



Vestfold
og Telemark
revisjon

Risikovurdering 2024

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Telemark fylkeskommune

Innhold

1. Innledning	4
1.1. Bakgrunn – mandat	4
1.2. Metode	4
1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll	7
2. Gjennomførte revisjoner 2020-2023	8
2.1. Forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller	8
2.2. Forenklet etterlevelseskontroll	8
3. Aktuelle revisjoner 2024-2027	10
3.1. Aktuelle forvaltningsrevisjoner.....	10
3.2. Aktuelle eierskapskontroller	11
4. Om Telemark fylkeskommune	12
4.1. Fylkesdeling og nytt fylke	12
4.2. Organisering i ny fylkeskommune.....	14
4.3. Økonomi	15
4.4. Samfunnsutvikler	16
4.5. Selskaper, interkommunal organisering.....	17
5. Fellestjenester og tverrgående tema	18
5.1. Internkontroll	18
5.2. Etikk, habilitet og varsling.....	19
5.3. Bærekraft.....	19
5.4. Saksutredning og gjennomføring av politiske vedtak	21
5.5. Arkiv og dokumentasjon – åpenhet og innsyn	22
5.6. IKT, Informasjonssikkerhet og personvern	24
5.7. Beredskap	27
5.8. Personalforvaltning.....	28
5.9. Anskaffelser	29
5.10. Eiendomsforvaltning.....	31
5.11. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon.....	33
6. Utdanning, folkehelse og tannhelse	34
6.1. Videregående utdanning	34
6.2. Fagskolen Vestfold og Telemark	37
6.3. Oppfølgingstjenesten (OT-tjenesten).....	38

6.4.	Pedagogisk-psykologisk tjenesten (PP-tjenesten)	39
6.5.	Folkehelse	40
6.6.	Tannhelse	41
6.7.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Opplæring, folkehelse og tannhelse	43
7.	Samferdsel	44
7.1.	Vegforvaltning	45
7.2.	Drift, vedlikehold og utbygging	46
7.3.	Kollektiv	47
7.4.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Samferdsel	49
8.	Samfunnsutvikling	50
8.1.	Planarbeid	51
8.2.	Kultur	53
8.3.	Klima og miljø	55
8.4.	Næring og innovasjon	56
8.5.	Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Samfunnsutvikling	59
9.	Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap	60
9.1.	Eierskapsmelding – eierstyring i Telemark fylkeskommune	60
9.2.	Eierskapskontroll	61
9.3.	Aktuelle eierskapskontroller	61
9.4.	Forvaltningsrevisjon i selskap	62
9.5.	Oversikt over selskap	63
	Vedlegg: Oversikt over annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt	67

1. Innledning

1.1. Bakgrunn – mandat

Kontrollutvalget skal utarbeide planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll, og skal påse at det blir utført forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i fylkeskommunen.¹

Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra fylkestingets vedtak. Undersøkelsene kan rettes mot fylkeskommunen og mot fylkeskommunens selskaper. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

Eierskapskontroll er en kontroll av om fylkeskommunen utøver sitt eierskap i selskap i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyret sine vedtak og aksepterte prinsipp for god eierstyring. Kontrollen skal utføres av revisor i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, og kan kombineres med forvaltningsrevisjon i selskap. Se mer om eierskapskontroll i kapittel 9.

Plan for forvaltningsrevisjon skal vise på hvilke områder fylkeskommunen planlegger å ha forvaltningsrevisjon. Planen skal dekke både fylkeskommunens virksomhet og virksomheten i fylkeskommunens selskaper.

Plan for eierskapskontroll skal vise hvilke eierskapskontroller fylkeskommunen planlegger å ha.

Planene skal bygge på risiko- og vesentlighetsvurderinger av fylkeskommunens virksomhet og eierskap, og av virksomheten i fylkeskommunens selskaper.

Fylkestinget selv skal vedta planene innen utgangen av første år i valgperioden. Vedtatte planer gjelder inntil ny plan er vedtatt. Fylkestinget gir vanligvis kontrollutvalget myndighet til å gjøre endringer og/eller fravike planene.

Denne risikovurderingen er grunnlaget for fylkeskommunens plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Risikovurderingen er utarbeidet av Vestfold og Telemark revisjon IKS (VTR) på oppdrag fra kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune, jf. sak 07/23. Risikovurdering for forvaltningsrevisjon står i kapitlene 5 til 8, og risikovurdering for eierskapskontroll står i kapittel 9.

1.2. Metode

Risikovurderingen er av overordnet karakter, og det kan være noe usikkerhet ved informasjonen vi bygger på. Det kan også skje endringer i risikobildet i løpet av planperioden. Vi vil ta utgangspunkt i følgende:

¹ Jf. kommuneloven § 23-2, § 23-3 og § 23-4.

- gjeldende krav og forventninger innenfor fylkeskommunens ansvarsområder og eierskap
- nøkkeltall fra KOSTRA, andre databaser og annen statistikk
- informasjon om internkontroll og annen sentral informasjon i årsmelding, budsjett og økonomiplan
- innspill og synspunkt fra kommunedirektør/kommunens ledelse og ordfører
- innspill og synspunkt fra kontrollutvalg og noen folkevalgte
- gjennomførte og planlagte tilsyn fra statlige myndigheter
- forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller gjennom de siste årene
- andre erfaringer og kunnskap fra revisjonsarbeidet

På grunn av fylkesdelingen vil dette informasjonsgrunnlaget i varierende grad ha betydning for risikovurderingene.

Innspill til forvaltningsrevisjoner

Innspill fra kontrollutvalg

Avtroppende kontrollutvalg ønsket ikke å gi innspill til forvaltningsrevisjoner.

Nytt kontrollutvalg har gitt følgende innspill i sak 08/23:

- *Offentlige anskaffelser – miljø*
- *Oppvekst – skolestruktur, ulike vinklinger, velferdslovgivningen*

Innspill fra folkevalgte

Vi har bedt om innspill til forvaltningsrevisjoner i møte med fylkesordføreren og via e-post til varaordføreren, hovedutvalgsledere og gruppeledere i fylkestinget. Vi fikk svar fra få folkevalgte. Vi har fått følgende innspill:

- Er det en ryddig og tydelig rolleforståelse mellom politikk og administrasjon?
- Tildeling av små midler som fordeles administrativt. Hvordan sikres det at dette gjøres i tråd med fylkestingets føringer?
- Det går mye penger til IKT i forbindelse med fylkesdelingen og byggingen av ny fylkeskommune. Er det god kontroll og styring med at midlene brukes effektivt? Gjøres det gode anskaffelser? Fungerer avtalt samarbeid med Vestfold fylkeskommune? Vurderes kost/nytte?
- Utenforskap. Ungdommer som er utenfor skole og jobb. Det brukes mye ressurser på tiltak. Brukes midlene effektivt? Blir bruken evaluert?
- Opplæring. Problemer med rus og psykisk helse blant elever, uønskede hendelser og trusler og vold mot ansatte. Hva er omfanget og hvordan håndteres dette?
- Gjør vi klimavennlige anskaffelser?
- Eierskapskontroll i fjordbåtselskapene. Fylkeskommunen har flere roller: takstmyndighet og eier sammen med henholdsvis Porsgrunn og Kragerø. Hvem bestemmer i disse selskapene?

- Telemark utviklingsfond (TUF). Forvalter store summer. Ønsker mer informasjon/rapportering.

Innspill fra fylkesdirektørens ledergruppe, hovedverneombudet og tillitsvalgte fra hovedsammenslutningene

Fylkesdirektørens ledergruppe har gitt en samlet tilbakemelding. Tilbakemeldingen inneholder mange innspill og dekker hele fylkesadministrasjonen. Hvert innspill som nevnes, inneholder en beskrivelse av status og iverksatte eller planlagte risikoreduserende tiltak. Nedenfor lister vi opp de områdene som fylkeskommunen mener har størst risiko.

- IT-overgangen fra tidligere Vestfold og Telemark fylkeskommune til ny Telemark fylkeskommune for skolene. Overgangen skal gjennomføres i sommerferien, og innebærer at maskiner skal installeres på nytt, og at 20 000 brukere og data fra epost, dokumenter og Teams skal flyttes til ny digital bolig.
- Universell utforming av blant annet egne nettsider. Lovpålagte krav er et kontinuerlig arbeid og krevende å gjennomføre.
- Grensdragninger mellom stabene og sektorene. Stabene har både en støtte- og kontrollfunksjon. Risiko for at sektorene ikke nyttiggjør seg av tjenestene i stabene.
- Fergevirksomhet. Fergedriften skal omorganiseres.
- Oppfølging av eksterne prosjekter som gjennomføres på fylkesvegene. Som vegeier er fylkeskommunen ansvarlig for å sikre at de arbeider som utføres på fylkesvegene utføres korrekt. En kartlegging viser at fylkeskommunen ikke har kapasitet i dagens organisasjon til å løse denne oppgaven.²
- Sektor for Samfunnsutvikling har flere lovpålagte oppgaver som det ikke er avsatt eget personell til å løse.
- Ivaretagelse av verdensarven er underfinansiert og verdier og objekter står i fare for å bli ødelagt. Videre bærer organiseringen av arbeidet med verdensarven preg av lav rolleforståelse, uklar ansvarsdeling og lav samarbeidsvilje mellom partene.
- Uønsket aktivitet og interesse for Fensfeltet. Framtidig gruvedrift etter sjeldne jordarter har global interesse og dermed sikkerhetspolitiske dimensjoner. Risiko for uønskede forsøk på å få informasjon om eller ta kontroll over ressursene.

Fylkeshovedvernombudet sier at han gir sine innspill via arbeidsgiver. Ingen tillitsvalgte fra hovedsammenslutningene har gitt innspill.

² Det er inngått en generell samarbeidsavtale med Vestfold fylkeskommune. Den brukes for å løse oppfølgingen av eksterne vegprosjekter. Denne samarbeidsavtalen er nærmere omtalt i pkt. 4.1.

1.3. Avtale om forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Fylkeskommunens ordning med forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er regulert av selskapsavtalen for VTR IKS. Omfanget av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll framgår av oppdragsbrevet og det årlige budsjettbrevet fra VTR.

VTR kan levere anslagsvis f.eks. åtte rapporter om forvaltningsrevisjon og to rapporter om eierskapskontroll til Telemark fylkeskommune, fordelt over fire år, avhengig av tema og innretning på undersøkelsene. Fylkeskommunen kan eventuelt kjøpe flere eller mer omfattende forvaltningsrevisjoner eller eierskapskontroller enn det som i utgangspunktet er avtalt.

2. Gjennomførte revisjoner 2020-2023

2.1. Forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller

I Vestfold og Telemark fylkeskommune er følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller gjennomført i perioden 2020-2023:

- 3800401 Anskaffelser – samfunnsansvar
 - 3800402 Eiendomsforvaltning
 - 3800404 Arbeid med skolemiljø – generelt og under koronapandemien
 - 3800407 Bruk av regionale utviklingsmidler
 - 388408 Anskaffelse av varslingsutvalg
 - 3800409 Fylkesveg – styring og organisering
 - 3800410 Klimaarbeid i fylkeskommunen
-
- Eierstyring i et nytt fylke – eierskapsmelding, behandling av eiersaker (2021)
 - Ny ferge i Porsgrunn – ansvar og prosesser (2021)
 - Eierstyring – styrevalgprosesser (2022)

Andre undersøkelser

3800405 Rettslige prosesser og forlik – fullmaktsforhold

På oppdrag for kontrollutvalget har revisjonen undersøkt hendelsesforløpet ved behandlingen av tvisten mellom fylkeskommunen og HAB Construction AS, og fylkeskommunens fullmakter til å innlede rettslig prosess, innlede forhandlinger om forlik og inngå forlik.

2.2. Forenklet etterlevelseskontroll

Revisor gjennomfører årlig forenklet etterlevelseskontroll med fylkeskommunens økonomiforvaltning.³ Etterlevelseskontrollen gjøres med begrensede ressurser, og gir moderat sikkerhet for funnene. En forenklet etterlevelseskontroll vil kunne avdekke eller avkrefte behov for forvaltningsrevisjon som ikke framgår av denne risikovurderingen. I Vestfold og Telemark fylkeskommune har revisor kontrollert følgende tema:

- 2020: Budsjett- og regnskapsrapportering – investeringsprosjekter på fylkesveg
- 2021: Tilskuddsforvaltning, spillemidler
- 2022: Offentlige anskaffelser
- 2023: Finans- og gjeldsforvaltning

³ Jf. kommuneloven § 24-9

I 2020 ble det funnet mangler i økonomireglementet. Revisjonen anbefalte at regler for investeringer på fylkesveg og prinsipper for porteføljestyring omtales i dette reglementet. Dette er ivaretatt av fylkeskommunen.

I 2021 ble det funnet avvik mellom rapporterte innestående midler til Kulturdepartementet per 31.12.2021 og innestående midler på kontoen for spillemidler i fylkeskommunens regnskap. Dette regnes som et mindre avvik og skyldes manglende regulering mellom bankkontoer for spillemidler og driftskontoen til fylkeskommunen gjennom året. Dette er fulgt opp av fylkeskommunen.

Etterlevelseskontrollene fra 2022 og 2023 hadde ingen avvik av betydning.

3. Aktuelle revisjoner 2024-2027

3.1. Aktuelle forvaltningsrevisjoner

Tabellen viser hvor vi, basert på risikovurderingen, mener det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll i perioden 2024-2027. Opplistingen er kronologisk.

Tema	Vinkling/kommentar	Se kapittel
Internkontroll	Undersøke om fylkeskommunen har fått på plass og tatt i bruk en helhetlig og systematisk internkontroll. Bør komme sent i perioden	5.1.
Etikk	Kan omfatte varsling og habilitet	5.2.
Arkivarbeid	Tiltak og praksis for arkivering. Bør komme midt i eller mot slutten av perioden.	5.5.
Personvern og informasjonssikkerhet	Praksis for ivaretagelse av tiltakene om informasjonssikkerhet og personvern ute i organisasjonen.	5.6.
Ansattes arbeidsmiljø i videregående skole	Forebygging og oppfølging av vold og trusler mot ansatte.	5.8.
Anskaffelser	Undersøkelsen kan ha ulike viklinger. Eks: <ul style="list-style-type: none"> • organisering, kompetanse og ressurser • samfunnsansvar, bærekraft og klimavennlighet • gjennomføring av anskaffelser i tjenestoområdene • oppfølging av vilkår i inngåtte kontrakter 	5.9.
Utbyggingsprosjekter i videregående skole	Tiltak og praksis for god styring med store utbyggingsprosjekter. En forvaltningsrevisjon er mest aktuell dersom fylkestinget vedtar samlokalisering av Porsgrunn videregående skole	5.10.
Voksenopplæring	Organisering og gjennomføring	6.1.
Fagskolen Vestfold og Telemark	Organisering og styreansvar. Bør være felles for Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune.	6.2.
Utenforskap	Tiltak og praksis for unge og voksne som er på veg ut eller er utenfor utdanning og arbeid.	6.3.
PP-tjenesten	Organisering, kompetanse og ressurser.	6.4.
Tannhelsetjenesten	Organisering, kompetanse og finansiering. Bør gjennomføres sent i perioden.	6.6.
Fylkeskommunen som vegeier	Ivaretagelse av vegforvaltningen	7.1.
Driftskontrakter	Oppfølging av byggherrestyrte kontrakter innen drift og vedlikehold på fylkesveg	7.2.

Kollektivtrafikk	Undersøkelsen kan ha flere vinklinger: <ul style="list-style-type: none"> • anskaffelse kollektivreiser • oppfølging av allerede inngåtte kontrakter 	7.3.
Veiledning, samarbeid og myndighetsutøvelse – kommunene	Hvordan ivaretas ulike roller overfor kommunene i deres planarbeid	8.1.
Tilskuddsforvaltning innenfor kulturområdet	Overholdelse av saksbehandlingsregler, bruk av tildelingskriterier, og oppfølging og rapportering	8.2.
Kartlegge egne kunstverk	Tiltak og praksis for kartlegging, registrering, verdivurdering, sikring og ajourhold av egne kunstverk	8.2.

