan. Justeringen gir ingen konsekvenser for planlagt ferdigstillelse.

   c) Handlingsprogram fylkesvei 2019: Det overføres 2,4 mill. kr fra Fv 460 Rødberg – Snik (tiltak nr. 18 – prosjekt 3420P207096) til Fv 303 Nodeland-Ryen (tiltak nr. 17 - prosjekt 3420P206616).

   d) Handlingsprogram fylkesvei 2019 – Tiltak nr. 31: Det avsettes 7 mill. kr iht. stipulert fremdriftsplan for etablering av ny adkomstvei fra ny E39 til Mjåvann industriområde (jf. FU-sak 125/18). Hovedforfall for tiltaket er fortsatt oktober 2022.

   e) Lånerammen for 2019 reduseres med 7 mill. kr som følge av pkt. a) og b) ovenfor.

Vedlegg
Vedlegg 1: Investeringer - Utdanning: Status per 1. tertial
Vedlegg 2: Investeringer - Fylkesvei: Status per 1. tertial

Sammendrag

Inntektene samlet forventes å ligge på budsjettert nivå for 2019. På enheter/seksjoner rapporteres det om god kontroll på kostnadssiden, men skolene med overført merforbruk fra 2018, vil også få et merforbruk i 2019. Dette innebærer at merforbruket må fordeles over flere driftsår.

1. Økonomisk sammendrag – hovedoversikt per 1. tertial 2019

Tall i mill. kr (avrundet)	Regnskap 1. tertial 2019	Rev. budsjett 1. tertial 2019	Avvik 1. tertial 2019	Rev. årsbudsjett 2019	Prognose avvik per 31.12.19
Inntekter					
Skatt og rammetilskudd	-843,6	-837,5	6,1	-2 381,9	
Konsesjonskraft	-5,0	-7,0	-2,0	-41,0	
Rentekompensasjon				-12,1	
Sum inntekter	**-848,6**	**-848,6**	**-844,5**	**4,1**	
Utgifter					
Folkevalgte, styrings- og kontrollorgan	-4,0	0,8	4,8	28,6	
Utdanning	394,7	398,4	3,7	1 319,0	5,4 **1)**
Tannhelse	32,7	39,0	6,3	107,0	
Regionale tjenester	322,0	322,0		828,5	
Stabsenheter og fellestjenester	50,8	43,9	-6,9	144,6	
Overføring av mer-/mindreforbruk *	*-44,6*	*-44,6*		*-110,4*	
Sum utgifter per rammeområde	**751,6**	**759,5**	**7,9**	**2 317,3**	
Fordelte kapitalkostnader	-39,8	-39,8		-119,4	
Brutto driftsresultat	**-136,8**	**-124,8**	**12,0**	**-237,1**	
Netto finansutgifter og avdrag	29,8	34,6	4,8	103,9	
Netto driftsresultat	**-107,0**	**-90,2**	**-16,8**	**-133,3**	
Disposisjoner:					
Overføring til investeringsregnskapet				52,4	
Avsetning - Skoleprosjektene på Søgnetunet og Kvadraturen	30,0	30,0		30,0	
Avsetning til fond	35,9	35,9		50,9	
Regnskapsmessig resultat	**-41,1**	**-24,3**	**16,8**	**0,0**	

Merknader:

* Overføring av fjorårets mer-/mindreforbruk
Beløpet refererer seg til sak i fylkestinget i april 2019 (FT-sak 8/19).
Det ble vedtatt overføring av 110,4 mill. kr i mer-/mindreforbruk fra 2018, hvorav 42,5 mill. kr ble fordelt på aktuelle rammeområder, 30 mill. kr til investeringer til skoleprosjektene på Søgnetunet og Kvadraturen og Søgne videregående skole og resterende 35,9 mill. kr. ble avsatt til disposisjonsfond.

1) Prognose 31.12.19 – Utdanning
- Kvadraturen skolesenter (ORG 3224) har en prognose om merforbruk på 4,0 mill. kr
- Søgne videregående skole (ORG 3229) har en prognose om merforbruk på 0,4 mill. kr
- Flekkefjord videregående skole (ORG 3250) har en prognose om merforbruk på 1,0 mill. kr

2) Eventuelt merforbruk per 31.12.19, vil budsjettenheten/-seksjonen få med seg over til 2020.

2. Inntekter

2.1 Skatt og rammetilskudd

Nivået på skatt og rammetilskudd legges i statsbudsjettet. Rammetilskuddet er primært et innbyggertilskudd. Rammetilskuddet korrigeres for forskjeller mellom fylkene innen blant annet kostnadsstruktur og demografisk sammensetning gjennom utgiftsutjevning. Skatteinntektene justeres tilsvarende gjennom inntektsutjevning.

I statsbudsjettet for 2019 ble skatteveksten på årsbasis anslått til 0,4 prosent for kommunene og 1,6 prosent for fylkeskommunene. I Revidert nasjonalbudsjett (RNB) for 2020 som ble lagt frem 14. mai er anslaget satt opp med om lag 1 ½ mrd. kr. Dette gir nye vekstanslag for 2019 på 1,2 prosent for kommunene og 2,1 prosent for fylkeskommunene. Endringen er basert på at man har sett god skatteinngang hittil i år, samtidig anslås det i RNB at man ikke vil se like høy vekst som i 2018, da denne primært var knyttet til formuesskatter og aksjegevinster. Samlet sett anslås nå realveksten i kommunesektorens inntekter nå til kr. 0,4 mrd. kr og en reell nedgang i de frie inntektene på 1,8 mrd. kr fordi de ekstra skatteinntektene i 2018 hovedsakelig ikke videreføres.

Ved utgangen av april ligger skatteinngangen for Vest-Agder fylkeskommune litt over budsjettert nivå. Generelt vil fylkesrådmannen alltid anbefale å avvente til senere økonomirapporteringer i driftsåret, før man eventuelt anbefaler å gjøre omdisponereringer av anslag på frie inntekter.

2.2 Nytt inntektssystem fra 2020

I forbindelse med fremleggingen av RNB ble også Kommuneproposisjonen for 2020 lagt frem, som også inkluderte et nytt inntektssystem for fylkeskommunene fra 2020. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har gjennomført en egen høringsrunde på deres opprinnelig forslag. Det var knyttet stor spenning til det nye systemet, da Agder kom desidert dårligst ut av alle fylker. Dette forsterkes ved at vi også har et nedadgående antall 16–18-åringer i 2019 og 2020, en indikator som utgjør mer enn halvparten av grunnlaget for beregning av rammetilskuddet.

KMDs opprinnelige forslag til nye kriterier er videreført i endelig forslag, med unntak av kriteriet innenfor fylkesvei. Fordeling av fylkesveimidlene vil fortsatt ta hensyn til MOTIV (faktiske netto investeringer). Høringsforslaget omfattet kun antall km fylkesvei og innbyggertall. KMD har landet på en alternativ modell med 70 prosent fra MOTIV og 30 prosent fra innbyggertall.

Samlet gir det nye inntektssystemet 411 kr mindre per innbygginger på Agder. Dette ville vært svært dramatisk (reduksjon på 124 mill. kr årlig) om ikke departementet ikke hadde innført kompensasjonsordning og overgangsordning i fire år. Fordelingsvirkningene vil deretter gradvis fases inn. Det er satt et maksimalt nivå på reduksjon per innbygger på 49 kr. Dette innebærer at Agder skal ned nesten 15 mill. kr årlig, og at konsekvensen første år (2020) blir på litt under 4 mill. kr. Alle beregninger er gjort ut fra 2018-tall, slik at tallene vil endre seg når Statsbudsjettet 2020 fremlegges. Statsbudsjettet vil basere seg på et nyere kriteriegrunnlag.

2.3 Konsesjonskraftsinntekter
Netto inntekter fra salg av konsesjonskraft ser per 1. tertial ut til å bli som budsjettert for 2019, da vi stort sett har sikret handler før oppstart av budsjettåret 2019. Inntektene vil påvirkes av overføringskostnader lokalt til sentralnettet.

Avgjørelsen i Olje- og energidepartementet (OED) om endelig fastsettelse av kraftgrunnlag, konsesjonskraft og konsesjonsavgift i Sira-Kvinavassdraget, vil medføre et stort etteroppgjør samlet sett for Vest-Agder fylkeskommune. Det er etablert dialog med Sira-Kvina kraftverk for å avklare posisjoner, og vi tilstreber en minnelig løsning. Hjelp via tredjepart kan være aktuelt da det er snakk om store beløp. Dersom det blir aktuelt å trekke inn tredjepart, ser vi for oss en langvarig prosess for å avklart endelig sluttoppgjør. Politisk ledelse holdes løpende orientert om utviklingen i saken.

2.4 Rentekompensasjon til skolebygg og transporttiltak
Fylkeskommunens kompensasjon til skolebygg utbetales i desember, og skjer på bakgrunn av Husbankens til enhver tid flytende rente. Det er budsjettert med Statsbudsjettets anbefalte rente for kompensasjon til transporttiltak.

3. Utgifter – rapportering på de ulike rammeområdene

3.1 Folkevalgte, styrings- og kontrollorgan
Politisk område har ingen økonomiske avvik per 1. tertial 2019. Det forventes balanse ved årsslutt.

3.2 Utdanning
Sektoren har et samlet mindreforbruk i forhold til periodisert budsjett på 3,7 mill. kr per 1. tertial. Mer- og mindreforbruk fra 2018 er innarbeidet i budsjettet for 2019.

Tilbudsstrukturen 2019–20 har sju færre klasser enn vedtatt klassestruktur høsten 2018. Den økonomiske rammen dekker kostnadene i tilbudsstrukturen, og tar samtidig høyde for innsparing på to hele klasseressurser, som ble vedtatt i november. I tillegg er det gjort innsparinger som dekker kostnaden til en ekstra halv gruppe Påbygg til studieforberedende på Byremo videregående skole.

3.2.1 Sentrale tjenesteområder
De sentrale områdene har et samlet mindreforbruk per 1. tertial på 7 mill. kr. Avviket skyldes hovedsakelig periodisering, og det styres mot samlet budsjettbalanse ved årsslutt innenfor disse tjenesteområdene.

Det er usikkerhet knyttet til salg av opplæringsplasser til andre fylker. I tillegg er det noe usikkerhet vedrørende grunntilskudd fra Kompetanse Norge til karriereveiledning. Fagopplæring har noe større utgifter til prøvenemnder, på grunn av økt antall fagprøver. Det meldes også om en økning i antall søkere til læreplass, og økt antall nytegnede helårskontrakter gjennom OK kompetanse. Mye tyder på en økt forskuttering av UDIR-midler vedrørende tilskudd til lærlinger. Tilskuddene utbetales etterskuddsvis, noe som kan utfordre muligheter for balanse ved årsslutt.

3.2.2 De videregående skolene

De videregående skolene har et samlet merforbruk per 1. tertial på 3,3 mill. kr. Skolene, SMI-skolen og PP-tjenesten melder om balanse eller mindreforbruk som årsprognose. Generelt melder flere av skolene om merforbruk på energi. Skoler med varslet negativt avvik er kommentert nedenfor:

Kvadraturen skolesenter har et merforbruk på 1 mill. kr per 1. tertial. Fagskolen har et merforbruk på 0,9 mill. kr, hvor noe skyldes periodisering. Ordinær skoledrift utgjør 1,5 mill. kr av det totale merforbruket, hvorav 1 mill. kr er periodiseringsfeil i budsjettmidler til videreutdanning.

Skolen vil iverksette innstrammingstiltak ved nytt skoleår på de resterende 0,5 mill. kr av merforbruket, for å få balanse i ordinær drift ved årsslutt. Innstrammingstiltak er for øvrig utfordrende midt i miljø- og klimaprosjektet, opplæring på fem lokasjoner og et utfordrende elevmiljø i enkelte klasser.

Overført merforbruk på 3 mill. kr fra 2018 forventes ikke inndekket i 2019. I tillegg forventes et merforbruk på 1 mill. kr på Fagskolen. Årsprognosen per 1. tertial tilsier derfor et merforbruk på 4,0 mill. kr.

Søgne videregående skole har et merforbruk på 0,5 mill. kr per 1. tertial. Overført merforbruk fra 2018 utgjør 0,6 mill. og forventes ikke spart inn ved årsslutt. Skolen har iverksatt tiltak for å redusere akkumulert merforbruk, blant annet ved reduserte lønnsutgifter ved å effektivisere vikartimer, redusere ledelsesressurs og unngå investeringer i påvente av byggeprosess. Årsprognosen per 1. tertial tilsier 0,4 mill. kr i merforbruk.

Flekkefjord videregående skole har et merforbruk per 1. tertial på 1,6 mill. kr. Balanse ved årsslutt kan bli utfordrende, men skolen vil iverksette korrigerende tiltak. I tillegg må det påregnes ekstra utgifter knyttet til oppstart av blått naturbruk. Årsprognosen per 1. tertial tilsier et merforbruk på 1 mill. kr.

3.2.3 Investeringer – utdanning

Statusrapportering på alle vedtatte investeringsprosjekter i 2019, følger i vedlegg 1 i egen kolonne. Oppbyggingen av rapporten følger samme inndeling som budsjettet.

3.3 Tannhelse

Per 1. tertial 2019 har tannhelsetjenesten et stort mindreforbruk målt mot budsjett, som skyldes feil periodisering. Dette vil jevne seg ut i løpet av budsjettåret.

Tannhelsetjenesten styrer mot et mindreforbruk i driftsregnskapet for 2019, som planlegges overført til investeringsregnskapet. Tannhelsetjenesten har et investeringsbudsjett på 1 mill. kr for 2019. Det er behov for utskiftning av flere tannlegestoler og fornying av annet utstyr på flere tannklinikker enn i opprinnelig budsjett, men det planlegges at både driftsregnskap og investeringsregnskap går i balanse ved utgangen av året.

Alle tannklinikkene er nå miljøfyrtårnsertifisert, og det jobbes kontinuerlig med å opprettholde sertifiseringen. Fokusområder for tjenesten er kontinuerlig utvikling og forbedring av arbeidsprosesser som sikrer effektiv ressursbruk og tjenester av høy

kvalitet. Det pågår også en dreining av ressursbruken mot de pasientene som trenger det mest.

3.4 Regionale tjenester

3.4.1 Samfunn og næring

For seksjonen samlet er det ingen større avvik fra budsjett. Avvik innen drift av seksjonen skyldes kostnader som viderefaktureres mot slutten av året.

Innen området likestilling er merforbruket knyttet til forsinket utbetaling av tilskudd til Songdalen kommune. Disse kostnadene dekkes inn av mindreforbruk overført fra 2018. Rammene innen områdene *Utviklingsprosjekter i kommunene* og *Regionale utviklingsmidler* er disponert, og det forventes balanse eller et lite mindreforbruk ved årsslutt. For seksjonen forventes det balanse ved årsslutt.

3.4.2 Samferdsel

Sentrale ansvar

Per 1. tertial er prognosen at aktiviteten i seksjonen holdes innenfor disponible budsjettrammer.

Transporttjenesten for funksjonshemmede (TT-transport)

Tall for 1. tertial viser en netto økning i drosjeutgifter på 11 prosent fra 2018 til 2019. Av dette utgjør prisjustering av avtalene med drosjetransportører 2,4 prosent. Resterende økning kan tilskrives økt reiseaktivitet både blant ordinære og prioriterte brukere. Antall turer med rullestolbrukere øker også sammenliknet med samme periode i 2018, noe som forklarer en stor del av kostnadsveksten utover prisjustering. Hvis utviklingen i brukermønstret fortsetter resten av året, vil dette kunne føre til et mulig merforbruk ved årsslutt.

Ferjedrift

Det foretas hvert år en kontraktsavregning på utbetaling til ferjesambandene der faktisk utvikling i fastsatte indekser avregnes mot estimerte indekser. Avregningen for 2018 viser at vi har betalt 0,355 mill. kr for lite, noe som vil komme til utbetaling i 2019. I tillegg skal det gis tilskudd på 0,2 mill. kr til sommerkjøring for båtruten til Ny Hellesund i Søgne, noe som kan føre til et mulig merforbruk ved årsslutt.

Fylkesvei

Aktiviteten på fylkesvei planlegges i samsvar med budsjettet som er justert for bl.a. tilskudd til Sandripheia fritidspark på 0,5 mill. kr, og 2 mill. kr til Lindesnes kommune for tiltak på Fv 407 Hestehaven.

Det skal inngås ny drifts- og vedlikeholdskontrakt for Kristiansand med oppstart 1. september. Det har kommet inn tilbud, men kontrakt er ennå ikke inngått. Tilbudet fra best kvalifisert tilbyder inneholder en kostnadsøkning på 34 prosent, noe som vil utgjøre 5,4 mill. kr i 2019 og om lag 16 mill. kr i 2020. Budsjettene vil justeres i løpet av året for å dekke inn merkostnadene.

Forbruket på strøm på vei i perioden januar–mars er betydelig høyere enn budsjettert. Hvis pris og forbruk holder seg på samme nivå ut året vil det kunne gi et

merforbruk på 1 mill. kr. Asfaltkontrakter er et annet område som har hatt en kostnadsøkning på opp mot 15 prosent sammenlignet med 2018.

Det har hittil oppstått noen uforutsette utgifter knyttet til driftskontrakten i Flekkefjord vedrørende midlertidig veibelysning til Strømsvika. I tillegg har det vært utført arbeid i Flekkerøytunnelen ifm. tilrettelegging for myke trafikanter beregnet til 0,54 mill. kr i 2019. Det har også vært en feilføring av kreditnota på 2,35 mill. kr som har blitt belastet riksvei i 2018, men som skulle ha vært ført på kontrakten i Mandal. Dette har nå blitt korrigert i fylkesveiregnskapet for 2019. Vi avventer å konkludere på hvordan dette eventuelt vil påvirke mer-/mindreforbruket for 2019 til 2. tertial.

Det har vært opprettholdt god fremkommelighet på veinettet gjennom vinteren, med noe mindre brøyting enn normalt, mens det har vært benyttet tilnærmet normale mengder i forbindelse med strøing.

3.4.3 Plan og miljø

Det er ingen unormale avvik fra budsjettet. Det forventes mindreforbruk på enkelte områder ved årets slutt. Mye av dette skyldes etterslep i utbetalinger av tilskudd samt ubrukte lønnsmidler.

Seksjonen fikk overført 0,7 mill. kr i tilskuddsmidler fra 2018 til de *Historiske byer og stedsutvikling* til utbetaling av allerede gitte tilsagn. I tillegg er det kommet inn nye søknader på 0,2 mill. kr som ennå ikke er behandlet. Det vil i tillegg komme inn ytterlige søknader i løpet av året. Det varsles om et mulig mindreforbruk innen dette området ved årsslutt.

3.4.4 Fylkeskonservatoren

Fylkeskonservatoren fikk overført et mindreforbruk på 0,7 mill. kr fra 2018.
De fleste av midlene er bundet opp i faste driftsformål og tilskudd.

Det gjennomføres også i 2019 flere store arkeologiske registreringer, noe som gjør at det i perioder vil være behov for innleid kompetanse. Da mye av dette arbeidet faktureres etterskuddsvis, er det per nå et merforbruk innen området arkeologi.

Det er mindreforbruk innen ansvarsområdet *bygningsvern, statlige midler.* Dette er midler som er tildelt privat eide bygninger som er fredet. Prosjektene skal gjennomføres i løpet av året, men sannsynligvis vil det være mindreforbruk av disse øremerkede midlene ved årsslutt.

3.4.5 Kultur

Aktiviteten går som planlagt, og det styres mot balanse ved årsslutt. Det er budsjettert med 65,9 mill. kr i spillemidler for 2019.

3.4.6 Investeringer – Fylkesvei

Statusrapportering på alle vedtatte investeringsprosjekter i budsjettet for 2019, følger i vedlegg 2 i egen kolonne.

4. Finans og likviditet

4.1 Bankbeholdning

Hittil i år har likviditeten vært tilfredsstillende. Per utgangen av april hadde fylkeskommunen 280,2 mill. kr på foliokonto. Gjennomsnittlig renteavkastning på foliokonto hittil i år er 1,79 prosent (omregnet til årsrente).

Ved inngangen av 2019 var saldo på kapitalkonto 517,6 mill. kr. Saldo på kapitalkonto er ved utgangen av april på 419,8 mill. kr. Det er overført 100 mill. kr fra kapitalkonto til foliokonto i 1. tertial. Renteavkastningen på kapitalkonto er til og med april måned på 1,94 prosent (omregnet til årsrente).

Plasseringene på kapitalkonto har oppsigelse på en måned.

Fylkeskommunens solide likviditet er resultat av flere år med mindreforbruk, samt at øremerkede midler har en forsinkelse fra de blir mottatt og til de blir anvendt. Ved inngangen av 2019 var det overført nær 235 mill. kr i ubenyttede, øremerkede midler. Det forventes god likviditet for hele året. Likviditeten reduseres alltid ved årets slutt.

4.2 Finansielle omløpsmidler

Fylkeskommunen har plassert 100 mill. kr i et høyrentefond hos Handelsbanken. Fondet har gitt en avkastning på 2 prosent de første fire månedene i år. Referanseindeksen ST1X (Oslo børs 3 mnd. statssertifikat) viser i samme periode en renteavkastning på 0,28 prosent. Handelsbankens høyrentefond investerer i rentebærende papirer tilknyttet det norske rentemarkedet. Fondet investerer i solide kredittobligasjoner og ansvarlige lån i solide nordiske banker, samt finansinstitusjoner som er etablert i Norge.

4.3 Langsiktig gjeld

Lånenivået har økt med 95 mill. kr fra årsskiftet, og beløper seg til 1 508 mill. kr. Det er også foretatt to refinansieringer i løpet av 1. tertial.

Andel flytende lån utgjør ved utgangen av april 65,5 prosent og fastrenteavtalene utgjør 34,5 prosent. Lånene har vektet løpetid på 1,65 år og rentebindingstid på 1,34 år. De lånene som er knyttet til fastrenteavtaler har en vektet løpetid på 3,27 år. Rentebindingstid brukes ofte for å måle renterisiko. Det er et utrykk for hvor følsom kontantstrømmene til lånene er for endringer i markedsrentene. Rentebindingstid under ett år, vil ses på som svært sensitivt og over fem år som svært forutsigbart.

Sammensetningen mellom flytende rente og fastrente er innenfor rammen som er definert i fylkeskommunens finansreglement.

Vektet gjennomsnittsrente for den totale gjeldsporteføljen er på 2,01 prosent per 30. april 2019, mot 2,05 prosent per 1. januar 2019. Budsjettert rente for 2019 er på 2,4 prosent. På rentemøtet 21. mars vedtok Norges Bank å øke styringsrenten med 0,25 prosentenheter til 1,00 prosent. Vurderingen var at utsiktene og risikobildet tilsier en gradvis oppgang i styringsrenten, der neste renteøkning kommer i løpet av det neste halvåret. Dersom forventningene inntreffer, vil det slå ut på Vest-Agder fylkeskommunes rentekostnader på flytende lån og opptak av nye fastrentelån. Rentesensitivitet ved 1 prosent økning ett år frem i tid, er estimert til å være 9,9 mill.

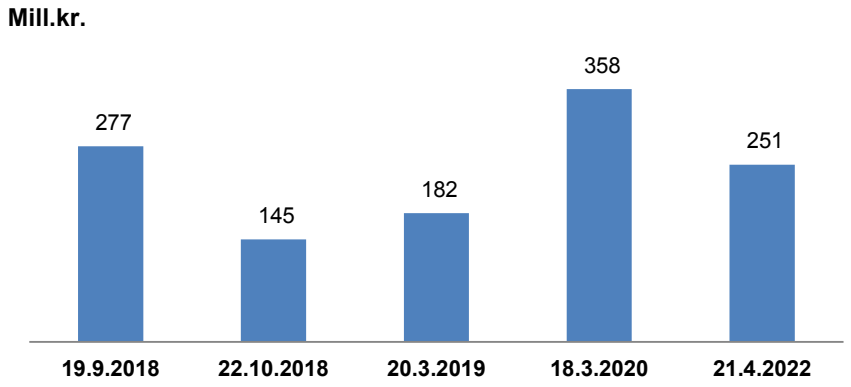
kr (renteøkning) på dagens låneportefølje (total gjeld x andel gjeld med rentebinding under 1 år x 1 prosent).

4.4 Refinansering av lån

I løpet av de neste 12 månedene vil gjeld tilsvarende 780 mill. kr forfalle og må refinansieres. For å være sikret mht. til refinansieringsrisiko, søkes det å spre låneporteføljen på ulike finansieringskilder, løpetid, beløp og forfall iht. finansreglementet. Anbud på lån vil bli foretatt via Bergen Capital Management AS, og markedet gir fylkeskommunen flere tilbydere å velge mellom. Det oppleves ikke som vanskelig å få refinansiert lånene i finansmarkedet.

Innlån til Ferde AS er nedbetalt i 1. tertial.

Figuren nedenfor viser hvordan lånene forfaller i perioden 2019–2022:



5. Stabsenheter og fellestjenester

Organisasjonsseksjonen

Som følge av behov for ekstern juridisk kompetanse i forbindelse med enkelte krevende personalsaker samt en større varslingssak rapporterer organisasjonsseksjonen om merforbruk. Det er behov for omfordeling innenfor andre tjenesteområder for å sikre balanse ved årsslutt.

IT-seksjonen

Per 1. tertial har IT-seksjonen brukt omlag halvparten av opprinnelig årsbudsjett, som følge av blant annet utlegg for andre som skal viderefaktureres og andre fakturerbare tjenester.

Det vil skje virksomhetsoverdragelse av personell fra dagens IT-avdeling til IKT Agder med virkning fra 1. juli 2019. I rapporten for 2. tertial vil vi komme tilbake til hvordan dette og øvrige forhold knyttet til ulike felles IT-prosjekter vil medføre behov for omfordeling av ressurser. Det kan også bli behov for innleie av ressurser ut 2019 som erstatning for ansatte som har sluttet.

Bygg- og innkjøpsseksjonen

Kostnader knyttet til innleie av ulike midlertidige lokaler for å tilby undervisning mens nybygg og rehabilitering av egen bygningsmasse pågår, vil måtte utgiftsføres i drift.

Dette kan ikke belastes i investeringsregnskapet. Fylkesrådmannen ser behov for styrking av leiebudsjettet også i inneværende år, og vil komme tilbake til omfang og inndekning i 2. tertial. Innenfor de øvrige tjenesteområdene, styrer seksjonen mot samlet balanse ved årsslutt.

Ny grafisk profil – Agder fylkeskommune
Når Agder fylkeskommune etableres 1.1.2020, innføres nytt felles fylkesvåpen i fylkeskommunen. Et viktig bidrag for å gjøre den nye fylkeskommunen synlig er at alle bygninger får nye skilt. Eksisterende bygningsskilter med gamle fylkesvåpen fra de avviklede fylkeskommunene må erstattes.

Det har vært jobbet frem et forslag av nedsatt arbeidsgruppe, og denne fikk 18. mars tilslutning av styringsgruppa til foreløpige skisser på omfang og fremdrift for å få alt på plass innen utgangen av 2019. Styringsgruppen anbefalte at forslag til skiltplan igangsettes, kostnadsberegnet til 12,8 mill. kr inkl. mva. Vest-Agder fylkeskommunes andel av dette utgjør 6,4 mill. kr. Utgiftene er ikke innarbeidet i budsjettet til fellesnemnda. Det er avsatt 5,5 mill. kr ekstra til sammenslåingsprosjektet i 2019, og fylkesrådmannen foreslår å bruke disse midlene til å dekke dette. Fylkesrådmannen vil komme tilbake til endelig inndekning i 2. tertial.

Lønnsoppgjøret per 1. mai 2019
Akademikerne og Unio skal i mekling med KS 22. mai, da de ikke har godtatt foreliggende mellomoppgjør. Dersom det ikke blir enighet, kan det bli aktuelt med streik for enkeltmedlemmer og grupper i Unio fra 24. mai.

Det blir ikke gjennomført lokale forhandlinger for de arbeidstakerne som er plassert i kapittel 4 høsten 2019, da partene i stedet har valgt å sette av en romslig pott til lønnsforhandlinger i 2020.

Så langt tyder det på at foreliggende oppgjør kan gjennomføres innenfor avsatte reserver i budsjettet for 2019.

Kristiansand, 20. mai 2019

Kristin Tofte Andresen
fylkesrådmann

Lise Solgaard
økonomisjef

Vedlegg 1: Investeringer - Utdanning

Tiltak:	Beskrivelse/status i Budsjett 2019	Status per 1. tertial 2019
1. Miljø- og klimatiltak – skolebygg	• Oppgradering av ventilasjonsanlegget i "gamlebygget" 1905 ved Eilert Sundt videregående skole – Farsund, er planlagt gjennomført sammen med hovedutbyggingen ved skolen. Ramme på 13 mill. kr er overført i tråd med vedtak i fylkestinget i juni (FT-sak 41/18). • Det er behov for ny kartlegging av eiendomsmassen etter dagens forskrifter og tekniske krav. Kartleggingsarbeidet ses på ifm. utredning av elevvekst i Kristiansandsregionen etter 2024. Dette arbeidet forventes å starte i 2019.	• Innarbeidet i hovedprosjektet Eilert Sundt – Farsund. (FT-sak 41/18). • Kartleggingsarbeidet vil måtte ses på ifm. med utredning om elevvekst i Kristiansandsregionen etter 2024. Dette arbeidet er ennå ikke igangsatt.
2. Miljø- og klimatiltak – Kvadraturen skolesenter	• Tiltaket omhandler en omfattende rehabilitering av blokk A og B, for å tilfredsstille kravene til inneklima fra Arbeidstilsynet. • Saken ble godkjent av fylkestinget i juni (FT-sak 42/18). • Ferdigstillelse i løpet av 2020.	• Saken ble godkjent av fylkestinget i juni (FT-sak 42/18. Det er på per 1. tertial påløpt om lag 25 mill. kr, og avklaring på utlyst generalentreprise forventes å foreligge i begynnelsen juni. • Det må påregnes at tiltaket må styrkes av avsatte midler i FT- 8/19 (30 mill.kr), for å sikre nødvendig ferdigstillelse ila. kommende skoleår. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i 2. tertial.
3. Flekkefjord videregående skole	• Fase 1: Ferdigstilt til skolestart 2018. • Fase 2: Tiltaket omfatter fraflytting av personalbrakke og etablering av arbeidsplasser for lærere i Kvinesdal når spesialklassene innen hverdagslivstrening flytter til Eilert Sundt og Flekkefjord videregående skole. • Oppgradere inngangsparti ved hovedskolen og flytte HT-klassene inn i hovedbygget. • Det planlegges at tiltaket blir sluttført innen skolestart august 2021.	• Tiltaket ses i sammenheng med tiltak 4 nedenfor. • Vi følger opp denne saken ifm. 2. tertial.

4. Eilert Sundt videregående skole – Farsund	• Skisseprosjektet ble godkjent av fylkestinget i juni (FT-sak 42/18). • Forprosjekt vil bli fremlagt for politisk behandling så snart det foreligger. • Byggeprosjektet forventes å være ferdigstilt til skolestart 2021.	• Evaluering av tilbudene pågår fortsatt, men vi har forventning til snarlig oppstart av rivearbeidet før tildeling av kontrakt. • Foreliggende signaler tyder at prosjektet kan ferdigstilles innenfor gitt kvalitet, økonomi og fremdrift.
5. Eilert Sundt videregående skole – Lyngdal	• Forprosjektet ble godkjent i fylkestinget (FT-sak 4/18). • Entreprenør er kontrahert, og byggearbeidene pågår for fullt. • Byggeprosjektet forventes å være ferdigstilt til skolestart 2019.	• Prosjektet går som planlagt iht. levert kvalitet, økonomi og fremdrift.
6. Søgne videregående skole – Tangvall	• Tiltaket omhandler etablering av ny videregående skole på Tangvall. • Prosjektet er et samarbeid med Søgne kommunes planer om etablering av ny ungdomsskole og idrettshall i samme prosjekt. • Reguleringsplanen er ute på høring høsten 2018. • Skisse- og forprosjekt vil bli fremlagt for politisk behandling etter hvert som det foreligger. • Byggeprosjektet forventes å være ferdigstilt til skolestart 2024.	• Tidligere vedtatt rom- og funksjonsprogram dannet grunnlag for anbudsforespørsel med innleveringsfrist 29. april. Det kom inn flere anbud med gode løsningsforslag som juryeres i mai. I juni vil resultatet sammenholdes med tilbudt pris, slik at en vinner kan offentliggjøres før sommerferien. • Fremdrift oppstart er forskjøvet frem i tid med seks mnd. siden forrige prognose. Dette skal ikke gi konsekvenser for planlagt ferdigstillelse. • Iht. forventet kostnadspådrag foreslås å redusere årets avsetning med 10 mill. kr i 2019.

7. Søgne videregående skole – Søgnetunet	• Tiltaket omhandler etablering av praksisarealer for Naturbruk. • Etter vurdering av flere skisseprosjekter for å løse foreliggende rom- og funksjons-program, godkjente fylkestinget (FT-sak 78/17) skisseprosjektet *Grisgrent strøk*. • Vg3 – Tømrer og BA-avdelingen ved Tangen videregående skole er viktige bidragsytere inn i prosjektet. Gårdsverksted ble ferdigstilt til høstferien 2018. De er nå i gang med det nye fellesbygget på tunet. • Eksterne entreprenører og leverandører vil bli engasjert rundt årsskiftet. • Planlagt ferdigstillelse av alle bygningsmessige tiltak er ved utgangen av 2019.	• Rivningsarbeider er ferdigstilt. • BA på Tangen vgs. holder på med ferdigstillelse av Gårdshuset/Garderobe-bygget • Opprinnelig konkurranse ble avlyst pga. for høye kostnader. Nå er et revidert konkurransegrunnlag ute. • Evaluering av tilbudene medio juni vil avgjøre hva som er mulig å realisere av rom- og funksjonsprogram. • Det påregnes at tiltaket må styrkes av avsatte midler i FT-8/19 (30 mill. kr), for å sikre ferdigstillelse kommende skoleår. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i 2. tertial.
8. Oppfølging av skolebruksplanen 2020–22	• Skolebruksplanen ivaretar finansiering av følgende prosjekter, som ennå ikke har et godkjent forprosjekt: Flekkefjord, Eilert Sundt – studie sted Farsund og Søgne videregående skole – Tangvall. • Skolebruksplanen ivaretar også kostnader til utredning av strategi for håndtering av forventet elevvekst for Kristiansandsregionen etter 2024. • Planen fremmes for politisk behandling i fylkestinget i 2020.	• Vi vil komme tilbake med status ifm. 2. tertial.
9. Vennesla videregående skole	• Prosjektering og bygging av nytt inngangsparti (FT-sak 60/18 og 62/17). • Nærmere avklaring av omfang/rammer i egen sak til fylkestinget høsten 2019.	• Vi vil komme tilbake med status ifm. 2. tertial.
10. Mandal videregående skole	• Prosjektering og ombygging for HT-elevene (FT-sak 60/18) • Nærmere avklaring av omfang/rammer for alternative løsninger i egen sak til fylkestinget høsten 2019.	• Vi vil komme tilbake med status ifm. 2. tertial.
11. Flekkefjord videregående skole	• Utstyrsanskaffelser tilpasses nytt programområde – Blått naturbruk (FT-sak 60/18).	• Anskaffelser er påbegynt, og forventes å være ferdigstilt til skolestart i august. Anskaffelsene spres over to skoleår.
12. Byremo videregående skole	• Utstyrsanskaffelser tilpasses nytt programområde - Anleggsteknikk (FT-sak 60/18).	• Anskaffelser pågår, og det meste skal være på plass til skolestart i august. • De avsatte midlene i 2020 anbefales også stilt til disposisjon i 2019 – dvs. totalt 7 mill. kr, for å få en tilfredsstillende utstyrs-/maskinpark.

Vedlegg 2 Investeringer – Fylkesvei

Investeringstiltak:	Beskrivelse/status i Budsjett 2019:	Status per 1. tertial 2019
1. Listerpakken	• Fv 43 Farsund: Tiltak for etablering av ny vei med fortau gjennom Farsund sentrum og Fv 43 mellom Farsund og Lyngdal: Oppgradering av tekniske anlegg i tunnelene iht. tunnelsikkerhetsforskriften ferdigstilles i løpet av 2018. • Gjenstående prosjekter i opprinnelig pakke: Fv 656 Agnefestveien (avventer regulering) og Fv 43 Viksvannet (mangler finansiering). Prosjektene vil bli fulgt opp med politisk sak når sluttoppgjør for Farsund sentrum er ferdig.	• Sluttoppgjør pågår. Mulig at en må ha inn tredjepart for å få avklart dette. • Vi vil komme tilbake til status ifm. 2. tertial.
2. Samferdsels-pakke 1 Kristiansands-regionen	• Tiltakene i pakken omfatter flere prioriterte prosjekter knyttet til gang- og sykkelvei, ulike trafikksikkhetstiltak, samt planleggingsmidler til en fremtidig Byvekstavtale for Kristiansandsregionen. • Pakken er forlenget til og med 2020 for å fullføre påbegynte prosjekter.	• Fv 456 Vågsbygdveien: Vi avventer dom fra anke-behandling før sommeren 2019. • Fv 405 Hagen – Samkom: Entreprenøren har gått konkurs, og det ble høsten 2018 lyst ut nytt anbud. Ny kjørebro er planlagt ferdig mai 2019. • Fv 405 Grovane – Hagen: Det utarbeides reguleringsplan for strekningen. Planforslaget sendes til kommunen i løpet av mai 2019. • Fv 456 Kjoskrysset: Omregulering pågår. Rund-kjøringen reduseres og buss-holdeplasser flyttes til rampen mot Vågsbygd. Regulerings-planen forventes ferdig godkjent våren 2019 og oppstart anleggs-arbeider sent høsten 2019. • E18 Rona: Planen er ventet ferdig vedtatt våren 2020. • E18 Håneskrysset: Anleggsarbeidene pågår. På-/avkjøringsarmer mot Kristiansand skal åpnes for trafikk oktober 2019, og hele prosjektet skal være ferdig juni 2020.
3. Byvekstavtale i Kristiansands-regionen	• Avtalen vil overta tiltak planlagt i Samferdselspakke 1 og sikrer byvekstmidler (tidligere belønningsmidler). • Hovedformålet er nullvekst for personbiltrafikken, og transportsystemene må dermed legge til rette for at all vekst i personbiltrafikken tas av kollektiv, sykkel og gange. Det er per i dag	• Vi avventer dato fra staten om oppstart av forhandlingene. Det er sagt at de største byene skal være først.

	usikkert når forhandlingene om innholdet i avtalen vil starte.	
4. Ferjeleier Hidra og Andabeløy (Fv 419 og Fv 469)	• Dagens anbudskontrakt for ferjedriften i Flekkefjord utløper 31.08.21, dersom vi benytter oss av opsjonsmuligheten i kontrakten. • Tidligere avsatt beløp til Hidra landfast ønskes benyttet til utbedring av ferjeleiene for på kunne betjene en ny og større ferje med miljøvennlig teknologi ved oppstart av ny ferjekontrakt. Midlene skal også benyttes til utbedring av ferjeleiene for Andabeløy-sambandet. • Det må utarbeides mer konkrete byggherreanslag før rullering av økonomiplanen høsten 2019.	• Viser til FT-vedtak • Vil komme tilbake til status ifm. 2. tertial.
5. Fv 45 i Sirdal	• Etablering av rundkjøring og 200 meter gang- og sykkelvei mot Tjørhom-fjellet. Økonomiske utfordringer knyttet til finansiering gjennom bompengeselskapet innebærer at prosjektet sannsynligvis ikke kan starte opp før i 2020.	• Prosjektet er sikret finansiering for del 1 og det jobbes med å sende ut anbud høsten 2019. Ferdigstillelse i 2020 eller 2021. Del 2 forsøkes lagt inn som opsjon i samme anbud, og vil bli vurdert realisert dersom finansieringen gir rom for dette.
6. Handlingsprogram fylkesvei 2019–22	• Vi viser til egen oversikt vedlegg nr. 1 i årsbudsjettet: ***Følgende tiltak omtales spesielt:***	
Nr. 17 **Fv 461 Vatneli – Kilen**	• Strekningsvis utbedring for trafikksikkerhet og fremkommelighet. Utbedring av Nodelandsbakken på Fv 303 ferdigstilles rundt årsskiftet 2018–2019. Øvrig aktivitet på prosjektet er stoppet.	• På grunn av feilføring hos SVV i 2018, er det foretatt en korreksjon i prosjektregnskapet på 2,7 mill. kr i 2019. • Det foreslås overført 2,4 mill. kr fra tiltak 18,som er ferdigstilt med et mindreforbruk i 2019.
Nr. 18 **Fv 460 Rødberg - Snik**	• Bygging av 900 meter GS-vei for trafikksikker ferdsel mellom Rødberg og Snik. Prosjektramme 18 mill. kr. Oppstart senhøstes 2018, forventet ferdigstillelse 2019	• Det ligger an til et mindreforbruk i 2019 på 2,4 mill. kr, som foreslås overført til tiltak 17 over.
Nr. 31 **Adkomst Mjåvann fra E39**	• Delfinansiering av ny adkomstvei til industriområdet, tilpasset modulvogntog. Kontrakt ble signert med Nye veier AS i desember 2018. Total prosjektramme er på 69,4 mill. kr, der vi finansierer 34,9 mill. kr ved ferdigstillelse i 2022.	• I avtalen med Nye veier AS og i økonomiplanen for 2019–2022, er det forutsatt at kostnader og oppgjør forfaller til betaling i 2022. • Betalingen i 2022 er fortsatt gjeldende. Som følge av etablerte avtaler og utleie av grunn til Nye veier AS, må kostnadspådraget det enkelte år knyttes til fremdrift og innarbeides i årlige budsjetter. Det foreslås å avsette 7 mill. kr i forventet kostnadspådrag i 2019. Fordelingen i perioden 2020–2022 vil en komme tilbake til i økonomiplan 2020–2023.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/02518-12
Saksbehandler Line Bosnes Hegna

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Valg av revisor for Agder fylkeskommune - innstilling til fellesnemnda

Forslag fra sekretariatet:

1. Innstilling til fellesnemnda om valg av revisor for Agder fylkeskommune:
   Fellesnemnda velger …… som revisor for Agder fylkeskommune fra 1. januar 2020.

2. Kontrollutvalget forutsetter at nåværende revisor foretar og avslutter regnskapsrevisjonen for regnskapsåret 2019 for Vest-Agder fylkeskommune. Dette oppdraget vil anslagsvis vare til juni 2020.

3. Kontrollutvalget gjør oppmerksom på at valg av revisor vil innebære eierskapsmessige konsekvenser i nåværende revisjonsordninger. I forhold til det revisjonsselskapet som ikke blir valgt, må dagens eierkommune iverksette de nødvendige skritt for oppsigelse i henhold til IKS-loven og selskapsavtalen. I forhold til det selskapet som blir valgt må fellesnemnda initiere endringer av selskapsavtalen i dette selskapet.

Saksfremstilling:

Innledning og bakgrunn

Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommune er vedtatt slått sammen til Agder fylkeskommune fra 2020. De to fylkeskommunene har i tråd med lovkrav ved søknad om fylkeskommunesammenslåing fattet likelydende vedtak om fellesnemnda sin sammensetning og oppgaver i møtet i juni 2017. I den sammenheng er det vedtatt at:

- Fellesnemnda kan inngå avtale med ny revisor, videreføre deltagelsen i interkommunalt samarbeid om revisjon eller videreføre avtale med annen revisor. Tilsvarende gjelder for kontrollutvalgssekretariatet. Slike vedtak skal skje med bakgrunn i innstilling fra kontrollutvalgene

Av forskrift for kontrollutvalg § 16 og kommuneloven § 78 tredje og fjerde ledd går det frem at kommunestyret eller fylkestinget selv velger revisjonsordning og revisor, men at vedtakene skal treffes på

grunnlag av innstilling fra kontrollutvalget. Inndelingslova § 26 femte ledd åpner for at fellesnemnda kan få fullmakt til å ansette revisor, videreføre deltakelse i interkommunalt samarbeid om revisjon eller videreføre avtale med annen revisor. Fellesnemndas vedtak skal også treffes på grunnlag av innstillinger fra kontrollutvalget.

Fellesnemnda har i vedtak september 2018 sak 35/18, vedtatt fortsatt offentlig revisjonsordning. Med utgangspunkt i overnevnte legges det til grunn at kontrollutvalgene i Aust-Agder og Vest-Agder skal avgi hver sin innstilling til fellesnemnda om valg av revisor.

Utviklingen innen offentlig revisjon i kjølevann av økt konkurranse og regionreformen har vært at flere revisjonsselskap har slått seg sammen for å kunne møte de kravene som stilles til kvalitet og kapasitet i fremtiden. I Trøndelag slo to offentlig revisjonsfirma eid av hvert sitt «gamle» fylke seg sammen til ett når Nord- og Sør-Trøndelag ble ett fylke. Tilsvarende prosess er det i Telemark og Vestfold nå i 2019. Som det vil fremkomme i utredning har det vært forsøk på både sammenslåinger og utredning av ett revisjonsselskap på Agder uten at det har ført frem. Dette betyr at i denne saken skal hvert kontrollutvalgene i Vest-Agder fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune innstille til fellesnemnda, valg av enten Agder kommunerevisjon eller Aust-Agder revisjon som revisor for den nye fylkeskommunen.

VALG AV REVISOR

Dagens revisor i Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommuner

Aust-Agder fylkeskommune er i dag medeier i Aust-Agder Revisjon IKS. Vest-Agder fylkeskommune er medeier i Agder Kommunerevisjon IKS.

Innhenting av informasjon

Daglig leder i de to overnevnte selskapene fikk oversendt likelydende e-post med totalt 30 spørsmål fra Temark i januar 2019. Svarene Temark mottok er innarbeidet i oversikten nedenfor, og sekretariatets vurderinger er utelukkende basert på de oversendte opplysningene.

Oversikt

Tema/område	Agder Kommunerevisjon IKS	Aust-Agder Revisjon IKS
SELSKAPET OG ØKONOMI		
Selskapsform	Interkommunalt selskap (IKS)	Interkommunalt selskap (IKS)
Eiere	1 fylkeskommune og 9 kommuner: • Vest-Agder fylkeskommune (20%) • Kristiansand kommune (40%) • Søgne kommune (7,5%) • Vennesla kommune (7,5%) • Songdalen kommune (5%) • Evje og Hornnes kommune (4%) • Bygland kommune (4%) • Bykle kommune (4%) • Valle kommune (4%) • Iveland kommune (4%)	1 fylkeskommune og 10 kommuner: • Aust-Agder fylkeskommune (29%) • Arendal kommune (26%) • Grimstad kommune (14,5%) • Risør kommune (7%) • Lillesand kommune (6,5%) • Tvedestrand kommune (5%) • Birkenes kommune (3%) • Froland kommune (2,5%) • Gjerstad kommune (2,5%) • Vegårshei kommune (2%) • Åmli kommune (2%)
Selvkost?	Ja.	Ja.

Utfører selskapet tjenester for andre enn eierkommunene? Hvis ja, hvem utfører selskapet tjenester for?	Ja. • 8 IKS • 3 KF • 4 § 27 samarbeid • 6 kirkelig fellesråd • 12 menighetsråd • 18 stiftelser • 9 Annet (fellesnemnda Agder, Nye Kristiansand, ATP-utvalg, Midt-Agder Friluftsråd, Sandripheia Fritidspark, Setesdal Folkehøyskole og div foreninger og legater)	Ja. • 8 IKS • 4 KF • 4 § 27 samarbeid • 9 kirkelig fellesråd • 21 menighetsråd • 55 stiftelser/legater • 14 foreninger • 541 gravstedslegater /-fond
Fordelingsnøkkel for fordeling av kostnader mellom eierne	Fordelingsmodell med avregning time for time ut mot den enkelte deltaker (eier) av selskapet. Avregningen foretas opp mot vedtatt budsjett i kommunestyret med en timesats på kr 750,-. Mer-/mindreforbruk på inntil 15% overføres til påfølgende år. Eierne betaler kun for faktisk uttak av tid i selskapet. Estimert budsjett for 2020 (med eierandel 20% i dagens modell) er kr 2 500 000. Herav: - kr 1 700 000 til regnskapsrevisjon - kr 800 000 til forvaltningrevisjon og selskapskontroll	Eierkommuner betaler et fast tilskudd etter fastsatt budsjett i representantskapet basert på den enkelte kommunes behov og aktivitetsnivå. Tilskuddet deles opp i; finansiell revisjon, særattestasjoner og rådgivning, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, kontrollutvalgsarbeid med møter og forberedelser og bistand. Felleskostnader fordeles etter eierandel. Andre kunder blir fakturer etter faktisk timeforbruk med timepris kr 800 eller avtalt fastpris. Ressursfordelingsmodellen er basert på et faktisk gjennomsnitt ressursuttak over 3 år. Anslag timepris for 2019 er 650,-. Denne timeprisen er uten fordelte felleskostnader, som fordeles etter eierandel. Estimert budsjett for 2020 (med eierandel 20% i dagens modell) er kr 2 200 000. Estimert budsjett for 2020 (med dagens eierandel 29% og dagens modell) er kr 2 446 000. Herav: - kr 1 235 000 regnskapsrevisjon - kr 416 000 til forvaltnings-revisjons og selskapskontroll - kr 795 000 felleskostnader (kr 550 000 ved 20% eierandel)

Benyttes tilleggsfakturering?	Ja, ved tjenester utover avtalt honorar, eller i tilfeller ved bistandstjenester som ikke faller inn under lovpålagt kontroll og tilsyn.	Ja, unntaksvis. Bestillinger fra administrasjon, kommunestyret eller kontrollutvalget og som ikke inngår i avtalt grunnlag i budsjettet.
Sykefravær	2018: Korttidsfravær 1%	2018: Korttidsfravær 0,87% Langtidsfravær 2,32%
Saksbehandlingssystem	Descartes, Windows og Office programmer herunder Sharepoint, Min Timeregistrering.	Descartes, Office-baserte programmer, AD-Travel som tidsregistrering og elektronisk undersøkelser (surveyxact).
ANSATTE OG KONTORLOKASJONER		
Kontorlokasjoner	Kristiansand (hovedkontor) og på Evjemoen (3 ansatte) Også lokal tilstedeværelse hos eierkommunen ved utføring av oppdrag	Arendal Også lokal tilstedeværelse hos eierkommunen ved utføring av oppdrag
Antall ansatte	16 ansatte, derav 2 vikariat/midlertidig - 11 regnskapsrevisorer - 4 forvaltningsrevisjon - Lederressurs	16 ansatte - 12 regnskapsrevisjon - 4 forvaltningsrevisjon Inkludert leder og administrativ ressurser
KOMPETANSE OG UTVIKLING		
Ansatte statsautoriserte revisorer	2 statsautorisert revisorer	
Registrerte revisorer	6 registrerte revisorer	4 registrerte revisorer
Utdannelse	• doktorgrad i psykoanalyse og siviløkonom • master i regnskap og revisjon • master i politisk kommunikasjon og ledelse • siviløkonom • bachelor i regnskap • jus	• mastergrad offentlig politikk og ledelse • master rettsvitenskap (jus) • master økonomi og strategi • master statsvitenskap • bachelor revisjon • regnskap
Fagområder	Økonomi, regnskap, samfunnsvitenskap, ledelse, jus og flere med lang erfaring innen både privat og offentlig sektor.	Økonomi, regnskap, samfunnsvitenskap, ledelse, jus og flere med lang erfaring innen både privat og offentlig sektor.
Bransjeforening	Tilknyttet Norges kommunerevisorforbund (NKRF) og autoriserte revisorer er tilknyttet Den norske Revisorforeningen (DnR)	Tilknyttet Norges kommunerevisorforbund (NKRF) og autoriserte revisorer er tilknyttet Den norske Revisorforeningen (DnR)
Deltakelse på kurs	• Obligatoriske etterutdanningskurs • Andre relevante kurs	• Obligatoriske etterutdanningskurs • Andre relevante kurs

	• Kurstimer i 2017 – 488t	• Kurstimer i 2017 – 542t
Ansattes komitéarbeid, styrearbeid e.l.	• Daglig leder er medlem i styret i NKRF og oppnevnt medlem i styringsgruppe for samhandling mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll • En ansatt er vara i selskapskontrollkomiteen i NKRF • En ansatt deltar i forprosjekt digitalisering i NKRF • Ansatte engasjert i lokalforening Agder Kommunerevisorforening	• Daglig leder i NKRF prosjekt om benchmarking av revisjon • Tidligere leder av regnskapskomiteen i NKRF • Ansatte engasjerte og har leder og vara til leder i Agder Kommunerevisor-forening
FREMTIDEN		
Er selskapet i sammenslåingsprosess med annet revisjonsselskap? Hvis ja, hvilket revisjonsselskap?	Nei • Samtaler mellom Agder kommunerevisjon IKS og Aust-Agder revisjon IKS 2018/2019 har ikke ført frem • Invitasjon fra Kommunerevisjon Vest, Vest-Agder IKS og Aust-Agder revisjons IKS til utredningsarbeid om ett nytt revisjonsselskap i Agder. Representantskapet i Agder kommunerevisjons fattet følgende vedtak som svar på invitasjonen: *Representantskapet i Agder Kommunerevisjon IKS har…fattet følgende enstemmige vedtak:* • *Agder Kommunerevisjon IKS er positive til utredningsarbeid om en ny revisjonsenhet. Representantskapets forutsetninger om at hovedkontor skal ligge i Kristiansand og at den daglige ledelsen skal ha kontorsted i Kristiansand, ligger imidlertid fast.* • *I en utredning bør Rogaland Revisjon IKS inviteres med, alternativt bør man inngå ett tett samarbeid.* • *En eventuell utredning av ny*	Nei • Samtaler mellom Agder kommunerevisjon IKS og Aust-Agder revisjon IKS 2018/2019 har ikke ført frem • Initiativ sammen med Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS overfor Agder Kommunerevisjon om utredningsarbeid om ett nytt revisjonsselskap i Agder. De to selskapene satte følgende vilkår: *Styrene i Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS og Aust-Agder Revisjon IKS er positive til at selskapene inviterer Agder Kommunerevisjon IKS til et utredningsarbeid med sikte på å danne et nytt offentlig revisjonsselskap, fortrinnsvis et selskap som dekker alle kommunene og fylkeskommunen i Agder.* *De to selskapene er omforent om at følgende prinsipper skal ligge til grunn for utredningsarbeidet:* *• Kjerneverdiene åpenhet og tillit skal kjennetegne prosessen, der aktørene opptrer og anser hverandre som likeverdige parter. Målet er å bygge en plattform for å*

	revisjonsenhet bør foretas av eksternt miljø.	*kunne etablere et felles fagmiljø og en felles kultur.* *• Utredningen skal bygge på etablering av et nytt selskap som ikke skal være basert på et sentralt hovedkontor, men bygge på en flat og desentralisert kontorstruktur. Målet er å opprettholde, styrke og utvikle robuste kompetansemiljøer ved de allerede etablerte fagmiljøene.* *• Utredningen skal ha som mål å etablere effektive, dynamiske og selvstendige kontorer, med fokus på nærhet og tilgjengelighet ovenfor kundene og eierne. Dette innebærer også en desentralisert ansvars- og ledelsesstruktur. Nytt styre/interimsstyre ansetter ny daglig leder.* *Det forutsettes at samtlige aktører som vil delta i prosessen slutter seg til disse prinsippene.* • *Styret i Aust-Agder Revisjon IKS presiserer at en eventuell tilslutning til en utredningsprosess om sammenslåing, med de prinsippene som er lagt til grunn, innebærer at Agder Kommunerevisjon IKS må fravike de opprinnelige forutsetningene om «hovedkontor og daglig ledelse i Kristiansand», som selskapet har lagt ned i tidligere sonderingssamtaler.*

Vurderinger

Selskapet og økonomi

Agder Kommunerevisjon IKS er organisert som et interkommunalt selskap og er eid av én fylkeskommune, og 9 kommuner. Aust-Agder Revisjon IKS er organisert som et interkommunalt selskap eid av èn fylkeskommune og 10 kommuner. Begge selskapene driver til selvkost.

Agder Kommunerevisjon reviderer kommuner i både østre del av Vest-Agder og Aust-Agder (Setesdalen) og fylkeskommunen i Vest-Agder. Et tredje selskap som ingen av fylkeskommunen eier, Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS, reviderer kommunene vestover i Vest-Agder. Aust-Agder Revisjon reviderer utelukkende kommuner i Aust-Agder. Det vil bli endringer i antall eiere for Agder Kommunerevisjon fra 2020, på grunn av kommune- og fylkessammenslåinger. Kristiansand, Søgne og

Songdalen blir Kristiansand kommune og selskapet kan miste 1 eier ved fylkessammenslåing. Aust-Agder Revisjon har ingen endringer i sitt område utover fylkessammenslåingen og kan derfor mulig miste 1 eier.

Begge revisjonsselskapene har tilfredsstillende fagsystemer for utførelse av sine arbeidsoppgaver.

Begge selskapene leverer revisjonstjenester til andre oppdrag enn eierne, alle i stor grad med kommunal eller fylkeskommunal tilknytning.

Agder Kommunerevisjon har en finansieringsmodell der det blir tatt ut ressurser i budsjettet etter faktisk timebruk. Aust-Agder Revisjon har en finansieringsmodell med tilskudd etter avtalt aktivitet, basert på gjennomsnitt at en 3-års periode. Anslag budsjett 2020 kan ikke tillegges avgjørende vekt. Eierandeler for Agder fylkeskommune er ikke avklart, og heller ikke ønsket aktivtetsnivå og leveranser til kontrollutvalg/fylkeskommune. Estimert budsjett er oppgitt for å gi en viss informasjon om hvor i kostnadsbilde de to revisjonsselskapene ligger ut fra hva de leverer til hver sin fylkeskommune i dagens modell. Sammenlignet kostnader til andre fylker fra en oversikt i 2018, ligger flere med en kostnad rundt 3 mill., noen rundt 6 mill. og den dyreste på 8,5 mill. kroner. Både Agder Kommunerevisjon og Aust-Agder Revisjon ligger lavt i pris.

Aust-Agder Revisjon korttidssykefravær på totalt 0,87 % i 2018 og langtidssykefravær på 2,32%. Agder Kommunerevisjon hadde et sykefravær på 1 % i 2018. Dette er svært lavt i begge selskapene og begge selskapene rapporterer om et godt arbeidsmiljø.

Kontorlokasjoner

Agder Kommunerevisjon har hovedkontor i Kristiansand, med ett lokalkontor på Evjemoen, mens Aust-Agder Revisjon har kontor i Arendal. Agder fylkeskommunes kontorer blir liggende både i Kristiansand og Arendal. Økonomiavdelingen blir delt, med regnskap og lønn i Arendal og budsjett, investering og internkontroll i Kristiansand. Reisevei mellom revisjonens kontorer og de aktuelle kontorene vil derfor være maks 1 time i enkelte tilfeller for begge selskapene. Lokal kontorplass hos kunde er praksis for begge selskapene, og det har derfor ikke betydning hvor hovedkontoret til revisjonen ligger. Reisevei blir derfor ikke et vektig argument for å velge enten det ene eller andre revisjonsselskapet.

Begge selskapene tilhører også i sin helhet samme region også etter regionreformen. Regiontilhørighet vil derfor ikke kunne vektlegges eller skille de to selskapene. Begge selskapene har lang og god erfaring med å revidere en fylkeskommune.