3.2. Aktuelle eierskapskontroller

Tabellen viser hvor vi, basert på risikovurderingen, mener det er størst behov for eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon i selskap.

Tema	Vinkling/kommentarer	Se kapittel
Generell eierskapskontroll	Om fylkeskommunens eierskapsmelding og om eierskap utøves i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, fylkestingets vedtak og etablerte normer for god eierstyring. Kontroll av praksis. Et utvalg selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget.	9.3.
Styrevalgprosesser	Om styrevalgprosessene foregår i samsvar med forventninger i eierstyringsprinsippene, fra styreevaluering og valgkomiteens arbeid til styresammensetning i samsvar med lovkrav.	9.3.

4. Om Telemark fylkeskommune

4.1. Fylkesdeling og nytt fylke

I juni 2022 vedtok Stortinget å innvilge søknad fra fylkestinget i Vestfold og Telemark fylkeskommune om deling av fylket fra 1. januar 2024.

I årsmeldingene 2022 og 2023 skriver fylkesdirektøren at delingen av den gamle fylkeskommunen og byggingen av de nye fylkeskommunene har tatt stor plass og krevd mye ressurser. Ifølge årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 mener fylkesdirektøren at organisasjonen nå er godt rigget for å iverksette nye Telemark fylkeskommune, men at også 2024 vil preges av fylkesdelingen.

Nye Telemark fylkeskommune har færre ansatte samtidig som byggingen av den nye fylkeskommunen krever ekstra ressurser, oppmerksomhet og arbeidsinnsats. Det gir en generell risiko for feil, mangler eller utsettelse av viktig arbeid. Nedenfor ser vi nærmere på noen tiltak fylkeskommunen har iverksatt for å redusere slike risikoer.

Videreføre styrende dokumenter

Mange styrende dokumenter som ble vedtatt av Vestfold og Telemark fylkeskommune, gjelder for nye Telemark fylkeskommune inntil disse dokumentene er tilpasset eller erstattet. Dette omfatter styrende dokumenter som viser *hva* som skal gjøres – eksempelvis politisk vedtatte strategier og planer. Det gjelder også interne og gjerne administrativt vedtatte dokumenter som viser *hvordan* arbeidet skal gjøres. Eksempler på det er økonomireglement⁴, anskaffelsesstrategi og retningslinjer for å skrive saksframlegg og følge opp politiske vedtak. Å overføre slike styrende dokumenter til den nye fylkeskommunen kan bidra til å opprettholde kontinuitet. Samtidig er det risiko for at styrende dokumentene fra før fylkesdelingen ikke er fullt ut dekkende for ny organisering og ny fordeling av ansvar og oppgaver. Det kan skape usikkerhet og gi styringsutfordringer.

Samarbeid mellom fylkene

Avtale – samarbeid om sårbare fagmiljøer

Fylkesdirektørene i Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune har inngått avtale om et forpliktende samarbeid innenfor noen sårbare områder hvor det er mangel på personell, kompetanse eller utstyr. Avtalen er tatt til orientering av begge fylkestingene. I saksframlegget står det at formålet med avtalen er å redusere risikoen for å være ute av stand til å ivareta ansvar og forpliktelser i en overgangsperiode.

⁴ Fylkeskommunen prioriterer å oppdatere økonomireglementet og arbeider med dette vinteren 2024.

I avtalen listes det opp flere konkrete samarbeidsområder. Eksempelvis kan fylkeskommunene bistå hverandre med juridisk kompetanse, anskaffelser, regnskap, lønn og bistå med forvaltningssaker, drift og investering innen samferdsel.

Avtale – samarbeid innen IT

Fylkesdirektørene i henholdsvis Vestfold og Telemark fylkeskommune har inngått avtale om IT-samarbeid. Avtalen gjelder fra 1. januar 2024 og fram til den sies opp av en av partene.⁵ Samarbeidet skal bidra til å ivareta begge fylkenes behov innen IT-infrastruktur – både fellesløsninger og fagsystemer. Denne samarbeidsavtalen er nærmere omtalt i pkt. 4.1.

Dersom samarbeidene mellom Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune får en mer varig karakter, bør det vurderes om det skal organiseres som vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefelleskap eller interkommunalt selskap, jf. kommuneloven § 17-1.

Andre samarbeider

Felles regional forskningsfond for Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune. Forskningsfondet er organisert som et vertsfylkeskommunesamarbeid med Vestfold som vertsfylkeskommune. Se nærmere omtale i pkt. 8.4.

Fagskolen Vestfold og Telemark er felles for de to fylkene og videreføres som et kommunalt oppgavefelleskap. Telemark er kontorkommune. Se nærmere omtalte i pkt. 6.2.

Dele eierskap og etablere nye nettverk og partnerskap

Fylkestinget vedtok tidlig i 2023 prinsipper for deling av selskap og interkommunalt samarbeid der fylkeskommunen har eierandeler. Per 1. januar 2024 var dette til sammen 30 enheter.

Fylkeskommunen deltar i en lang rekke nettverk og partnerskap. For å sikre videre drift etter fylkesdelingen, vedtok fylkestinget våren 2023 prinsipper og prosesser for etablering av nye nettverk og partnerskap for henholdsvis Vestfold og Telemark fylkeskommuner.

Gjøre en intern kartlegging

Høsten 2023 startet fylkesdirektøren en kartlegging av hvordan stab- og støttetjenestene er fordelt i nye Telemark fylkeskommune. Kartleggingen viste blant annet at disse tjenestene er spredt rundt i hele organisasjonen, at det er behov for å avklare roller og ansvar for stab- og støttetjenestene, og at det er potensiale for bedre samarbeid og ressursutnyttelse på tvers i organisasjonen.

Kartleggingen har også avdekket at det er behov for å se nærmere på organisering og kompetanse- og ressursfordeling innenfor flere områder. som eksempelvis:

⁵ Avtalen bygger på fylkestingets vedtak 12/23, jf. møte 8. mars 2023 der det står at daværende prosjektledere/kommende fylkesdirektører selv vurderer behov for IT-samarbeid og inngår nødvendige avtaler.

Kontrollutvalget følger arbeidet med etableringen av en ny Telemark fylkeskommune

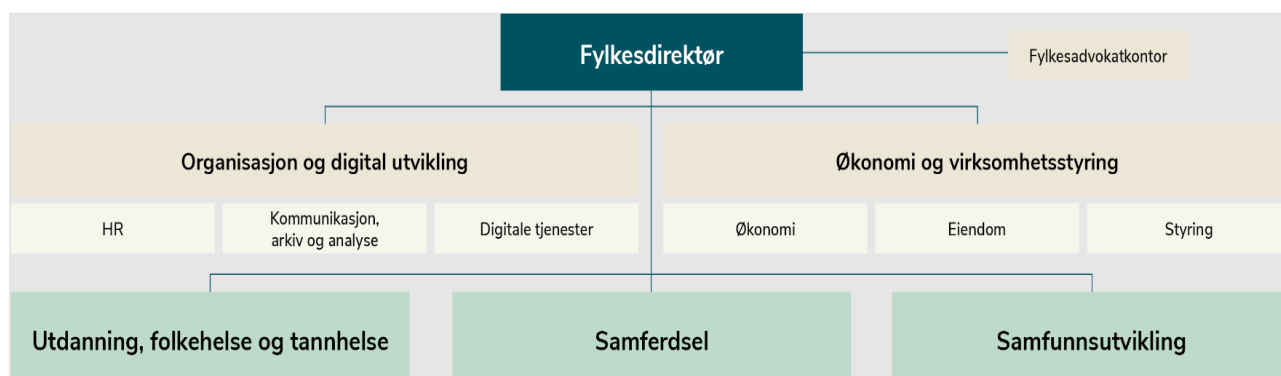
Kontrollutvalget fikk en orientering om arbeidet med nye Telemark fylkeskommune i møte 7. desember 2023. Etter orienteringen ba kontrollutvalget om tilsvarende statusrapporteringer i hvert møte framover.

4.2. Organisering i ny fylkeskommune

Telemark fylkeskommune er organisert som en kombinert stab- og linjeorganisasjon. Interne fellesfunksjoner ivaretas av to staber, mens utadrettede tjenester er organisert i linje og delt inn i tre sektorer. Per 1. januar 2024 har fylkeskommunen 1734 ansatte. 61 prosent er kvinner og 39 prosent er menn.

Hovedadministrasjonen holder i all hovedsak til i eget bygg i Skien sentrum kalt *Telemarkshuset*.

Administrasjonen ledes av fylkesdirektøren og fem fylkessjefer. To av dem leder stabene *Organisasjon og digital utvikling* og *Økonomi og virksomhetsstyring*, mens de øvrige leder hver sine sektorer kalt *Utdanning, folkehelse og tannhelse*, *Samferdsel* og *Samfunnsutvikling*.



Stabsområdene beskrives nedenfor mens sektorene beskrives innledningsvis i kap. 6 – 8.

4.2.1. Stabsområdene

Organisasjon og digital utvikling

Organisasjon og digital utvikling er delt inn i seksjonene *HR*, *Digitale tjenester* og *Kommunikasjon, analyse og arkiv*.

- **HR** har blant annet ansvar for mottak av nye medarbeidere og ledere, lederutvikling, kompetanseheving, arbeidsmiljø, møtearenaer og sosiale settinger. Seksjonen skal sikre medarbeidernes rettigheter og arbeidsgivers lovpålagte oppgaver, og veilede fylkeskommunens ledere i enkeltsaker, ved arbeidsmiljøutfordringer og i omstillingsprosesser.

Seksjonen har ansvar for å organisere HMS-arbeidet for ansatte i fylkeskommune.

HR har ansvar for samarbeidet med interne aktører som arbeidstakerorganisasjonene og vernetjenesten, og med eksterne aktører som NAV og bedriftshelsetjenesten.

- **Digitale tjenester** leverer blant annet brukerstøtte og teknisk infrastruktur. Informasjonssikkerhet er en vesentlig del av seksjonens arbeid.

I 2024 vil seksjonen fremdeles bruke mye tid og ressurser på delingsarbeidet. Blant annet skal ansatte og elever på skolene flyttes fra de tekniske løsningene som ble brukt i den sammenslåtte fylkeskommunen til nye løsninger i nye Telemark fylkeskommune.

- **Kommunikasjon, analyse og arkiv** har overordnet ansvar for kommunikasjon, inkludert arbeid med omdømme, mediehåndtering, visuell profil m.m.

Seksjonen skal utvikle systematisk kunnskap om befolkning, klima, næringsliv og andre samfunnsområder i fylket, og være en støtte i fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler.

Seksjonen har også det samlede arkivansvaret for fylkeskommunen, og skal utføre sentrale arkivtjenester for alle stabsenheter og sektorer, utvikle digitale løsninger, og tilby arkivfaglige råd og veiledninger.

Økonomi og virksomhetsstyring

Økonomi og virksomhetsstyring er delt inn i seksjonene *Økonomi*, *Eiendom* og *Virksomhetsstyring*.

- **Økonomi** har ansvar for økonomisk planlegging, oppfølging og rapportering, og god regnskapsforvaltning.
- **Eiendom** har et helhetlig ansvar for fylkeskommunens eiendommer og bygninger, og for drift av administrasjonsbyggene. Dette innebærer forvaltning, drift, vedlikehold, investeringer, utvikling og rehabilitering. Et eget team har ansvar for service på fylkeshuset, inkludert drift av sentralbord, kantiner, renhold og vaktmestertjenester.
- **Virksomhetsstyring** har ansvar for politisk støtte, eierstyring og virksomhetsstyring. Seksjonen har også ansvar for fylkeskommunens helhetlige internkontroll og skal ivareta fylkeskommunens anskaffelsesstrategi gjennom rådgiving og prosessuell støtte.

4.2.2. Fylkeskommunalt foretak

Fylkeskommunen har ett fylkeskommunalt foretak og det er Telemarkskanalen FKF. FKFet er nærmere omtalt i kap. 7.

4.3. Økonomi

Fylkeskommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Fylkeskommunen skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets utvikling.

Fylkestinget selv skal vedta årsbudsjett og økonomiplan for de fire årene i valgperioden. Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Årsbudsjettet er bindende.

Fylkestinget skal vedta årsregnskap og årsberetning senest seks måneder etter regnskapsårets slutt. Fylkestinget i Telemark har vedtatt et årsbudsjett for 2024 og en økonomiplan for perioden 2024-2027.

Minst to ganger gjennom året skal fylkesdirektøren rapportere til fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med budsjettet. I det tidligere sammenslåtte fylket fikk folkevalgt nivå både tertial- og årsrapportering.

Staten har gjort endringer i inntektssystemet. For Telemark fylkeskommune førte det til at de frie inntektene økte til 5,5 prosent for 2024. Det er over landsgjennomsnittet på 5,2 prosent. Det forventes større effekter av endringene i inntektssystemet i årene framover, og for Telemark fylkeskommune vil det innebære noe lavere inntekter.

I årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 for Telemark fylkeskommune står det at budsjettet er stramt, og at fylkeskommunen har utfordringer med å nå det finansielle måltallet for netto driftsresultat på 4 prosent av disponible inntekter. Fylkeskommunen vil derfor sette i gang tiltak for å utnytte ressurser og kompetanse best mulig, og samtidig arbeide med å redusere driftsnivået i den nye organisasjonen.

4.4. Samfunnsutvikler

I tillegg til å være en demokratisk arena, ivareta myndighetsutøvelse og tilby tjenester, skal fylkeskommunen drive samfunnsutvikling. Rollen som samfunnsutvikler handler blant annet om å samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk, og mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn.

I tilskuddsbrev til Telemark fylkeskommune datert 2. januar 2024, skriver Kommunal- og distriktsdepartementet følgende:

Fylkeskommunane har det leiande ansvaret for å utforme regionale strategiar for utvikling, og å utvikle, samordne og følgje opp regionale mål for utviklinga i sitt fylke. Dette inneber òg at fylkeskommunane skal mobilisere og samordne ulike aktørar lokalt og regionalt som er viktige for regional utvikling i fylket, slik at den samla innsatsen medverkar til at utviklinga i fylket går i den retninga ein ønskjer. Fylkeskommunane bør og kan bidra til innovasjon og digitalisering, i dialog med Innovasjon Noreg, Siva, KS, Doga, Distriktssenteret, andre verkemiddelaktørar, Statsforvaltaren og distriktskommunane. Fylkeskommunane, saman med andre

aktører, kan og bør utgjøre eit lag rundt distriktskommunane i fylket, for å styrkje og rettleie dei i planlegging, oppgåveløysing og utviklingsarbeid.

Fylkeskommunen skriver på sine nettsider at Telemark står overfor samfunnsutfordringer som lav verdiskaping, lav befolkningsutvikling, klimaendringer og økende behov innen samfunnssikkerhet.

Ifølge årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 er målet som regional utviklingsaktør å gjøre Telemark til en attraktiv vekstregion for innbyggere, besøkende og næringsliv. Som regional utviklingsaktør vil fylkeskommunen inngå samarbeid med sentrale aktører som eksempelvis kommuner, statlige aktører, næringslivet, kunnskapsmiljøer og frivillig sektor, og systematisere dette samarbeidet gjennom partnerskap, nettverk og dialogarenaer.

Ett eksempel på partnerskap og nettverk er *Bærekraftige Vestfold og Telemark*. Partnerskapet ble opprettet mens Vestfold og Telemark var ett fylke. Telemark ønsker å videreføre dette partnerskapet med tilhørende tematiske nettverk innenfor områder som verdiskaping, kompetanse, innovasjon, folkehelse, samferdsel, klima og energi. Partnerskapet skal samle tunge aktører i fylket om viktige vegvalg for hele regionen og forene krefter for å nå bærekraftsmålene og fremme verdiskaping gjennom grønn omstilling.⁶ Partnerskapet skal være tverrsektorielt og strategisk mens fagnettverkene skal være mer operative og prosjektbaserte.