Kompetanse og utvikling

Det er ingen store ulikheter mellom de to selskapene når det gjelder ansattes kompetanse. Agder kommunerevisjon har totalt 16 ansatte, hvorav 11 regnskapsrevisorer og 4 forvaltningsrevisorer og leder. Aust-Agder Revisjon har totalt 16 ansatte, hvorav 12 regnskapsrevisor og 4 forvaltningsrevisorer, inkludert leder. Det vurderes som lite hensiktsmessig å vurdere antall ansatte opp mot hverandre da omfanget av revisjonstjenestene som blir levert vil variere med den enkelte eierkommune, for eksempel med hvor mange timer forvaltningsrevisjon som blir bestilt av kontrollutvalgene. Det vurderes at både Agder Kommunerevisjon og Aust-Agder Revisjon har ressurser og kapasitet til å levere regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller for Agder fylkeskommune.

Begge selskapene har en bred kompetanse på relevante områder og er svært godt kvalifisert for oppdraget.

Begge revisjonsselskapene er tilknyttet bransjeorganisasjonene; Norsk Kommunerevisor Forbund (NKRF) og Den norske Revisorforening (DnR).

Fremtiden

Ingen av revisjonsselskapene er i sammenslåingsprosess. Det har vært samtaler mellom Agder kommunerevisjon og Aust-Agder revisjon over lengre tid, uten at det har resultert i en sammenslåing. Det siste initiativet fra Aust-Agder revisjon og Kommunerevisjon Vest, ble behandlet av Agder kommunerevisjon uten resultat. Aust-Agder Revisjons og Kommunerevisjon Vest ønsket et utredningsarbeid med forutsetning om desentralisert ansvars- og ledelsesstruktur og ikke krav som kontorsted og ledelse i Kristiansand. Dette ble avvist av Agder kommunerevisjons representantskap, som ønsket sentralisert ledelse og kontorsted. Status per i dag er at styrene i de to andre selskapene skal behandle tilbakemeldingen og bestemme veien videre for sine selskap. Hva resultatet av det blir, vet vi ikke per i dag.

Vurdering fra sekretariatet:

Ut fra de opplysninger som foreligger og de forhold som har blitt vurdert, vurderer sekretariatet at det er ingen vesentlige forskjeller mellom de to revisjonsselskapene Agder Kommunerevisjon IKS og Aust-Agder Revisjon. Finansieringsmodellen kan heller ikke tillegges avgjørende vekt, siden det er knyttet flere variabler til den som kan gi utslag på pris. Estimert budsjett for 2020 er heller ikke bindende, men kun et anslag. Regiontilhørighet gir heller ikke argumenter for hvilket selskap som skal velges.

Sekretariatet er av den oppfatning at begge selskapene er godt kvalifisert og har kapasitet til å utføre oppdraget, og viser god oppdragsforståelse som revisor for Agder fylkeskommune. Sekretariatet kan derfor ikke legge frem en innstiller til kontrollutvalget om valg av revisor for Agder fylkeskommune.

Valget om innstilling må foretas av kontrollutvalget på bakgrunn av opplysningen som er lagt frem.

Konsekvenser av valg er at eierkommunen av det selskapet som ikke blir valgt, må sette i verk tiltak for å tre ut av selskapet i henhold til IKS-loven og selskapsavtalen. Det er fylkeskommunen som eier som må ivareta dette. I forhold til det selskapet som blir valgt, må fellesnemnda initiere endringer av selskapsavtalen i tråd med eierendringene.

Vedlegg:
Notat - fra Agder Kommunerevisjon IKS med vedlegg CV
Notat - fra Aust-Agder Revisjon IKS

Aust-Agder Revisjon IKS

Tilbud om revisjonstjenester til nye Agder Fylkeskommune

Et interkommunalt selskap eid av:

Aust-Agder fylkeskommune, Froland kommune, Birkenes kommune, Åmli kommune, Vegårshei kommune, Gjerstad kommune, Risør kommune, Tvedestrand kommune, Arendal kommune, Grimstad kommune og Lillesand kommune

1. Innledning

I henhold til forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 16, skal kontrollutvalg innstille på valg av revisor. Fellesnemda har allerede besluttet at nye Agder fylkeskommune fortsatt skal ha offentlig revisjon, men har ikke avgjort hvilket revisjonsselskap som skal tildeles oppdraget. I den forbindelse har kontrollutvalgssekretariatet i de to fylkeskommunene bedt revisjonsselskapene om å utrede en rekke forhold knyttet til selskapet og oppdraget ovenfor kontrollutvalgene. Disse forholdene og spørsmålene vil bli besvart i det følgende under temaer.

- Om Aust-Agder Revisjon IKS
- Om selskapets organisering, utvikling, kompetanse og arbeidsmiljø
- Om Aust-Agder Revisjon IKS tjenester økonomiske forhold
- Om oppdraget Agder Fylkeskommune

2. Om Aust-Agder Revisjon IKS

2.1 Verdier og visjoner

Aust-Agder Revisjon IKS er et interkommunalt revisjonsselskap (IKS) som ble etablert i 2002 på bakgrunn av en ønsket sammenslåing av flere revisjonsenheter i Aust-Agder. Etter gjennomføringen av sammenslåingen, ble selskapet etablert i form av et interkommunalt selskap med følgende eiere; Aust-Agder fylkeskommune (fra 1. januar 2016), Arendal kommune, Grimstad kommune, Lillesand kommune, Birkenes kommune, Åmli kommune, Vegårshei kommune, Froland kommune, Risør kommune, Gjerstad kommune og Tvedestrand kommune. Ordførerne i eierkommunene utgjør selskapets øverste myndighet, representantskapet, som igjen velger selskapets styre. Eierne og styret har gjennom sin strategiplan for perioden 2017-2020 vedtatt at selskapets overordnede strategiske mål er å «levere effektive revisjonstjenester og kontrolloppgaver med god kvalitet, både i forhold til formelle krav og oppdragsgivernes forventning». Verdigrunnlaget til selskapet er *åpenhet, uavhengighet og tillit*. Disse verdiene er grunnleggende for hele vår virksomhet, både som utøvende revisor, rådgiver og samarbeidspartner, og som arbeidsgiver og arbeidstaker. Vi vil jevnlig vende tilbake til disse verdiene gjennom dokumentet.

Åpenhet innebærer at selskapets ansatte og ledere, så langt det lar seg gjøre, tydeliggjør at det skal våre åpenhet omkring de prosesser og kontrollhandlinger som gjennomføres. Dette oppnås gjennom god dialog med kontrollutvalget basert på skriftlig og muntlig informasjon. I møte med kommunens ledere og ansatte, skal våre revisorer og ledere gi tydelig informasjon om at vi baserer informasjonsutveksling på gjensidig åpenhet. Etterprøvbarhet sikres gjennom dokumentasjon hvor kommunens ansatte og ledere som hovedregel godkjenner data som senere blir offentlig. Alle våre samarbeidspartnere skal imidlertid føle seg trygge på at sensitiv informasjon ikke kommer på avveie.

I møte med kommunens ansatte og ledere, vil vi forstå åpenhet i sammenheng med ydmykhet. Revisjonen har stor respekt for den jobben som gjøres i kommunen, og vil i møte med kommunens ansatte møte disse uten fordommer og mistro basert på oppfatninger gitt av omgivelsene.

Selskapets syn er at åpenhet står som et sentralt element i det å skape *tillit*. Åpenhet vil således være en forutsetning for tilfredsstillende tillit. Det vil alltid være en diskusjon omkring premissene for våre arbeidsoppgaver i form av tillitsgrad og egenkontroll i eierkommunene. Den tillit som er gitt oss gjennom det oppdraget vi er gitt fra våre eierkommuner, skal vi forvalte på en god måte. Det skal ikke forekomme sviktende tillit til selskapets ivaretakelse av de lovmessige kontrollaspekter som kontrollutvalgene forventer av oss. Når oppdrag gis fra kontrollutvalg til vårt selskap, skal det være basert på en tillit om at vi skal løse oppdrag på en tilfredsstillende måte.

Internt baseres mye av vårt arbeid på tillit. Tillit er i en slik sammenheng et forhold mellom leder og ansatt, så vel som mellom selskapets ansatte. Nært knyttet til tillit er lojalitet, og det skal for våre ansatte være rom for å kunne diskutere og utfordre hverandre som en del av å gjøre hverandre bedre. En velfungerende tillit til hverandre vil være et viktig premiss for å lykkes med dette arbeidet.

Uavhengighet har to sider. På den ene siden skal vi ta hensyn til at våre holdninger ikke påvirker våre handlinger, og betyr implisitt at vi skal opptre og handle med integritet (faktisk uavhengighet). På den andre siden må revisor ta stilling til om det er andre forhold som kan påvirke tilliten til revisjonen negativt i form av andre tjenesteytelser, forretningsforbindelser eller familieforbindelser (tilsynelatende uavhengighet).

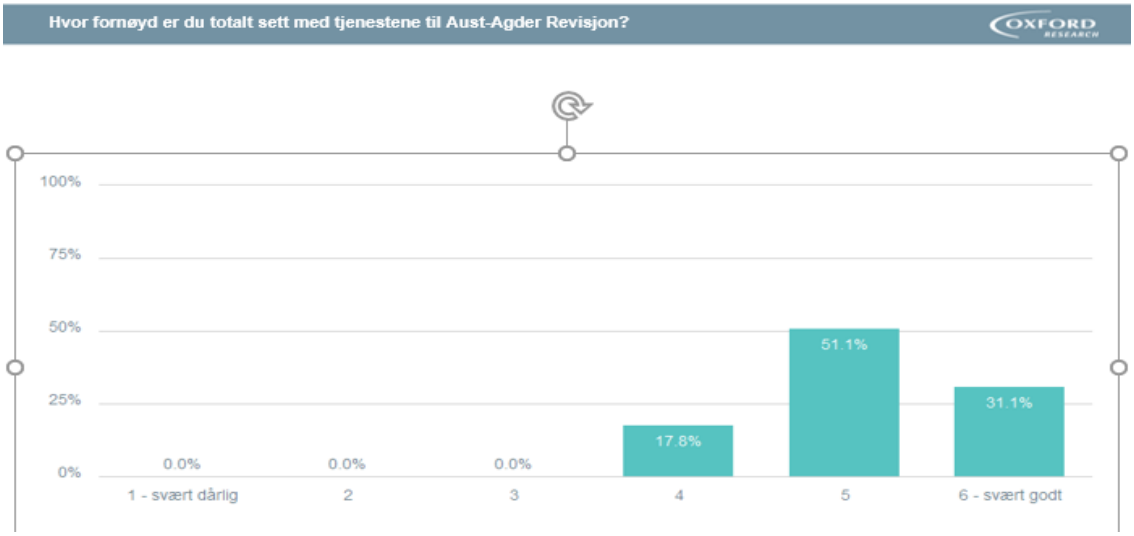
Uavhengighet står sterkt når det kommer til vår profesjon og det ansvar vi er satt til å forvalte. Det skal ikke være tvil om at ledere og ansatte i enhver arbeidssituasjon skal stå fritt til å ta vurderinger og beslutninger uten bindinger som kan påvirke den enkeltes arbeid og påfølgende vurderinger. For å sikre nødvendig forståelse og refleksjon omkring den enkeltes uavhengighet, blir det utarbeidet dokumentasjon som gjenspeiler de vurderinger som blir gjort omkring dette. Revisors uavhengighet er også en årlig orienteringssak i kontrollutvalget, og bidrar til nødvendig transparens omkring dette viktige prinsippet. For revisorer generelt, blir det gjennomført diskusjoner omkring habilitet og bekjentskaper før revisjonen starter sine prosjekter. Det legges også til grunn en skriftlig vurdering av habilitet fra daglig leder basert på disse diskusjonene og er en sentral del av vårt kvalitetsarbeid for å sikre overholdelse av gjeldende revisjonsstandarder.

Sett i lys av at vi opptrer som rådgivere og oppdragstakere for kontrollutvalget, er vi til enhver tid avhengig av at arbeidet med uavhengighet gjøres til gjenstand for vurdering, som kontrollutvalget for øvrig behandler årlig.

2.2 Om selskapets virksomhet

Representantskapet velger selskapet styre. Styret består av 5 medlemmer, inkludert ansattes representant. Styret er sammensatt av medlemmer med en bred kompetanse, både personer med erfaring fra kommunal sektor gjennom roller som ordfører, rådmann, kontrollutvalgsleder og kontrollutvalgsmedlem. I tillegg har de kompetanse knyttet til revisjon, bank og finans. Styret har lagt rammene for selskapets visjoner og mål i selskapets strategiplan, og selskapet har et overordnet strategisk mål om å «levere effektive revisjonstjenester og kontrolloppgaver med god kvalitet, både i forhold til formelle krav og oppdragsgivernes forventninger».

Selskapet gjorde en evaluering av virksomheten i 2016, da det anerkjente evalueringsmiljøet Oxford Research ble bedt om å gjøre en vurdering av kundenes oppfatning av nytteverdi knyttet til selskapets tjenester. Undersøkelse ble gjort blant kommunestyrepolitikere, kontrollutvalgsmedlemmer, rådmenn og økonomisjefer i eierkommunene.



Blant de kvalitative tilbakemeldingene som Oxford Research valgte å trekke frem i rapporten var:

- *«[Selskapet] fyller forventninger som jeg har til revisor, de er ryddig og ordentlig, følger fort med, hjelper oss å få rettet opp saker som vi eventuelt har gjort feil i, og er det ting vi har glemt, ting vi bør forbedre … så sier de ifra»*
- *«Bidraget deres er absolutt nyttig. Det er alltid en styrke, å få noen med deres kompetanse til å se en i kortene, uten at de er involvert. (…) det å få noen utenfra er viktig, som kan se hvordan det praktiseres og påpeke svakheter»*
- *«De har omfattende kjennskap til kommunal og fylkeskommunal drift. Dette er den viktigste fordelen de har [sammenlignet med private revisjonsselskaper], og det er veldig greit å ha en sektor som har denne type kompetanse»*
- *«De har blitt et strukturert og ryddig revisjonsselskap med høy kompetanse. Jeg synes de gjør mye bra … De leverer det som kommunen trenger»*
- *«Jeg tror at de har et lavere kostnadsbilde enn de store private firmaene … det er ikke alt ved det private som alltid er bra heller. Jeg har stor tro på at selskapet klarer [disse oppgavene] best»*

I tillegg til Aust-Agder fylkeskommune og de 10 andre eierkommuner i Aust-Agder, har vi følgende kunder i vår portefølje:

- 4 kommunale foretak
- 8 interkommunale selskaper
- 4 interkommunale samarbeid (kommunelovens § 27)
- 9 kirkelige fellesråd
- 21 menighetsråd
- 55 stiftelser/legater
- 14 foreninger
- 541 gravstedslegater/-fond

Både regnskap- og forvaltningsrevisjon er underlagt kvalitetskontroll av Norges kommunerevisorforbund (NKRF).

3. Om selskapets organisering, kompetanse, utvikling og arbeidsmiljø

Selskapet har pr. 1.1.2019 16 ansatte, og er i hovedsak organisert i 2 fagavdelinger, henholdsvis regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon/selskapskontroll, med faglige ledere/oppdragsansvarlige for hver revisjonsdisiplin. Inkludert lederressursene, er det per i dag 4 ansatte som jobber med forvaltningsrevisjon, og 12 ansatte som er tilknyttet regnskapsrevisjon og administrative ressurser, både knyttet til ledelse og merkantile oppgaver. Selv om vi er organisert i to «avdelinger», jobber vi systematisk med samarbeid, informasjonsutveksling og samhandling på tvers av fagdisiplinene. Selskapet har høy grad av stabilitet i arbeidsstokken, noe som gir de beste forutsetninger for å bygge spisskompetanse og opparbeide en lokal kunnskap og et nettverk som i høy grad er medvirkende til den legitimitet, tillit og det gode samarbeidet vi daglig nyter godt av.

Selskapet har sitt kontorsted i Arendal hvor vi har samlet all kompetanse i ett miljø, og hvor dette daglig danner grunnlag for et større faglig utbytte på tvers av arbeidet med kommuner og på tvers av fagdisiplinene regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Til tross for samlokalisering, er det et uttalt mål fra ledelsen i Aust-Agder Revisjon IKS at ansatte i størst mulig grad er synlige og aktive i sin tilstedeværelse i eierkommunene for å opprettholde lokal forankring. Først og fremst når det faller seg naturlig i forbindelse med praktiske gjennomganger og prosjekter innen forvaltningsrevisjon, og når det gir nytteverdi for kunden knyttet til regnskapsrevisjon.

Aust-Agder Revisjon IKS har en bred kompetanseplattform som er sammensatt av personer både med samfunnsvitenskapelig, økonomisk og juridisk kompetanse, i tillegg til flere registrerte revisorer og autoriserte regnskapsførere. Vi har flere ansatte med lang erfaring fra både kommunal og privat revisjon, i tillegg til ansatte med erfaring fra regnskap og økonomi i både kommunal og privat sektor.

Selskapet har de senere år gått gjennom en del endringer med hensyn til både kompetanse og alderssammensetning blant våre ansatte. Fra å være et selskap preget av ansatte med lang og solid fartstid med regnskap og revisjon av kommuner, er vi nå en mer allsidig sammensatt ansattgruppe som også har erfaring fra stat og privat revisjons- og regnskapsarbeid. I den overgangsfasen selskapet har vært gjennom med naturlig avgang, har selskapet hatt fokus på å blande eksisterende kompetanse og erfaring med høy formell kompetanse og variert erfaring fra privat revisjon, med mål om en optimal kombinasjon av utdanning og erfaring. Selskapet har dessuten gjort en bevisst satsning på økning av kompetanse og kapasitet rettet mot forvaltningsrevisjon. Samtidig med at det for tiden er flere som forlater selskapet grunnet naturlig avgang, er det et gjennomgående fokus på å være bevisst på teamsammensetning knyttet til nytilsettinger. Vi har oppriktig tro på at en sammensetning av kompetanse og personlige egenskaper er avgjørende for å lykkes med et godt arbeidsmiljø.

Tillit er en av kjerneverdiene i selskapet, noe som også gjenspeiles i arbeidsgiverpolitikken. Selskapet har gjennom sin flate struktur etablert et tillitsforhold mellom ledelse og ansatte som gir rom for fleksibilitet innenfor de formelle krav og forventninger til arbeidstid og produktivitet. Dette har også vist seg avgjørende for å både beholde, men også rekruttere ønsket kompetanse.

Åpenhet er en annen verdi som også kommer til syne i arbeidsgiverpolitikken. Selskapet gjennomførte siste medarbeiderundersøkelse i 2016. Undersøkelsen viste at ansatte i høy grad trives på jobb og at det er høy tilfredshet omkring selskapets kultur, ledelse og samhold med kolleger. Øvrige indikatorer som i positiv grad skiller seg ut, er forhold omkring opplevelse av egen kompetanse, opplevd selvstendighet i utførelsen av arbeidet, faglig veiledning fra ledere og tillitsforhold mellom ansatte og ledelse.

I 2017 gjennomførte selskapet en undersøkelse blant ansatte knyttet til klima for ytring og varsling. Også i denne undersøkelsen uttrykte de ansatte at det er tilfredshet omkring viktige temaer som åpenhet på arbeidsplassen og trygghet knyttet til det som oppleves å være vanskelig å prate om.

I 2018 var langtidsfraværet på 2,32 %, mens korttidsfraværet 0,87 %. Selskapet har samarbeidsavtale om inkluderende arbeidsliv og bedriftslegeordning for alle ansatte. Det jobbes systematisk med HMS og arbeidsmiljø for å sikre så lavt sykefravær som mulig, og for å videreutvikle det allerede gode arbeidsmiljøet. Det kan i denne sammenhengen også nevnes at selskapet har svært lav - eller tilnærmet ingen turnover blant ansatte bortsett fra pensjonsavgang.

3.1 Utvikling

Sentralt for den strategiske planlegging av kompetanse i selskapet, står kompetansestyring og teamegenskaper. Dette er prioriteringer som gjøres for å danne rammer for effektiv oppdragsløsning.

Ledelsen i Aust-Agder Revisjon IKS er opptatt av at ansatte gis mulighet for kompetanseheving i form av kurs og konferanser der det er naturlig og relevant. Selskapet deltar i hovedsak på alle de konferanser og aktuelle kurs som gjennomføres av NKRF, men prøver også å delta i andre fora som anses viktig for vår utvikling sett i lys av vår oppgaveportefølje. Derfor deltar vi normalt også på NKRF sin kontrollutvalgskonferanse, Kommuneøkonomikonferansen (KOMØK), Arendalsuka og utdanning i regi av Den norske Revisorforening (DnR), for å nevne noe. Daglig leder har også gjennomført KS Bedrift sitt lederutviklingsprogram: «Samfunnsansvarlige bedrifter – Bevisste ledere».

Som medlem av Norges kommunerevisorforbund (NKRF) har vi forpliktet oss til retningslinjer for obligatorisk etter- og videreutdanning. I praksis betyr dette at oppdragsansvarlige revisorer er forpliktet til å gjennomføre til sammen minimum 105 kurstimer innenfor en 3-års periode. De øvrige ansatte er forpliktet til å gjennomføre etter- og videreutdanning med til sammen minimum 63 timer innenfor en 3-års periode. Ansatte som er registrerte revisorer og medlemmer av DnR, følger samme antall kurstimer som oppdragsansvarlige. For 2016, 2017 og 2018 har ledelse så vel som ansatte gjennomført kurs i henhold til de krav som er gitt av NKRF. I 2016 hadde selskapets ansatte og ledelse totalt 408 kurstimer, i 2017 542 kurstimer og i 2018 479 kurstimer.

Vi har også ansatte som er eller har vært, engasjert i ulike sentrale tillitsverv. Blant annet har vi innehatt rollen som leder av regnskapskomiteen i NKRF. Daglig leder er for tiden med i et prosjekt i regi av NKRF som har til hensikt å se nærmere på prosesser omkring benchmarking. De seneste årene har en av våre ansatte vært styreleder for NKRF sin lokalforening i Agder. Aust-Agder Revisjon IKS har også vara til dette ledervervet.

3.2. Om digitalisering og IKT

Nye digitale verktøy gjør at revisjonsselskapene endrer måten å arbeide på. Revisjon er på mange måter prisgitt kundens systemer og deres grad av automatisering. Når kundene i liten grad er automatisert og digitalisert innen økonomiområdet, blir også revisjonen manuell, men når kundens prosesser i større grad blir basert på automatiserte prosesser og rutiner, endrer det revisjonens arbeidsvilkår. Aust-Agder Revisjon IKS har et sterkt fokus og en bevisst satsning på digitalisering, og har som en direkte konsekvens av dette resultert i at to ansatte for tiden følger utdanning ved digitaliseringsakademiet i regi av DnR.

VI har over en lang periode hatt et fokus på digitale arbeidsverktøy, og har i flere år arbeidet i fullelektroniske (papirløs) systemer, både knyttet til revisjonsverktøy, arbeidsplattform, rapportproduksjon og arkivsystemer.

Som et kommunalt revisjonsselskap er Aust-Ager Revisjon IKS omfattet av offentlighetsloven. Selskapet har en felles postjournal i henhold til journalføringsplikten etter arkivforskriften. Arkivloven for øvrig er ikke gjeldende for selskapet. Publikum skal kunne få tilgang til dokumentasjon etter aktuelt lovverk (innsyn). Dokumentsystemet vårt skal være forenlige med kravene etter GDPR/ personopplysningsloven. Selskapet har en egen personvernerklæring. Oppbevaring av dokumentasjon følger ellers forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. samt bokføringsloven. Vi ivaretar disse pliktene gjennom våre lagringssystemer.

Vi benytter i hovedsak Office-baserte programmer til utarbeidelse av rapporter og analyser. Alle våre dokumenter og arbeidspapirer utarbeides og arkiveres på en felles elektronisk arbeidsplattform. Når det gjelder regnskapsrevisjon benytter vi det anerkjente revisjonsverktøyet Descartes. I tillegg bruker vi nettbaserte systemer til tidsregistrering (AD Travel) og systemer for elektronisk spørreundersøkelse (surveyxact). Når det gjelder tidsregistrering innebærer dette at vi registrerer all vår tidsbruk fordelt på kunder/oppdrag og oppgave/tjeneste. På denne måten sikrer vi et korrekt grunnlag for fordeling av det økonomiske tilskuddet til selskapet, og riktig fakturering av eksterne kunder.

Selskapet arbeider på IKT-plattformen til IKT Agder. Denne er felles for alle våre 11 eierkommuner. Nye Agder fylkeskommune har også valgt IKT Agder som sin IKT-leverandør.

Å arbeide på samme IKT-plattform som våre kommuner gir en rekke vesentlige praktiske fordeler. Først og fremst fordi vi kan arbeide sømløst i våre systemer uavhengig av hvor vi befinner oss, enten vi er på kontoret eller ute hos kundene. Alle kommuner i IKT-Agder systemet vil på sikt benytte de samme IKT-plattformene og systemene, inkludert regnskap og lønn. Vi har allerede opparbeidet en solid kompetanse knyttet til regnskapssystemet Xledger som IKT-Agder kommunene i dag benytter, og vi vil ha gode praktiske forutsetninger til opparbeide oss spisskompetanse på eventuelle nye systemer som vil bli benyttet på tvers av kommunene.

4. Om selskapets tjenester og økonomiske forhold

Som et interkommunalt revisjonsselskap er vår virksomhet basert på selvkost, som innebærer at selskapet over tid ikke skal drive med økonomisk overskudd. I et tøft konkurransemarked er det helt avgjørende å drive kostnadseffektiv revisjon. Samtidig skal man ta hensyn til oppdragsgivers forventninger til omfang og kvalitet på revisjonen, når man driver kontroll med forvaltningen av felleskapets midler, på vegne av felleskapet. Begge disse forholdene er sentrale i selskapets overordnede strategiske mål om at å «levere effektive revisjonstjenester og kontrolloppgaver med god kvalitet, både i forhold til formelle krav og oppdragsgivernes forventninger»

Aust-Agder Revisjon IKS har en stabil økonomisk situasjon, og gjennom effektivisering av arbeidsmetoder knyttet til regnskapsrevisjon, har vi de siste tre årene vært i stand til å kutte det samlede revisjonshonoraret til eierkommunene med nærmere 10 %, samtidig som vi har doblet antall leverte forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller i samme periode.

Vi baserer vår virksomhet på at eierkommunene betaler et tilskudd som fastsettes gjennom budsjettet som representantskapet vedtar hvert år. Tilskuddet vil variere fra år til år, avhengig av den enkelte kommunes behov og aktivitetsnivå. Tilskuddet deles opp i:

- Tilskudd lovpålagt finansiell revisjon
- Tilskudd Særattestasjoner og rådgivning
- Tilskudd forvaltningsrevisjon og selskapskontroll
- Tilskudd kontrollutvalgsarbeid, møtevirksomhet, forberedelse og bistand kontrollutvalg

I tillegg belastes hver enkelt eierkommune en andel av selskapets felleskostnader (pensjonsutgifter, husleie, administrativ møtevirksomhet mv.) som fordeles etter eierandel. Alle andre kunder enn eierkommunene blir fakturert etter faktisk timeforbruk eller en avtalt fastpris. Tjenester som bestilles av administrasjonen, by-/kommunestyret eller kontrollutvalget som ikke inngår i forholdene ovenfor, vil kunne bli fakturert etter nærmere avtale. Dette gjøres kun i unntaksvis tilfeller.

I henhold til selskapets strategiplan, har det vært viktig for selskapet å utvikle en ressursfordelingsmodell mellom kommunene som reflekterer det faktiske ressursuttaket fra selskapet. Ressursfordelingsmodellen er derfor basert på gjennomsnittlig faktisk ressursuttak over en 3-års periode. Slik sikrer man også at kommunene har en reell mulighet til å påvirke revisjonskostandene sine ut fra både aktivitetsnivå og kvalitet på det arbeidet og grunnlaget revisjonen skal jobbe ut fra. På en slik måte vil modellen til enhver tid reflektere et «rettferdig» tilskudd til selskapet ut fra faktisk behov, i tillegg til at man sikrer seg mot at noen av eierne subsidierer andre.

4.1.1 Regnskapsrevisjon (lovpålagt finansiell revisjon)

Regnskapsrevisjon styres av kommuneloven, revisjonsforskriften og etablerte revisjonsstandarder (ISA – international standards of accounting). Formålet er å kvalitetssikre fylkeskommunens årsregnskap gjennom den årlige revisjonsberetningen som følger med regnskapet i regnskapssaken. Revisjonsberetningen skal gi brukerne av regnskapet (fylkestinget, allmennheten, media o.l.) et bedre beslutningsgrunnlag basert på om regnskapet er korrekt avlagt og uten vesentlige feil.

Prosessen innebærer å planlegge og gjennomføre revisjonen på en slik måte at revisor er i stand til å kunne uttale seg om årsregnskapet er uten vesentlige feil. Dette innebærer å innhente relevant informasjon, gjennomføre analyser, utføre kontroller av utvalgte transaksjoner og rutiner, for deretter å vurdere risikoen for at regnskapet kan inneholde vesentlig feilinformasjon, enten det skyldes misligheter eller feil.

Vi er for tiden 7 revisorer som er ansvarlig for den løpende revisjonen av fylkeskommunen og våre 10 eierkommuner, i tillegg til oppdragsansvarlig revisor. Av disse er 7 utdannet registrert revisor hvor 4 også er registrert hos finanstilsynet. For øvrig har vi ca. 2,5 årsverk som revisormedarbeidere.

Hver revisor har det løpende ansvaret for gjennomføring av den løpende revisjonen av inntil 3 kommuner – fra planlegging til konklusjon. Denne organiseringen bidrar til å utvikle og opprettholde en helhetlig og bred kompetanse innenfor kommunal virksomhet og revisjonsmetodikk hos hver revisor. Hver revisor er underlagt kvalitetssikring på oppdraget av oppdragsansvarlig revisor, før endelig utstedelse av revisjonsberetning.

Regnskapsrevisjon skal gjennomføres på en effektiv måte. Dette innebærer at prosessen skal gjennomføres på en tidseffektiv og kostnadseffektiv måte. For å oppnå dette, må revisor ha inngående kjennskap til fylkeskommunens ulike virksomheter, samt opparbeide seg en forståelse av etablerte systemer og intern kontroll som er knyttet til økonomisk rapportering. Dette innebærer en risikovurdering knyttet til hvor det kan oppstå feil som kan påvirke beløp i regnskapet. Det er i denne sammenheng viktig å være klar over at det er en sammenheng mellom tidseffektiv revisjon og etablerte økonomiske intern kontroller. Mangler eller svakheter ved den økonomiske intern kontrollen, gjør at regnskapsrevisor ikke kan stole på de rutiner som evt. er etablert. Dette innebærer

at revisor må utføre flere kontrollhandlinger for å oppnå den samme sikkerhet som behøves for å kunne uttale seg om fylkeskommunens årsregnskap.

På bakgrunn av at vi har vært revisor for Aust-Agder fylkeskommune de siste årene, og basert på at avdeling for lønn og regnskap blir lokalisert i Arendal, har vi en inngående forståelse av en fylkeskommunes virksomhet og en unik nærhet til de som har det løpende ansvar for den økonomiske internkontrollen for nye Agder fylkeskommune.

Vår oppgave omfatter også en vurdering av om de anvendte regnskapsprinsippene er hensiktsmessige og om regnskapsestimatene utarbeidet av ledelsen er rimelige, samt en vurdering av den samlede presentasjonen av årsregnskapet. Vi skal også påse at budsjettbeløpene i årsregnskapet er i tråd med regulert budsjett, basert på gyldige vedtak, og at vesentlige avvik mellom regnskap og budsjett er kommentert i årsberetningen. Videre skal vi vurdere om opplysninger i årsberetningen om årsregnskapet er konsistente med årsregnskapet.

En forutsetning for en ordningen med revisjon av et regnskap, er at revisor har tilstrekkelig tillit hos brukeren. Det innebærer at revisor må være både faktisk og tilsynelatende uavhengig fra regnskapsprodusenten. Regelverket og revisjonsstandardene stiller derfor strenge krav til revisor uavhengighet, integritet og etiske framtreden.

4.1.2 Rådgivning og andre attestasjonsoppgaver

Foruten lovpålagt regnskapsrevisjon, er det flere oppgaver i en fylkeskommune hvor regnskapsrevisors kompetanse og rolle får betydning. Dette kan gjelde ulike tilskuddsordninger fra andre, eksempelvis staten, som krever uavhengig revisors godkjenning (såkalte særattestasjoner), samt andre ordninger hvor det kreves en uttalelse fra ekstern revisor. Dette gjelder spesielt kompensasjonsordningen for merverdiavgift, som er aktuell hver termin gjennom året, men kan også omfatte rapportering hvor fylkestinget selv krever en uttalelse fra revisor.

Basert på regnskapsrevisors kompetansefelt, er det også nærliggende å forespørre revisor vedrørende problemstillinger knyttet til den økonomiske intern kontrollen, samt avgiftsmessige og regnskapstekniske utfordringer. Revisor kan bidra med innspill og forslag, men må selv vurdere når slike forespørsler kan innebære en trussel mot sin egen uavhengighet overfor fylkeskommunen. Regnskapsrevisor må aldri komme i en situasjon hvor hans eller hennes tidligere råd er gjenstand for egen revisjon.

Regnskapsrevisor møter som hovedregel i kontrollutvalget. Dette bidrar til å holde utvalget oppdatert på status gjennom året, samt bidra i saker som involverer økonomi og intern kontroll. Det at regnskapsrevisor møter er erfart som en effektiv løsning som ikke genererer mellomledd mellom kontrollutvalg og utøvende ledd.

4.1.3 Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

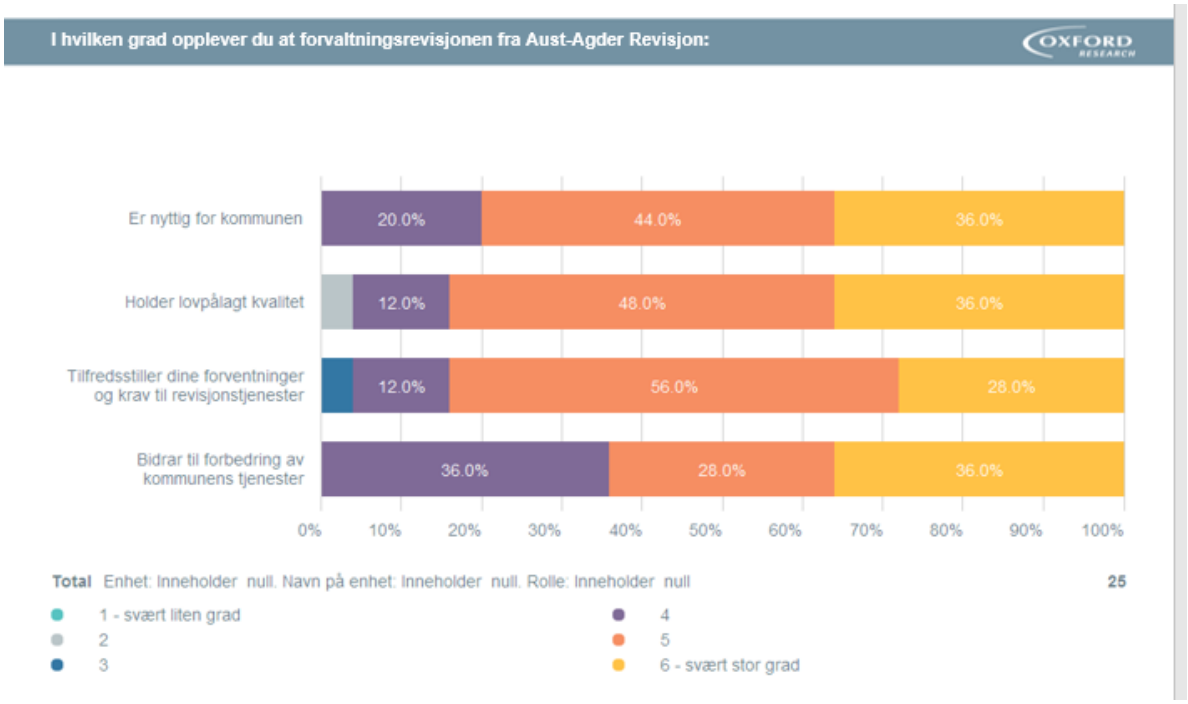
Innen forvaltningsrevisjonsdisiplinen, har vi de seneste årene styrket vårt fagmiljø fra å være én forvaltningsrevisor i 2016 til at vi ved inngangen til 2017 ble tre forvaltningsrevisorer - i tillegg til oppdragsansvarlig. Våre forvaltningsrevisorer har varierende kompetanse, nettopp for å møte de krav som følger av kommunenes behov for variasjon i forvaltningsrevisjon. Det har derfor vært viktig for selskapet å ha en bredde i sammensetning av kompetansen, som i dag består av utdanningsprofesjonene statsvitenskap, juss og økonomi. Alle våre forvaltningsrevisorer har utdanning på masternivå. Aust-Agder Revisjon IKS tar aktivt del i Trainee Sør samarbeidet, og har jevnlig hatt inne traineer knyttet til forvaltningsrevisjoner hvor det har vært behov for ekstra arbeidskraft eller spesiell kompetanse.

Kommunenes behov for forvaltningsrevisjon kan være svært varierende, og etterutdanning blir ofte strategisk rettet mot kommende forvaltningsrevisjoner hvor vi ser det kan være behov for kompetanseheving. Særlig de senere år har vi prøvd å søke kompetanse basert på de risikovurderinger som er gjort opp mot de ulike forvaltningsområdene. Selskapets forvaltningsrevisjonsprosjekter baserer seg på en risiko- og vesentlighetsanalyse og kontrollutvalgets vedtatte plan for forvaltningsrevisjon i valgperioden.

De analyser som er gjort i de senere årene, har vist seg å være relativt treffsikre, men det er selvsagt forhold som kan forbedres, da spesielt med hensyn til hvor nøyaktig analyser er gjort i inngangen til 4-årsplan, i forhold til slutten av valgperioden. Det er mange variabler som kan inntreffe, og som kan endre risikobildet. Aust-Agder Revisjon IKS har i inneværende valgperiode gjort erfaringer som viser at det foreligger potensiale for å jobbe mer målrettet mot dagsaktuelle risikoområder, noe vi også har fått til gjennom god dialog med kontrollutvalgene.

Selskapet er opptatt av å være fleksible og vi har særlig de to siste årene gjennomført en rekke forvaltningsrevisjoner som er utledet av nylige risikovurderinger. Dette er viktig for oss å få frem, da det er disse forvaltningsrevisjonene som øyensynlig gir størst engasjement, både i kontrollutvalgene så vel som hos administrasjonen i kommunene. Videre har det for revisjonen blitt lagt til grunn et ønske om at forvaltningsrevisjon ikke bare skal handle om å finne feil og mangler hos kommunens administrasjon, men også gjennom grundige rapporter veilede administrasjonen om hvordan man kan oppnå en bedre praksis, utarbeidelse eller korrigering av rutiner, samt fokusområder for kompetanseutvikling.

Antall rapporter som produseres kan variere noe fra år til år, men selskapet har de seneste år levert 8-10 forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i året. Det er ikke et mål om kvantitet fremfor kvalitet, men at leveransen av forvaltningsrevisjoner er i tråd med de planer og forventninger som kontrollutvalget har lagt til grunn. Selskapet har som mål å levere det kontrollutvalget ønsker, med fokus på kvalitet og læring. Dette gjenspeiles også i resultatene fra den tidligere nevnte Oxford Research undersøkelsen, hvor resultatene viser at kundene i stor grad gir positive tilbakemeldinger på nytteverdien knyttet til forvaltningsrevisjon.



4.1.4 Kontrollutvalgsarbeid, møtevirksomhet, forberedelse og bistand kontrollutvalg

Kontrollutvalget skal føre det løpende tilsyn og kontroll med den kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret eller fylkestinget, herunder påse at kommunen eller fylkeskommunen har en forsvarlig revisjonsordning. I tillegg til påseansvaret, har kontrollutvalget en bestillerrolle ovenfor revisjonen, mens revisjonen rapporterer resultatet av sitt arbeid til kontrollutvalget.

Et godt samarbeid og samspill mellom revisjonen, kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet, er helt avgjørende for at egenkontrollen skal fungere på en god måte. I dette samspillet spiller verdiene våre; *åpenhet, tillit og uavhengighet* en helt sentral rolle.

Aktivitetsnivået i kontrollutvalget øker jevnt, og kontrollutvalgene får en stadig mer betydningsfull rolle i det demokratiske styringssystemet. Det betyr også at kontrollutvalgene får større kompetanse i sin bestillerrolle, og i sitt påseansvar ovenfor revisjonen. Det mener vi er en styrke. Uavhengighet spiller en helt avgjørende rolle i dette samspillet, samt respekt for hverandres ulike roller i egenkontrollsystemet. Det er viktig for oss at kontrollutvalget føler seg helt uavhengige ovenfor revisjonen, både gjennom sin bestillerrolle og gjennom sitt påse-ansvar. Det er naturligvis viktig for revisjonen å drive aktiv rådgivning og veiledning ovenfor kontrollutvalget dersom det er ønskelig fra utvalgets side, men samtidig må det ikke være tvil om den autonomien som kontrollutvalget skal ha i den demokratiske egenkontrollen.

Aust-Agder Revisjon IKS har et fokus på åpenhet ovenfor kontrollutvalgene. Det innebærer at vi så langt det er mulig ønsker å involvere og informere om vårt arbeid. Dette kommer til syne gjennom den årlige revisjonsstrategien som legges fram for utvalget, i tillegg til at vi rapporterer jevnlig om fremdriften i dette arbeidet. I tillegg jobber vi med ulike strategier for å involvere og informere kontrollutvalgene om revisjonens ansvar. I og med at revisjonen skal drives på en effektiv måte, og styres av lover, regler og standarder, vil det naturligvis også være områder som ikke omfattes av revisjonens kontrollhandlinger. Det er etter vår oppfatning viktig å være åpne om disse forholdene, slik at vi minimerer avstanden mellom de politiske forventningene og oppnår mest mulig sammenfallende forventninger til revisjonens arbeid.

Omfanget av kontrollutvalgets bestillinger av mindre utredninger og vurderinger fra revisjonen, øker i omfang. Vi ønsker å være en foretrukket leverandør til dette arbeidet og strekker oss langt for å levere på de områdene som kontrollutvalget til enhver tid er opptatt av, så fremt det ikke går på bekostning av revisors uavhengighet og kvalitetskrav.

5. Fremtiden

Det er tre offentlige revisjonsselskaper i Agder; Aust-Agder Revisjon IKS, Agder Kommunerevisjon IKS og Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS. I løpet av det siste året har det blitt gjennomført politiske sonderinger mellom eierne i Aust-Agder Revisjon IKS og Agder Kommunerevisjon IKS om en mulig sammenslåing av selskapene. Disse prosessene har ikke gitt noe resultat som følge av fremsatte krav fra Agder Kommunerevisjon IKS – blant annet knyttet til lokalisering av hovedkontor og sentrale nøkkelfunksjoner.

Kontrollutvalgene i Aust-Agder og Vest-Agder vedtok i sak 22/19 at «Kontrollutvalgene i Aust-Agder og Vest-Agder anmoder representantskapene i Aust-Agder Revisjon IKS og Agder Kommunerevisjon IKS om å etablere et revisjonsselskap for nye Agder».

Representantskapet i selskapet behandlet denne anmodningen i ekstraordinært representantskapsmøte, og vedtok i møte 4/3-2019:

Representantskapet i Aust-Agder Revisjon IKS er åpne for videre samtaler om et nytt felles offentlig revisjonsselskap som skal dekke alle kommunene og fylkeskommunen i Agder. Samtalene må baseres på at selskapene betraktes som likeverdige aktører.

Ut fra forutsetningene som Agder Kommunerevisjon IKS har lagt både i tidligere- og for nye samtaler, om at hovedkontor og daglig ledelse skal ligge i Kristiansand, kan representantskapet i Aust-Agder Revisjon IKS ikke ta initiativ til nye samtaler med Agder Kommunerevisjon IKS.

Representantskapet vil ta et initiativ til sonderingssamtaler med Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS.

I etterkant av anmodningen fra kontrollutvalgene i sak 22/19, ble det gjort nye forsøk på sonderinger på tvers av revisjonsselskapene. Denne gangen initiert av Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS. Dette resulterte i at Aust-Agder Revisjon IKS og Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS, den 3/4-2019 inviterte Agder Kommunerevisjon IKS til et utredningsarbeid med sikte på å danne et nytt felles offentlig revisjonsselskap, fortrinnsvis et selskap som dekker alle kommunene og fylkeskommunen i Agder. De to selskapene var omforent om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for utredningsarbeidet, og det ble forutsatt at samtlige aktører slutter seg til disse prinsippene. Invitasjonen følger saken vedlagt.

Aust-Agder Revisjon IKS og Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS har p.t. ikke fått tilbakemelding på denne henvendelsen.

6. Løsningsforslag for oppdraget Agder fylkeskommune

Først og fremst er det viktig å understreke at dette løsningsforslaget må sees i sammenheng med den foregående informasjonen om selskapet. Det er også avgjørende å sette seg inn i den ressursfordelingsmodellen som selskapet legger til grunn, for å forstå at revisjonshonoraret fra Agder fylkeskommune i svært stor grad vil være baseres på fylkeskommunen sin etterspørsel etter ulike former for revisjonstjenester - forhold som det er vanskelig å forutse. Når vi anslår omfang, blir det derfor i stor grad basert på våre erfaringer som revisor for Aust-Agder Fylkeskommune. I de økonomiske beregningene som ligger til grunn for dette tilbudet, ligger tilsvarende forutsetninger som den generelle tilskuddsberegningen for alle våre eiere i budsjett 2019. Disse forutsetningene innebærer en timepris på kr. 650 for hver effektive leverte tjenestetime. Andel felleskostnader ligger utenfor timeprisen og blir fordelt eller eierandel, jf. egen redegjørelse for andel felleskostnader i tilbudet nedenfor.

Økonomiske forutsetninger
De anslagene som blir gjort i dette dokumentet er et tilskudd/honorar som vi legger til grunn det første året. Deretter vil det faktiske tidsforbruket og tidsbudsjettet i ressurstildelingsmodellen, videre sørge for at tilskuddet vil tilsvare fylkeskommunens faktisk ressursuttak. Det er innledningsvis derfor helt avgjørende å understreke at tilskuddsmodellen som Aust-Agder Revisjon IKS benytter, legger til rette for at fylkeskommunen selv har anledning til å tilpasse omfanget og utgiftene knyttet til våre tjenester. Det som regulerer innholdet i- og omfanget av tjenesten som leveres, vil reflekteres i den oppdragsavtalen som selskapet til slutt inngår med oppdragsgiver, og det engasjementsbrevet som kontrollutvalget behandler.

Hva gjelder forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, vil etterspørselen etter disse tjenestene i stor grad bestemmes ut fra et samspill mellom revisjonen, kontrollutvalgssekretariatet, kontrollutvalget og fylkestinget. Aust-Agder Revisjon IKS har både kapasitet og kompetanse til å påta seg oppdrag

med det omfanget av leveranser knyttet til disse revisjonstjenestene som kontrollutvalget og fylkeskommunen ønsker. Samtidig er det viktig at omfanget av forvaltningsrevisjon og selskapskontroll reflekterer både den kompleksiteten som organisasjonen representerer, men også de risikovurderinger som blir gjort av virksomheten. Vi vil derfor både operere med en timepris knyttet til dette arbeidet, sammen med et anslag på tilskudd basert på et omfang som blir anbefalt ut fra en forhåndsvurdering av organisasjonens størrelse og kompleksitet.

Regnskapsrevisjon

Finansiell revisjon omfatter den tiden som medgår for å kunne uttale seg om fylkeskommunens årsregnskapet og utarbeidelsen av årsregnskapet. Revisjonsberetningen er regnskapsrevisors endelige konklusjon på prosessen knyttet til revisjon av kommunens årsregnskap, jf. punkt 4.1.1.

I budsjett for 2019 har Aust-Agder fylkeskommune et tilskudd til Aust-Agder Revisjon IKS på kr. 838 500 knyttet til finansiell revisjon. Vi vil legge til grunn et tilskudd knyttet til finansiell revisjon på **kr. 942 500** til Agder fylkeskommune første året. Dette tilsvarer et anslag på **1450 timer** medgått til finansiell revisjon.

Særattestasjoner og rådgivning

Særattestasjoner knytter seg til revisors uttalelser om andre økonomiske forhold, men som ikke nødvendigvis relaterer seg til fylkeskommunens årsregnskap. Rådgivning handler i denne sammenheng om bistand knyttet til regnskapstekniske eller avgiftsmessige problemstillinger, samt intern kontroll som ikke går ut over vår uavhengighet som revisor. Begge disse områdene er etterspørselsstyrt fra oppdragsgiver, både utfra aktivitetsnivå og behov for bistand. I budsjett for 2019 har Aust-Agder fylkeskommune et tilskudd til Aust-Agder Revisjon IKS på kr. 227 500 knyttet til særattestasjoner og rådgivning.

Ettersom vi i dag gjennomfører flere attestasjonsoppgaver i Aust-Agder fylkeskommune som vi antar ikke blir videreført i ny fylkeskommune, anslår vi tilskuddet knyttet til særattestasjoner og rådgivning til omkring **kr. 162 500** første året. Dette tilsvarer et anslag på **250 timer** medgått til særattestasjoner og rådgivning,

Møtevirksomhet, forberedelse og bistand kontrollutvalg

Vi legger til grunn at aktiviteten i Agder fylkeskommune omtrent vil tilsvare dagens aktivitetsnivå i Aust-Agder fylkeskommune, og anslår et tilskudd knyttet til møtevirksomhet og bistand ovenfor kontrollutvalget det første året på **130 000.** Dette tilsvarer et anslag på **200 timer** medgått til Møtevirksomhet, forberedelse og bistand kontrollutvalg.

Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Det er kontrollutvalget og fylkestinget som bestiller forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Vi vil derfor tilpasse omfanget i henhold til den planen for forvaltningsrevisjon som kontrollutvalget og fylkestinget vedtar. Det vi kan vise til, er at Aust-Agder Revisjon IKS er pålitelige i forhold til å levere de forvaltningsrevisjoner som kontrollutvalgene vedtar gjennom sine planer for forvaltningsrevisjon, og i henhold til det tidsforbruket som er signalisert.

Vil tilpasse oss etter fylkeskommunens planer for forvaltningsrevisjon. Dersom vi skal anta at omfanget forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i Agder fylkeskommune blir omtrent tilsvarende Aust-Agder fylkeskommune i inneværende periode, anslår vi et årlig tilskudd til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll på **ca. kr. 416 000. Dette tilsvarer 640 timer årlig medgått til arbeid med forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.** Det innebærer et anslag på omtrent tre forvaltningsrevisjoner og tre eierskapskontroller (naturligvis avhengig av kompleksitet og omfang) i løpet av valgperioden, i tillegg til overordnet analyse i starten av valgperioden.

Anslått totalt tilskudd/honorar for revisjon og andre tjenester for Agder fylkeskommune i 2020
Dette gir totalt et anslag på tilskudd fra Agder fylkeskommune første året på kr. **1 651 000** utenom andel felleskostnader.

Andel felleskostnader
Når det gjelder andel felleskostnader fordeles det etter eierandel. Prognosene for felleskostnadene for 2020 er ca. 2,75 MNOK, og innebærer først og fremst samlede kostnader til selskapets samlede pensjonsforpliktelser (Ca. 2 MNOK), husleie, IKT-kostnader, møtegodtgjørelse til styret og representantskapet m.m.

Aust-Agder fylkeskommune har hatt en relativt stor eierandel i selskapet (29%) og har på den måten stor innflytelse i selskapets eierorgan. Samtidig tar man en større andel av selskapets totale fellesutgifter. Aust-Agder Revisjon IKS er åpne for å finne frem til en «riktig» eierandel for Agder fylkeskommune, som henger sammen med fylkeskommunen sin egen eierskapsstrategi og eierprinsipper. Enten det er å videreføre eierandelen til Aust-Agder fylkeskommune, eller om man foretrekker en lavere eierandel, med tilhørende lavere andel av fellesutgiftene. En videreføring av eierandelen til Aust-Agder fylkeskommune (29%) vil gi en andel felleskostnader for Agder fylkeskommune i 2020 på ca. kr. 795 000. Mens en lavere eierandel, eksempelvis 20%, vil gi en andel fellesutgifter på 550 000 kr.

Våre grunnleggende verdier
Verdigrunnlaget til selskapet er *åpenhet, uavhengighet og tillit*. Disse verdiene er grunnleggende for hele vår virksomhet, både som utøvende revisor, rådgiver og samarbeidspartner - og som arbeidsgiver og arbeidstaker. Vårt mål er å «levere effektive revisjonstjenester og kontrolloppgaver med god kvalitet, både i forhold til formelle krav og oppdragsgivernes forventninger»

Åpenhet
For Agder fylkeskommune vil man først og fremst kjenne igjen verdiene våre gjennom vår arbeidsform opp mot kontrollutvalget. Et godt samarbeid og samspill mellom revisjonen, kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatet, er etter vår oppfatning helt avgjørende for at egenkontrollen skal fungere på en god måte. I dette samspillet spiller verdiene våre en helt sentral rolle. Vi legger vi opp til en praksis om å være åpen med kontrollutvalget både i forhold til våre arbeidsmetoder (eksempelvis revisjonsstrategien), våre arbeidsprosesser, og erfaringer vi gjør oss underveis i arbeidet.

Uavhengighet
Uavhengighet spiller en helt avgjørende rolle i dette samspillet. Respekt for hverandres ulike roller i egenkontrollsystemet. Det er viktig for oss at kontrollutvalget føler seg helt uavhengige ovenfor revisjonen, både gjennom sin bestiller-rolle og gjennom sitt påse-ansvar. Det er naturligvis viktig for revisjonen å drive aktiv rådgivning og veiledning ovenfor kontrollutvalget dersom det er ønskelig fra utvalgets side, men samtidig er det det ikke tvil om den autonomien som kontrollutvalget skal ha i den demokratiske egenkontrollen.

Tillit
Åpenhet og uavhengighet er helt sentrale elementer i det å skape *tillit*. Den tillit som er gitt oss i form av det oppdraget vi er gitt fra våre eierkommuner, skal vi forvalte på en god måte. Når oppdrag gis fra kontrollutvalg til vårt selskap, skal det være basert på en tillit om at vi skal løse oppdrag på en lojal og tilfredsstillende måte. Vi kan vise til stor grad av leveringsdyktighet ovenfor kontrollutvalgene, både med hensyn til det omfanget som utvalgene har lagt til grunn i sine planer, og med de kvalitetskravene som stilles til revisjonsarbeidet, både fra oppdragsgiver og gjennom formelle krav.

Kompetanse
Aust-Agder Revisjon IKS har en bred kompetanseplattform som er sammensatt av personer både med samfunnsvitenskapelig, økonomisk og juridisk kompetanse, i tillegg til flere registrerte revisorer og autoriserte regnskapsførere. Vi har flere ansatte med lang erfaring fra både kommunal og privat revisjon, i tillegg til ansatte med erfaring fra regnskap og økonomi i både kommunal og privat sektor.

Vi har en organisasjon som er bygget på en flat organisasjonsstruktur, og med stor grad av selvstendighet for den enkelte ansatte. Dette gir hver enkelt revisor handlingsrom til å utvikle egen kompetanse og evne til selvstendig avgjørelser. Dette gir samtidig kundene våre lett tilgang på raske svar, råd og bistand når det behøves.

Nye digitale verktøy og systemer gjør at kommuner og fylkeskommuner endrer måten å arbeide på, og revisjonen er på mange måter prisgitt kundens systemer og grad av automatisering. Aust-Agder Revisjon IKS har et sterkt fokus og en bevisst satsning på digitalisering. Vi har over en lang periode hatt et fokus på digitale arbeidsverktøy, og har i flere år arbeidet i fullelektroniske (papirløse) systemer, både knyttet til revisjonsverktøy og arbeidsplattform, rapportproduksjon og arkivsystemer.

Praktiske fordeler
Det er bestemt at Agder fylkeskommunens regnskaps- og lønnsavdeling skal ligge i Arendal, hvor Aust-Agder Revisjon IKS har sitt hovedkontor. Korte avstander bidrar til en mer tids- og kostnadseffektiv revisjon, og bidrar samtidig til mer nærhet og tilgjengelighet mellom regnskap, lønn og revisjon.

Aust-Agder Revisjon IKS og nye Agder fylkeskommune vil operere på felles IKT-plattform i regi av IKT Agder. Å kunne arbeide på samme IKT-plattform som fylkeskommunen, gir en rekke vesentlige praktiske fordeler. Vi blir i stand til å arbeide sømløst i våre systemer uavhengig av hvor vi befinner oss, og har allerede solid kompetanse knyttet til lønns- og regnskapssystem som IKT-Agder kommunene i dag benytter. For øvrig gir felles plattform gode praktiske forutsetninger til opparbeide oss spisskompetanse på eventuelle nye systemer som vil bli benyttet på tvers av kommunene.

Utvikling av offentlig revisjon i Agder
Aust-Agder Revisjon IKS har tatt en aktiv rolle og er positive til å jobbe for samarbeid og utvikling på tvers av revisjonsenhetene i Agder. Dette gjenspeiles i initiativet som selskapet har tatt sammen med Kommunerevisjonen Vest, Vest-Agder IKS om å invitere til et utredningsarbeid med sikte på å danne et nytt offentlig revisjonsselskap i Agder. Aust-Agder Revisjon IKS vil også i fremtiden ta en betydelig rolle i denne regionale utviklingen, og med et eierskap Aust-Agder Revisjon IKS, vil Agder fylkeskommune kunne ta et aktivt eierskap i disse regionale utviklingsprosessene.

Oppsummering
Kort oppsummert vil vi peke på at Aust-Agder Revisjon IKS har riktig motivasjon, kapasitet og kompetanse til å påta seg oppdraget med Agder fylkeskommune. Ved å velge Aust-Agder Revisjon IKS som revisor, vil Agder fylkeskommune knytte seg til et fagmiljø med høy effektivitet, produktivitet og fleksibilitet. Selskapet har en ressursfordelingsmodell som sikrer at fylkeskommunen selv har anledning til å tilpasse omfanget og utgiftene knyttet til våre tjenester, ettersom honoraret reflekterer faktisk ressursuttak. Agder fylkeskommune skal dessuten være trygg på at man velger et revisjonsselskap hvor de ansatte omsetter etiske prinsipper, åpenhet, tillit og uavhengighet i praktisk revisjonsarbeid for å sikre best mulig demokratisk kontroll med forvaltningen av felleskapets midler.

Vi ønsker Agder fylkeskommune lykke til med valg av revisor.

Kristian Fjellheim Bakke, Daglig leder

VALG AV REVISOR FOR AGDER FYLKESKOMMUNE

PRESENTASJON AV AGDER KOMMUNEREVISJON IKS

Kartgrunnlag: Kartverket (Creative Commons Attribution shareAlike 3.0)

Notat til kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune

April 2019

Agder Kommunerevisjon IKS
Postadr.: Postboks 417 Lund
4604 Kristiansand
Hovedktr. Tollbodgata 37
Org.nr. 987 183 918

E-post: post@agderkomrev.no
Hjemmeside: www.agderkomrev.no
Telefon Kr.sand: 38 07 27 00
Telefon Evje: 977 60 455

Avd. Setesdal
Kasernevegen 19
4735 Evje

INNLEDNING

Agder Kommunerevisjon IKS har mottatt en henvendelse fra Agder og Telemark Kontrollutvalgssekretariat (Temark) vedrørende valg av revisor for Agder fylkeskommune. Sekretariatet skal utrede saken for kontrollutvalgene i de to fylkene, og har i den forbindelse etterspurt en rekke opplysninger om vårt selskap. I det følgende svarer Agder Kommunerevisjon IKS på sekretariatets henvendelse. Spørsmålene er markert i kulepunkt og svarene følger under.