4.5. Selskaper, interkommunal organisering

Fylkeskommunen eier flere selskaper og deltar i interkommunale samarbeid. Noen er organisert i egne rettssubjekter, andre er organisert som fylkeskommunale oppgavefelleskap eller gjennom avtaler om partnerskap.

Risiko knyttet til eierskap og virksomhet i selskaper er vurdert i kap. 9. Andre interkommunale samarbeidsordninger er omtalt der det er naturlig i rapporten utfra fylkeskommunens organisering. En samlet oversikt over fylkeskommunens eierskap i selskaper og deltakelse i interkommunale samarbeid står i kapittel 9 og vedlegg.

⁶ De faste medlemmene i partnerskapet er Universitetet i Sørøst-Norge, NHO Vestfold og Telemark, LO Vestfold og Telemark, Industrial Green Tech, NAV Vestfold og Telemark, Forskningsrådet, Innovasjon Norge Vestfold og Telemark, KS Vestfold og Telemark, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune. I tillegg er Statens vegvesen, Nye Veier, Avinor, Kystverket, Jernbanedirektoratet, Helse Sør-øst og NVE observatører i partnerskapet.

5. Fellestjenester og tverrgående tema

De to stabene leverer i all hovedsak interne tjenester til hele organisasjonen. Vi omtaler derfor deres ansvarsområder i dette kapitlet. I tillegg omtaler vi andre typer tverrgående temaer som hele organisasjonen skal ivareta, eksempelvis bærekraft, anskaffelser og personalforvaltning.

5.1. Internkontroll

Fylkeskommunen skal ha internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges. Fylkesdirektøren skal blant annet utarbeide beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik, dokumentere internkontrollen i nødvendig omfang, og evaluere og vurdere behov for forbedringer. Det er også krav om internkontroll i noen særlover, både sektorovergripende og for de ulike tjenesteområdene i fylkeskommunen. Fylkesdirektøren skal rapportere til fylkestinget minst en gang i året om internkontrollen og resultater fra statlig tilsyn.

Observasjoner

Fylkeskommunen bruker TQM som sitt internkontrollsystem. Under styrende dokumenter på fylkeskommunens intranettsider kalt *Innsida*, er det en egen lenke med informasjon om internkontroll. Her understrekes det at internkontrollen skal være systematisk og risikobasert. Hensikten er å redusere risiko for uønskede hendelser, og sikre at inntrufne hendelser oppdages, håndteres og bidrar til læring og forbedring. Sentrale elementer for å lage, lagre, publisere og revidere styrende dokumenter er på plass. Det vises til kommunelovens bestemmelser om internkontroll og til veiledere om internkontroll fra anerkjente kilder som Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og KS. Videre finnes det maler for å gjennomføre risikovurderinger.

En kartlegging av internkontrollen i 2022 avdekket at gjeldende system for internkontroll er noe fragmentert og i begrenset grad integrert i det øvrige styringssystemet. Fylkeskommunen ønsker et felles internkontrollsystem som henger bedre sammen med den helhetlige styringen, og vinteren 2024 har oppfølgingen av kartleggingen startet. Det er opprettet en arbeidsgruppe som blant annet skal bygge opp TQM som et helhetlig internkontrollsystem med maler for risikoanalyser, sjekklister, hendelsesrapportering, årshjul mm. Arbeidsgruppen skal også utvikle et opplæringsprogram og bidra til etterlevelse blant ansatte.

Vurdering

Mangelfull internkontroll kan føre til lovbrudd, dårlig kvalitet i saksbehandling og tjenesteyting, og manglende måloppnåelse ellers. Fylkeskommunen har ulike styrende dokumenter for arbeid med internkontroll, men kartleggingen nevnt ovenfor viser at det er enkelte mangler. Videre er det særskilt risiko knyttet til videreføringen av eksisterende internkontroll inn i ny organisasjon. Vinteren 2024 har fylkeskommunen startet et arbeid for å systematisere internkontrollen. Vi mener det er aktuelt med en forvaltningsrevisjon av internkontroll i fylkeskommunen mot midten/slutten av perioden når fylkeskommunen er godt i gang med iverksettingen av de nye tiltakene innen internkontroll.

5.2. Etikk, habilitet og varsling

Et av formålene med kommuneloven er å bidra til at kommuner og fylkeskommuner er tillitsskapende. I årsberetningen skal fylkeskommunen gjøre rede for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard.

Det har stor betydning for tilliten til fylkeskommunen at habilitetsspørsmål blir håndtert riktig. Habilitetsreglene skal også bidra til å sikre at avgjørelsene fylkeskommunen tar blir materielt riktige, ved å redusere risikoen for at det blir tatt utenforliggende hensyn.

Arbeidstakere har rett, og til dels plikt, til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, jf. arbeidsmiljøloven. Varslingsordningen skal bidra til at medarbeidere tør å si fra om kritikkverdige forhold. Fylkeskommunen som arbeidsgiver skal ha rutiner for mottak og behandling av varsler.

Observasjoner

Ifølge årsmelding 2022 var fylkeskommunens etiske retningslinjer nylig gjennomgått. Gjennomgangen viste at det ikke er behov for å revidere retningslinjene, men at det var nødvendig å gjøre dem bedre kjent i organisasjonen. I årsmelding 2023 står det at alle ansatte har mottatt et elektronisk kurs for gjennomgang av de etiske retningslinjene og tilhørende refleksjonsoppgaver.

Vinteren 2024 ser vi at sentrale styrende dokumenter ligger på Innsida. Ett av den er de etiske retningslinjene. Det står at de etiske retningslinjene gjelder alle ansatte og er en del av arbeidsavtalen. Ledere har ansvar for at de selv og deres medarbeidere gjøres kjent med retningslinjene, og at det er nyttig å ha jevnlig refleksjon i interne møter når etiske dilemmaer oppstår. De etiske retningslinjene viser hvor regelverket om habilitet er omtalt. Ellers står det at hver ansatt har selv ansvar for å vurdere egen habilitet, opplyse om inhabilitet og tre til side når saken krever det.

Innsida har en egen lenke som kan brukes til å varsle eller melde avvik/hendelse. Her gis det informasjon om forskjellen mellom disse begrepene, hvordan man kan melde avvik/hendelse eller varsle, og hva som er videre prosess.

Vurdering

Arbeidet med å sikre høy etisk standard og et trygt yringsklima må være kontinuerlig. Ofte nedprioriteres praktisk arbeid med etikk, og da kan det utvikle seg subkulturer i organisasjonen. Vi mener derfor at det jevnlig bør gjøres forvaltningsrevisjon av etikkarbeidet. En omorganiseringsprosess som eksempelvis fylkesdelingen kan øke risikoen. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon om etikkarbeid. Den kan eventuelt kombineres med en undersøkelse av varslingsordningen og fylkeskommunens tiltak for å sikre habilitet.

5.3. Bærekraft

Fylkeskommunen er regional planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Den regionale planleggingen skal ha bred forankring blant annet gjennom samarbeid med kommuner og statlige organer. Regionale planer er underlagt prosesskravene i plan- og bygningsloven, og skal ligge til

grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Fylkeskommunen har en viktig rolle i arbeidet med å oppnå en bærekraftig samfunnsutvikling, og bærekraftsmålene bør legges til grunn i fylkeskommunens planstrategi og vurderes fulgt opp i regionale planer.

Figur 1 FNs bærekraftsmål



I de *Statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging* og klimatilpasning står det at fylkeskommunen skal, i sin overordnede planlegging, ha tiltak og virkemidler som stimulerer og bidrar til klimatilpasning, miljøvennlig energiomlegging og reduksjon av utslipp av klimagasser.

Norge oppfylder mange av bærekraftsmålene, men har utfordringer med å oppfylle mål om *ansvarlig forbruk og produksjon* (mål 12), mål om å *stoppe klimaendringene* (mål 13), og mål om å *ivareta livet på land* (mål 14).

Observasjoner

Regional klimaplan for Telemark 2019-2026 bygger på sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Konkrete mål i planen er at Telemark skal redusere direkte utslipp av klimagasser med 30 prosent innen 2026 samliknet med 2015-nivået, og være godt tilpasset til klimaendringene. Videre skal fylkeskommunens egen virksomhet redusere klimafotavtrykket med 30 prosent i samme periode. Ifølge Telemark fylkeskommunes nettsider er målet om å redusere klimautslipp endret til 60 prosent innen 2030.

Fylkestinget i Vestfold og Telemark har vedtatt at fylkeskommunen skal styres etter FNs bærekraftsmål. Bærekraftsmålene følges blant annet opp i *Regional planstrategi 2020-2024* og andre styrende dokumenter. Tiltak for å nå målene skal innarbeides i årlige budsjett- og økonomiplaner og resultatene skal framgå av årsmeldinger.

I årsmeldingene 2022 og 2023 er det rapportert på noen tiltak og indikatorer selv om det har vist seg vanskelig å måle i hvor stor grad bærekraftsmålene er nådd. I 2023 har fylkeskommunen

samarbeidet med Statsforvalteren og KS om ulike metoder og verktøy for måling av bærekraftsarbeidet.

Fylkestinget i Telemark har vedtatt at det skal lages en regional planstrategi for perioden 2024-2028, kalt *Telemarksplanen*. I saksframlegget vises det til *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* hvor det forventes at FNs bærekraftsmål legges til grunn for samfunns- og arealplanlegging. Planleggingen skal ta utgangspunkt i sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft, og omfatte samfunnssikkerhet og samarbeid.

I årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 står det at dette dokumentet bygger på eksisterende planer og vedtak, og at fylkesdirektøren ønsker å videreutvikle arbeidet med å gjennomføre FNs bærekraftsmål.

Årsbudsjettet og økonomiplanen inneholder et klimabudsjett og årsmeldingen har eget klimaregnskap. Alle saksframlegg som går til politisk behandling, skal inneholde en vurdering av konsekvenser for fylkes klimamål og FNs bærekraftsmål.

I 2023 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om klimaarbeid i Vestfold og Telemark fylkeskommune. Her anbefales fylkeskommunen å sette av tilstrekkelig ressurser og kompetanse til klimaarbeid, utarbeide rutiner for arbeidet med klimabudsjettet, og sørge for at planer om reduksjon av klimagassutslipp oppdateres. Fylkestinget i nye Telemark fylkeskommune vedtok i desember 2023 at anbefalingene i forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres, og har bedt om en skriftlig rapportering om status for arbeidet innen september 2024.

Vurdering

Telemark fylkeskommune bygger videre på arbeid som ble gjort i Vestfold og Telemark fylkeskommune, og har planer om å bruke bærekraftsmålene i sin samfunns- og arealplanlegging.

Hele fylkeskommunen skal arbeide med å nå FNs bærekraftsmål innenfor sine ansvarsområder. Samtidig har det vært få personer som har ledet dette arbeidet og som skal være pådrivere overfor resten av organisasjonen. Miljøene med særskilt ansvar for bærekraftsmålene og klimaarbeid har blitt mindre etter fylkesdelingen, og det gir risiko for svakere gjennomføringskraft. Etter vår vurdering er det likevel mindre behov for og nytte av en forvaltningsrevisjon, siden fylkestinget nylig har behandlet en forvaltningsrevisjon om klima- og miljøarbeid og gitt klare føringer for det videre arbeidet.

5.4. Saksutredning og gjennomføring av politiske vedtak

Saker til folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet, og vedtak skal gjennomføres uten ugrunnet opphold. Kommuneloven krever at saksutredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Fylkesdirektøren skal på egnet måte si fra om faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket.

Observasjoner

I desember 2023 vedtok fylkestinget i Telemark fylkestingets delegering til folkevalgte organer, utvalg og nemder, og til fylkesordføreren og fylkesdirektøren.

På Innsida finner vi fylkesdirektørens delegeringsreglement for Vestfold og Telemark fylkeskommune, ferdigstilt og lagt ut på Innsida i mai 2020. Reglementet skulle vært revidert i 2022, men på grunn av fylkesdelingen ble revideringen ikke gjennomført. Vinteren 2024 arbeides det å oppdatere fylkesdirektørens delegering.

Vi finner også et dokument kalt *Gjennomføring av politiske vedtak* laget for Vestfold og Telemark fylkeskommune. Dokumentet inneholder beskrivelse av saksgangen i politiske saker fra saken oppstår til oppfølging av vedtak. For hvert steg i prosessen beskrives arbeidsoppgaver og ansvars plassering.

Fylkeskommunen har en egen oversikt over hvilke saker som skal fremmes til politisk behandling og på hvilket tidspunkt, og over vedtakene som skal følges opp i administrasjonen og hvem som skal følge opp sakene.

Første punkt i alle møter i fylkesdirektørens ledergruppe kalles *Politiske saker og saksbehandling*. Her skal politiske vedtak følges opp og saker til politisk behandling gjennomgås.

Risikovurdering

Prinsippene om forsvarlig saksutredning og gjennomføring av politiske vedtak er avgjørende for demokrati, god styring, effektiv forvaltning og rettssikkerhet.

Fylkeskommunen har flere tiltak for å sikre god saksutredning og oppfølging av politiske vedtak. Våren 2024 har vi ikke informasjon som per nå tilsier at det er særskilt risiko knyttet til saksutredninger og oppfølging av politiske vedtak i nye Telemark fylkeskommune.

5.5. Arkiv og dokumentasjon – åpenhet og innsyn

Arkiv og dokumentasjon

Fylkeskommunens dokumentasjon har betydning for åpenhet, demokratisk aktivitet, rettssikkerhet, forskning og kulturell virksomhet. En velfungerende postjournal og arkivordning er grunnleggende forutsetninger for å ivareta dette.

Fylkeskommunen har ansvar for å sikre, bevare og tilgjengeliggjøre arkivene slik at både organisasjonens behov for dokumentasjon, innbyggernes rettigheter og muligheter til demokratisk kontroll og det kollektive samfunnsminnet blir ivaretatt. Dette gjelder også arkivene fra tidligere fylkeskommuner.

Ved større organisasjonsendringer er det krav om å periodisere og avslutte samtlige arkiver og opprette nye arkiver for nye organisasjoner.

Observasjoner

I årsmelding 2022 står det at seksjon for arkiv og dokumenthåndtering har brukt mye tid på opplæring i offentlighetsloven og i bruken av fylkeskommunens sak- og arkivsystem. Fra 2020 til 2022 har fylkeskommunen gradvis blitt bedre til å ivareta arkivverdig dokumentasjon i godkjente arkiveringsløsninger. Ifølge årsmelding 2023 har året vært preget av fylkesdelingen med blant annet sikring av dokumentasjon fra tiden i Vestfold og Telemark fylkeskommune.

I forbindelse med fylkesdelingen fikk egne arbeidsgrupper i tidligere Vestfold og Telemark fylkeskommune i oppgave å:

- ivareta historiske data som er lagret i felles sak- og arkivsystem og som har oppstått i perioden 2020-2024,
- sørge for at ansatte kun hadde lesetilgang til disse dataene fra medio desember 2023, og
- opprette nye sak- og arkivsystemer for de to nye fylkeskommunene.

Begge fylkeskommunene tok også i bruk en ny versjon av sak- og arkivsystem kalt *Public 260* samtidig med fylkesdelingen.

Hver stab og sektor har ansvar for egne fagsystemer som brukes til saksbehandling og arkivering. I forbindelse med fylkesdelingen, hadde de i tillegg ansvar for arkivering av historiske data og styring av ansattes lese- og skrivetilganger.