I første del av notatet beskrives det en rekke generelle forhold vedrørende vårt selskap, mens det i notatets andre del blir gitt en beskrivelse av hvordan vi vil løse revisjonsoppdraget for Agder fylkeskommune.

SELSKAPET OG ØKONOMI

- Hvilken selskapsform har selskapet?
- Hvem eier selskapet?

Agder Kommunerevisjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av kommunene Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Iveland, Evje og Hornnes, Bygland, Valle, Bykle og Vest-Agder fylkeskommune.

Selskapet[1] ble etablert 01.01.16 da Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS, Fylkesrevisjonen i Vest-Agder og Setesdal Revisjonsdistrikt IKS, slo seg sammen. Etableringen av Agder Kommunerevisjon IKS har vært et vellykket prosjekt og vi er i dag en enhet med et større fagmiljø som har enda bedre forutsetninger for å kunne gi våre eiere høy faglig kvalitet på revisjonstjenestene.

Agder Kommunerevisjon IKS har følgende eierstruktur:

Kommune	Eierandel
Kristiansand kommune	40,0 %
Vest-Agder fylkeskommune	20,0 %
Vennesla kommune	7,5 %
Søgne kommune	7,5 %
Songdalen kommune	5,0 %
Evje og Hornnes kommune	4,0 %
Iveland kommune	4,0 %
Bygland kommune	4,0 %
Valle kommune	4,0 %
Bykle kommune	4,0 %

Eierstruktur – Agder Kommunerevisjon IKS

[1] Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS ble videreført med samme org.nr i Agder Kommunerevisjon IKS

- Driver selskapet til selvkost?

Agder Kommunerevisjon IKS har som formål å utføre revisjon i og ha tilsyn med de deltagende kommuner i henhold til kommuneloven og tilhørende forskrifter om revisjon og kontrollutvalg. Tilsvarende gjelder også for kommunale foretak og interkommunale selskap som deltakerne er medeiere i. Agder Kommunerevisjon IKS driver til selvkost. Regnskapet for 2018 viser et regnskapsmessig resultat på kr 56 033,-.

Temark presenterte i sak 19/18 for kontrollutvalget i Vest-Agder oversikt over budsjettert revisjonskostnad i fylkene for 2018.

Fylkeskommune	Revisjonsordning	Budsjett 2018
Vest-Agder	**IKS**	**2 300 000**
Aust-Agder	IKS	3 422 000
Telemark	IKS	2 674 000
Vestfold	§ 27	3 000 000
Rogaland	IKS	2 625 000
Hedmark	IKS	3 420 000
Oppland	IKS	3 810 000
Møre & Romsdal	IKS	4 500 000
Hordaland	Deloitte*[2]	2 990 000
Sogn & Fjordane	SF Revisjon IKS og Deloitte**[3]	2 711 000
Akershus	§ 27	5 744 000
Østfold	§ 27	5 744 000
Trøndelag	IKS	8 500 000
Nordland	Fylkesrevisjon	5 541 000
Troms	IKS	3 317 000
Finnmark	IKS	2 346 000

Budsjetterte revisjonskostnader fylkeskommuner 2018

Som tabellen over indikerer er vi ved revisjon av fylkeskommunen, ett av landet mest effektive revisjonsselskap.

[2] *Hordaland fylkeskommune har Deloitte revisjonsselskap som revisor. Oppdraget er delt i to: Regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, selskapskontroll mv. Disse ble konkurranseutsatt som to oppdrag og samme firma fikk begge oppdragene. I Bergen kommune er det delt opp på samme måte, men der fikk to revisjonsfirmaer hver sin del.

[3] **Sogn & Fjordane fylkeskommune har også en delt variant. Fylkeskommunen er medeier i SF Revisjon IKS, som leverer regnskapsrevisjon, attestasjoner og selskapskontroll. Forvaltningsrevisjon kjøper de av Deloitte revisjonsfirma innenfor en rammeavtale. Oslo kommune er ikke nevnt siden de er i en særstilling, men har egen revisor.

- Utfører selskapet tjenester for andre enn eierkommunene, f.eks. kirkelig fellesråd, legater o.l.? Hvis ja, hvem utfører selskapet tjenester for?

Selskapet utfører også tjenester for andre enn eierkommunene. Pr. 01.01.19 er våre kunder fordelt på følgende organisasjonsformer:

Organisasjonsform	Antall
Kommuner	10
IKS	8
KF	3
§ 27 samarbeid	4
Kirkelige fellesråd	6
Menighetsråd	12
Stiftelser	18
Annet[4]	9

Kunder - Agder Kommunerevisjon IKS

- Hvilken fordelingsnøkkel benytter selskapet for å fordele kostnader mellom eierne?

Agder Kommunerevisjon IKS har en modell med avregning time for time ut mot den enkelte deltaker (eier) i selskapet. Avregningen foretas opp mot vedtatt budsjett i kommune-/bystyret og fylkestinget med en timesats på kr 750,-. Mer-/mindreforbruk på inntil 15 % overføres til påfølgende år. Med denne modellen så betaler eierne kun for uttak av faktisk tid i selskapet og man får ikke kryssubsidiering mellom de ulike eierne. I Vest-Agder fylkeskommune var budsjettert tid i 2018 på regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og bistand 3 067 t, mens det ble forbrukt 3 085 t.

- Benytter selskapet tilleggsfakturering?

Selskapet benytter tilleggsfakturering når vi leverer tjenester utover avtalt honorar[5], eller i tilfeller vi blir bedt om levere bistandstjenester som ikke faller inn under lovpålagt kontroll og tilsyn. Tilleggsfakturering blir avklart i samråd med kunden i forkant av oppdraget.

Våre kunder etterspør i økende grad bistand, dette gjelder særlig henvendelser knyttet til kompliserte merverdiavgiftsspørsmål. For Vest-Agder fylkeskommune har Agder Kommunerevisjon IKS utført bistand flere ganger, det kan for eksempel nevnes:

[4] Dette gjelder eksempelvis fellesnemda i Nye Kristiansand, fellesnemda i Agder fylkeskommune, ATP-utvalget, Midt-Agder friluftsråd, Sandripheia Fritidspark, Setesdal Folkehøyskole samt diverse foreninger og legater.

[5] På eierkommuner er det kun fakturering etter avtale hvor det er mer- eller mindreforbruk på +/- 15 %. Mindre enn 15 % avregnes året etter.

Kunde	Oppdrag
Vest-Agder fylkeskommune	Bistand i forbindelse med bokettersyn knyttet til elevkantiner på videregående skoler.
Vest-Agder fylkeskommune	Bistand med merverdiavgiftsmessige- og selskapsrettslige spørsmål i forbindelse med kjøp av Elvegata 4 AS
Vest-Agder fylkeskommune	Bistand med merverdiavgiftsmessige spørsmål i forbindelse med samarbeid med Nye Veier AS om etableringen av tilførselsvei til Mjåvann Industriområdet
Vest-Agder fylkeskommune	Bistand med merverdiavgiftsmessige spørsmål i forbindelse med bygging av ny videregående skole i Søgne og Farsund
Vest-Agder fylkeskommune	Bistand med merverdiavgiftsmessige spørsmål i forbindelse med bygg og drift av nytt bussanlegg på Dalane

Eksempler bistand

På vegne av Vest-Agder fylkeskommune som eier har vi blant annet bistått med følgende:

Selskap	Oppdrag
Kilden Teater og Konserthus for Sørlandet IKS	Bistand i forbindelse med krav om etterberegning av merverdiavgift
Agder Kollektivtrafikk AS	Bistand i forbindelse med krav om etterberegning av merverdiavgift

Eksempler bistand

- Hva er sykefraværet? (fordelt på egenmeldt og legemeldt fravær, samt kort- og langtidsfravær)

Arbeidsmiljøet i Agder Kommunerevisjon IKS anses å være veldig godt og vi har ikke hatt sykefravær relatert til arbeid/arbeidsmiljø. I 2018 var legemeldt sykefravær på 0,5 % og egenmeldt sykefravær på 0,5 %. Samlet sykefravær i 2018 var på 1 %. Hele sykefraværet var korttidsfravær.

Agder Kommunerevisjon IKS har over lengre tid hatt et lavt sykefravær. Vi har hatt et kontinuerlig fokus på å arbeide forebyggende for å forsøke å forhindre sykefravær. Vi opplever at vi i stor grad har lyktes med dette og er svært fornøyd med å ha et sykefravær på 1 % i 2018.

- Hvilke saksbehandlingssystemer benytter selskapet?

Selskapet benytter Descartes som revisjonsverktøy, sammen med Windows og Office sine dokumenthåndteringssystemer, herunder Sharepoint.

ANSATTE OG KONTORLOKASJONER

- Hvor mange ansatte har selskapet?
  - Hvor mange jobber med regnskapsrevisjon?
  - Hvor mange jobber med forvaltningsrevisjon?
  - Hvor mange administrative stillinger har selskapet?

Agder Kommunerevisjon IKS har 16 ansatte pr. 01.04.19, hvorav 2 personer er ansatt i vikariat/midlertidig stilling. Bakgrunnen for bruk av personer i midlertidig stilling skyldes svangerskapspermisjon samt ekstraordinære arbeidsoppgaver.

Av revisjonens 16 ansatte er det 11 personer som jobber med regnskapsrevisjon. Disse har samlet sett meget lang erfaring fra både privat og offentlig revisjon. Assisterende revisjonssjef, som er statsautorisert revisor, er oppdragsansvarlig regnskapsrevisor for Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune, Vennesla kommune, Søgne kommune og for de fleste særregnskap. Videre er en registrert revisor oppdragsansvarlig for Songdalen kommune, mens en annen registrert revisor er oppdragsansvarlig for Iveland kommune, Evje og Hornnes kommune, Bygland kommune, Valle kommune og Bykle kommune, samt særregnskap i Setesdal.

Vi har 4 ansatte som jobber med forvaltningsrevisjon. Samlet sett har disse lang og variert erfaring fra annen offentlig virksomhet og offentlig revisjon. Revisjonssjefen, som er jurist, er oppdragsansvarlig revisor for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Agder Kommunerevisjon IKS har frem til april 2019 en 80 % merkantil stilling. Den ansatte som er i stillingen går av med pensjon i april 2019, og det vil ikke bli foretatt noen nyansettelse i denne stillingen. Som et ledd i effektiviseringen av vår virksomhet, vil vi styrke tjenesteproduksjonen og redusere den merkantile funksjonen. En ca 20 % merkantil stilling vil ivaretas av de øvrige ansatte.

- Hvor mange kontorer har selskapet? Hvor er kontorene lokalisert? Dersom selskapet har flere kontorer, hvordan er de ansatte fordelt mellom kontorene?

Selskapet har to kontor; hovedkontoret vårt ligger i sentrum av Kristiansand og vi har ett avdelingskontor på Evjemoen i Evje og Hornnes kommune. På Evjemoen er det tre arbeidsplasser som hovedsakelig disponeres av regnskapsrevisorene som jobber tettest mot kommunene i Setesdal og Iveland. Vi er imidlertid opptatt av at vi er *ett kontor* og har derfor fokus på at det er rullering på kontorplassene for å sikre kontinuerlig kompetansedeling internt i organisasjonen.

Agder Kommunerevisjon IKS er opptatt av å være synlig og tilstede ute hos kundene våre, og vi har derfor også lokale kontorplasser i flere av våre kommuner/fylkeskommunen. Eierne gir tilbakemelding om at de opplever det som svært positivt at vi er tilstede og tilgjengelige for dem ute i kommunene/fylkeskommunen.

KOMPETANSE OG UTVIKLING

- Hvilken kompetanse har de ansatte?
  - Hvor mange statsautoriserte revisorer er ansatt i selskapet?
  - Hvor mange registrerte revisorer er ansatt i selskapet?
  - Hvor mange ansatte har mastergrad?
  - Hvilke fagområder er de ansatte utdannet innen (f.eks. statsvitenskap, juss, økonomi)?

Agder Kommunerevisjon IKS har målsetting om å levere regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og rådgivning/bistand av meget høy kvalitet. Revisjonens arbeidsoppgaver er omfattende og det stilles stadig høyere krav til vår kompetanse. Vi vurderer at den formelle og reelle kompetansen er svært god innenfor våre arbeidsområder.

Revisjonens ansatte har følgende formalkompetanse:

Tittel	Antall
Statsautorisert revisor	2
Registrert revisor[6]	6
Master i regnskap og revisjon	1
Siviløkonom	1
Bachelor i revisjon	1
Jurist	2
Master i politisk kommunikasjon og ledelse	1
Doktorgrad i psykoanalyse og siviløkonom	1

Formalkompetanse - Agder Kommunerevisjon IKS

Tabellen viser at Agder Kommunerevisjon IKS har 2 statsautoriserte revisorer og 6 registrerte revisorer. Disse har svært lang erfaring fra både privat og offentlig revisjon, og dette bidrar til å underbygge selskapets høye kompetanse innenfor regnskapsrevisjonsfaget.

Agder Kommunerevisjon IKS har ansatte med høy formell kompetanse. Av revisjonens medarbeidere er det 10 stk. som har mastergrad eller høyere. Dette er innenfor fagområder som økonomi, ledelse, juss, samfunnsvitenskap og filosofi.

Det at de ansatte har ulik fagbakgrunn er viktig for at vi klarer å håndtere de stadig mer komplekse problemstillingene vi møter i arbeidshverdagen. Internt i selskapet har vi fokus på å ha en arbeidskultur der vi deler erfaringer og kompetanse med hverandre, både innenfor- og på tvers av fagretningene. Dette bidrar til å sikre at våre kunder mottar best mulig revisjonstjenester og rådgivning/bistand.

[6] En av de registrerte revisorene er siviløkonom i tillegg, mens en annen har mastergrad i ledelse i tillegg.

- Er selskapet medlem av noen bransjeforening? Hvis ja, hvilke(n)?

Agder Kommunerevisjon IKS er medlem av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), samt at våre autoriserte revisorer er medlem av Den norske Revisorforening (DnR).

- Deltar ansatte på kurs? Hvor mange kurstimer ble totalt gjennomført i 2017?

Selskapet satser på kompetanseutvikling og etterutdanning for alle ansatte. De ansatte deltar på ulike kurs og konferanser, flere revisorer deltar i den obligatoriske etterutdanning i henhold til kravene fra Revisorforeningen og alle ansatte oppfyller etterutdanning/kurskravene[7] fra NKRF. Samlede kurstimer som inngår i grunnlaget for etterutdanning for 2017 var 488 timer. Agder Kommunerevisjon IKS deltar også på andre kompetansehevende kurs/konferanser som ikke nødvendigvis gir utslag i «godkjente kurstimer». Dette kan være kurs i regi av KS, Fylkesmannen mv., innenfor områder som er relevante for våre eierkommuner.

- Er noen ansatte deltakere i relevante komiteer, styrearbeid e.l. (f.eks. komitéarbeid i NKRF)?

Vi engasjerer oss i Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Bakgrunnen for dette er at vi synes det er viktig å ha en sentral organisasjon for offentlig revisjon og vi ønsker at Agder Kommunerevisjon IKS skal ha en sentral rolle i å videreutvikle offentlig revisjon. Agder Kommunerevisjon IKS har dette nedfelt i både «Strategi 2017-2025» og i «Tiltaksplan frem til 2020».

Revisjonen har derfor flere ansatte som har ulike verv/deltar i arbeid i NKRF. Revisjonssjefen har vært styremedlem i NKRF fra 2015, og er fortsatt styremedlem pr. d.d. Videre har vi en medarbeider som ble valg til varamedlem i selskapskontrollkomiteen i NKRF for perioden 2018-2019. I tillegg har Agder Kommunerevisjon IKS en ansatt som har vært med i et forprosjekt om digitalisering i NKRF, og som også er med på å videreutvikle dette arbeidet i 2019.

I tillegg er revisjonssjefen i 2019 oppnevnt av NKRF til å sitte i en styringsgruppe sammen med KMD, Fylkesmannen i Møre og Romsdal og FKT (Forum for kontroll og tilsyn) for å se på samhandling mellom statlig tilsyn og kommunal egenkontroll.

Agder Kommunerevisjon IKS engasjerer seg også i NKRF sin lokalforening på Agder, *Agder Kommunerevisorforening.* Her har vi en representant i styret og en representant i valgkomiteen.

[7] Dette innebærer følgende:
- Oppdragsansvarlige revisorer: 105 timer på tre år, minimum 14 timer per år, maksimum medta 70 timer per år.
- Øvrige medlemmer av NKRF**:** 63 timer på tre år, minimum 14 timer per år, maksimum medta 42 timer per år.

REVISJON

- Hvor mange timer er årlig satt av til arbeid med regnskapsrevisjon?

Timeavregningen for 2018 viser at vi har brukt 2 088 timer til regnskapsrevisjon i 2018[8]. I budsjett for 2019 legges det opp til bruk på 2 090 timer, inkludert mva kompensasjon, særattestasjoner og bistand. I perioden 2020 til 2024 ser vi for oss følgende tilskudd på regnskapsrevisjon[9]

	2020	2021	2022	2023	2024
Regnskapsrevisjon	1 462 500	1 397 500	1 367 000	1 397 000	1 400 000
Mva kompensasjon & Særattestasjoner	200 000	210 000	218 000	226 000	235 000
Bistand	37 500	39 000	40 000	41 000	42 000
SUM	**1 700 000**	**1 646 500**	**1 625 000**	**1 664 000**	**1 677 000**
Effektivisering regnskaps-revisjon		**3 %**	**3 %**		

Estimert tilskudd regnskapsrevisjon

I 2020 legges det opp til å bruke ca 2270 timer på regnskapsrevisjon inkludert mva kompensasjon, særattestasjoner og bistand. Dette tilsvarer en økning i forventet timeforbruk på 8,6%, sammenlignet med budsjett 2019.

Første året som revisor for Agder fylkeskommune forventer vi et økt timeforbruk. Erfaringsmessig vet vi at det tar tid å kartlegge de nye rutinene, samt bli kjent med den nye organisasjonen. Vi forventer å effektivisere regnskapsrevisjonen gjennom perioden. Dette vil vi gjennomføre blant annet ved økt bruk av digitale hjelpemidler knyttet til samhandling og revisjon, samt økt kjennskap til risikoene i Agder fylkeskommune.

Uavhengig av budsjett vil det alltid kunne være saker som må undersøkes og som ikke vil være avhengig av budsjett, for eksempel mislighetssaker.

- Hvor mange timer er årlig satt av til forvaltningsrevisjon/selskapskontroll?

Det er forskjeller mellom de ulike eierne hvor mye forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som de har vedtatt budsjettmidler til. Det er kontrollutvalget, eventuelt kommune-/bystyret og fylkestinget, som vedtar hvilke forvaltningsrevisjonsprosjekt og selskapskontroller som skal gjennomføres. I Kristiansand kommune er det for eksempel lagt til grunn at inntil 35 % av revisjonstilskuddet skal brukes til forvaltningsrevisjon, mens selskapskontroll holdes utenfor.

I 2018 ble det i Vest-Agder fylkeskommune brukt 997 timer på forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, noe som utgjør ca 32 % i fordeling mellom regnskapsrevisjon og for-

[8] Timetallet innebærer leveranse på regnskapsrevisjon, mva kompensasjon, særattestasjoner og bistand i Vest-Agder fylkeskommune.
[9] Gjelder Agder fylkeskommune fra 2020

valtningsrevisjon. Agder Kommunerevisjon IKS ønsker å levere så mye forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som kontrollutvalget og fylkestinget i Agder fylkeskommune legger til grunn i sine budsjett vedtak og bestillinger. I utgangspunktet tenker vi å legge opp budsjettet fra 2020 med en fordeling av 65 % på regnskapsrevisjon og 35 % på forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som forslag til kontrollutvalget. Forbruket kan variere mellom årene, og endelig forbruk vil avhenge av bestillinger fra kontrollutvalget/fylkestinget.

FREMTIDEN

- Er selskapet i en sammenslåingsprosess med annet revisjonsselskap?
  Hvis ja:
  - Hvilke(t) revisjonsselskap ønsker man å slå seg sammen med?
  - Hva er bakgrunnen for sammenslåingen?
  - Hvor langt har prosessen kommet?
  - Når vil sammenslåingen være gjennomført?
  - Vil dagens ansatte beholde jobben etter (eventuell) sammenslåing?
  - Vil dagens kontorstruktur opprettholdes etter (eventuell) sammenslåing?

Agder Kommunerevisjon IKS har i sin strategi for 2017-2025 hatt en målsetting om å jobbe for en felles revisjonsenhet på Agder. I løpet av 2018/2019 har Agder Kommunerevisjon IKS vært i samtaler med både Aust-Agder Revisjon IKS og Kommunerevisjon Vest, Vest-Agder IKS for å drøfte et mulig samarbeid. Samtalene har dessverre ikke ført frem, og Agder Kommunerevisjon IKS er pt. ikke i en sammenslåingsprosess med disse enhetene.

Vi er av den oppfatning at kommunal revisjon må tilpasse seg de endringer som skjer i samfunnet. Kommunene og kontrollutvalgene har stadig høyere forventninger til kvalitet og effektivitet, samtidig som kompleksiteten og mangfoldet i revisjonens arbeidsoppgaver øker. For å håndtere denne utviklingen har det vært en nasjonal trend innen kommunal revisjon at det dannes større enheter. Dette kan blant annet bidra til sterkere fagmiljø, økt effektivitet, større fleksibilitet og redusert sårbarhet – som igjen vil kunne bidra til å gi enda bedre tjenester til eierkommunene.

Videre har Agder Kommunerevisjon IKS i sin strategi at vi skal være pådriver til å utrede samarbeid/sammenslåing med andre enheter. Sammenslåingene/samarbeidet må imidlertid være tuftet på prinsipper som gjør at vi står sterkere rustet til å møte utfordringene i fremtidens offentlige revisjon. Vi tror på at en større enhet vil kunne gjennomføre en sentralisert utvikling av regnskaps- og forvaltningsrevisjonsfaget, samt selskapskontroll innenfor rammene av God kommunal revisjonsskikk. Med sentralisert utvikling mener vi at det faglige ansvaret er samlet og at det etableres en felles struktur for arbeidet. Dette vil være avgjørende for i sin tur levere et bedre faglig produkt til våre kunder.

Agder Kommunerevisjon IKS har gjennom sammenslåingen[10] erfart at det ved en desentralisert kontorstruktur er avgjørende med sentral faglig styring og utstrakt samarbeid og rotasjon mellom oppdragene, for å lykkes med den faglige utviklingen. Organiseringen av en ny enhet må derfor tilrettelegge for dette. Tilbakemeldingene fra våre kunder etter sammenslåingen er at de opplever at de mottar enda bedre revisjonstjenester, både når det gjelder regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og bistand/rådgivning.

Et alternativ og supplement til formelle sammenslåinger er å inngå samarbeidsavtaler med andre enheter. Fordelen med dette er at man kan trekke veksel på kompetanse på tvers av geografiske skillelinjer. Vi ser at kommunerevisjoner i de større byene i Norge nå inngår i tett samarbeid. Et eksempel på dette er samarbeidet mellom Oslo Kommunerevisjon og Trondheim kommunerevisjon. En stor kommune/fylkeskommune er en komplisert virksomhet med bla. mange særattestasjoner og kompliserte bistandsspørsmål spesielt innen merverdiavgift, hvor samarbeidsavtaler mellom revisjonsenhetene vil være en fordel.

Agder Kommunerevisjon IKS og Rogaland Revisjon IKS har over en periode hatt et uformelt samarbeid hvor vi har drøftet ulike problemstillinger, noe som har vist seg å gi gevinst til begge selskapene. På bakgrunn av utviklingen innen kommunal revisjon og størrelsen på Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune fra 2020, så har Agder Kommunerevisjon IKS og Rogaland Revisjon IKS hatt møter hvor vi har drøftet mulighetene for et tettere samarbeid og en eventuell sammenslåing på sikt. Rogaland Revisjon IKS er et selskap som blant annet reviderer Stavanger kommune, Sandnes kommune og Rogaland fylkeskommune, noe som kan gi svært gode synergieffekter i et nært samarbeid revisjonsenhetene imellom. I tillegg har Rogaland Revisjon IKS og Bærum kommunerevisjon et samarbeid hvor de leverer forvaltningsrevisjon til hverandre. Dette innebærer da at vi samlet sett vil revidere 4 av ASSS-kommunene[11]. Rogaland Revisjon IKS har tilstrekkelig størrelse og høy kompetanse[12], og vi mener at de to revisjonsselskapene kan utfylle hverandre på en meget god måte både innen regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og bistandsspørsmål.

Styret i Agder Kommunerevisjon IKS har i møte den 26.03.19 vedtatt at de ønsker å gå videre i prosessen med Rogaland Revisjon IKS. Det er avtalt mellom selskapene på administrativt nivå at man i mai 2019 (etter årsoppgjøret), skal ha formelle samtaler om innholdet i et mulig samarbeid. Ved et slikt samarbeid vil alle ansatte beholde arbeidsplassen i Agder Kommunerevisjon IKS, hvis vi blir valgt til revisor for Agder fylkeskommune. I tillegg vil dagens kontorstruktur, med hovedkontor i Kristiansand og avdelingskontor på Evje, opprettholdes. Vi er opptatt av å beholde nærhet til viktige funksjoner og ledelse i Nye Kristiansand kommune og Agder fylkeskommune fra 2020, noe vi da har ved kontoret i Kristiansand.

Agder Kommunerevisjon IKS mottok i begynnelsen av mars-2019 en invitasjon fra Bærum kommunerevisjon om å inngå et samarbeid om utførelse av forvaltningsrevisjon

[10] Av Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS, Setesdal Revisjonsdistrikt IKS og Fylkesrevisjonen i Vest-Agder

[11] Det er totalt 10 kommuner som inngår i ASSS samarbeidet

[12] Rogaland Revisjon IKS har blant annet bidratt til NKRFs kvalitetskontroll over flere år. De har kvalitetskontrollører både innenfor regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

sammen med andre større revisjonsenheter i Norge[13]. Tanken bak samarbeidet er at vi skal kunne gjenbruke hverandres undersøkelser og dermed øke effektiviteten og kvaliteten på de forvaltningsrevisjonene som produseres. Agder Kommunerevisjon IKS er positive til dette, og skal i april 2019 delta i et møte for å diskutere detaljer rundt et slikt type samarbeid. Samarbeidsavtalen vil eventuelt være et tillegg til avtalen med Rogaland Revisjon IKS. Rogaland Revisjon IKS og Bærum kommunerevisjon har som tidligere nevnt allerede en samarbeidsavtale om forvaltningsrevisjon.

Agder Kommunerevisjon IKS arbeider for å ha et størst mulig faglig felleskap å trekke på, for også i fremtiden å kunne levere kostnadseffektive revisjonstjenester av meget høy kvalitet. Agder Kommunerevisjon vil i lys av dette foreslå for de andre revisjonsenhetene på Agder at vi tar med Rogaland Revisjon IKS i sonderingssamtaler for å skape en felles robust revisjonsenhet for fremtiden[14].

LØSNING AV REVISJONSOPPDRAGET

I henvendelsen fra kontrollutvalgssekretariatet fremgår det følgende:

- Revisjonsselskapene må beskrive hvordan de skal løse oppdraget som revisor for Agder fylkeskommune.
  - Dette må besvares ut i fra hvilken kostnadsmodell og hvilken kostnad og innhold Agder Fylkeskommune vil få ved å velge deres selskap.
  - Det legges til grunn at Agder fylkeskommune vil eie ett av selskapene. Hva vil dette innebære av: faste tilskudd, eierandel og dermed kostnad, hva leveres av regnskapsrevisjon og tillegg, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i perioden. Hva inngår i det faste tilskuddet, hva må man betale i tillegg etc.