Tiltakene for å sikre data er gjort i samarbeid med IKA Kongsberg. I ettertid vurderer arkivtjenesten i nye Telemark fylkeskommune at fylkesdelingen i all hovedsak har gått bra. De peker samtidig på at overgangen til en mindre arkivtjeneste hvor ansatte i større grad må jobbe som generalister, krever opplæring og utarbeidelse av nye rutiner. Det tar tid og kan skape noe usikkerhet. Videre har det vært noen episoder med feilaktig journalføring og arkivering. Dette løses i samarbeid mellom de to nye fylkeskommunene.

På Innsida for nye Telemark fylkeskommune finnes det digital opplæring i den nye versjonen av sak- og arkivsystemet, og veiledere for arkivarbeid og for bruk av fylkeskommunens felles sak- og arkivsystem. Det står at disse veilederne oppdateres og tilpasses fortløpende til ny fylkeskommune og ny versjon av sak- og arkivsystemet. Vi finner også lenker til historiske arkiver i tidligere Vestfold og Telemark fylkeskommune og til Telemark fylkeskommune fra før 2020.

Fylkeskommunen har ikke arkivplan. Det er mer enn fem år siden Arkivverket gjennomførte tilsyn og revisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon om arkivarbeid i fylkeskommunen.

Risikovurdering

En fylkesdeling gir risiko for tap av historiske data. Det synes likevel som de avbøtende tiltakene som ble iverksatt har redusert denne risikoen.

Arkiv og dokumentasjon er et område med generell risiko. Det er lenge siden Arkivverket gjorde tilsyn og revisjonen gjorde en forvaltningsrevisjon. Arkivtjenesten har vært gjennom en større omorganisering og det er tatt i bruk en ny versjon av felles sak- og arkivsystem. Det kan være aktuelt å gjøre en forvaltningsrevisjon om journalføring og arkivering. Forvaltningsrevisjonen bør i så fall gjøres litt ut i fylkestingsperioden.

Åpenhet og innsyn

Åpenhet og innsyn innebærer at omverden får se hvordan fylkeskommunen drives og hvordan beslutninger tas, og gjør at flere utenfor fylkeskommunen, inkludert media, får mulighet til å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold. Dette er en viktig forutsetning for demokratiet, og kan bidra til å forebygge uetisk atferd og korrupsjon.

Observasjoner

Ifølge årsmelding 2023 er det foretatt justeringer i rutiner for å håndtere innsyn. I tillegg finnes det prosessbeskrivelser som skulle gjøre det enkelt å svare ut krav om innsyn.

På fylkeskommunens åpne nettsider ligger det lenke til offentlig journal. Her det mulig å søke om innsyn i enkelt dokumenter som sendes mellom fylkeskommunen og eksterne parter. Det ligger også lenke til offentlig journal for Vestfold og Telemark fylkeskommune med tilsvarende muligheter for å be om innsyn.

Oversikt over datoer for møter i politiske organer er tilgjengelig på fylkeskommunens nettsider. Det er videre oversikt over hvilke personer som sitter i organene, deres partitilknytning og kontaktinformasjon. Ved å gå inn i møtekalenderen kan en se hvilke saker som skal behandles og tilhørende møtedokumenter. Møter i fylkestinget, fylkesutvalget og hovedutvalgene som er på Telemarkshuset kan følges direkte via web-TV. Protokoller fra alle folkevalgte møter er tilgjengelige.

Risikovurdering

Åpenhet og innsyn er sentrale forutsetninger for et fungerende demokrati, og bidrar til å styrke informasjons- og ytringsfrihet, den demokratiske deltakelse, tilliten til fylkeskommunen og allmenhetens kontroll. Fylkeskommunen har sørget for god tilgjengelighet til politiske beslutningsprosesser og har tiltak for innsyn i mange saker som behandles administrativt. Samlet sett synes det som kommuneloven og offentlighetsloven etterleves i rimelig grad.

5.6. IKT, Informasjonssikkerhet og personvern

IKT-tjenester ved deling av fylkeskommunene

IT-systemer brukes i alle deler av fylkeskommunen, og må være driftssikre og trygge i bruk. En omfattende prosess som fylkesdelingen kan øke risikoen for feil og mangler. Det gjøres derfor en egen risikovurdering av IT-arbeidet knyttet til fylkesdelingen og byggingen av ny fylkeskommune.

Observasjoner

Per 1. januar 2024 har begge fylkeskommunene blant annet opprettet egne lukkede områder i Microsoft 365⁷. I tillegg er sak- og arkivsystemet Public 360 og de fleste fagsystemene delt. De videregående skolene og eksterne selskaper skal deles i løpet av sommeren 2024. Det omfatter mer enn 20 000 personer og er et omfattende arbeid.

Som nevnt i pkt. 4.1. er det inngått en avtale om IT-samarbeid mellom Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune. Målet er å gjøre begge fylkeskommunene godt rustet til å levere gode IT-tjenester også når kompetansen, kapasiteten og ressursene er redusert som følge av fylkesdelingen. Samarbeidet er delt inn i fire tjenesteteam med ansvar for definerte fagområder; datasenter, nettverk, basistjenester og applikasjonsleveranser. Drift og forvaltning av IT-løsninger som er installert på virksomheter som eksempelvis skoler og tannklinikker inngår ikke i samarbeidsavtalen. En egen databehandleravtale er knyttet til samarbeidsavtalen.

Etter fylkeskommunens egen vurdering vinteren 2024 er det fortsatt en utfordring at det kan oppstå uklarheter om hvor IT-oppgaver skal løses, siden noen oppgaver skal gjøres i hvert fylke og noen fellesskap. Det er iverksatt tiltak for å informere ansatte i fylkeskommunene om innholdet i samarbeidsavtalen. I tillegg har linjeledere jevnlig koordineringsmøter med mål om å avklare at konkrete løsninger beslutes i riktig linje og på riktig måte.

På Innsida finnes det informasjon om hvem som har ansvar for å lage en plan for bygging av nye IKT-løsninger og håndtere systemer og data for hver sektor ved overgangen til nye Telemark fylkeskommune. Det er også laget tidsplaner for digital flytting av de ansatte. Flyttingen skjer gradvis gjennom 2024.

Det er avsatt 5 mill. kr hvert år i økonomiplanperioden 2024-2027 til IT-investeringer.

Risikovurdering

IT-systemer må være driftssikre og trygge i bruk – også i en fase med store organisatoriske endringer. Fylkesdelingen og byggingen av nye fylkeskommuner innebærer både færre ansatte og mye merarbeid. Det gir risiko for feil og mangler. Telemark fylkeskommune har iverksatt flere avbøtende tiltak. Eksempelvis er det inngått samarbeidsavtale med Vestfold fylkeskommune og den digitale flyttingen av elever og ansatte i videre opplæring skal gjennomføres på et tidspunkt der nokså få trenger stabil og sikker tilgang til fylkeskommunens IT-systemer. Vi viser ellers til risikovurderingen i pkt. 5.5. om ivaretagelse av dokumentasjon fra Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet omfatter alle tiltak som skal sikre fylkeskommunens behandling av informasjon, både når det gjelder sikring av IT-systemer, tilrettelegging av

⁷ Microsoft 365 inneholder eksempelvis programmene Word, Exel, Onedrive, PowerPiont og Outlook.

prosesser/arbeidsoppgaver, og kompetanse og opplæring hos de som utfører oppgavene. Det er vanlig å si at informasjonssikkerhet handler om å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet:

- Konfidensialitet: Informasjonen blir ikke kjent for uvedkommende.
- Integritet: Informasjonen blir ikke endret utilsiktet eller av uvedkommende.
- Tilgjengelighet: Informasjonen er tilgjengelig ved behov.

En uønsket hendelse mot et eller flere av fylkeskommunens systemer kan få store konsekvenser. De siste årene har det vært små og større angrep mot kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige virksomheter, og mange har ikke et forsvarlig sikkerhetsnivå for å beskytte sin informasjon.

Observasjoner

Ifølge årsmeldingene 2022 og 2023 er det gjennomført store test- og trygghetsøvelser for å sikre gode rutiner og treffsikker overvåkning. Som del av arbeidet med å bygge nye fylkeskommuner, er informasjonssikkerhet og personvern (GDPR) helt sentralt i vurderinger om deling av data, felles løsninger og innkjøp. Arbeidet med digital informasjonssikkerhet bygger på grunnprinsippene fra Nasjonalt sikkerhetsmyndighet (NSM). Det står også at krigen i Ukraina førte til en kraftig økning i digitale angrep mot fylkeskommunen. Det ble iverksatt ekstra tiltak for å styrke den digitale tryggheten, blant annet er det gjennomført flere ROS-analyser og vurdering av personvernkonsekvenser i ulike elektroniske løsninger.

Det står i årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 at arbeidet med informasjonssikkerhet har økt kraftig i kompleksitet og ressursbehov, og at det er opprettet en gruppe med særlig kompetanse blant annet innen informasjonssikkerhet og personvern.

Personvern (GDPR)

Personopplysninger skal beskyttes mot uberettiget innsyn og endringer, men skal være tilgjengelige for de som trenger opplysningene, når de trenger dem, jf. personopplysningsloven.

Fylkeskommunen behandler personopplysninger om innbyggere, elever, pasienter, ansatte og politikere. Fylkeskommunen plikter å ha egnede tiltak for å ivareta en forsvarlig behandling av personopplysningene.

Manglende etterlevelse av personvernreglene kan ramme innbyggere og ansatte, og kan medføre overtredelsesgebyr og tap av omdømme for fylkeskommunen.

Observasjoner

Fylkeskommunen har et personvernombud. De fleste sektorer og seksjoner har fått på plass egne personvernkoordinatorer, og det er etablert et nettverk for personvernkoordinatorene for å styrke kompetansen og fokuset på personvern.

Det lages behandlingsprotokoller for de mest brukte fagsystemene, og vurderinger av personvernkonsekvenser (DPIA). I 2023 er det gjennomført flere ROS-analyser av den digitale sikkerheten. Det er utarbeidet en egen årsmelding for personvernarbeidet.

Samlet risikovurdering av informasjonssikkerhet og personvern

Det er lenge siden det er gjort en forvaltningsrevisjon om personvern og informasjonssikkerhet i fylkeskommunen. Dette er et område med stor risiko for brudd, og det bør gjennomføres forvaltningsrevisjon jevnlig. Vi mener det er aktuelt med en forvaltningsrevisjon av arbeidet med personvern og informasjonssikkerhet.

5.7. Beredskap

Fylkeskommunen har beredskapsplikt. Beredskapsplikten er hovedsakelig knyttet til personell og anlegg i egen organisasjon, fylkesveger, sivil transportberedskap og regional planlegging. Fylkeskommunen skal planlegge beredskapen på bakgrunn av en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet, og skal blant annet sørge for at eget planverk fremmer samfunnssikkerhet ved å forebygge tap av liv og skade på helse, miljø, viktig infrastruktur, materielle verdier m.m.

Observasjoner

Fylkeskommunen har en *Sentral beredskapsplan*. Beredskapsplanen ble sist oppdatert 1. januar 2020 og gir en ramme for beredskapsarbeidet. Her beskrives prinsipper, prioriteringer, ansvar og metoder som skal være førende for organisering av beredskap og utøvelse av beredskapsledelse i fylkeskommunen. Målet er å gjøre organisasjonen i stand til å opprettholde tjenestetilbudene selv om det skjer uønskede hendelser.

Fylkeskommunen har også et styrende dokument kalt *Forebyggende sikkerhet*. Det ble sist revidert 31. desember 2023, og skal bidra til å redusere sannsynligheten for at det inntreffer kriser eller uønskede hendelser. Dokumentet gjelder for hele fylkeskommunen, og skal blant annet bidra til å beskytte liv og helse, eiendom, utstyr, omdømme og fylkeskommunens økonomi. I tillegg er det laget en ROS-analyse av ulike typer uønskede hendelser med oversikt over tilhørende tiltak.

Fylkeskommunen har maler for å gjøre risikovurderinger og lage lokale beredskapsplaner. Lokale virksomhetsplaner for de videregående skolene og tannklinikken er samlet på ett sted på Innsida.

I årsmelding 2023 står det at fylkeskommunen har arbeidet med å få på plass styrende dokumenter innen forebyggende sikkerhet for de to nye fylkeskommunene. Det er startet et arbeid med å innføre et krisehåndteringsverktøy kalt DSB-Ravyn. Videre har det vært stor øvelsesaktivitet i de videregående skolene.

Fylkeskommunen har et fylkesberedskapsråd med blant annet deltakelse fra fylkesdirektøren og trygghets- og beredskapskoordinatoren. Etter oppdrag fra nasjonale sikkerhetsmyndigheter er det

gjort flere risiko- og sårbarhetsanalyser for å forebygge og sikre en god håndtering av ulike uønskede hendelser.

Fylkeskommunen deltar hvert år i møter i ulike nasjonale, regionale og lokale beredskapsnettverk.

Fylkeskommunen har startet et arbeid med å vurdere hvordan beredskap og HMS skal organiseres for å utnytte knappe ressurser best mulig, bidra til god samhandling mellom staber og sektorer, og skape et faglig utviklende miljø for HMS og beredskap. Arbeidsgruppen rapporterer til fylkesdirektørens ledergruppe.

Vurdering

Beredskap er et risikoområde. Fylkeskommunen har flere tiltak for eget beredskapsarbeid og for samarbeid på dette området med andre aktører. Det kan være tilstrekkelig for kontrollutvalget å følge opp dette arbeidet ved rapportering fra administrasjonen.

5.8. Personalforvaltning

Et godt arbeidsmiljø er en viktig faktor for å rekruttere og beholde kompetente medarbeidere. Fylkesdirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte. Ivaretagelse av et forsvarlig arbeidsmiljø, tiltak for å sikre nødvendig kompetanse, forebygging og reduksjon av sykefravær og reduksjon av ufrivillig deltid er viktige oppgaver i fylkeskommunens personalforvaltning.

Som arbeidsgiver har fylkeskommunen ansvar for å forebygge vold og trusler mot ansatte og ha en plan for å følge opp ansatte som opplever dette.

Fylkeskommunen skal arbeide aktivt og målrettet for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Fylkeskommunen skal sikre universell utforming av fylkeskommunens alminnelige funksjoner og digitale løsninger og informasjon som er rettet mot brukere.

Fylkeskommunen skal redegjøre for arbeidet med likestilling og mot diskriminering i årsrapport, i årsberetning eller i et annet offentlig tilgjengelig dokument.

Observasjoner

Mål for sykefravær i fylkeskommunen var 5 prosent i 2023. Faktisk sykefravær var 6,7 prosent dette året og 7,3 prosent året før. Sykefraværet i 2023 var høyest blant kvinner, deltidsansatte og helsearbeidere som tannleger og tannpleiere.

I årsmeldingene 2022 og 2023 står det at fylkeskommunen jobber med å bevisstgjøre ledere om kjønnslikestilling, inkludering og mangfold ved rekruttering. HR-avdelingen, NAV, bedriftshelsetjenesten, tillitsvalgte og vernetjenesten har hatt et systematisk samarbeid, og gitt støtte og bistand til ledere, tillitsvalgte og verneombud i arbeid med arbeidsmiljø saker og med individrettet bistand til enkeltpersoner – blant annet sykemeldte. Det står også at alle styrende dokumenter for HMS-arbeidet blir revidert årlig.

I forbindelse med fylkesdelingen fikk de aller fleste ansatte oppfylt eget ønske om ansettelse enten i Vestfold eller Telemark. Dette har ført til at begge fylkeskommunene mangler kritisk viktig personell innenfor enkelte fagområder. For å avhjelpe dette i en overgangsfase er det inngått samarbeidsavtaler om noen sårbare områder hvor det mangler på personell, kompetanse eller utstyr, jf. omtale i pkt. 4.1.

Referater fra fylkesdirektørens ledergruppe fra før og etter fylkesdelingen viser at fylkeskommunen har opprettet et eget bemanningsråd som skal vurdere fordeling av stillinger i et helhetlig perspektiv, og ellers jevnlig drøfter bemannings- og kompetansesituasjonen.

På Innsida er det en egen dokumenter om oppfølging av medarbeidere. Dokumentene handler om tiltak for å følge opp nyansatte og utvikle og beholde viktig kompetanse.

Ifølge årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 skal det lages en HR-strategi og gjennomføres et prosjekt for kulturbygging og organisasjonsutvikling. Videre skal tas i bruk et nytt HR- og økonomisystem kalt *Xledger Offentlig*.

Fylkeskommunen har egen rutine for HMS-arbeidet. Den ble sist revidert 1. desember 2023 og skal bidra til at arbeidstakernes helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt gjennom et systematisk HMS-arbeid. Beredskap og forebyggende sikkerhet nevnt i pkt. 5.7. og tiltak for å rapportere avvik/hendelser eller varsle nevnt i pkt. 5.1., er også viktige bidrag i arbeidet med å sikre et trygt og godt arbeidsmiljø for ansatte.

Generelt synes det å være en økning i vold og trusler mot lærere i videregående skole. Fagsjefen for Utdanning, folkehelse og tannhelse i Telemark fylkeskommune sier i en avisartikkel i januar 2024 at han er bekymret for utviklingen.

Vurdering

Fylkeskommunen har flere tiltak for å følge opp sykemeldte, og andelen sykemeldte har gått ned de senere årene. Samtidig er det rimelig å se oppfølgingen av sykemeldte som et risikoområde siden fylkeskommunen ikke har nådd egne måltall for sykefraværet.

Tilstrekkelig bemanning og riktig kompetanse er et risikoområde – særlig innen små fagområder. Fylkeskommunen har iverksatt avbøtende tiltak. Eksempelvis er det inngått en samarbeidsavtale med Vestfold fylkeskommune, jf. omtale i pkt. 4.1. og det er opprettet et bemanningsråd.

Vold og trusler mot ansatte i videregående opplæring er et risikoområde. Fylkeskommunen har flere tiltak knyttet til arbeidsmiljø og beredskap. Vi har fått innspill om forvaltningsrevisjon på området og det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon.

5.9. Anskaffelser

Reglene om offentlige anskaffelser skal bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, og at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på

en samfunnstjenlig og bærekraftig måte. Fylkeskommunen skal ha tiltak for å motvirke sosial dumping, ivareta miljøhensyn og motvirke brudd på menneskerettighetene. Fra 1.1.2024 skjerpes kravet om å ivareta miljøhensyn ved anskaffelser, og høsten 2023 er det foreslått skjerpede krav om bruk av lærlinger.

Observasjoner

Ifølge årsmelding 2023 skal FNs bærekraftsmål om å ivareta grunnleggende menneskerettigheter, sikre best mulig verdiskaping til lavest mulig ressursbruk, og ivareta klima og miljø ligge til grunn i offentlige anskaffelser. Status i dette arbeidet er at fylkeskommunen alltid stiller miljøkrav i anskaffelser, og bruker DFØs⁸ liste med høyrisikoprodukter for vurdering av risiko i konkrete anskaffelser.

I fylkeskommunen har stab for økonomi og virksomhetsstyring et overordnet ansvar for og skal være en faglig støtte når resten av organisasjonen skal gjennomføre anskaffelser. På Innsida har fylkeskommunen en egen lenke til styrende dokumenter om offentlige anskaffelser. Her ligger det en anskaffelsesstrategi for perioden 2021-2024, og informasjon om fylkeskommunens rammeavtaler og e-handelleverandører. Det finnes også lenker til lovverk, økonomireglement, delegasjonsreglement, serisitetsbestemmelser, en rutine som beskriver roller og ansvar i en anskaffelse, og maler og veiledere til hjelp ved gjennomføring av anskaffelser.

En kartlegging viser at det må bygges opp et nytt anskaffelsesfaglig miljø etter fylkesdelingen, og at det gjøres anskaffelser i alle deler av organisasjonen, jf. omtale av kartleggingen i pkt. 4.1. Begge deler gir noen utfordringer og det er behov for å lage ny anskaffelsesstrategi, kartlegge dagens avtaler, og gi opplæring i bruken av rammeavtaler og enkeltanskaffelser med verdi under 1,3 mill. kr. Fylkesdirektørens ledergruppe får jevnlig oppdatering om framdrift i arbeidet.

I 2021 ble det gjort en forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens arbeid med anskaffelser. Vi fant at fylkeskommunen til en viss grad hadde etablert tilfredsstillende internkontroll for etterlevelse av regelverket om offentlige anskaffelser, og i stor grad stilte krav om samfunnsansvar i anskaffelser, inkludert krav om ivaretagelse av klima og miljø, lønns- og arbeidsforhold og sosiale forhold.

I en forenklet etterlevelseskontroll om offentlige anskaffelser fra 2022 ble det ikke funnet avvik.

KOFA har fattet vedtak i fem klagesaker rettet mot Vestfold og Telemark fylkeskommune i perioden 2020-2023. En var brudd på regelverket, to ble avvist og to var ikke brudd på regelverket.

Ifølge årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 står innkjøp og anskaffelser for ca. 98 prosent av utslipp i fylkeskommunen. Mesteparten kommer fra kollektivtransport og vegbygging.

⁸ DFØ er forkortelse for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

Vurdering

Anskaffelser er et område med generell risiko. Anskaffelsesregelverket er omfattende og komplisert, og overholdelse av regelverket krever god kompetanse. En større omorganisering som fylkesdelingen og en desentralisert organisering av anskaffelser kan øke risikoen for feil og mangler. Selv om det ble gjort en forvaltningsrevisjon og en forenklet etterlevelseskontroll i forrige periode, kan det være aktuelt med en forvaltningsrevisjon.

Vi har fått innspill om forvaltningsrevisjon om klimavennlige anskaffelser. En eventuell forvaltningsrevisjon om anskaffelser kan etter vår vurdering ha ulike vinklinger. De kan handle om organisering, kompetanse og ressurser, om samfunnsansvar, bærekraft og klimavennlighet, om gjennomføring av anskaffelser i tjenesteområdene, eller om oppfølging av vilkår i inngåtte kontrakter.

5.10. Eiendomsforvaltning

Fylkeskommunale eiendommer har betydelig verdi. God eiendomsforvaltning i fylkeskommunen handler om å gi ansatte og tjenestemottakere gode og effektive bygninger til lavest mulig kostnad. Fylkeskommunen bør ha overordnede politisk forankrede mål for eiendomsforvaltningen, et rasjonelt system for planlegging og styring, og tiltak som sikrer gode beslutningsgrunnlag.

Det er som regel risiko knyttet til fylkeskommunale investeringsprosjekter, og konsekvensene kan bli store. Det kan blant annet være risiko ved planlegging og saksutredning, valg av løsning, kostnadsramme, anskaffelsesprosess, prosjektstyring, kontraktsoppfølging og overtakelse. Fylkeskommunen bør ha klare myndighets- og ansvarsforhold og tiltak for å sikre gode prosesser både i planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjekter.

Observasjoner

Telemark fylkeskommune eier om lag 160 000 kvadratmeter. Mesteparten av dette er administrasjonsbygg og videregående skoler.⁹ I tillegg eier fylkeskommunen 1500 grunneiendommer – blant annet skog- og jordbruksarealer og arealer som brukes til friluftsliv og festetomter.

I 2021 var det forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens eiendomsforvaltning. Her konkluderes det med at styringen av eiendomsforvaltning synes i liten grad å være politisk forankret, og at anbefalte tiltak for et verdibevarende vedlikehold bare delvis blir ivaretatt. Senere samme år startet administrasjonen arbeidet med en eiendomsstrategi som etter planen skulle forankres på politisk nivå. I november 2022 behandlet fylkestinget en rapport om status for dette arbeidet. Fylkestinget vedtok å utsette ferdigstillelsen av eiendomsstrategien slik at de nye fylkeskommunene kan bestemme hvordan arbeidet skal videreføres.

⁹ Tannklinikkene holder til i leide lokaler.

Samlokalisering av Bamble videregående skole er ferdigstilt og tatt i bruk høsten 2023. Bygget var ferdigstilt innenfor tidsplan og budsjett på 328 mill. kr. Det skal utredes om Porsgrunn videregående skole bør samlokaliseres. Estimert totalramme er på over 200 mill. kr. I 2024 er det avsatt 15 mill. kr til utredningsarbeidet. En eventuell beslutning om utbygges tas på et senere tidspunkt.

I 2023 ble det gjennomført tilstandsanalyser og energivurderinger av ventilasjonsanlegg i fylkeskommunens eide formålsbygg. Fylkesdirektørens ledergruppe godkjente i januar 2024 at det skal lages en 4-årig vedlikeholdsplan basert på disse analysene og vurderingene.

Fylkeskommunen har laget en oversikt som viser hvem som har ansvar for hvilke oppgaver knyttet til eiendomsforvaltningen av eide bygg. Eiendomsseksjonen har faglig og økonomisk ansvar for å administrere byggene og gjennomføre større vedlikeholdstiltak, rehabiliteringer og nybygging, mens virksomhetene i all hovedsak har tilsvarende ansvar for renhold, drift og mindre vedlikehold.

Etter planen skal det lages en eiendomsstrategi som legges fram for fylkestinget i desember 2024. I tillegg skal det vurderes om dagens organisering er hensiktsmessig. Det er et mål å rapportere årlig til politisk nivå på parametere som økonomi, byggenes tilstandsgrad, arealeffektivitet, energibruk, klima og miljø.

Risikovurdering

Fylkeskommunen arbeider med å få en bedre administrativ styring med eksisterende formålsbygg og en politisk forankring av dette arbeidet.

Investeringer i bygg er et område med stor betydning for fylkeskommunen. Generelt er det risiko ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, eksempelvis knyttet til utredning, prosjektering, kostnadsramme, anskaffelsesprosess, kontraktsoppfølging og overtakelse. Fylkeskommunen har nylig ferdigstilt et stort investeringsprosjekt og vurderer et nytt. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon om styring av investeringsprosjekter – særlig dersom fylkestinget vedtar en samlokalisering av Porsgrunn videregående skole.

5.11. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon

Tema	Vinkling
Internkontroll	Undersøke om fylkeskommunen har fått på plass og tatt i bruk en helhetlig og systematisk internkontroll. Bør komme sent i perioden
Etikk	Kan omfatte varsling og habilitet
Arkivarbeid	Tiltak og praksis for arkivering. Bør komme midt i eller mot slutten av perioden.
Personvern og informasjonssikkerhet	Praksis for ivaretagelse av tiltakene om informasjonssikkerhet og personvern ute i organisasjonen.
Ansattes arbeidsmiljø i videregående skole	Forebygging og oppfølging av vold og trusler mot ansatte.
Anskaffelser	Undersøkelsen kan ha ulike vinklinger. Eks: <ul style="list-style-type: none"> • organisering, kompetanse og ressurser • samfunnsansvar, bærekraft og klimavennlighet • gjennomføring av anskaffelser i tjenesteområdene oppfølging av vilkår i inngåtte kontrakter
Utbyggingsprosjekter i videregående skole	Tiltak og praksis for god styring med store utbyggingsprosjekter. En forvaltningsrevisjon er mest aktuell dersom fylkestinget vedtar samlokalisering av Porsgrunn videregående skole

6. Utdanning, folkehelse og tannhelse

Sektor for Utdanning, folkehelse og tannhelse ledes av en fagsjef, og er delt inn i fire seksjoner.

- **Seksjon for skoleutvikling og folkehelse** skal gi skolene nødvendig støtte og bidra med kunnskap, rutiner, lovforståelse m.m. Seksjonen skal også understøtte og samordne folkehelseinnsatsen i fylket og framskaffe kunnskap om befolkningens helse og livskvalitet.
- **Seksjon for kompetanse og integrering** jobber med planlegging av skoletilbud og fag- og yrkesopplæring, inntak til videregående opplæring, fagskoleområdet og inntak og oppfølging av voksenopplæringstilbudet.
- **Seksjon for PPT, OT og alternative opplæringsarenaer** har ulikt ansvar og oppgaver. Felles for dem er de skal yte bistand slik at flest mulig fullfører videregående opplæring, kommer i andre kompetansefremmende tiltak eller i arbeid.

Seksjon for tannhelse skal gi et tannhelsetilbud til innbyggerne i fylket i tråd med tannlegelovens bestemmelser. Mange tannklinikker tilbyr i tillegg behandling til voksne betalende pasienter.

I skoleåret 2022/2023 var det 11 videregående skoler, om lag 5500 elever og 1700 lærlinger og lærekandidater i Telemark. Sektoren styres etter flere overordnede planer og strategier.

Helsefremmende opplæring 2021-2025 er en strategiplan for videregående opplæring. Økt læringsutbytte, økt gjennomføring med planlagt kompetanse og økt livsmestring er de overordnede målene.

Kompetanseplan for videregående opplæring 2021-2025 er en plan for å styrke kompetansen blant ansatte som jobber med elevenes og lærlingenes læring og utvikling. Styrket kompetanse blant ansatte skal bidra til å nå målene strategiplanen nevnt over.

Regional kompetansestrategi 2021-2028 har som overordnede mål å styrke kompetanseutviklingen i fylket, bedre balansen mellom etterspørsel og tilbud på relevant kompetanse, og øke inkluderingen i arbeidslivet. Kompetansestrategien inneholder flere innsatsområder, eksempelvis tiltak som sikrer varig tilknytning til arbeidslivet, og fleksible utdanningstilbud som møter arbeidslivets behov.

6.1. Videregående utdanning

Fylkeskommunen skal tilby videregående opplæring til ungdom som har fullført ungdomsskolen eller tilsvarende opplæring. Den videregående opplæringen skal føre fram til studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse. Fylkeskommunen skal tilby annen opplæring dersom ungdommene har særlig vanskeligheter med å følge den opplæringen som er valgt.

Videregående opplæring kan fullføres eller gjennomføres i sin helhet i en bedrift.¹⁰ Bedrifter som ønsker å ta på seg slik opplæring skal godkjennes av fylkeskommunen. Det skal skrives individuell kontrakt som viser hva opplæringen skal inneholde. En med slik kontrakt er også arbeidstaker i bedriften og har samme rettigheter og plikter som øvrige arbeidstakere.

På visse vilkår har voksne rett til videregående opplæring. Fylkeskommunen har ansvaret for slik utdanning, og kan tilby det selv eller inngå samarbeid med aktuelle leverandører.

Ny opplæringslov gjelder fra 1. august 2024. Den styrker og etablerer nye plikter for fylkeskommunen. Eksempelvis får elevene økte rettigheter knyttet til:

- fullføring av videregående utdanning.
- medvirkning i alt som gjelder elevene selv etter loven.
- oppfølging ved fravær.
- opplæring for voksne.

Fylkeskommunen er ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet, og skal lage planer for kvalifisering av innvandrere. Fylkeskommunen skal også tilby karriereveiledning og opplæring i norsk og samfunnsfunnskap for enkelte grupper.

Fylkeskommunen har ansvar for å oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring i barnevernsinstitusjoner som ligger i fylket. Videre skal fylkeskommunen oppfylle retten til grunnskoleopplæring og videregående opplæring i helseinstitusjoner og fengsler som ligger i fylket.

Observasjoner

Ifølge Utdanningsdirektoratet har andelen som har fullført videregående utdanning innen 5/6 år i Telemark økt fra 78 til 80 prosent de fem siste årene. Andelen som har sluttet underveis har vært tilnærmet stabil. For landet sett under ett har noen flere fullført og noen færre sluttet underveis i samme periode.

Det står i tilstandsrapport for 2023 at litt under 50 prosent av elevene på yrkesfag har gått direkte fra skole til lærlingeplass de senere årene, og at 85 prosent av lærlingene har fullført innen 5 år etter læretidens start. Det fireårige yrkesforløpet er ett av satsningsområdene i strategiplanen Helsefremmende opplæring 2021-2025. Det skal blant annet legges stor vekt å ivareta ungdommen i overgangen mellom opplæring i skole og bedrift.