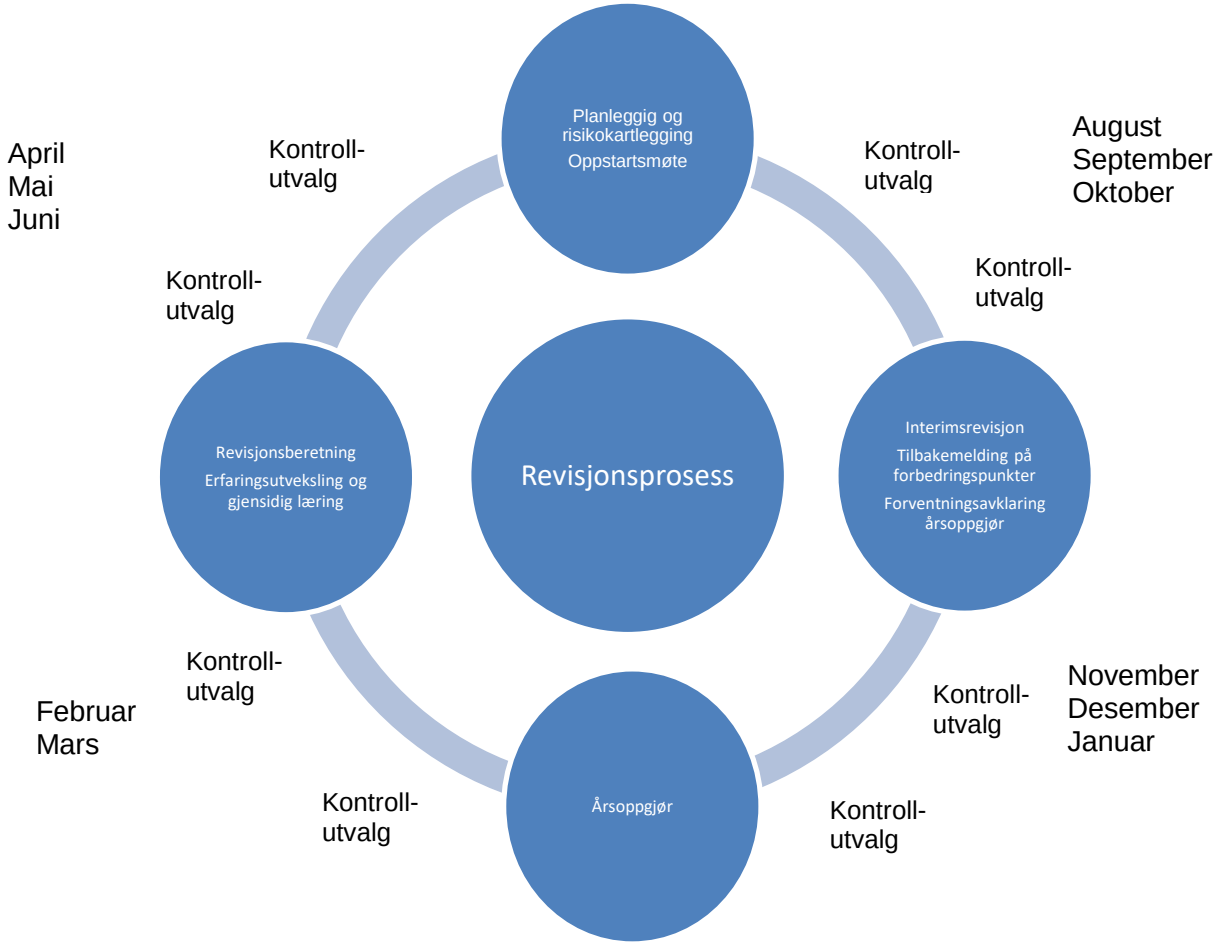
I det følgende vil Agder Kommunerevisjon IKS skissere hvordan vi vil løse revisjonsoppdraget for Agder fylkeskommune. Vi har valgt å dele opp svaret i to deler; første del vil gi en beskrivelse av innholdet i tjenestene vi vil levere, mens andre del vil ta for seg økonomiske forhold og eierandeler.

Regnskapsrevisjon

Revisjon av en stor og kompleks virksomhet som Agder fylkeskommune representerer, er ikke en årlig hendelse - men er en kontinuerlig prosess. *Årshjulet* illustrerer hvordan vi vil arbeide for å utføre regnskapsrevisjon for Agder fylkeskommune:

[13] Invitasjonen er gått til et utvalg revisjonsenheter; Agder Kommunerevisjon IKS, Buskerud Kommunerevisjon IKS, Rogaland Revisjon IKS, Romerike Revisjon IKS, Trondheim Kommunerevisjon og Østfold Kommunerevisjon IKS

[14] Dette forutsetter et positivt vedtak i Representantskapet i Agder Kommunerevisjon IKS



Årshjul

Agder Kommunerevisjon IKS vil fokusere på en risikodrevet revisjonsstrategi der vi gjennom revisjonen vil bidra til å løfte den samlede kvaliteten i fylkesrådmannens egenkontroll. En risikodrevet revisjonsstrategi innebærer at vi på bakgrunn av vår forståelse av og kjennskap til Agder fylkeskommune, vil kartlegge de forskjellige inntektene og utgiftene i regnskapet. På bakgrunn av denne kartleggingen danner vi oss et bilde av hvor det er størst risiko for vesentlige feil i regnskapet.

Vi vil så skreddersy revisjonshandlinger som gjør oss i stand til å avgi en betryggende konklusjon på årsregnskapet som helhet. Revisjonshandlingene vil bestå av kartlegging og testing av fylkeskommunens internkontroll, analyser og stikkprøvebaserte detaljkontroller. Vårt fokus i testingen er å kunne få hensiktsmessige revisjonsbevis samt å gi verdifulle tilbakemeldinger til Agder fylkeskommune.

Deler av fylkeskommunens regnskapsføring gjennomføres på den enkelte enhet, dette gjelder spesielt i de videregående skolene. Disse representerer i mange tilfeller et eget kontrollmiljø og vil bli fulgt opp særskilt. Vi legger opp til å gjennomføre skolebesøk på samtlige videregående skoler i løpet av en tre års rotasjon. Vår erfaring er at dette gir mulighet til å dele kompetanse ut i organisasjonen, samt at det gir revisjonen verdifullt grunnlag for en større virksomhetsforståelse.

Agder fylkeskommune blir etablert i en digital tid, noe som vi er overbevist om at vil prege alle deler av virksomheten - også økonomi- og regnskapsrapporteringen. Som

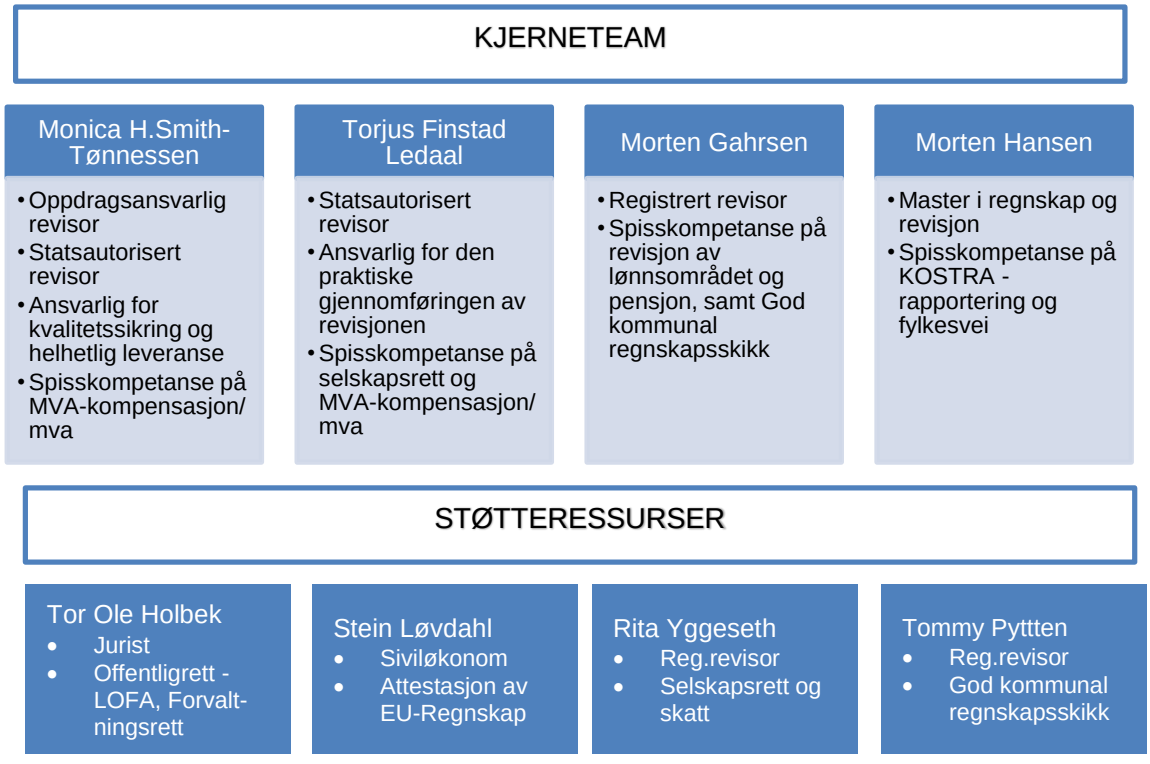
revisor vil vi legge vekt på å forstå og kontrollere hvordan de forskjellige digitale prosessene påvirker regnskapsrapporteringen. Vi vil også benytte digitale verktøy for i størst mulig grad utnytte den tilgjengelige informasjonen i vårt revisjonsarbeid.

Vi vil rapportere status på vår revisjon til kontrollutvalget i møte, men også gi løpende tilbakemeldinger til fylkesrådmannen gjennom faste kvartalsvis møter, og til de øvrige i administrasjonen gjennom formelle og uformelle møter gjennom året. Vi vil derfor ha sterkt fokus på rullerende tilstedeværelse på lokasjonene i Arendal og Kristiansand for i størst mulig grad lette den løpende kommunikasjonen gjennom året.

Agder fylkeskommune er i «støpeskjeen». Som ekstern revisor med lang og bred erfaring med offentlig virksomhetsstyring vil vi gjennom revisjonen kunne bidra med et verdifullt perspektiv på internkontrollen og muliggjør løpende forbedringer.

Leveranseteam regnskapsrevisjon

Vi presenterer et forslag til leveranseteam som har lang erfaring fra revisjon av offentlig virksomhet og som alle har erfaring fra revisjon av Vest-Agder fylkeskommune. Et bredt leveranseteam støttet opp av spesialistressurser gjør at Agder fylkeskommune er sikret de nødvendige ressursene for å få levert en regnskapsrevisjon av høy faglig kvalitet innenfor knappe tidsrammer.



Leveranseteam regnskapsrevisjon

I vedlegg presenteres CV for kjerneteamet på regnskapsrevisjon.

Forvaltningsrevisjon

Fylkeskommunens kontrollutvalg skal ifølge kommuneloven § 77 nr. 4 påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjonsprosjekter hvor fylkeskommunens tjenesteproduksjon vurderes med utgangspunkt i lovverk samt fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Forvaltningsrevisjonsprosjekter kan innrettes både som juridisk orienterte tilsyn hvor aksen «lovlig - ulovlig» vektlegges, og som evalueringsprosjekter hvor fylkeskommunens tjenesteproduksjon vurderes langs aksen «hensiktsmessig - mindre hensiktsmessig» med utgangspunkt i dimensjoner som produktivitet, måloppnåelse og virkninger.

Agder Kommunerevisjon IKS er opptatt av at våre forvaltningsrevisjonsprosjekter skal være framoverskuende og skape merverdi for den reviderte part i form av læring og forbedring av tjenestene. Dette innebærer blant annet at vi legger stor vekt på å sette oss inn fagområdet som revideres, herunder aktuell forskning på området, samt på å belyse hva status er når det gjelder fylkeskommunens virksomhet på det aktuelle området. Med dette utgangspunktet gir vi kvalifiserte og relevante anbefalinger om veien videre som bidrar til at fylkeskommunen produserer gode og brukerorienterte tjenester.

Et eksempel på denne tilnærmingen er Agder Kommunerevisjon IKS sin forvaltningsrevisjonsrapport «Videregående opplæring - tilpasset opplæring til minoritetsspråklige elever»[15] fra 2017. Fylkesutdanningssjef i Vest-Agder fylkeskommune, Arly Hauge, opplevde denne rapporten som så god, presis og relevant at han ba om at revisjonens presentasjon i kontrollutvalget også ble lagt frem for fylkestinget. Rapporten ble lest av Kunnskapsdepartementet, som ga følgende tilbakemelding til Agder Kommunerevisjon IKS:

> *Vi viser til deres e-post den 6. november 2017 med vedlagt rapport om tilpasset opplæring for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring. Vi takker for at dere delte denne grundige rapporten med oss. Vi tillater oss å dele den videre med Utdanningsdirektoratet og Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring, da vi tror innholdet kan være av interesse for dem også.*

Videre la Agder Kommunerevisjon IKS i 2018 frem forvaltningsrevisjonsprosjektet «Måloppnåelse innen tannhelseområdet i Vest-Agder»[16]. Prosjektet omhandler relativt komplekse problemstillinger knyttet opp mot tannhelseresultater, organisasjonsutvikling og effektivitet i tannhelsetjenestens tjenesteproduksjon, samt forebygging og folkehelse. Også dette prosjektet ble presentert for fylkestinget, og fylkesrådmannen skriver i sin uttalelse at:

> *Revisjonens gjennomgang av måloppnåelse innen tannhelsefeltet er et nyttig bidrag i det videre utviklingsarbeidet i tannhelsetjenesten. Rapporten vil også bli benyttet i det videre arbeid i fylkeskommunen og i sammenslåingsprosessen "Agder 2020".*

[15] Rapporten er lagt ut på vår hjemmeside.
[16] Rapporten er lagt ut på vår hjemmeside.

For å belyse Agder Kommunerevisjon IKS sin tilnærming til forvaltningsrevisjon, er det er også verdt å nevne at vi i 2012 la frem et større forvaltningsrevisjonsprosjekt som tok for seg mobbing og det psykososiale miljøet i Kristiansandsskolen[17]. Agder Kommunerevisjon IKS konkluderte blant annet med at det var for stor variasjon mellom skolene når det gjaldt arbeidet med læringsmiljøet, samt at det var en sammenheng mellom skolens fokus på elevenes psykososiale miljø og mobberesultatene i Elevundersøkelsen. Effekten av prosjektet var todelt:

- For det første fungerte prosjektet ifølge tilbakemeldinger fra daværende oppvekstsjef Arild Rekve som katalysator for Kristiansand kommunes store forskningsbaserte læringsmiljøsatsing (FLiK).
- For det andre tok Fylkesmannen i Vest-Agder kontakt med Agder Kommunerevisjon IKS for å undersøke i hvilken grad koordinering av tilsynsaktiviteten på utdanningsområdet kunne bidra til at *læringsutbyttet* ute i kommunene blir størst mulig, samtidig som kontrollvirksomheten blir utført på en mest mulig *effektiv* måte. Kommunerevisjonen og Fylkesmannen ble enige om at denne problematikken burde undersøkes nærmere, og også KS ble invitert inn i prosjektet. Resultatet ble et 3-årig pilotprosjekt finansiert at Kommunaldepartementet hvor sluttrapporten[18] belyste forskjellige muligheter når det gjaldt et utvidet samarbeid på utdanningsområdet mellom kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon og Fylkesmannens tilsyn.

Agder Kommunerevisjon IKS skrev i 2011 en rapport om Klimatilpasning i Kristiansand kommune. I rapporten kommer revisjonen med 5 anbefalinger. I et møte i departementet den 15.08.2014 tok klima og miljøvernministeren opp rapportens konklusjoner og diskuterte den med revisjon og kontrollutvalg. Dette viser hvor viktig forvaltningsrevisjoner er for å skape merverdi for fremtiden[19].

Agder Kommunerevisjon IKS bemerker også at vi i 2014 ble forspurt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) om å delta i en prosjektgruppe som skulle revidere og oppdatere den nasjonale veilederen for forvaltningsrevisjon, noe som indikerer at vårt arbeid har blitt lagt merke til.

Avslutningsvis nevner vi at Agder Kommunerevisjon IKS i 2019 har lagt frem et forvaltningsrevisjonsprosjekt med tittelen «Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) i Kristiansand kommune»[20]. Uenigheten mellom brukerne/interesseorganisasjonene og kommunene er her stor samtidig som BPA-lovverket er uklart, og forvaltningsrevisjonsrapporten belyser dilemmaene kommunene står overfor som følge av dagens motsetningsfylte rettighetsfesting av BPA, samtidig som forholdet mellom likebehandling og likestilling diskuteres. Revisjonen belyser også hvilke alternativer kommunene har når BPA er hjemlet i helse- og sosiallovgivningen[21]. Revisjonsrapporten fikk svært gode

[17] Rapporten er lagt ut på vår hjemmeside.
[18] Rapporten er lagt ut på vår hjemmeside.
[19] Rapporten er lagt ut på vår hjemmeside.
[20] Rapporten er lagt ut på vår hjemmeside.
[21] Alternativ 1: avvikle likebehandlingsprinsippet og øke ressursinnsatsen: BPA som særtjeneste («overprestering»).

Alternativ 2: holde på likebehandlingsprinsippet og øke ressursinnsatsen: mer BPA med lavt timetall.

Alternativ 3: holde på likebehandlingsprinsippet og uendret ressursinnsats: videreføre dagens restriktive praksis («gode nok tjenester»).

tilbakemeldinger både fra administrasjonen og fra politikerne i Kristiansand kommune, i tillegg til at det ble laget flere mediesaker basert på rapportens innehold. Agder Kommunerevisjon IKS oppfatter at rapporten er av interesse for det videre arbeidet med å utvikle BPA-lovverket, og Helse- og omsorgsdepartementet har også gitt tilbakemelding om at de tar med seg rapporten i det videre arbeidet med BPA-ordningen.

Eksemplene som er gitt ovenfor, viser hvordan Agder Kommunerevisjon IKS ønsker å jobbe med forvaltningsrevisjon i Agder fylkeskommune. Vi vil levere forvaltningsrevisjonsprosjekter som har sterkt fokus på læring og forbedring av fylkeskommunens tjenester, samtidig som vi opprettholde et tett samarbeid med Fylkesmannen for å i størst mulig grad samordne Fylkesmannens lovlighetstilsyn med kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon.

Selskapskontroll

Fylkeskommunens kontrollutvalg skal ifølge kommuneloven § 77 nr.5 påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper.

Innholdsmessig deles selskapskontroll i to komponenter – eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Eierskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontrollen. Den omfatter kontroll med forvaltningen av fylkeskommunens eierinteresser, herunder å kontrollere om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon er den frivillige delen av selskapskontrollen, og omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets vedtak og forutsetninger.

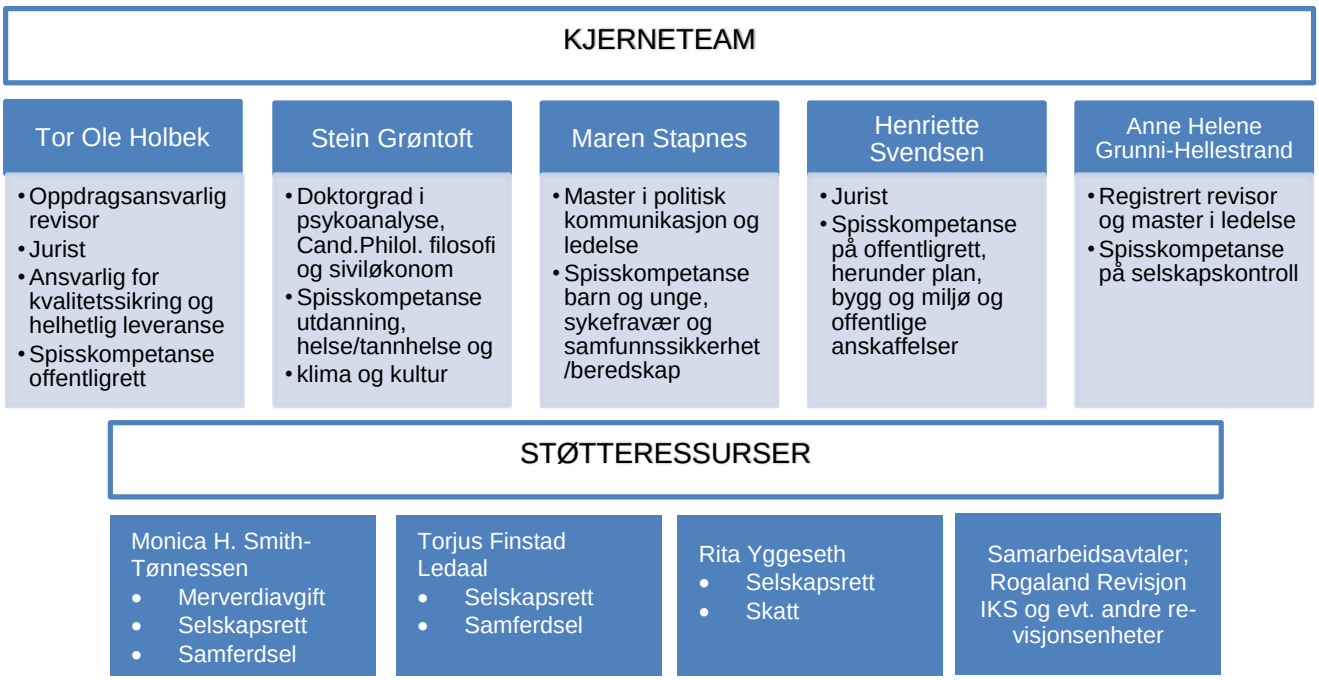
Agder Kommunerevisjon IKS er opptatt av at selskapskontrollene vi leverer skaper merverdi både for selskapet og dets eier(e) i form av læring og forbedring. Selskapet har lang erfaring og høy kompetanse innenfor fagområdet, og vi har tidligere gjennomført selskapskontroller av større og mindre selskap – med både én og flere eiere.

Vi leverte i 2018 en selskapskontroll/forvaltningsrevisjon av Agder Kollektivtrafikk AS (AKT). Kontrollutvalgene i Vest-Agder fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune og Kristiansand kommune var bestillere av selskapskontrollen, og det ble besluttet at Agder Kommunerevisjon IKS skulle gjennomføre en felles kontroll for de tre kontrollutvalgene. Bakgrunnen for dette var at det ble vurdert at én selskapskontroll på vegne av alle tre eiere ville gi et mer fullstendig grunnlag for vurdering av den samlede eieroppfølgingen, og av selskapets virksomhet i forhold til eiernes forventninger. Tilbakemeldingene på selskapskontrollen fra Vest-Agder fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune og selskapet selv, var veldig gode. Selskapskontrollen ble presentert for kontrollutvalgene i kommunen/fylkeskommunene og det var ingen innvendinger i bystyret eller fylkestingene på revisjonens anbefalinger.

Agder Kommunerevisjon IKS vil i fremtiden gjennomføre de selskapskontroller som Agder fylkeskommune bestiller fra oss. Gjennom vårt arbeid med selskapskontrollen skal fylkeskommunen være sikre på at vi gir kvalifiserte og relevante anbefalinger som bidrar til å ivareta fylkeskommunens eierinteresser i ulike selskap.

Leveranseteam forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Agder fylkeskommune kan bestille forvaltningsrevisjon og selskapskontroll innenfor ulike samfunnsområder og selskap. Vi presenterer derfor et forslag til leveranseteam for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll med variert formell kompetanse og lang erfaring fra revisjon av offentlige virksomheter:



Leveranseteam forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

I vedlegg presenteres CV for kjerneteamet på forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Rådgiving/bistand

Som fylkeskommunens valgte revisor vil vi ha en inngående kjennskap til fylkeskommunens virksomhet. Dette i kombinasjon med at våre ansatte besitter bred formalkompetanse og har betydelig erfaring innenfor offentlig sektor, vil gjør oss til en naturlig sparringspartner også på oppgaver som strekker seg utover lovpålagt tilsyn og kontroll.

Ved forespørsel om rådgivning/bistand vil Agder Kommunerevisjon IKS sette sammen et team som er spesialtilpasset for den aktuelle problemstillingen. I de tilfeller der forespørselen befinner seg i skjæringspunktet mellom regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon/selskapskontroll, vil teamet bestå av ansatte med ulik profesjon og kompetanse for å sikre at vi kan løse oppgaven på en best mulig måte for Agder fylkeskommune. Vår deltagelse i faglige nettverk på tvers av geografiske skillelinjer mener vi også er en fordel for Agder fylkeskommune i denne forbindelse.

Alle oppdrag som leveres til Agder fylkeskommune vil være kvalitetssikret av fylkeskommunens oppdragsansvarlig revisor for hhv. regnskapsrevisjon eller forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

Agder Kommunerevisjon IKS har god erfaring med å gi ulike typer rådgivingstjenester/bistand til våre kunder. På oppdrag fra kontrollutvalget i Vest-Agder fylkeskommune leverte vi blant annet i april 2019 en vurdering av forsvarlig saksbehandling vedrørende Hidra Landfast. Bestillingen fra kontrollutvalget innebar komplekse problemstillinger som gikk på tvers av ulike fagretninger, og Agder Kommunerevisjon IKS satt derfor sammen en tverrfaglig arbeidsgruppe for å kunne besvare problemstillingene på best mulig måte.

Videre har vi[22] på vegne av samtlige fylkesrevisorer (med unntak av Oslo), for 2017 og 2018 gjennomført en felles revisjon av Statens vegvesens regnskapsføring av fylkesveiregnskapet.

Agder Kommunerevisjon IKS holder også foredrag for våre eierkommuner innen etikk, varsling og holdningsskapende arbeid, merverdiavgift, eieroppfølgning av selskaper og utvalgte emner innen offentligrett.

- Kostnadsmodell – Agder fylkeskommune fra 2020

Agder Kommunerevisjon IKS vil levere tjenester til Agder fylkeskommune fra 2020 til selvkost. Vi vil bruke en modell hvor vi avregner brukte timer med en timesats på kr 750,-. Avregning inntil +/- 15 % justeres inn påfølgende år.

I denne modellen vil vi både levere regnskapsrevisjon, herunder mva kompensasjon/særattestasjoner, og forvaltningsrevisjon/selskapskontroll[23]. Bistand på omfang som 2018, vil også inngå i tilskuddet.

Estimert budsjett fra Agder Kommunerevisjon IKS for perioden 2020 til 2024 er;

	2020	2021	2022	2023	2024
Sum regnskapsrevisjon	1 700 000	1 646 500	1 625 000	1 664 000	1 677 000
Sum forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	800 000	887 000	875 000	896 000	903 000
Sum estimert tilskudd	2 500 000	2 533 500	2 500 000	2 560 000	2 580 000

Estimert budsjett Agder fylkeskommune

Vårt estimerte budsjett for en samlet revisjon av Agder fylkeskommune i 2020 er på linje med nivået fra 2016[24]. Agder Kommunerevisjon IKS reviderte da regnskapet for Vest-Agder fylkeskommune første gang etter sammenslåingen med Setesdal revisjonsdistrikt IKS og fylkesrevisjonen. Vi mener dette er et realistisk budsjett da vi vil benytte et kompetent og erfarent team som kjenner den fylkeskommunale virksomheten godt.

[22] I 2017 ble oppdraget utført i samarbeid med Rogaland Revisjon IKS, mens det i 2018 ble utført av Agder Kommunerevisjon IKS.
[23] Revisjonens budsjettforslag
[24] Revisjonskostnad i 2016 regnskapet 2 693 000 inkludert ekstraordinært driftstilskudd på 250 000 i forbindelse med sammenslåingen.

Estimert budsjett er lagt opp til en fordeling på 65 % regnskapsrevisjon og 35 % forvaltningsrevisjon. Erfaringsmessig forventer vi et lavere antall bestillinger på selskapskontroll og forvaltningsrapporter i 2020, da mye ressurser knyttes opp til overordnet analyse og plan for selskapskontroll. Basert på planene som legges i 2020 forventer vi en økning i bestillinger opp på et «normalnivå» fra 2021 og fremover.

- Eierandel fra 2020

Vest-Agder fylkeskommune har i dag en eierandel i Agder Kommunerevisjon IKS på 20 %. Administrativt vil vi innstille på at eierandelen blir lik for Agder fylkeskommune fra 2020, men det er den enkelte eierkommune/fylkeskommune som vedtar selskapsavtalen.

Avslutning

Agder Kommunerevisjon IKS har et sterkt ønske om å være revisor for Agder fylkeskommune fra 2020 og håper vår presentasjon med beskrivelse av faglig kvalitet, kompetanse, leveranse og pris vil gjøre oss til samarbeidspartnere i fremtiden

Kristiansand 10.04.19

Tor Ole Holbek
Revisjonssjef

Monica H. Smith-Tønnessen
Ass. revisjonssjef

CV - LEVERANSETEAM REGNSKAPSREVISJON

Monica H. Smith-Tønnessen

Oppdragsansvarlig revisor, Statsautorisert revisor

monica.h.smith-tonnessen@agderkomrev.no

Utdanning:

1994-1995: Høyere revisorstudium - Norges Handelshøgskole

1989-1991: Revisorstudiet

Yrkeserfaring:

2012-dd. : Agder Kommunerevisjon IKS (Ass.revisjonssjef fra 2013-d.d)
2008-2012: PwC – Manager i revisjon
2006-2008: Skatt Sør - Spesialrevisor Skattekrim
1997-2006: PwC – Senior Associate / Manager
1995-1997: Telenor ASA - Rådgiver
1991-1995: PwC - Medarbeider

Relevant erfaring:

- Fagansvar og oppdragsansvar for regnskapsrevisjon i Agder Kommunerevisjon IKS, herunder Vest-Agder fylkeskommune
- Variert bakgrunn innen regnskapsrevisjon i ulike bransjer og selskapsformer
- Var delvis ansatt i nasjonal fagavdeling regnskap PwC
- Benyttet som foredragsholder blant annet innen mva

Torjus Finstad Ledaal

Statsautorisert revisor

Torjus.ledaal@agderkomrev.no

Utdanning:

2011-2012: Master i regnskap og revisjon - Norges Handelshøgskole

2004-2009: Master i økonomi og administrasjon - Universitetet i Agder

Yrkeserfaring:

2016-dd.
Agder Kommunerevisjon IKS- Statsautorisert revisor

2009-2016
PwC – Manager i revisjon

Relevant erfaring:

- Regnskapsrevisjon av Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune, Søgne kommune og Iveland kommune
- Revisjon av offentlig eide selskaper, herunder AS, IKS, KF
- Regnskapsrevisjon av stiftelser
- Regnskapsrevisjon av helseforetak
- Utredningsarbeid for offentlig sektor

CV - LEVERANSETEAM REGNSKAPSREVISJON

Morten Gahrsen

Registrert revisor

Morten.gahrsen@agderkomrev.no

Utdanning:

Cand. Mag:
1993 : 1.Avd jus. - Folkeuniversitetet Agder v/UiO
1991-92: Engelsk for næringslivet (mellomfag) - Norges Handelshøyskole
1988-91: 3-årig revisjon - Høgskolen i Telemark/Universitetet i Sørøst-Norge
1985-86: Engelsk grunnfag - Høyskolen i Agder

Yrkeserfaring:

2005- dd. : Agder Kommunerevisjon IKS - revisor
1999-2005 : Vardens Revisjonskontor - revisor
1997-1999 : Akershus fylkesrevisjon - revisor
1995-1997 : Grimstad ligningskontor - saksbehandler
1994-1995 : Arendal kommune – økonomikonsulent

Relevant erfaring:

- Oppdragsansvar regnskapsrevisjon for kommuner, stiftelser, kirkelig fellesråd, BA
- Regnskapsrevisjon kommuner, fylkeskommuner, stiftelser, IKS, KF, kirkelige fellesråd mv.