Voksne over 25 år har på visse vilkår rett til videregående opplæring. I skoleåret 2022/2023 er det tilbud om voksenopplæring ved 9 av de 11 videregående skolene i fylket. Ifølge tilstandsrapport

¹⁰ Ifølge opplæringsloven kan denne opplæringen gjennomføres som lærling, praksiskandidat, lærekandidat og kandidat for fagbrev på jobb. Disse utdanningsforløpene har deler eller all opplæring i bedrift, men de har ulik opplæringslengde og kompetansekrav.

2023 var det nesten 800 voksne i yrkesfaglig utdanningsprogram og nesten 500 voksne i studieforberedende utdanningsprogram høsten 2022.

Elevundersøkelsen kartlegger elevenes opplevelse av eget skole- og læringsmiljø via 11 indikatorer. For skoleårene 2021-2022 og 2022-2023 ligger Vestfold og Telemark fylkeskommune helt eller nesten helt likt med gjennomsnittet for landet på alle disse indikatorene. Samme mønster ser vi for skoleåret 2023-2024 for Telemark fylkeskommune.

Ifølge årsmelding 2023 har arbeidet med å innføre tiltakene i fullføringsreformen¹¹ og gjøre tilpasninger til ny opplæringslov vært krevende. Arbeidet har blant annet ført til endringer i opplæringstilbudet til voksne, og fra høsten 2024 introduseres en modulbasert opplæring i flere fag. På sikt skal dette være hovedmodellen for all voksenopplæring og innebærer en stor omstillingsprosess.

I 2022 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens forebyggende arbeid for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Rollen som skoleeier var lagt til sentraladministrasjonen, mens ansvaret for å drive skolene i tråd med gjeldende regelverk var delegert til rektorene. Vi fant at fylkeskommunen som skoleeier hadde enkelte tiltak for styring og kontroll med de videregående skolene. Det var imidlertid vanskelig å se at dette var tilstrekkelig til å kunne forsikre seg om at de videregående skolene drev i tråd med opplæringslovens krav om et trygt og godt skolemiljø.

Statsforvalteren gjorde tilsyn ved en videregående skole i Telemark i 2021. Tilsynet gjaldt skolens arbeid med å melde behov for spesialundervisning og fatte vedtak om spesialundervisning. Statsforvalteren fant blant annet at rektor ikke fulgte opp at lærere meldte behov for spesialundervisning, at skolen ikke henviste eleven til PP-tjenesten raskt nok, og at skolen ikke sørget for god nok informasjon før vedtak om spesialundervisning. Statsforvalteren vedtok pålegg om retting innen september 2022.

Statsforvalteren undersøkte i 2023 fylkeskommunens arbeid med skolemiljø i saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Statsforvalteren fant at fylkeskommunen har en internkontroll som kan hindre eller forebygge brudd på varslingsplikten, undersøkelsesplikten og dokumentasjonsplikten i slike saker.

I 2024 har Statsforvalteren planlagt et tilsyn om internkontroll og gjennomføring av eksamen.

Ifølge årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 står nå skolene overfor en ny situasjon. Aldri før har en så stor andel elever kommet inn i videregående opplæring med manglende kompetanse og med atferds- og psykiske utfordringer. I tillegg har skolene en økning i antall saker knyttet til

¹¹ Stortingsmeldingen om fullføringsreformen ble vedtatt av Stortinget i 2021 og har en tiårig tidshorisont.

skolemiljø. Samlet sett er det behov for å sette skolene bedre i stand til møte en elevgruppe med stadig større og sammensatte utfordringer.

Alternative opplæringsarenaer

Barn og unge som av ulike årsaker ikke kan gå på egen skole, kan få opplæring i *Skolen for sosiale og medisinske institusjoner (SMI-skolen)*. De senere årene har det blitt mange flere elever i institusjoner, og det har ført til mangel på lokaler og personell.

Vurdering

Frafall i videregående opplæring er et risikoområde. Det er nedfelt i sentrale styrende dokumenter at Telemark fylkeskommune skal arbeide systematisk og langsiktig med blant annet økt gjennomføring. Utviklingen har vært positiv i Telemark de senere årene, men fremdeles er det om lag 20 prosent som ikke fullfører videregående opplæring innen 5/6 år.

Skolemiljø et risikoområde. Vi mener likevel at det ikke er grunn til å prioritere en forvaltningsrevisjon nå, siden både plikten til å forebygge og plikten til å følge opp når elever ikke har et trygt og godt skolemiljø, nylig er undersøkt av Statsforvalteren. Det kan være tilstrekkelig for kontrollutvalget å følge opp dette arbeidet ved rapportering fra administrasjonen.

Vold og trusler mot ansatte er et risikoområde. Dette er vurdert i pkt. 5.8.

Fullføringsreformen og nye krav i opplæringsloven stiller store krav til omstilling til blant annet voksenopplæringen. Det kan være hensiktsmessig å vurdere forvaltningsrevisjon.

6.2. Fagskolen Vestfold og Telemark

Fylkeskommunen skal sørge for at det tilbys fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt. Fagskolen skal ha et styre som er virksomhetens øverste ansvarlige organ. Styret velges av eier.

Observasjoner

Fagskolen Vestfold og Telemark er organisert som et kommunalt oppgavefelleskap mellom Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune, med Telemark fylkeskommune som kontorkommune. Oppgavefelleskapet er ikke eget rettssubjekt. Representantskapet er øverste organ i oppgavefelleskapet. Fagskolen har eget styre. Styrets sammensetning og ansvarsoppgaver er regulert i fagskoleloven. Styret har blant annet ansvaret for at læringsmiljøet og det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet er fullt ut forsvarlig med hensyn til studentenes helse, sikkerhet og velferd.

Fagskolen Vestfold og Telemark har hovedadministrasjon i Porsgrunn og studiesteder i Horten og Porsgrunn. Fagskolen tilbyr korte yrkesrettede utdanninger innen helse, elektro, ledelse, maritim utdanning, teknologi og bygg og anlegg, og hadde om lag 75 årsverk og over 1000 studenter i 2022.

Fylkeskommunen har en strategi som omfatter fagskolen. Den heter *Unge verdiskapere – strategi for entreprenørskap i videregående opplæring og fagskolen i Vestfold og Telemark 2021-2025*. Målet er å øke unge og voksnes innovasjons- og entreprenørkompetanse. Strategien klargjør hvordan samarbeidet mellom sentrale aktører som skoleeier, de videregående skolene og fagskolen skal organiseres, og hvilke tiltak som skal iverksettes.

Revisjon av årsregnskapet for fagskolen for 2022 viste flere vesentlige budsjettavvik som skyldes manglende budsjettoppfølgning gjennom året. Høsten 2023 fikk fylkesutvalget en orienteringssak om status for Fagskolen Vestfold og Telemark etter stort merforbruk i 2022 og 2023. Saken kom etter anmodning fra fagskolens styre.¹² På grunn av fylkesdelingen tar ikke fagskolen med seg merforbruket inn i ny organisasjon i 2024.

For å få bedre økonomisk styring, har styret for fagskolen vedtatt at den økonomiske situasjonen skal være sak på hvert styremøte. Videre ønsker styret en forvaltningsrevisjon som kan bidra i arbeidet med fagskolens ressursdisponering og bedring av lønnsomhet.

Vurdering

Omorganisering til kommunalt oppgavefelleskap og utfordrende økonomi ved Fagskolen Vestfold og Telemark er risikoområder. Styret synes å ha iverksatt flere tiltak for å sikre bedre styring. Det kan likevel være aktuelt med en forvaltningsrevisjon som ser på ivaretagelsen av den nye organiseringen og styrets ansvar og oppgaver knyttet til økonomi og drift. En slik forvaltningsrevisjon bør være felles for Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune.

6.3. Oppfølgingstjenesten (OT-tjenesten)

Fylkeskommunen skal ha en oppfølgingstjeneste (OT-tjeneste) for ungdom som har rett til videregående opplæring, og som ikke er i arbeid eller opplæring. Oppfølgingstjenesten skal ha oversikt over og ta kontakt med ungdom utenfor opplæring og arbeid, og tilby veiledning, opplæring, arbeid og andre kompetansecfremmende tiltak. Oppfølgingstjenesten skal også sørge for tverrfaglig samarbeid mellom kommunale, statlige og fylkeskommunale instanser som har ansvar for målgruppa.

Et satsingsområde i Strategiplanen for helsefremmende opplæring 2021-2028 er økt livsmestring. Fylkeskommunen skal blant annet legge bedre til rette for tilpasset opplæring, veiledning og vurdering, og reell medbestemmelse og gode helsevalg.

Observasjoner

I 2022 var om lag 13 prosent i alderen 16 til 25 år i Vestfold og Telemark fylkeskommune uten og utenfor videregående opplæring. Det nasjonale snittet var 11,5 prosent.

¹² Fagskolen må dekket eget merforbruk selv. Dersom fylkeskommunen skal bidra må det tas av fylkeskommunens egne midler – ikke det statlige tilskuddet til fagskoler.

Antall ungdommer registrert i Oppfølgingstjenesten i Vestfold og Telemark har økt fra februar 2021 til februar 2023. I februar 2024 var antallet om lag 510 i Telemark. Over halvparten var i aktivitet, og nesten alle de øvrige var under annen oppfølging og veiledning eller hadde en avklart situasjon utenfor Oppfølgingstjenesten.

Oppfølgingstjenesten i Telemark er organisert med en enhet i fylkesadministrasjonen og med fem geografiske enheter spredt rundt i fylket. I Grenland er Oppfølgingstjenesten lokalisert i det som kalles *Talenthuset*, mens de øvrige er plassert på eller nær en videregående skole. Talenthuset ligger i Skien, og er samlokalisert med NAV Skien og Kompetansesenter Telemark.

Fra 2024 utvides målgruppen for oppfølgingstjenesten fra 21 til 24 år.¹³ For Telemark gir det en økning på om lag 800 ungdommer. I fylkeskommunens årsbudsjett og økonomiplan 2024-27 står det at Oppfølgingstjenesten ikke er bemannet til å ivareta denne økningen.

Vurdering

Unge utenfor videregående opplæring eller arbeid er et risikoområde. Telemark fylkeskommune har flere tiltak for å redusere utenforskap. Imidlertid har Oppfølgingstjenesten fått ansvar for langt flere unge på kort tid. Da kan det bli vanskelig å følge opp hver ungdom i tilstrekkelig grad. Vi har fått innspill om forvaltningsrevisjon om utenforskap. Vi mener det er aktuelt med en forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens arbeid med å redusere utenforskap.

6.4. Pedagogisk-psykologisk tjenesten (PP-tjenesten)

Fylkeskommunen skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjeneste). PP-tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, har rett til spesialundervisning. I ny opplæringslov, som trer i kraft 1. august 2024, tydeliggjøres kravet om at PP-tjenesten skal bistå i det forebyggende arbeidet.

Observasjoner

Ifølge budsjett og økonomiplan 2024-2027 var 1272 elever i Telemark registrert i PP-tjenesten i skoleåret 2022/2023.

PP-tjenesten i Telemark fylkeskommune er organisert som eget team i sentraladministrasjonen. I tillegg har PP-rådgiverne ansvar for hver sine skoler og en PP-rådgiver har særskilt ansvar for fagopplærings saker. PP-rådgiverne har kontorsted på hver sine skoler, men møtes likevel jevnlig for å sikre et godt fagfellesskap. PP-tjenesten skal bidra i skolenes arbeid med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, tilrettelegging av undervisning for elever med særskilte behov, og med individuelle sakkyndighetsvurderinger. Slike sakkyndighetsvurderinger må foreligge før skolen kan fatte vedtak om spesialundervisning.

¹³ Jf. rettigheter etter ny opplæringslov som trer i kraft 1.8.2024.

I 2021 og 2022 gjennomgikk PP-tjenesten i Telemark en større omorganisering. Omorganiseringen førte til at fylkeskommunen gikk ut av samarbeidet med Midt-Telemark PPT og avsluttet avtalen med Vest-Telemark IKS, og overtok alt ansvaret for PP-tjenester i hele fylket. Formålet med omorganiseringen var å sikre en faglig tilfredsstillende styring med tjenesten. Etter overtakelsen har PP-tjenesten ikke lyktes med å rekruttere rett kompetanse i Vest-Telemark. Det gir mindre tilstedeværelse på Vest-Telemark vidaregåande skule enn ved resten av skolene i fylket.

PP-tjenesten er i liten grad omtalt i styrende dokumenter som strategier, planer, budsjett- og økonomiplaner og årsmeldinger.

Vurdering

PP-tjenesten har et bredt ansvarsområde, og mangler i denne tjenesten gir risiko for at hele skoler, klasser, elevgrupper eller enkeltelever ikke får den bistanden de trenger. PP-tjenesten er med andre ord en viktig tjeneste, men likevel lite synlig i sentrale styrende dokumenter. Generelt kan manglende synlighet være en risiko i seg selv. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon.

6.5. Folkehelse

Fylkeskommunen har ansvar for å fremme trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge sykdom, skade eller lidelse, og bidra til en jevnere sosial fordeling av faktorer som direkte og indirekte påvirker helsen.

Fylkeskommunen skal ha nødvendig oversikt over helsetilstanden og de faktorene som påvirker den. Fylkeskommunen skal fastsette mål og strategier for folkehelsearbeidet blant annet basert på denne oversikten.

Fylkeskommunen skal understøtte folkehelsearbeidet i kommunene, og være en pådriver for å samordne folkehelsearbeidet i fylket.

Observasjoner

Ifølge folkehelseprofilen 2024 fra Folkehelseinstituttet, er andelen som bor i husholdninger med vedvarende lav inntekt i Telemark, høyere enn i landet som helhet. Andelen som har fullført videregående opplæring eller høyere utdanning er lavere enn resten av landet. Andelen som mottar stønad til livsopphold 20-66 år og andelen som står utenfor utdanning og arbeid 15-29 år er høyere enn for landet.

Fylkeskommunen har en plan kalt *Regional plan for folkehelse i Telemark 2018-2030*. Planen skal bidra til å fremme helse, utjevne sosioøkonomiske og forskjeller sikre inkludering. Planen har fire satsningsområder;

- Kunnskapsbasert og systematisk folkehelsearbeid
- Helsefremmende oppvekst
- Helsefremmende voksenliv
- Samfunnsutvikling for en aktiv alderdom.

Planen følges opp i et årlig handlingsprogram og med en årlig rapportering. Her regnes sosial ulikhet i helse som den største folkehelseutfordringen i fylket.¹⁴ Handlingsprogrammet inneholder 11 innsatsområder, blant annet systematisk kunnskapsinnhenting om folkehelse, samarbeid med aktuelle aktører – særlig kommunene, helsefremmende opplæring i grunnskole og videregående opplæring, og tiltak som forebygger utenforskap og fremmer inkludering. Andre innsatsområder er fysisk aktivitet og kosthold.

Gjennom 2023 er det utarbeidet oppdaterte oversikter over helsetilstanden og ulike påvirkningsfaktorer i befolkningen. Denne oversikten legges til grunn i det pågående arbeidet med regional planstrategi 2024-2028.

Fylkeskommunen støtter folkehelsearbeidet i kommunene på flere måter. Eksempelvis deltar 11 kommuner i Telemark i *Program for folkehelsearbeid 2018-2026*, som er en nasjonal satsing på psykisk helse, livskvalitet og rusforebygging. Ganske mange barnehager og grunnskoler og noen få videregående skoler i fylket deltar i programmet *Liv og røre*, som skal fremme sunt kosthold, fysisk aktivitet og godt psykososialt miljø for alle barn og unge.¹⁵ I tillegg deltar Vestfold og Telemark fylkeskommune i en pilot om å fremme forebygging av vold og overgrep.

Fylkeskommunen mener at de vesentlige utfordringene er økende sosial ulikhet i helse, en demografiutvikling med flere eldre og færre unge, og stadig flere unge som rapporterer om psykiske plager. Satsningsområder i 2024 er blant annet å understøtte kommunenes systematiske folkehelsearbeid, legge til rette for nettverk- og partnerskapsarbeid, og utvikle, spre og iverksette helsefremmende tiltak.

Vurdering

Folkehelseprofilen viser at innbyggerne i Telemark har utfordringer knyttet til levekår. Utfordrende levekår skyldes både individuelle forhold og forhold i omgivelsene, og krever et mangfold av tiltak. Det er risiko knyttet til folkehelsearbeid, men fylkeskommunen synes å ha avbøtende tiltak.

6.6. Tannhelse

Fylkeskommunen skal sikre at tannhelsetjenester, inkludert spesialisttjenester, er tilgjengelig i rimelig utstrekning for alle som bor eller oppholder seg i fylket.

Fylkeskommunen har ansvar for den offentlige tannhelsen, og skal se til at prioriterte grupper som barn og unge, voksne med psykisk utviklingshemming, eldre langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie, unge voksne og eventuelt andre grupper som fylkeskommunen har vedtatt å

¹⁴ Dette gjelder også for landet som helhet.

¹⁵ Ifølge årsmelding 2023 har fylkeskommunens innsats i Program for folkehelsearbeid blitt evaluert. Evalueringen konkluderte med at måten fylkeskommunen har utført rollen som understøtter, har hatt stor betydning for prosess og resultater i kommunenes prosjekter.

prioritere, får nødvendig tannhelsehjelp¹⁶. I tillegg kan fylkeskommunen yte tjenester til voksne pasienter mot betaling.

Regjeringen har nedsatt et utvalg som skal gjennomgå lovverk, organisering og finansiering av den offentlige tannhelsetjenesten, og legge fram en NOU i løpet av våren/sommeren 2024. Utvalget skal gi innspill til hvordan den offentlige tannhelsetjenesten bør utvikles og utvides for blant annet å redusere sosiale og geografiske forskjeller.

Konkurransetsatt aktivitet skal være tydelig atskilt fra annen offentlig virksomhet, slik at det ikke skjer en ulovlig krysssubsidiering.

Observasjoner

Sentraladministrasjonen for seksjon for tannhelse i Telemark fylkeskommune består av 4 årsverk.

Fylkeskommunen har 14 tannklinikker spredt rundt i fylket. Tannklinikkene ledes av en klinikkleder som har ansvar for administrative oppgaver og pasientbehandling ved 1-3 klinikker. Klinikkerne deler på totalt 4 årsverk resepsjonstjenester og har ellers ikke egne administrative enheter. Det betyr at administrative oppgaver i stor grad må utføres av ansatte med helsefaglig kompetanse. Alle tannklinikkene holder til i leide lokaler. Det er i stor grad klinikkleder som holder i dialogen med huseier om endringer i bygget og om installering av utstyr.

Tannhelsetjenesten har styrket samarbeidet med helse- og omsorgssektoren i kommunene og med flere nasjonale kompetansesentre. Alle tannklinikkene i fylket ble Miljøfyrtårnsertifisert i 2022.

Regjeringen har vedtatt at unge voksne i alderen 21 til 26 år får reduksjon i prisen på tannbehandlingen. For Vestfold og Telemark fylkeskommune vil den nye pasientgruppen kunne utgjøre 9000 nye pasienter. Videre var det i 2023 en økning av pasienter i de prioriterte gruppene som eksempelvis flyktninger, pasienter innen eldreomsorgen og innen rus/psykiatri. Tannhelsetjenesten har høyt sykefravær og utfordringer med å rekruttere og beholde helsepersonell – særlig i distriktene. Samlet sett har dette bidratt til at klinikkens kapasitet er presset. Tannhelsetjenesten har etterslep på innkalling og behandling av pasienter, og har reduserte muligheter til egenfinansiering gjennom pasientinntekter.

Tannhelsetjenesten har startet et arbeid med å kartlegge klinikkens funksjonalitet i samarbeid med seksjon for eiendom, for å kunne tilpasse klinikkene til nye oppgaver og nye pasientgrupper.

En kartlegging viste blant annet at ledere i tannhelsetjenesten opplever at de ikke har tid og ressurser til alle administrative oppgaver fordi det er et stort behov for kliniske ressurser til pasientbehandling. For å følge opp kartleggingen, er det nedsatt en arbeidsgruppe som skal se

¹⁶ Fylkestinget har blant annet vedtatt at fylket skal tilby tjenester som tannbehandling i narkose, tannlegevakt i helger og på høytidsdager, og spesialisttannhelsetjenester og psykologstøttede tannhelsetjenester til personer utsatt for tortur og overgrep eller som har tannlegeskrekk.

nærmere på organisering av tannhelsetjenesten. Eksempelvis kartlegge manglende kompetanse, og foreslå tiltak for at helsepersonellets fagkompetanse kan utnyttes bedre, og at pasientbehandlingen gjennomføres mest mulig effektivt. Arbeidsgruppa skal rapportere til fylkesdirektørens ledergruppe.

Tannklinikene behandler voksne pasienter utenom de prioriterte gruppene. Fylkeskommunen behandler denne pasientgruppen i konkurranse med private tannleger. Takstene for behandling av denne pasientgruppen må dekke de reelle kostnadene for behandlingen, ellers kan det oppstå ulovlig subsidiering.

Vurdering

Tannhelsetjenesten er et risikoområde. Fylkeskommunen har fått ansvar for flere pasientgrupper, men har samtidig utfordringer med organisering og tilgang til nødvendig personell. Fylkeskommunen har iverksett avbøtende tiltak. Det kan likevel være aktuelt med en forvaltningsrevisjon på området. Den kan gjennomføres mot slutten av fylkestingsperioden.

Det kan være risiko knyttet til krysssubsidiering av det tilbudet som gis i konkurranse med private.

6.7. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Opplæring, folkehelse og tannhelse

Tema	Vinkling
Voksenopplæring	Organisering og gjennomføring
Fagskolen Vestfold og Telemark	Organisering og styreansvar. En slik forvaltningsrevisjon bør være felles for Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune.
Utenforskap	Tiltak og praksis for unge og voksne som er på veg ut eller er utenfor utdanning og arbeid.
PP-tjenesten	Organisering, kompetanse og ressurser.
Tannhelsetjenesten	Organisering, kompetanse og finansiering. Bør gjennomføres sent i perioden.

7. Samferdsel

Sektor for samferdsel ledes av en fylkessjef og er delt inn i 4 seksjoner. Seksjonene ledes av hver sin seksjonsleder.

- **Seksjon for vegforvaltning og transport** ivaretar eierskapet på og langs fylkesvegene og gang- og sykkelvegene, eksempelvis forvaltningsoppgaver knyttet til vegnettet, veggrunnen og vegens omgivelser. Seksjonen har også ansvar for trafiksikkerhet, og for utviklingsarbeid og langtidsplanlegging.
- **Seksjon for vegdrift** har ansvar for at fylkesvegene er driftet og vedlikeholdt slik at de er framkommelige under alle forhold.
- **Seksjon for utbygging** planlegger, prosjekterer og bygger tiltak på og langs fylkesvegene.
- **Seksjon for kollektiv** har ansvar for kollektivtilbud, skoleskyss, bysykler, drosjeløyver og tilrettelagt transport.

Telemarkskanalen fylkeskommunale foretak (FKF) skal sørge for Telemarkskanalen drives i samsvar med lovpålagte krav, og skal administrere, organisere og gjennomføre teknisk og kommersiell drift av kanalen som ferdselsåre og turistdestinasjon. Foretaket skal også sørge for drift og vedlikehold av dam- og sluseanlegg og av eiendoms- og bygningsmassen som tilhører Telemarkskanalen, og bidra i arbeidet med å ivareta og utvikle de kulturelle og kulturhistoriske verdiene som knytter seg til kanalen.

Telemark fylkeskommune har om lag 1900 kilometer fylkesveg og et omfattende gang- og sykkelvegnett. Samferdselsområdet styres etter flere overordnede og langsiktige planer og egne temaplaner. Noen av dem har et langsiktig perspektiv og ble vedtatt før fylkessammenslåingen eller da Vestfold og Telemark var en fylkeskommune.

Regional plan for samordna areal- og transportplan 2015-2025 (ATP Telemark), har som mål å samordne arbeidet med senterstruktur, stedsutvikling, fylkesveger, kollektivtrafikk og trafiksikkerhet. Planen følges opp med fireårige handlingsprogrammer som rulleres årlig.

Areal- og transportplan Grenland 2014-2025 (ATP Grenland) har de samme målene som ATP Telemark, men legger større vekt på byplanlegging og tiltak i bybåndet. ATP Grenland følges opp i all hovedsak via *Bypakke Grenland 2015-2025* og *Busstrategi for Grenland 2015-2025*. Målet for de to sistnevnte er at veksten i persontrafikk tas med kollektiv, sykling og gange.

I 2023 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens organisering og styring av arbeidet med politiske saker om fylkesveg. Vi undersøkte om fylkeskommunen har tiltak som

klargjør fordelingen av ansvar og oppgaver til hovedutvalg for samferdsel og til administrasjonen ved sektor for samferdsel, miljø og mobilitet (SMM), og tiltak for å gjennomføre og rapportere på politiske vedtak. Vi undersøkte også om tiltakene var kjent og tatt i bruk blant folkevalgte og ansatte. Vi fant at fylkeskommunen har flere slike tiltak. Samtidig så vi enkelte mangler og risikoer. Vi anbefalte fylkeskommunen blant annet å lage styrende dokumenter som viser en entydig og gjennomgående fordeling av ansvar og oppgaver på hvert organisatoriske nivå i saker om fylkesveg. Fylkestinget i nye Telemark fylkeskommune behandlet rapporten i desember 2023, og ba fylkesdirektøren rapportere til kontrollutvalget innen 30. september 2024 om hvordan rapporten er fulgt opp.

7.1. Vegforvaltning

Fylkeskommunen er vegeier for fylkesveg og tilhørende sykkel- og gangstier, og skal blant annet bidra til en areal- og vegforvaltning som opprettholder vegkapitalen og verdiene som ligger i fylkesvegnettet.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet og har ansvar for å veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.

Fylkeskommunen skal samordne trafikksikkerhetsarbeidet i fylket.

Observasjoner

Fylkeskommunen ivaretar vegeierskapet blant annet gjennom å regulere bruken av vegnettet, inkludert behandle søknader, gi uttalelser og fatte vedtak. Videre omfatter eierskapet juridiske forvaltningsoppgaver knyttet til entrepriser, kontrakter, erstatningssaker og behandling av klager.

Ifølge årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 ser fylkeskommunen det som viktig å bygge kompetanse og kapasitet til å veilede blant annet kommunene i deres planlegging av samferdsel og mobilitet. Målet er effektive leveranser i formelle planprosesser.

For å ivareta oppgaven som pådriver og koordinator for trafikksikkerhetsarbeidet, har fylkestinget opprettet et trafikksikkerhetsutvalg (FTU) med fem folkevalgte og representanter fra Trygg Trafikk, Politiet, Statsforvalteren, Statens vegvesen og Autoriserte trafikkskolers landsforbund. Videre har seksjonen samarbeid med kommunene og ulike avdelinger i fylkeskommunen.

Arbeidet med trafikksikkerhet følges opp i en plan kalt *Regional plan for trafikksikkerhet for Vestfold og Telemark fylkeskommune 2023-2026 (2034)*. Nullvisjon¹⁷ er planens sentrale mål. Tiltak i planen retter seg særlig mot ungdom, og følges opp i mer operative handlingsprogrammer og årlige budsjetter.

¹⁷ Nullvisjonen betyr ingen hardt skadde eller drepte i trafikken. Det har vært et nasjonalt mål i over 20 år.

Sykelstrategi for Vestfold og Telemark har som mål å øke andelen sykkelreiser og øke trafikksikkerhet og attraktivitet for syklisten. Sykelstrategien følges opp i årlige budsjetter og i samarbeid med kommunene og andre aktører. Etter planen skal den evalueres i forbindelse med utarbeidelse regional planstrategi 2024-2028.

Vurdering

Fylkeskommunens oppgaver som vegeier er omfattende og krever god kompetanse og kapasitet. Det er generell risiko knyttet til ivaretagelse av forvaltningsoppgaver innen samferdsel. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon på området.

Arbeid med trafikksikkerhet er et risikoområde. Fylkeskommunen synes å ha satt dette arbeidet i system gjennom fast folkevalgt involvering, faste samarbeidsparter og eget planverk.

7.2. Drift, vedlikehold og utbygging

Fylkeskommunen har ansvar for sikker framkommelighet på fylkesvegene. Det inkluderer drift og vedlikehold av veger, bruer og tunneler. Fylkeskommunen skal også legge asfalt, gjøre vegoppmerking og drifte elektrotekniske installasjoner og kommunikasjonsnettverk.

Fylkeskommunen skal planlegge, prosjektere og bygge tiltak på og langs fylkesvegene som finansieres over investeringsbudsjettet.

Observasjoner

Drift og vedlikehold er et viktig bidrag i trafikksikkerhetsarbeidet for alle reisende. Nasjonale tall viser at de siste årene har det vært en vesentlig større andel drepte og hardt skadde på fylkesvegene enn på riks- og kommunevegene. En kartlegging utført av Statens vegvesen i 2023 viser at etterslepet på vedlikehold av fylkesvegene er stort og har økt de siste 10-15 årene. I Telemark anslås vedlikeholdsetterslepet til 6 mrd. kr.

I Telemark fylkeskommune gjennomføres utbygging, drift og vedlikehold av fylkesvegnettet med tilhørende infrastruktur via avtaler med private entreprenører.

For en tettere oppfølging av leverandører og leveranser, har fylkeskommunen de senere årene gått over til byggherrestyrte entrepriser ved fornyelse av driftskontraktene. Ifølge årsbudsjett og økonomiplan 2024-2027 har de byggherrestyrte entreprisene motvirket den kraftige prisveksten i bransjen og gitt mer penger til drift og vedlikehold. Fylkeskommunen har samtidig overtatt flere oppgaver uten at dette er fullt ut hensyntatt i budsjettet, eksempelvis ansvaret for og driften av flere veger og gang- og sykkelveger fra kommunene. Asfaltering er en viktig del av drift og vedlikehold av fylkesvegene. Fylkeskommunen lager årlige asfaltplaner med egne budsjetter. De senere årene har midler avsatt til asfaltering gått ned. Samlet sett blir det stadig mer krevende å innhente vedlikeholdsetterslepet.

Utfordringer med å beholde og rekruttere spisskompetanse er merkbart i seksjon for samferdsel. Seksjonen vil møte dette med ulike tiltak, men ser det kan bli vanskelig å kompensere for

manglende kompetanse. Samarbeidsavtalen med Vestfold fylkeskommune kan avhjelpe, se omtale i pkt. 4.1.

Planlagte investeringstiltak de neste årene er samlet i *Handlingsprogram for fylkesveg 2024-2027*. Tiltakene omfatter større vegutbygginger, skredsikring, bruprosjekter, grunnerv, trafikkikkerhet og støytilltak, og har en samlet kostnadsramme på 1628 mill. kr. Fylkeskommunen håndterer til enhver tid om lag 50 utbyggingsprosjekter. De to største i årene framover er Kaste-Stoadalen i Nome kommune og Rugtvedt-Surtebogen i Bamble kommune.

Fylkeskommunen har samlet mindre investeringer på fylkesveg i en egen portefølje. Det består av 60-70 prosjekter omfatter blant annet oppdragering på eksisterende vegnett, kollektiv- og trafikkikkerhetstiltak, og tiltak for gående og syklende.