Morten Hansen

Master i regnskap og revisjon

Morten.hansen@agderkomrev.no

Utdanning:

2014-2015
Master i regnskap og revisjon – Norges Handelshøyskole
2012-2014
Master i økonomi og administrasjon - Universitetet i Agder
2008-2011
Bachelor i økonomi og administrasjon - Universitetet i Agder

Yrkeserfaring:

2015 – dd
Agder Kommunerevisjon IKS - Revisormedarbeider

Relevant erfaring:

- Regnskapsrevisjon av Vest-Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune, Bykle kommune, Evje og Hornnes kommune, Bygland kommune, Valle kommune, Iveland kommune
- Revisjon av offentlig eide selskaper, herunder IKS, KF
- Regnskapsrevisjon av stiftelser

CV - LEVERANSETEAM FORVALTNINGSREVISJON/SELSKAPSKONTROLL

Tor Ole Holbek

Oppdragsansvarlig revisor, jurist

tor.ole.holbek@agderkomrev.no

Utdanning:

1994-2001
Cand.jur (Jurist) Universitetet i Oslo

Yrkeserfaring:

2008-dd : Agder Kommunerevisjon IKS – Revisjonssjef
2004-2008: Skatteetaten - Seniorskattejurist
2007 : Skatteetaten - SKARP-prosjektet (innkreving)
2001-2004: Grimstad Trygdekontor – Rådgiver/jurist
2003 : Fylkestrygdekontoret i Aust-Agder – Rådgiver/jurist
1996 : Konsulent - Norges Bank

Relevant erfaring:

- Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor/selskapskontroll – Agder Kommunerevisjon IKS – alle områder
- Seniorskattejurist – Skatteetaten
- Deltatt i pilotprosjekt sammen med Fylkesmannen og KS Agder om samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll
- Variert bakgrunn og erfaring innen rettsområdet - offentlig rett
- Holder kurs i holdninger og etikk i kommunal forvaltning og utvalgte emner i offentlig rett

Maren Stapnes

Forvaltningsrevisor

maren.stapnes@agderkomrev.no

Utdanning:

2011-2013: Cand.soc Politisk kommunikasjon og ledelse – Copenhagen Business school
2010-2011: Årsstudium i bedriftsøkonomi – Handelshøyskolen BI
2008-2010: Bachelor i statsvitenskap – Universitetet i Agder
2007-2008: Årsstudium i utviklingsstudiet – Universitetet i Agder

Yrkeserfaring:

2015 – d.d
Agder Kommunerevisjon IKS – Forvaltningsrevisor

2013 – 2015
NAV Kristiansand – Førstekonsulent

Relevant erfaring:

- Ulike forvaltningsrevisjonsrapporter/andre rapporter innenfor bla.:
  - Tverrfaglig samarbeid - barn og unge
  - Sykefravær
  - Samfunnssikkerhet/beredskap

CV - LEVERANSETEAM FORVALTNINGSREVISJON/SELSKAPSKONTROLL

Stein Fossgard Grøntoft
Forvaltningsrevisor

Stein.Fossgard.Grontoft@agderkomrev.no

Utdanning:
2012-2015: Doktorgrad psykoanalyse & filosofi - Paris 8-universietet
2010-2012: Mastergrad psykoanalyse & filosofi - Paris 8-universietet
2002-2005: Cand.Philol. Filosofi – Universitetet i Bergen
1998-2001: Cand.Mag. Mellomfag estetikk – Universitetet i Bergen
1996-2000: Siviløkonom – Norges Handelshøyskole

Yrkeserfaring:
2008-dd.
Agder Kommunerevisjon IKS - Forvaltningsrevisor

2001-2007
Finansdepartementet – Seksjon for internasjonal økonomi

Relevant erfaring:
- Ulike forvaltningsrevisjonsrapporter/andre rapporter innenfor bla.:
  - Utdanning
  - Helse/tannhelse/folkehelse
  - Klima
  - Kultur – tilskuddsforvaltning
  - Avfallsbransjen
- Deltok i pilotprosjekt sammen med Fylkesmannen og KS Agder om samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll

Henriette Svendsen
Forvaltningsrevisor, jurist

Henriette.svendsen@agderkomrev.no

Utdanning:
2011-2016: Master i rettsvitenskap - Universitetet i Oslo
Masteravhandling i skatterett: «Forskjellen mellom direkte fradragsrett og aktiveringsplikt»

2010-2011: Psykologi årsstudium - Universitetet i Bergen

Yrkeserfaring:
Oktober 2017- d.d.
Agder Kommunerevisjon IKS - Forvaltningsrevisor

Januar 2017- oktober 2017
NAV Arbeid og Ytelser Arendal - Førstekonsulent

Relevant erfaring:
- Ulike forvaltningsrevisjonsrapporter/andre rapporter innenfor bla.:
  - Plan, bygg og miljø
  - Offentlige anskaffelser

CV - LEVERANSETEAM FORVALTNINGSREVISJON/SELSKAPSKONTROLL

Anne Helene Grunni-Hellestrand

Registrert revisor / Master i ledelse

anne.helene.grunni.hellestrand@agderkomrev.no

Utdanning:

2010-2014: Master i ledelse - Universitetet i Agder

1991-1996: Bachelor i revisjon - Universitetet i Agder

Yrkeserfaring:

1998-dd: Agder Kommunerevisjon IKS - Registrert revisor

01.09.01-31.05.02: Deloitte – Revisor (40 % stilling)

1996-1997: Pro Revisjon AS - Revisor

1986-1991: Sørøysund kommune – Kontorfullmektig

Relevant erfaring:

- Selskapskontroll for Kristiansand kommune, Vest-Agder fylkeskommune og kommunene i Setesdal - blant annet Vigo IKS, Nye Kristiansand Bompengeselskap AS
- Regnskapsrevisjon Kristiansand kommune, Vennesla kommune

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00152-5
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Orientering fra revisor 03.06.2019

Forslag fra sekretariatet:
Saken tas til orientering.

Saksopplysninger:
Kontrollutvalget har et ansvar for å se til at det blir gjennomført revisjon i kommunen. For å holde seg orientert om det pågående revisjonsarbeidet i kommunen, orienterer revisjonen jevnlig gjennom året.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00153-7
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Referatsaker 03.06.2019

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Saksopplysninger:

- Kontrollutvalgets saker behandlet i kommunestyret
  - Fylkesting sak 10/19 Vest-Agder kontrollutvalg årsmelding 2018
  - Fylkesting sak 20/19 Årsmelding 2018 mobbeombudet og elev- og lærlingombudet
  - Fylkesting sak 8/19 årsregnskap 2018 og årsberetning 2018
- Neste møte
- Årsmøte i Forum for kontroll og tilsyn, 04.06.2019 i Kristiansand.

Vedlegg:

- Saksprotokoll fylkestinget sak 10/19
- Saksprotokoll fylkesting sak 20/19
- Sakspapirer årsmøte 2019 Forum for kontroll og tilsyn

Vest-Agder fylkeskommune

Saksprotokoll

Vest-Agder kontrollutvalg - årsmelding 2018

Arkivsak-dok.	19/03127
Saksbehandler	Solfrid G. Mjåland

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Fylkestinget	29.04.2019	10/19

Kontrollutvalgets innstilling:

Fylkestinget tar Vest-Agder kontrollutvalg sin årsmelding for 2018 til orientering.

Fylkestinget har behandlet saken i møte 29.04.2019 sak 10/19

Møtebehandling
Representanten Beate Marie Johnsen (V) fremmet følgende oversendelsesforslag til kontrollutvalget:
Kontrollutvalget bes vurdere kontaktlærerfunksjonen og oppgaver knyttet til denne, i lys av spørsmål fra UFU i fylkestinget 29.04.19, angående kontaktlærernes oppfølging av elever.

Votering
Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt.
Det ble med 32 mot 3 stemmer (V, Dem.) vedtatt å ikke oversende forslaget til kontrollutvalget.

Fylkestingets vedtak
Fylkestinget tar Vest-Agder kontrollutvalg sin årsmelding for 2018 til orientering.

Vest-Agder fylkeskommune

Saksprotokoll

Årsmelding 2018 - mobbeombudet og elev- og lærlingombudet

Arkivsak-dok.	19/04555
Saksbehandler	Kristoffer Niemi-Olsen

Behandlet av	Møtedato	Saknr
1 Hovedutvalg for kultur og utdanning	02.04.2019	7/19
2 Ungdommens fylkesutvalg	08.04.2019	6/19
3 Kontrollutvalget		
4 Fylkesutvalget	09.04.2019	29/19
5 Fylkestinget	29.04.2019	20/19
6 Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Vest-Agder	15.05.2019	
7 Yrkesopplæringsnemnda	26.03.2019	4/19

Fylkesutvalgets innstilling
Elev- og lærlingombudets og mobbeombudets felles årsmelding for 2018 tas til orientering.

Fylkestinget har behandlet saken i møte 29.04.2019 sak 20/19

Møtebehandling
Representanten Sally Vennesland fremmet følgende fellesforslag fra samtlige partier:
Fylkestinget anbefaler at man får et felles varslingssystem for alle elever og lærlinger som går direkte til fylkeskommunen

Fylkestinget er sterkt bekymret for at lærlinger og elever i Vest-Agder ikke har et forsvarlig varslingssystem. Fylkestinget ber derfor om at det snarest må komme på plass et forsvarlig og lett tilgjengelig varslingssystem for lærlinger og elever i Vest-Agder. Det må også etableres en «Mobbeknapp» for varsling av kritikkverdige forhold.

Fylkestinget ber om å få oversendt en tilbakemelding innen 30.06.19 om oppfølgingen av vedtaket.

Votering
Fellesforslaget ble enstemmig vedtatt.

Fylkestingets vedtak

Elev- og lærlingombudets og mobbeombudets felles årsmelding for 2018 tas til orientering.

Fylkestinget anbefaler at man får et felles varslingssystem for alle elever og lærlinger som går direkte til fylkeskommunen

Fylkestinget er sterkt bekymret for at lærlinger og elever i Vest-Agder ikke har et forsvarlig varslingssystem. Fylkestinget ber derfor om at det snarest må komme på plass et forsvarlig og lett tilgjengelig varslingssystem for lærlinger og elever i Vest-Agder. Det må også etableres en «Mobbeknapp» for varsling av kritikkverdige forhold.

Fylkestinget ber om å få oversendt en tilbakemelding innen 30.06.19 om oppfølgingen av vedtaket

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

En møteplass for kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg, og deres sekretariat

INNKALLING – ÅRSMØTE 2019

Tid: 4. juni 2019 | kl. 15.45 – Registering fra kl. 15.30
Sted: Clarion Ernst, Kristiansand
Vedlagt informasjon: Se merknadsfeltet

Innkallingen går til utvalgsleder i medlemskommuner/-fylkeskommuner og til sekretariatsleder i medlemssekretariater. Dersom andre/flere møter fra din «enhet», bes innkallingen videresendt til rette vedkommende.

Det vil **ikke** bli delt ut sakspapirer på årsmøtet, men de vil være tilgjengelig på forumets nettsider.

Det er ikke mottatt andre saker, utenom ordinære årsmøtesaker, innen fristen.

Har du merknader eller spørsmål til innkallingen, kan du kontakte sekretariatet, e-post: fkt@fkt.no eller mobil 41471166.

Saksliste:

Saknr.	Sak:	Merknad:
ÅS 1/2019	Registrering av årsmøtedelegater	
ÅS 2/2019	Konstituering av årsmøte 2019	
ÅS 3/2019	Godkjenning av innkalling og saksliste	
ÅS 4/2019	Styrets årsmelding 2018	Vedlegg
ÅS 5/2019	Årsregnskap og revisjonsberetning 2018	Vedlegg
ÅS 6/2019	Medlemskontingent 2020	
ÅS 7/2019	Handlingsplan 2019-2020	Vedlegg
ÅS 8/2019	Årsbudsjett 2020	Vedlegg
ÅS 9/2019	Innkomne forslag/vedtektsendringer	
ÅS 10/2019	Valg til styre	Vedlegg
ÅS 11/2019	Valg av valgkomite	
ÅS 12/2019	Valg av revisor	

Oslo, 20. mai 2019

Benedikte Muruvik Vonen (s)
Styreleder

Anne -Karin F Pettersen (s)
generalsekretær

Sekretariat:
FKT
Postboks 41 Sentrum
0101 Oslo
fkt@fkt.no

Telefon
414 71 166

www.fkt.no
Twitter: @FKT_no
Bank: 0539 43 90447
Org. nr. 989 545 159

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg sak – ÅS 1/19

Registrering av årsmøtedelegater

Hvert medlem har én stemme ved avstemminger. Derfor gjennomføres det en registrering i forkant av møtet. Det gjelder særlige regler for styremedlemmene.

Dette er nærmere regulert i vedtektene - § 5:

Medlemmene avgjør selv hvem som skal representere seg på årsmøtet. Kontrollutvalg og sekretariat har en stemme hver, med tale-, forslags- og stemmerett. Styremedlemmer har kun stemmerett når de representerer ett medlem, men likevel ikke i saker om årsmelding og regnskap. Ved likt stemmetall, blir dirigenten sin stemme avgjørende.

Innstilling til vedtak:

Årsmøtet 2019 godkjenner registreringen. Den innebærer at ___ av medlemmene var til stede på årsmøtet 2019.

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 2/19

Konstituering av årsmøtet 2019

Ved konstituering av årsmøtet skal det iht. vedtektene velges dirigent, to referenter og to til å underskrive protokollen. Tellekorps velges ved behov.

Innstilling til vedtak:

Årsmøte 2019 foretar følgende konstituering for årsmøte 2019:

Dirigent	Einar Endresen (Leder, Kontroll- og kvalitetsutvalget, Rogaland fylkeskommune)	
Referenter	Anne-Karin F Pettersen (generalsekretær)	Liv Tronstad (Konsek Trøndelag IKS)
Til å underskrive protokollen	Aud-Kristin Løken (Kontrollutvalget, Rygge kommune)	Hogne Haktorson (Sekretariat for kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune)

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 3/19

Godkjenning av innkalling av saksliste

Innstilling til vedtak

Årsmøtet godkjenner innkalling og saksliste

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 4/19

Styrets årsmelding 2018

I styremøte 25. mars 2019 (SS 25/19) vedtok styret følgende innstilling til årsmøtet:

Innstilling til vedtak:

Årsmøte 2019 godkjenner styrets årsmelding for 2018.

Vedlegg

- Styrets årsmelding 2018

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN
ÅRSMELDING 2018

Arendalsuka 2018

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

1. Medlemsutvikling

I 2018 har FKT fått 10 nye medlemmer. Ved utgangen av 2018 var tallet 205. Av disse er 173 kommuner, 10 fylkeskommuner og 22 sekretariater. Sekretariatene dekker til sammen over 200 kommuner/fylkeskommuner. Medlemsandelen varierer fra fylke til fylke. I Sogn og Fjordane er samtlige 26 kommuner medlemmer. Vestlandet er generelt en landsdel der FKT står sterkt.

2. Slik var styret sammensatt i 2018

Leder	**Benedikte Muruvik Vonen** (2018-20)	Rådgiver, Temark - Agder og Telemark Kontrollutvalgssekretariat IKS
Nestleder	**Dag Robertsen (2018-20**)	Nestleder kontrollutvalget, Moss kommune
Styremedlem	**Marit Gilleberg (2018-20)**	Leder kontrollutvalget, Tolga kommune
Styremedlem	**Ivar Mork** (2018-20)	Leder kontrollutvalget, Ulstein kommune
Styremedlem	**Einar Ulla (2017-19)**	Kontrollsjef i Sogn og Fjordane fylkeskommune
Styremedlem	**Roald Breistein (2017-19)**	Seniorrådgjevar, Hordaland fk. sekretariat for kontrollutvalet

Varamedlemmer:

Vara (1) Pol.	**Terje Engvik** (2018-20)	Nestleder kontrollutvalget, Førde kommune
Vara (2) Pol.	**John Helge Andersen** (2018-20)	Nestleder i kontrollutvalget, Røros kommune
Vara (1) Sekr.	**Sissel Mietinen** (2017-19)	Sekretariatsleder, Kontrollutvalgan IS
Vara (2) Sekr.	**Liv Tronstad** (2017-19)	Seniorrådgiver, Konsek Trøndelag IKS

3. Den økonomiske situasjonen i FKT

Årsregnskapet for 2018 viser at FKT har en egenkapital på kr 1 264 702,- og at det var et positivt driftsresultat på kr 48 349,- mot budsjettert positivt driftsresultat på kr 300,-.

FKT-styret 2018-2019

4. Aktiviteten i 2018

Sentrale aktiviteter dette året har vært fagkonferanse med årsmøte på Gardermoen og gjennomføring av en to-dagers konferanse for sekretariatene på Lillestrøm. I oktober ble det også arrangert en regional konferanse på Værnes, «Klarspråkkurs», i samarbeid med Konsek Trøndelag IKS. Videre har styret og sekretariatet hatt en del kontakt med medlemmene, inkludert rådgivning og veiledning. Styret har brukt tid på faglig utviklingsarbeid, representasjon, samt kontakt med myndighetene og andre organisasjoner.

4.1. Styrearbeidet

Styret har hatt 7 ordinære styremøter i 2018. Det er behandlet 104 styresaker og 32 referatsaker. Styremøtene ble lagt til Oslo, Lillestrøm, Arendal og Gardermoen. De viktigste sakene styret har arbeidet med er omtalt spesielt nedenfor. Protokoller fra styremøtene blir fortløpende publisert på de lukkede medlemssidene på våre hjemmesider.

4.2. Sekretariat for FKT

Forum for Kontroll og Tilsyn har hatt eget sekretariat og en generalsekretær siden 1.1 2018. Sekretariatet ble først lokalisert med eget kontor i Oslo sentrum, i kontorfellesskap i Tollbugata 32. I desember 2018 ble kontoret flyttet til kontorfellesskap i Kristian August gate 14 i Oslo.

4.3. Fagkonferanser og årsmøte

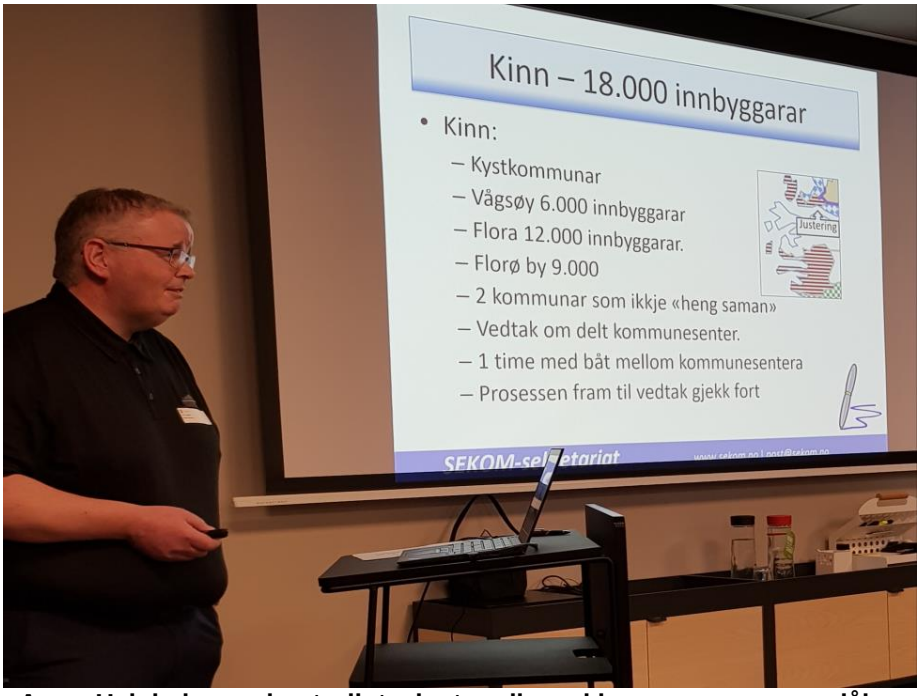
FKT har dette året arrangert tre konferanser.

4.3.1. Sekretariatskonferanse

Dette var FKTs niende konferanse spesielt tilrettelagt for sekretariatene. Den ble gjennomført i Lillestrøm 20. - 21. mars 2018. Her var det fokusert på:

- Generalsekretærens time **|** Anne-Karin Femanger Pettersen
- Kontrollutvalgets rolle i forbindelse med kommunesammenslåing – både i de «gamle» kommunene og den nye kommunen **|** Arnar Helgheim
- Ny kommunelov **|** Erland Aamodt
- Påse-ansvaret overfor revisor – veileder **|**Dag Robertsen
- «Varsling» mm. – hvordan håndtere ulik informasjon om kritikkverdige forhold? **|** Sander Haga Ask
- Ny personvernlovgivning fra mai 2018 (GDPR) – hvordan påvirker dette kontrollutvalgene og sekretariatene? **|** Steinar Nørstebø og Ove Skåra
- Kontrollutvalgets sekretariat – veileder **|** Roald Breistein
- Kontrollutvalgets innstillingsrett **|** Wencke S. Olsen

Det var 34 deltakere til stede.



Arnar Helgheim om kontrollutvalgets rolle ved kommunesammenslåing

4.3.2. Fagkonferanse og årsmøte på Gardermoen

Avviklingen av fagkonferanse og årsmøte på Gardermoen, 29. – 30. mai 2018, var den største aktiviteten også dette året. Det var ca. 160 deltakere til stede. Konferansen har etablert seg som en viktig samlingsplass for kontrollutvalgene og sekretariatene. Her er det mulighet for faglig samhandling både integrert i fagkonferansen og ellers utenom det faglige programmet. Evalueringen viste gode tilbakemeldinger på utbytte og gjennomføring også denne gangen.

Temaer og innledere på konferansen var:

- Stortingsrepresentant og nestleder i Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomite Svein Harberg åpnet konferansen.
- NHOs hovedtiltak mot arbeidslivskriminalitet | Nina Melsom
- Hvordan kan vi unngå arbeidslivskriminalitet i offentlige kontrakter | Anne Cathrine Jacobsen
- Hvordan står det til med barnevernet i kommunene? | Mimmi Kvisvik
- Land Barnevern - tjenesten som sviktet på alle områder | Jorunn Ødegårdstuen
- Hvorfor sviktet det i Land? Oppdragsansvarlig revisor | Reidun Grefsrud
- Veileder – kontrollutvalgets sekretariat | Roald Breistein
- Rådmannen og kontrollutvalget – samarbeid eller konflikt? | Rune Haugsdal og Unni Skaar
- Lovproposisjonen om ny kommunelov | Erland Aamot
- Etikk | Henrik Syse

Før middag på hotellet den første dagen var det var lagt inn et foredrag med Anders Tangen, med tema «Født til omstilling».

Paneldebatt om barnevernet: Mimmi Kvisvik, Jorunn Ødegårdstuen og Reidun Grefsrud

4.3.3 Regionale konferanser

I handlingsplanen for 2018-2019 er det et mål å utvikle og gjennomføre regionale opplæringstiltak for kontrollutvalg og kontrollutvalgsledere i samarbeid med medlemssekretariater. Bakgrunnen for målet i handlingsplanen var et vellykket arrangement i Skei i Sogn og Fjordane i juni 2017.

Høsten 2018 forsøkte vi å få til en konferanse i Viken-regionen om kommunesammenslåing og kontrollutvalgets rolle, om forutsetningene for å lykkes og om rådmannens interkontroll underveis. Interessen var dessverre for liten til at arrangementet kunne bli økonomisk forsvarlig for FKT.

I samarbeid med Konsek Trøndelag IKS arrangerte vi "Klarspråkkurs" på Værnes 26.oktober. Flere sekretariat i regionen var invitert. Kursholder var Agnar Kaarbø. Kurset var rettet mot saksbehandlere og andre knyttet til kontrollutvalgssekretariat. Målsettingen var å få kontrollutvalgssekretærene til å skrive enklere, kortere og klarere. Kurset var lagt opp slik at kursholder bygget på sekretariatenes egne saker. Samtlige 10 ansatte i Konsek Trøndelag deltok på kurset.

4.4 Profilering.

FKTs hjemmeside:

- FKTs hjemmeside www.fkt.no er FKTs viktigste informasjonskanal mellom årsmøtene og konferanser.
- Det er mulig å melde seg inn i FKT direkte fra hjemmesiden.
- Det er også mulig å melde seg på konferanser via hjemmesiden.

- Sekretariatet er nettredaktør og foretar den løpende oppdateringen av hjemmesiden.

FKT i sosiale media:

- Vi har ca.120 følgere *på* Twitter. @FKT_no. Fra 2018 har vi også hatt en facebook-side: @FKT.no. Her har vi oppnådd å få 65 følgere. Vi oppfordrer medlemmene å følge oss på sosiale medier.

FKT i media:

- Kommunal Rapport 24. april, i fm Stortingshøringen om ny kommunelov, https://kommunal-rapport.no/2018/04/kontroll
- Kommunal Rapport, 3. mai – ang. Valdres
- Hordaland Folkeblad, 25. september – ang. en varslingssak i Jondal kommune
- Kommunal Rapport, 14. november: «Debatt» https://kommunal-rapport.no/meninger/debatt/2018/11/egenkontrollen-ma-med-i-fremtidens-lokaldemokrati

FKT har i 2018 avgitt høringsuttalelse til:

- NKRFs veileder for kontrollutvalgssekretariat
- NOU 2018 – 6 Varsling

Stortingshøringen 24. april 2018

Styrets deltakelse på kurs og konferanser mm.:

- Generalsekretæren og flere av styrets medlemmer deltok på NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 7.-8. februar.
- I forbindelse med styremøtet i Arendal i 14.-15. august, fikk styret anledning til å delta på et par relevante arrangementer under Arendalsuka: NKRFs arrangement «Tillit og kontroll – to sider av samme sak?» og «På innsiden: Hvordan flytte makt», arrangør Geelmuyden Kiese.
- Styreleder og generalsekretær deltok på NKRFs årlige sekretariatssamling i Trondheim 12. – 13. september.
- Styremedlem Roald Breistein representerte FKT på KOFAs årlige fagkonferanse 8. november.
- FKT var invitert som gjest til Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariats høstkonferanse for kontrollutvalg 14. november. Generalsekretæren representerte FKT.

4.5. Kontakt med andre organisasjoner

Stortinget
FKT v/styreleder og generalsekretær deltok på stortingshøringen 24. april om den nye kommuneloven

Kommunal og moderniseringsdepartementet, KMD
Styreleder og generalsekretær hadde møte med KMD 22. mars. Tema for møtet var ny forskrift om kontrollutvalg, den nye kommuneloven, *Seminaret for nasjonale tilsynsmyndigheter*, *Arena for nasjonal samordning av tilsyn med kommunene* og behov for en veileder for samordning av egenkontroll og tilsyn. I november sendte FKT søknad til KMD om finansiering for å utarbeide en slik veileder. Søknaden ble innvilget på nyåret 2019 og arbeidet er satt i gang.

Styreleder holdt innlegg på KMDs årlige seminar for nasjonale tilsynsmyndigheter 4. juni.

KS
KS inviterte kommunene til et pilotnettverk om egenkontroll og tilsyn. Styreleder Benedikte Muruvik Vonen og generalsekretær Anne-Karin Femanger Pettersen var til stede på en samling 1 februar.

Styreleder og generalsekretær hadde møte med KS 22. mars. Tema for møtet var stortingshøringen i fm den nye kommuneloven, muligheter for samarbeid om arrangement under Arendalsuka og mulig samarbeid om FoU-prosjekt. Vi er enige om at vi jevnlig utveksler relevant informasjon

NKRF
FKT og NKRF har hatt jevnlig kontakt gjennom hele 2018. Organisasjonene hadde fellesmøte på Gardermoen 6. februar i forbindelse kontrollutvalgskonferansen til NKRF. Generalsekretæren deltok på NKRFs faglunsj om den nye kommuneloven 20. april.

Styreleder var gjest på NKRFs Kontrollutvalgskonferanse 7.-8. februar. Tilsvarende var NKRF gjest på FKTs fagkonferanse 29.- 30. mai. Styreleder var også gjest på NKRFs fagkonferanse i Drammen 12.- 13. juni.

Transparency International Norge (TI-N)
FKT har vært medlem i Transparency International Norge (TI-N) siden 1. januar 2008.

FKTs formål med dette medlemskapet er:

- kunne spørre TI-N når det oppstår spørsmål innen deres arbeidsfelt.
- Ambisjon om at FKT bør være representert på deres årsmøter.
- invitere TI-N som deltaker på FKTs fagkonferanser.
- aktuelt å be TI-N om å bidra på arrangement i regi av FKT

Generalsekretæren var tilstede på TI Norges årsmøte i Oslo 8. mai 2018.
Fra FKT opprettet sitt eget sekretariat, har vi også vært lokalisert i samme kontorfellesskap.

4.6. Opplæring og veiledning

Noen aktiviteter på dette virkefeltet følger naturlig i etterkant av kommunevalget hvert fjerde år, sist i 2015. Men opplæring og veiledning er også viktig underveis i den fireårige funksjonsperioden. Her kan nevnes:

- Sekretariatskonferanse i Lillestrøm, 20.-21. mars
- Fagkonferanse med årsmøte på Gardermoen, 29.-30. mai

- Klarspråkkurs på Værnes 26. oktober
- Løpende informasjon på FKTs hjemmeside
- Organisasjonen blir stadig mer kjent, og mottar henvendelser både fra medlemmer og andre om råd innenfor ulike sakstyper

I 2018 har FKT hatt flere arbeidsgrupper i gang som har jobbet med veiledere:

Sekretariat for kontrollutvalg
Arbeidsgruppen har bestått av:

- Roald Breistein, leder, styremedlem i FKT, Sekretariat for kontrollutvalet, Hordaland fylkeskommune
- Hilde Vatnar Selnes, tidl. nestleder i styret i FK, medlem i kontrollutvalget i Namsos
- Anne-Karin Femanger Pettersen, Generalsekretær i FKT og tidligere leder i Østfold kontrollutvalgssekretariat
- Rolleiv Lind, tidl. styremedlem i FKT, leder i kontrollutvalget i Tromsø kommune

Arbeidsgruppens mandat har vært å utarbeide en veileder som beskriver standarder for utøvelse av sekretariatfunksjonen for kontrollutvalg og hva kontrollutvalget kan forvente å få av tjenester fra sitt sekretariat. Veilederen ble presentert på fagkonferansen i slutten av mai og publisert før ferien.

Kontrollutvalgets påse-ansvar overfor revisor
Arbeidsgruppen har bestått av:

- Styremedlem Einar Ulla, leder, Sekretariatet for kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Nestleder Dag Robertsen, kontrollutvalget i Moss
- Tor-Harald Hustad, Sekretariatet for kontrollutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune
- Torbjørn Berglann, Konsek Trøndelag IKS
- Generalsekretær Anne-Karin Femanger Pettersen

Arbeidsgruppens mandat har vært å utarbeide et praktisk arbeidsverktøy som skal hjelpe kontrollutvalget og sekretariatet til å gjennomføre påse-ansvaret overfor revisor på en god og trygg måte. Veilederen blir presentert på sekretariatskonferansen på Lillestrøm i mars 2019. Endelig veileder blir presentert på fagkonferansen 2019.

Internkontroll i sekretariatene
På bakgrunn av innspill fra flere av våre medlemmer ble det i styremøtet 11. oktober vedtatt å opprette arbeidsgruppen «Internt kvalitetssystem i sekretariatene»:

Arbeidsgruppen består av:

- Generalsekretær Anne-Karin Femanger Pettersen, leder
- Styreleder Benedikte Muruvik Vonen
- Wenche Sissel Olsen, Rogaland kontrollutvalgssekretariat
- Sveinung Talberg, Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal

Arbeidsgruppens mandat er å utarbeide en veileder som identifiserer nødvendige og tilstrekkelige internkontrolldokumenter for kontrollutvalgssekretariat. Videre skal veilederen foreslå hvordan innholdet i internkontrolldokumentene kan tilpasses virksomheten i sekretariatene. Veilederen skal være ferdig til sekretariatskonferansen 2020.

Opplæring av nye kontrollutvalg
Styret opprettet arbeidsgruppen 11. oktober.

Arbeidsgruppen består av:
- Styremedlem Marit Gilleberg, leder, KU-leder i Tolga kommune
- Styremedlem Roald Breistein, Sekretariat for kontrollutvalet, Hordaland fylkeskommune
- Arnar Helgheim, SEKOM-sekretariat
- Eva Bekkavik, Konsek Trøndelag IKS
- Generalsekretær Anne-Karin Femanger Pettersen

Arbeidsgruppen skal lage et opplegg for opplæring av nye kontrollutvalg etter kommunevalget 2019 som inneholder følgende:
- Pp-presentasjoner om relevante tema.
- Eget kursopplegg for kontrollutvalgsledere – «kontrollutvalgslederskolen»
- kontrollutvalgets rolle i kommunens program for opplæring av nye folkevalgte.

FKT ønsker å samarbeide med lokale sekretariat om opplegget.

Samordning av kommunal egenkontroll og statlig tilsyn
Høsten 2018 var FKT i dialog med Kommunal- og moderniseringsdepartementet om behovet for å utarbeide en veileder for samordning av egenkontroll og tilsyn. FKT sendte en prosjektsøknad og fikk den endelig godkjent i februar 2019. Prosjektet skal finansieres over statsbudsjettet med inntil kr. 350 000,-, og organiseres med styringsgruppe og prosjektgruppe bestående av personer fra departementet, kommunene (rådmann), fylkesmannsembetene og FKT (kontrollutvalg og sekretariat). Styreleder Benedikte Muruvik Vonen og Generalsekretær Anne-Karin Femanger Pettersen vil lede hhv. styringsgruppen og prosjektgruppen.

Prosjektgruppen:
- Leder Anne-Karin Femanger Pettersen, FKT
- Torbjørn Berglann, Konsek Trøndelag IKS
- Leif Aarebrot, Kontrollutvalget i Oppegård kommune
- Fakra Butt, Fylkesmannen i Oslo og Viken
- Petter Lodden, Fylkesmannen Vestfold og Telemark

Styringsgruppen:
- Leder Benedikte Muruvik Vonen, FKT
- Ivar Mork, Kontrollutvalget i Ulstein kommune
- Ragnhild Spigseth, KMD
- Tor Ole Holbek, NKRF
- Vigdis Rotlid Vestad, fylkesmannen i Møre og Romsdal
- Roar Vevelstad, rådmann Halden kommune

Målgruppene for veilederen er fylkesmannsembetene, andre statlige tilsynsmyndigheter og kommunenes egne kontrollorganer (kontrollutvalg, sekretariat og revisjon) og kommunen som tilsynsobjekt.

Medlemspleie
FKT har i løpet av året mottatt en del konkrete henvendelser fra medlemmene innenfor forskjellige områder: Henvendelsene er besvart løpende.

- Valg av revisjons- og sekretariatsordning
- Saksbehandlingssystem i sekretariatene

- Arbeidsdeling mellom revisjon/sekretariat i forbindelse med overordnet analyse
- Innsynsrett for kontrollutvalget
- Kontrollutvalgsleders møterett
- Lukking av et saksforberedende møte
- Suppleringsvalg til kontrollutvalget
- Antall medlemmer i KU etter kommunesammenslåing
- Samlokalisering av sekretariat og revisjon
- Møteoffentlighet og låste dører, svar fra KMD, datert 26.juni
- Avlysning av folkevalgte møter etter KL § 32, svar fra KMD 15. oktober

Personvernombud i sekretariatene
Fra høsten 2018 kan FKT tilby personvernombudstjeneste til kontrollutvalgssekretariat. Ordningen er etablert etter oppfordring fra medlemmer. Ved utgangen av 2018 var det fire sekretariat som benytter seg av ordningen.

Faglige innlegg
FKT har holdt innlegg på ulike arrangementer:

- Styremedlem Roald Breistein var i Nettverk for sekretariata i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane 20. juni, der presenterte han veilederen om kontrollutvalg og sekretariat.
- Generalsekretæren var i Faglig forum for kontrollutvalgene i Follo-regionen 25. oktober og snakket om endringer i kommuneloven og betydning for kontrollutvalg og sekretariat.
- FKT var invitert sammen med NKRF til Sekretariatssamling i Larvik 16. november for blant annet å snakke om høringsprosessen knyttet til ny forskrift om kontrollutvalg og revisjon, og om hva FKT og NKRF tenker om samarbeid mellom organisasjonene. Generalsekretæren representerte FKT.

Juridisk rådgivning
Styret har hatt løpende avtaler om rådgivning og juridisk bistand med Jan Frithjof Bernt. Avtalen har ikke vært benyttet i utstrakt grad i 2018.

Hjemmesiden:
Ellers er det som nevnt tidligere vår hjemmeside www.fkt.no som er vårt viktigste talerør og informasjonskanal overfor medlemmer og andre mellom årsmøter og konferanser.

Lillestrøm, 25.3 2018

Benedikte Muruvik Vonen
styreleder

Dag Robertsen, nestleder

Marit Gilleberg

Ivar Mork

Einar Ulla

Roald Breistein

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 5/19

Årsregnskap og revisjonsberetning 2018

I styremøtet 29. januar 2019 (SS 3/19) behandlet styret sak om årsregnskapet 2018:

Dette ble vedtatt:
Regnskapet for 2018 oversendes revisor til behandling

I styremøte 29. april 2019 (SS 42/19) avla styret årsregnskapet for 2018 og vedtok følgende innstilling til årsmøtet:

Innstilling til vedtak:

Årsmøte 2019 godkjenner FKTs årsregnskap for 2018.

Vedlegg

- Årsregnskap 2018
  - resultatregnskap 2018
  - balanseregnskap pr. 31.12.2018
  - noter til årsregnskapet 2018
  - kommentarer til regnskap 2018
- Revisjonsberetning for 2018

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

RESULTAT REGNSKAP 2018

Org.nr. 989 545 159

	Regnskap 2018	Budsjett 2018	Regnskap 2017
Inntekter			
Medlemskontingent	1 230 750,00	1 250 000,00	751 400,00
Inntekt kursvirksomhet	1 231 850,00	1 300 000,00	1 472 105,00
Renteinntekter DNB (brukskonto)	249,00	500,00	344,47
Renteinntekter DNB (høyrente)	3 905,31	6 000,00	5 606,11
SUM DRIFTSINNTEKTER	**2 466 754,31**	**2 556 500,00**	**2 229 455,58**
Utgifter			
Kursutgifter	802 139,41	975 000,00	999 391,87
Hjemmeside	18 219,50	15 000,00	9 625,00
Sekretariat	1 273 872,30	1 235 000,00	621 426,61
Styrearbeid	263 653,65	200 000,00	294 642,51
Arbeidsgruppe på-se ansvar			13 053,67
Lønnsutgifter (juridisk rådgivningsbistand)	56 037,50	30 000,00	5 000,00
Diverse (gebyr,porto)			953,75
Kontingenter	1 300,00	1 200,00	1 200,00
Andre utgifter (utredning sekretariatsløsning)			105 973,00
Etableringskostnader nytt sekretariat			67 763,25
Diverse tiltak handlingsplanen		100 000,00	
Andre kostnader	3 182,40		
SUM DRIFTSUTGIFTER	**2 418 404,76**	**2 556 200,00**	**2 119 029,66**
RESULTAT	**48 349,55**	300	**110 425,92**

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

BALANSEREGNSKAP

Org.nr. 989 545 159

	Noter	2018	2017
Bank		1 230 472,21	1 189 072
Kundefordring		34 230,00	-29 650
SUM EIENDELER		1 264 702,21	1 159 422
EGENKAPITAL OG GJELD.			
Leverandørgjeld		22 819,79	87 799
Annen kortsiktig gjeld		139 957,00	18 048
Egenkapital		1 101 924,43	1 053 575
SUM EGENKAPITAL OG GJELD		1 264 702,21	1 159 422

Oslo, 29. januar 2019

Benedikte Muruvik Vonen
styreleder

Dag Robertsen
nestleder

Roald Breistein
styremedlem

Einar Ulla
styremedlem

Marit Gilleberg
styremedlem

Ivar Mork
styremedlem

Noter 2018
FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Regnskapsprinsipper

Årsregnskapet er satt opp i samsvar med regnskapsloven og god regnskapsskikk for små foretak.

Salgsinntekter
Inntektsføring ved salg av medlemskontingenter, kurs og konferanser skjer på leveringstidspunktet. Tjenester inntektsføres etter hvert som de leveres.

Klassifisering og vurdering av balanseposter
Omløpsmidler og kortsiktig gjeld omfatter poster som knytter seg til varekretsløpet. For andre poster enn kundefordringer omfattes poster som forfaller til betaling innen ett år etter transaksjonsdagen. Anleggsmidler er eiendeler bestemt til varig eie og bruk. Langsiktig gjeld er gjeld som forfaller senere enn ett år etter transaksjonsdagen.

Omløpsmidler vurderes til laveste av anskaffelseskost og virkelig verdi. Kortsiktig gjeld balanseføres til nominelt beløp på etableringstidspunktet.

Fordringer
Kundefordringer og andre fordringer er oppført i balansen til pålydende etter fradrag for avsetning til forventet tap. Avsetning til tap gjøres på grunnlag av individuelle vurderinger av de enkelte fordringene. I tillegg gjøres det for øvrige kundefordringer en uspesifisert avsetning for å dekke antatt tap.

Selskapet har ikke endret regnskapsprinsipp fra 2017 til 2018.

Note 1 - Lønnskostnader etc

Spesifikasjon av lønnskostnader	2018	2017
Lønn	854 045	5 000
Arbeidsgiveravgift	122 359	
Andre relaterte ytelser	106 485	
Sum	**1 082 889**	**5 000**

Foretaket har sysselsatt 1 årsverk i regnskapsåret.

Note 2 - Kundefordringer

Kundefordringer er vurdert til pålydende, nedskrevet med forventet tap på fordringer. Det er ikke tapsført kundefordringer i løpet av 2018.

Spesifikasjon kundefordringer	2018	2017
Kundefordringer til pålydende	30 690	(29 650)
Avsatt til dekning av usikre fordringer		
Netto oppførte kundefordringer	**30 690**	**(29 650)**

Note 3 - Bankinnskudd

I posten for bankinnskudd inngår egen konto for bundne skattetrekksmidler med kr 23 950. Skyldig skattetrekk er kr 23 333.

Note 4 - Egenkapital

Spesifikasjon egenkapital	Annen EK	Sum
Egenkapital 01.01.2018	1 053 575	1 053 575
Årets resultat	48 350	48 350
Egenkapital 31.12.2018	**1 101 925**	**1 101 925**

Org.nr. 989 545 159

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Kommentarer til regnskap 2018

Kurs

I regnskapsoppsettet er inntekten for personvernombudstjenesten (kr. 63 540,-) lagt til kursinntektene. I regnskapet for 2019 vil disse inntektene vises som egen post.

Kurs spesifisert:

	Sekretariatskonferanse	Fagkonferanse	Regional konf. Værnes
Kursinntekter	180 240	965 070	23 000
Kursutgifter	125 376	644 340	32 423
RESULTAT	**54 864**	**320 730**	**- 9 423**

Hjemmeside

Årsavgift og brukerstøtte nettsideleverandør, IT-kostnader (Exchange Online, Office 365)

Sekretariat

Sekretariatet har hatt høyere kostnader enn forutsatt i budsjettet. Årsaken er kostnader for utført sekretariatsarbeid høsten 2017 ifm. styrearbeid, og avslutning av regnskap 2017 som er betalt til NKRF i 2018. (NKRF utførte sekretariattjenester for FKT i 2017)

Styrearbeid

Reisekostnader og møtekostnader styret. Styret har hatt høyere kostnader enn forutsatt i budsjettet. Årsaken til dette er refusjonskrav/lønn og krav/tapt arbeidsfortjeneste.

Lønnsutgifter (juridisk rådgivning)

I 2018 hadde vi ikke utgifter til juridisk bistand. Posten viser kostnader forbundet med personvernombudstjeneste. I regnskapet for 2019 vil disse utgiftene vises som egen post.

Kontingenter

Kontingent for 2017 til Transparency International

Til årsmøtet i
Forum for Kontroll og Tilsyn

Sandnes, 23. april 2019

REVISJONSBERETNING FOR 2018

Jeg har revidert årsregnskapet med noter for regnskapsåret 2018 for **Forum for Kontroll og Tilsyn**. Regnskapet viser et ***overskudd på kr 48.350*** og innestående midler på bank på kr 1.230.472. Regnskapet består av resultatregnskap, balanse og noter.

Min oppgave er å uttale meg årsregnskapet med noter i henhold til lov, god regnskaps-skikk og Forumets vedtekter.

Revisjonen er planlagt og gjennomført med sikte på å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon. Revisjonen omfatter kontroll av utvalgte deler av materialet som underbygger informasjonen i regnskapet, samt vurdering av innholdet og presentasjonen årsregnskapet. Jeg mener at min revisjon gir et forsvarlig grunnlag for min uttalelse.

Jeg mener at årsregnskapet er avlagt i samsvar med bestemmelsene og gir uttrykk for forumets økonomiske stilling pr 31.12.2018.

Per Kåre Vatland
Revisor

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 6/19

Medlemskontingent 2020

Styret behandlet sak i styremøtet 25.3 (sak 31/19) som omhandlet behov for økning i kontingentsatsene for 2020.

Styret vedtok følgende:
Styret tar informasjon om status for medlemsverving til orientering og ber generalsekretæren om å legge til grunn styrets innspill om kontingentsatser i fm budsjett for 2020.

Til grunn for beregningene av medlemskontingent er samtlige av de nyopprettede kommunene der vi er inne med medlemskap i en eller flere av de gamle kommunene som blir sammenslått per 1.1 2020.

I styremøte 29. april 2019 (SS 43/19) vedtok styret følgende innstilling til årsmøtet:

Innstilling til vedtak

- Årsmøtet 2019 fastsetter følgende medlemskontingentsatser for 2020

	2020
Kommune 0 - 5 000 innb.	3 500
Kommuner 5 001 - 10 000 innb.	7 000
Kommuner 10 001 – 20 000 innb.	9 000
Kommuner 20 001 - 50 000 innb.	12 000
Kommuner med mer enn 50 000 innb.	15 000
Fylkeskommuner	15 000
Sekretariater	9 000

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 7/19

Handlingsplan 2019-2020

I styremøte 29. april 2019 (SS 45/19) vedtok styret følgende innstilling til årsmøtet:

Innstilling til vedtak

Årsmøtet 2019 fastsetter FKTs handlingsplan for 2019-2020.

Vedlegg

- Handlingsplan 4.5 2019- 31.12 2020

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

HANDLINGSPLAN FOR FKT

PERIODEN 4.6.2019 – 31.12.2020

A. FORMÅL (jf. FKTs vedtekter, pkt. 1) OG OPPGAVER

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) har som formål å være en møte- og kompetanseplass for mennesker som arbeider med kontroll og tilsynsfunksjon i kommuner, Sametinget og fylkeskommuner.

Forumets primæroppgaver er ifølge vedtektene å styrke kontrollutvalgenes og sekretariatenes arbeid med kontroll og tilsyn, være en pådriver i arbeidet med faglig utvikling av kontrollutvalgene og sekretariatene, være en arena for erfaringsutveksling, styrke kontrollutvalgenes og sekretariatenes kompetanse som bestiller av revisjonsoppdrag, være en pådriver i politiske prosesser i saker som omhandler kontroll og tilsyn, og styrke kontrollutvalgenes stilling i kommunene, herunder kontrollutvalgenes økonomi.

Andre oppgaver er å sette kontrollutvalgene i stand til å foreta best mulig prioritering av revisjonsoppgaver, være en pådriver i arbeidet med å utvikle metoder og retningslinjer, synliggjøre overfor omverdenen hvor viktig kontroll og tilsynsfunksjonen er, være et serviceorgan for kontrollutvalg og sekretariat, og å være et talerør overfor myndighetene, herunder å gi høringssvar. Alle i målgruppen skal være kjent med FKTs tilbud.

B. SATSINGSOMRÅDE: MEDLEMSVERVING

For å lykkes som retningsgivende forum innen våre fagfelt må FKT ha tilstrekkelig medlemsgrunnlag og økonomisk handlefrihet. Målsettingen er å øke medlemstallet fra å ha en dekning per i dag på 41% av medlemspotensialet til å komme så nær 100% som mulig. Profesjonalitet og troverdighet i de tjenestene vi leverer, er fortsatt viktig i denne sammenhengen. FKT vil vurdere å utvide medlemspotensialet til andre grupper.

C. SATSINGSOMRÅDE: PROFILERING FOR ØKT GJENNOMSLAGSKRAFT

For å lykkes med primæroppgavene skal FKT være synlig og bidra med kompetanse i relevante fora, arbeidsgrupper, referansegrupper ol. Aktuelle høringsuttalelser og synlighet i mediebildet vil være en naturlig del av dette. Arendalsuka skal benyttes som arena for profilering og samfunnspåvirkning. Nettsidene er en naturlig kommunikasjonskanal, ikke bare i dialogen med medlemmene, men også overfor potensielle medlemmer og samfunnet for øvrig. Aktuelle nyheter må spres på sosiale medier. I 2019 og 2020 satser vi i tråd med vår mediestrategi på en markant økning i antall følgere på facebook og twitter.

D. SATSINGSOMRÅDE: OPPLÆRING OG VEILEDNING

Nyttige tilbud innenfor opplæring og veiledning gjør FKT til en attraktiv medlemsorganisasjon. Medlemmene skal involveres i dette arbeidet.

FKT vil bidra med relevant opplæring og veiledning overfor både kontrollutvalg og sekretariater, herunder:

- Fortsette med årlig fagkonferanse og sekretariatkonferanse
- Utvikle og gjennomføre regionale opplæringstiltak for kontrollutvalg og kontrollutvalgsledere i samarbeid med medlemssekretariater
- Tilby veiledere på relevante fagområder. I 2019 og 2020 vil vi ha tre til fire veiledere under utvikling. FKT vil satse mer på å søke ekstern finansiering for utvikling av veiledere

- Tilby medlemmene juridisk og annen relevant faglig rådgivning og bistand. Vi har som målsetting at våre medlemmer velger FKT som sin naturlige leverandør av personvernombudstjenesten.
- Kontinuerlig vurdere nye tiltak og konsepter for å styrke kontrollutvalgenes og sekretariatenes kompetanse, gjerne etter innspill fra medlemmene

E. MEDLEMSKOMMUNIKASJON

Som medlemmer i denne sammenheng menes både kontrollutvalg og sekretariat, og kontrollutvalgenes medlemmer og sekretariatenes ansatte. FKT sender ut medlemsinfo jevnlig. Nettsidene er en naturlig kommunikasjonskanal overfor medlemmene, og må videreutvikles etter medlemmenes ønsker og FKTs behov. FKT vil bruke sosiale medier mer aktivt i sin medlemskommunikasjon. Vi vil vurdere nye kommunikasjonskanaler.

F. SATSINGSOMRÅDE: VIDEREUTVIKLING OG SAMARBEID

FKT ønsker å videreutvikle seg som faglig forum for medlemsgruppen og samarbeide med andre organisasjoner der det er naturlig, å samarbeide. Dette skal bidra til faglig videreutvikling av forumet og gi merverdi for medlemmene.

Styret og FKTs sekretariat vil sammen med medlemmene videreutvikle nye tiltak som støtter opp om organisasjonens formål. Medlemsnytte skal være den bærende drivkraften i dette arbeidet. Utviklingen skal også sikre forumets økonomiske handlekraft og bidra til konstruktiv samfunnspåvirkning. Dersom utviklingen av tiltak kan komme under regler for tildeling av offentlige midler, vil FKT søke å finansiere prosjekter på denne måten.

Høsten 2019 vil vi søke samarbeidspartnere og ekstern finansiering for å sette i gang planlegging av et FoU-arbeid om kontrollutvalgenes bestiller-rolle.

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 8/19

Årsbudsjettet 2020

I styremøte 29. april 2019 (SS 44/19) vedtok styret følgende innstilling til årsmøtet:

Innstilling til vedtak

Årsmøtet 2019 fastsetter FKTs årsbudsjett for 2020.

Vedlegg

- Årsbudsjett 2020

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Org.nr. 989 545 159

BUDSJETT 2020

	Budsjett 2019	Regnskap 2018	BUDSJETT 2020
Inntekter			
Medlemskontingent	1 300 000	1 230 750,00	1 300 000
Fagkonferanse			
Sekretariatskonferanse			
Regional konferanse,annet			
Sum konferanseinntekter	1 350 000	1 231 850,00	1 695 000
Personvernombudstjeneste			45 000
Renteinntekter DNB (brukskonto)		249,00	
Renteinntekter	6 500	3 905,31	6 000
SUM DRIFTSINNTEKTER	**2 656 500**	**2 466 754,31**	**3 046 000**
Utgifter			
Fagkonferanse			
Sekretariatskonferanse			
Regional konferanse, annet			
Sum konferanseutgifter	1 025 000	802 139,41	1 323 500
Hjemmeside	15 000	18 219,50	20 000
Personalkostnader sekretariat			
Kontorkostnader sekretariat			
Sum sekretariat	1 250 000	1 273 872,30	1 264 142
Styrearbeid	240 000	263 653,65	263 000
Juridisk rådgivningsbistand	25 000	0	20 000
Personvernombudstjeneste		56 037,50	37 500
Kontingenter	1 200	1 300,00	1 400
Div. tiltak i hh.t handlingsplan (arbeidsgrupper)	100 000		100 000
Andre kostnader		3 182,40	9 000
SUM DRIFTSUTGIFTER	2 656 200	**2 418 404,76**	3 038 542
RESULTAT	300	**48 349,55**	**7 458**

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 9/19

Innkomne forslag og vedtektsendringer

I henhold til vedtektene, pkt. 5, ble det (19. mars 2019) sendt ut e-post til medlemmene med varsel om at medlemmer som har saker til årsmøtet, eller forslag om vedtektsendringer, må sende disse til sekretariatet innen 6 uker før årsmøtet, innen 23. april 2019.

Det er ikke kommet forslag til saker eller vedtektsendringer til årsmøtet 2019

Innstilling til vedtak

Årsmøtet 2019 tar til orientering at det ikke er kommet forslag til saker eller vedtektsendringer fra medlemmene.

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 10/2019

Valg til styre

Etter forslag fra valgkomiteen skal årsmøtet iht. vedtektene i oddetallsår velge to styremedlemmer og to varamedlemmer fra kontrollutvalgssekretariatene for to år.

Leder, nestleder og styrets øvrige medlemmer/varamedlemmer er ikke på valg i 2019.

Forslag fra valgkomiteen:

Styremedlemmer (to år):

- Einar Ulla – gjenvalg for 2 år (Kontrollsjef i Sogn og Fjordane fylkeskommune)
- Liv Tronstad – ny for 2 år (Seniorrådgiver i Konsek Trøndelag IKS)

Varamedlemmer (to år):

- Første vara: Bjørn H Wikasteen - ny for 2 år (Seniorrådgiver ved K-sekretariatet)
- Andre vara: Jane Anita Aspen – ny for 2 år (Daglig leder i Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal)

Vedlegg

- Forslag fra valgkomitéen

Framlegg frå valnemnda for FKT 2019

Valnemnda for Forum for kontroll og tilsyn (FKT) kjem med framlegg til val av styremedlemar med vara på årsmøtet i 2019.

Valnemnda 2019 har bestått av: Arnar Helgheim (leiar), Frank Willy Djuvik (nestleiar), Synnøve Solbakken og Torill Bakken. Varamedlemar: Tage Pettersen og Kjell Tore Wirum.

Styret

- Benedikte Muruvik Vonen, styreleiar
- Dag Robertsen, nestleiar
- Marit Gilleberg
- Ivar Mork
- Einar Ulla: På val i 2019
- Roald Breistein: På val i 2019

Vara

- Terje Engvik.
- John Helge Andersen.
- Sissel Mietinen. På val i 2019
- Liv Tronstad. På val i 2019

Styremedlemar

Av styremedlemane er det Einar Ulla og Roald Breistein som står på val i 2019. Roald Breistein har sagt frå seg attval. Einar Ulla har sagt ja til førespurnad om attval. Valnemnda foreslår dermed eit nyval og eit attval.

Varamedlemar

Det er Sissel Mietinen og Liv Tronstad som står på val. Sissel Mietinen har sagt frå seg attval, medan valnemnda foreslår Liv Tronstad som styremedlem. Valnemnda foreslår dermed to nye varamedlemar.

Framlegg til 2 styremedlemar:

- Einar Ulla – attval for 2 år (Kontrollsjef i Sog og Fjordane fylkeskommune)
- Liv Tronstad – ny for 2 år (Seniorrådgjevar i Konsek Trøndelag)

Framlegg om 2 varamedlemar

- Første vara: Bjørn H Wikasteen - ny for 2 år (Seniorrådgjevar ved K-Sekretariatet)
- Andre vara: Jane Anita Aspen – ny for 2 år (Dagleg leiar i Kontrollutvalgssekretariatet for Romsdal)

Førde, 10. mai 2019
For Valnemnda for FKT

Arnar Helgheim, leiar

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 11/2019

Valg av valgkomite

I henhold til vedtektene skal årsmøtet velge valgkomite med leder, nestleder, to medlemmer og to varamedlemmer, etter forslag fra styret. (Funksjonstid i 2 år, der 2 repr. og en vara fra sekretariatene er på valg i oddetallsår og to medlemmer og en vara fra kontrollutvalgene i partallsår).

Valgkomitéen består i dag av:

Medlemmer:
- Arnar Helgheim, daglig leder, SEKOM-sekretariat (leder)
  Frank Willy Djuvik, kontrollutvalsleiar, Sogn og Fjordane f. kom. (nestleder)
- Synnøve Solbakken, kontrollutvalsleiar Kvinnherad kommune
- Torill Bakken, daglig leder Kontrollutvalg Fjell IKS

Varamedlemmer:
- Tage Pettersen, kontrollutvalgsmedlem Moss kommune
- Kjell Tore Wirum, daglig leder Follo kontrollutvalgssekretariat

I 2019 er Arnar Helgheim, Torill Bakken og Kjell Tore Wirum på valg. Alle har i utgangspunktet takket ja til gjenvalg.

Fordi det er politikerne som er på valg i 2020, foreslås Frank Willy Djuvik som ny leder. Da hadde det også vært naturlig å foreslå dagens leder, Arnar Helgheim som ny nestleder. Men for å unngå at leder og nestleder er fra samme fylke (fra 2020), foreslår styret at Kjell Tore Wirum tiltrer som fast styremedlem og nestleder. Torill Bakken foreslås som vararepresentant.

Innstilling til vedtak:

Valg av medlemmer til valgkomitéen:

Medlemmer:
- Kjell Tore Wirum, daglig leder Follo kontrollutvalgssekretariat (to år)
- Arnar Helgheim, daglig leder SEKOM-sekretariat (to år)

Varamedlemmer:
- Torill Bakken, daglig leder Kontrollutvalg Fjell IKS (to år)

Leder og nestleder:

- Leder: Frank Willy Djuvik, kontrollutvalsleiar, S. og Fj. f. kom. (ett år)
- Nestleder: Kjell Tore Wirum, daglig leder Follo kontrollutvalgssekretariat (ett år)

FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

Sekretariat for FKT

Saksbehandler: Anne-Karin Femanger Pettersen

Saksframlegg – sak ÅS 12/2019

Valg av revisor

Etter forslag fra styret skal årsmøtet iht. vedtektene velge revisor hvert år.

Innstilling til vedtak:

Valg av revisor (ett år):

- Bjørn Gulbrandsen, rådgiver Østfold kontrollutvalgssekretariat

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00154-6
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	03.06.2019

Eventuelt 03.06.2019