I 2023 stod vegdrift og vegutbygging for 62 prosent av fylkeskommunens totale utslipp av klimagasser. I all hovedsak kommer utslipp fra utbygging, arealbruksendringer ved vegbygging og fra forbruk av drivstoff ved vegdrift. Fylkeskommunen har tiltak for blant annet å kartlegge og redusere utslipp fra vegutbygginger, og skal stille krav om gradvis innføring av klimavennlig drivstoff eller el-drift i nye driftskontrakter. Videre har fylkeskommunen tatt i bruk en egen miljøsertifiseringsmetode for å klassifisere byggeprosjektenes miljømessige bærekraft. Se pkt. 8.3. for en nærmere beskrivelse av andre miljø- og klimatiltak.

I forvaltningsrevisjonen om fylkeskommunens klimaarbeid omtalt i pkt. 8.3. konkluderes det med at fylkeskommunen følger opp vedtatte miljø- og klimatiltak ved anskaffelser på samferdsområdet. Mange av kontraktene er mangeårige, og generelt stiller eldre kontrakter mindre klimarelevante krav.

Vurdering

Etterslep på vedlikehold av fylkesveger er et risikoområde. Mangelfullt vedlikehold kan føre til mindre effektiv trafikkavvikling og reduserte muligheter til å nå målene for trafikkikkerhetsarbeidet.

Anskaffelser og oppfølging av kontrakter innen utbygging, drift og vedlikehold er et risikoområde. Mange av kontraktene er omfattende, langvarige og gjelder store beløp, og det er krevende å følge dem opp på en god måte. De byggherrestyrte driftskontraktene gir fylkeskommunen bedre kontroll, men er en særlig kompetanse- og ressurskrevende entreprisform. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon om oppfølgingen av de byggherrestyrte driftskontraktene.

7.3. Kollektiv

Fylkeskommunen skal drifte og utvikle kollektivtilbudet. Videre skal fylkeskommunen sikre lovpålagt skoleskyss, og forvalte transportløyver og ordningen for tilrettelagt transport (TT-ordningen).

Observasjoner

I Telemark kjører over 200 busser mer enn 6 millioner kollektivreisende hvert år. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for rutetilbud med ferger i Kragerø og Porsgrunn. Etter en tydelig nedgang under koronapandemien, øker antall kollektivreiser i hele fylket og særlig i de største byområdene.

Fylkeskommunen har ansvar for skoleskyss til om lag 8500 elever, for TT-ordningen som brukes av 2500 personer og for tildeling av 350 drosjeløyver.

Fylkeskommunen har vedtatt flere strategier for kollektivtrafikken.

- *Busstrategi for Grenland 2015-2025* har som mål at bussen skal være et reelt alternativ for flere reisende. Tiltakene er blant annet hyppigere avganger, lavere takster og utbedring av holdeplasser. Strategien følges opp i arbeidet med Bypakke Grenland.
- *Regional strategi for alternative kollektivløsninger i områder med lavt passasjergrunnlag* gjelder i områder hvor det er krevende å få til et bærekraftig og kostnadseffektivt kollektivtilbud på grunn av lange avstander, få beboere og små reisestrømmer. Innsatsområder i planen er blant annet skoleskyss, korrespondanse med regionruter og bestillingstransport.
- *Regional strategi for båt og ferge i Vestfold og Telemark* ble vedtatt våren 2022. Båt- og fergetilbudet omfatter arbeidsreiser, skoleskyss, fritidsreiser og museumsdrift. De førstnevnte er lovpålagte oppgaver. Strategien har som mål å sikre kollektivtilbud til fastboende, redusere klimautslipp fra båter og ferger, sikre tilgjengelighet og opplevelser langs kyst og vassdrag, og bidra til en forutsigbar økonomi for fylkeskommunen, kommunene, fergeselskapene og andre aktører.

Utslipp fra kollektivtransporten utgjorde 31 prosent av fylkeskommunens totale utslipp i 2023. Fylkestinget har vedtatt at kollektivtrafikken i fylket skal være fossilfri innen 2027. I 2023 gikk omtrent 40 prosent av bussene på biogass. Fylkeskommunen vil stille krav om bruk av fossilfritt drivstoff i kommende bussanbud.

I 2026 utløper to bussanbud og fylkeskommunen planlegger å lyse ut konkurranser i august 2024 og inngå kontrakter i november 2024. Det ene omfatter 4 ruterpakker i Kragerø og Drangedal, Notodden og Midt-Telemark, Vest-Telemark og Tinn, mens det andre gjelder regionrute mellom Seljord og Skien. Fylkeskommunen ser at kostnadene ved disse anskaffelsene vil bli høye siden innkjøp av fossilfrie busser er vesentlig høyere enn busser som går på diesel. I tillegg krever elektriske busser og busser på biogass utbygging av egen logistikk for lading og fylling. Det kan også bli utfordrende å rekruttere bussjåførere i distriktene.

Vurdering

Anskaffelser og oppfølging av kontrakter innen kollektivtrafikk er et risikoområde. Mange av kontraktene er omfattende, langvarige og gjelder store beløp. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon om anskaffelser av kollektivreiser eller om oppfølging av allerede inngåtte kontrakter.

7.4. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Samferdsel

Tema	Vinkling
Fylkeskommunen som vegeier	Ivaretagelse av vegforvaltningen
Driftskontrakter	Oppfølging av byggherrestyrte kontrakter innen drift og vedlikehold på fylkesveg
Kollektivtrafikk	Undersøkelsen kan ha flere vinklinger: <ul style="list-style-type: none"> • anskaffelse kollektivreiser • oppfølging av allerede inngåtte kontrakter

8. Samfunnsutvikling

Sektor for Samfunnsutvikling ledes av en fylkessjef og er delt inn i 3 seksjoner. Seksjonene ledes av hver sin seksjonsleder.

- **Seksjon for samfunn og plan** har ansvar som strategisk samfunnsutvikler og skal lede og samordne fylkeskommunens oppgaver som regional planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Seksjonen har også oppgaver som kompetanseutvikler og tilrettelegger for kontakt og samarbeid mellom eksterne og interne parter om planarbeid.
- **Seksjon for kultur** omfatter fagområder som kultur, kulturarv, idrett, friluftsliv og regional biblioteksutvikling.
- **Seksjon for klima, næring og innovasjon** har ansvar for forvaltnings- og utviklingsoppgaver innen klima og miljø, fornybar energi, forskning, innovasjon og utvikling, regionens reiseliv og opplevelser. Seksjonen har også oppgaver innen vannforvaltning, jordvern, jakt og fiske. Seksjonen samarbeider med seksjon for Samfunn og plan i forbindelse med uttalelser til kommunale planer.

Bystrategi Grenland, Bypakke Grenland og belønningsavtale

Bystrategi Grenland er et regionalt samarbeid om areal, transport og klima mellom kommunene Bamble, Porsgrunn, Skien, Siljan og Telemark fylkeskommune. I tillegg deltar Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Statsforvalteren i Vestfold og Telemark.

Partene samarbeider om oppfølging av blant annet ATP Grenland 2014-2025, Bypakke Grenland fase 1 2015-2025¹⁸ og belønningsavtalen 2021-2024. Målet for samarbeidet er å tilrettelegge for miljøvennlig transport og redusere støy, luftforurensing og klimagassutslipp. Mer konkrete tiltak omtales i årlige handlingsprogram. Våren 2024 er både bypakke og belønningsavtalen i slutfasen, og partene ser på mulighetene for å videreføre arbeidet gjennom en byvekstavtale med staten. Det kan være tilstrekkelig for kontrollutvalget å følge opp dette arbeidet ved rapportering fra administrasjonen.

Telemarkskanalens natur- og kulturpark (Telemarkskanalen) er et kommunalt oppgavefelleskap. Ifølge handlingsplan 2022-2024 er hovedmålet å øke området attraktivitet som reisemål og bosted. Videre er det et mål å øke vekst og utvikling i næringslivet gjennom å foreldre de særpregede ressursene knyttet til Telemarkskanalen og kanallandskapet.

¹⁸ Bamble kommune deltar ikke i Bypakke Grenland fase 1 2015-2025.

8.1. Planarbeid

Fylkestinget er regional planmyndighet, og har ansvar for og skal lede arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser¹⁹.

Fylkestinget skal vedta en regional planstrategi senest ett år etter konstituering. Fylkeskommunen skal lage regionale planer for de temaene som er fastsatt i den regionale planstrategien. Regionale planer skal følges opp i egne handlingsprogram.

Både staten og fylkeskommunen kan starte arbeid med planer på områder der staten, fylkeskommunen og kommunen sammen har ansvar for å løse planoppgaver av regional eller nasjonal betydning. Det gjelder eksempelvis samordnet areal- og transportplanlegging, planlegging av større sammenhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder, og samordnet vann- og kystsoneplanlegging.

Fylkeskommunen kan fremme innsigelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner dersom disse vurderes å være i strid med nasjonale eller regionale interesser. Innsigelser kan fremmes innenfor områder som samordnet areal- og transportplanlegging, handelsvirksomhet, barn og unges interesser, kulturminner og kulturlandskap, universell utforming, vannkvalitet og friluftsliv m.m.

Både statlige, regionale og kommunale myndigheter skal legge den regionale planstrategien og regionale planer til grunn for videre planarbeid. Fylkeskommunen skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.

Observasjoner

Fylkestinget i Telemark har vedtatt oppstart av arbeidet med en regional planstrategi for 2024-2028. Planstrategien kalles *Telemarksplanen* og skal være et politisk verktøy for styring av samfunnsutviklingen i regionen.²⁰ Satsningsområdene er inkluderende, skapende og naturrike Telemark.

I tillegg til å lede og samordne arbeidet planstrategien, har seksjonen ansvar for å følge opp følgende regionale arealplaner:

- Regional plan for samordnet areal og transport for Telemark 2015-2025 (ATP Telemark). Planen følges opp i et handlingsprogram for perioden 2023-2026 og gjelder grovt sett for Telemark utenom Grenland.

¹⁹ Ifølge plan- og bygningsloven kan fylkeskommunen fastsette planbestemmelser (retningslinjer) for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser.

²⁰ Telemarksplanen skal etter planen vedtas av fylkestinget innen utgangen av 2024. Inntil videre gjelder regional planstrategi 20220-2024 for Vestfold og Telemark fylkeskommune.

- Regional plan for samordna areal og transportplan for Grenland 2014-2025 (ATP Grenland). Revisjon av planen er utsatt i påvente av et eventuelt vedtak om videreføring av bypakke Grenland.
- Regional plan for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (Heiplanen) – en interregional plan for Agder, Hordaland, Rogaland og Telemark fylkeskommuner. Tilhørende handlingsprogram gjelder i perioden 2024-2027.
- Regional plan for Hardangervidda 2019-2035 – en interregional plan for Buskerud, Hordaland og Telemark fylkeskommuner. Handlingsprogrammet gjelder i perioden 2021-2024.

Fylkestinget har vedtatt at fylkeskommunen skal arbeide mot et mål om full arealnøytralitet²¹ i 2030. For å følge utviklingen skal det lages årlige arealregnskap.

Årsmelding 2023 inneholder et arealregnskap som er delt inn i fire tema; 1. Nybygging i strandsonen, 2. Nye fritidsbygninger, 3. Nedbygging av jordbruksareal og 4. Bærekraftig lokalisering.²² Arealregnskapet de senere årene viser at det settes opp nye bygg i strandsonen og at det bygges flere fritidsbygg i hele fylket. Det skjer en viss nedbygging av dyrket og dyrkbar jord og noe godkjenning av nye arealer for dyrking.

Arbeid med kommunale planprosesser er omfattende. I 2023 behandlet Vestfold og Telemark fylkeskommune 14 kommuneplaner, 7 områdeplaner, 335 reguleringsplaner og 60 dispensasjonssaker.

Samarbeid med eksterne aktører ivaretas på ulike arenaer. I 2023 ble det gjennomført 26 møter i *regionalt planforum*. Planforumet er en lovpålagt oppgave for fylkeskommunen, og her møtes statlige, regionale og kommunale myndigheter for å drøfte regionale og kommunale planer. Formålet er blant annet å minske eventuelle konflikter og bedre samordningen mellom forvaltningsnivåene. Kompetansenettverket *Plan & Utvikling Telemark* er et møtested for alle som jobber med planlegging og samfunns-, by- og stedsutvikling i regionen. Årlig arrangerer kompetansenettverket flere webinarer og fysiske samlinger.

Målet for 2024 er å mobilisere hele fylket i arbeidet med den regionale planstrategien. Videre pågår det et arbeid med en regional plan for kystsonen i Telemark. Målet er at arbeidet blir ferdigstilt i 2024. I tillegg er det startet et arbeid med en regional plan for areal- og kraftkrevende virksomhet i Telemark. Planen handler om omstilling av eksisterende virksomhet til utslippsfri

²¹ Arealnøytralitet handler om å bygge opp arealer av natur for å kompensere for natur tapt ved utbygging andre steder. Eksempelvis gjennom å gjenbruke arealer, fortette i allerede utbygde områder og gjenskape eller restaurere natur for å hindre ødeleggelse og fragmentering.

²² Bærekraftig lokalisering handler blant annet om nye bygg bidrar til fortetting og om nye boligers avstand til nærmeste bysentrum.

produksjon, og om tilrettelegging for ny næring og nye løsninger som ivaretar arealressurser og natur- og kulturverdier på best mulig måte. Planen har særlig fokus på energitilgang og nettkapasitet.

Vurdering

Etter fylkesdelingen har fylkeskommunen mindre kompetanse og kapasitet til planarbeid, men skal likevel ferdigstille store planoppgaver innen en lovpålagt frist og utføre lovpålagte oppgaver overfor kommunene i deres planarbeid. Det er stor variasjon mellom kommunene i Telemark. Generelt har små kommuner mindre kompetanse og kapasitet til planarbeid, og det kan øke behovet for bidrag fra fylkeskommunen. Samlet sett kan dette gi risiko for svakere kvalitet og fristoverskridelser i arbeidet med kommunale og fylkeskommunale planer. Ett avbøtende tiltak er samarbeidsavtalen med Vestfold fylkeskommune, jf. omtale i pkt. 4.1.

Det er risiko for at målet om arealnøytralitet ikke blir nådd innen 2030. Innretningen på både regionale og kommunale planer vil ha stor betydning for grad av måloppnåelse. I rollen som regional planmyndighet har fylkeskommunen tilgang til flere styringsvirkemidler overfor kommunene. Kommunene skal legge regionale planer til grunn for eget planarbeid. Videre skal fylkeskommunen bidra med kompetanse, tilby veiledning og gi innsigelser. En forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens ivaretagelse av ulike roller overfor kommunene i deres planarbeid kan være aktuelt.

8.2. Kultur

Fylkeskommunen er forvaltningsmyndighet etter kulturminneloven og har ansvar for fredete bygg og anlegg i fylket. Ansvarer innebærer blant annet å gjennomføre arkeologiske undersøkelser, formidle kulturminner, følge opp museene og forvalte tilskuddsmidler til fredete anlegg. Fylkeskommunen skal dessuten gi råd og veiledning til kommuner og private om ivaretagelse av kulturminner.

Fylkeskommunen og kommunen skal sørge for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante tiltak som fremmer og legger til rette for kulturvirksomhet regionalt og lokalt. Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene på kulturområdet er utviklet over tid og er i liten grad lovfestet.

Fylkeskommunen skal bidra til samordning og effektivisering av kommunal bibliotekvirksomhet.

Fylkeskommunen skal stimulere til friluftsliv gjennom egne tiltak, fordeling av statlige midler og deltakelse i statlige prosjekter, inkludert ivaretagelse og utvikling av arealer, ferdselsårer og anlegg for friluftsliv.

Fylkeskommunens kunst kan utgjøre store verdier, både økonomisk, kulturelt og historisk. Fylkeskommunen bør derfor ha en oppdatert oversikt over den kunsten som fylkeskommunen har ansvar for, og gode rutiner for å ta vare på og sikre disse verdiene.

Observasjoner

Et sentralt styrende dokument for kulturarbeidet i Telemark fylkeskommune er *Kulturstrategien 2021-2024 Der mennesker møtes*. Strategien dekker fagområdene biblioteksutvikling, friluftsliv, idrett, immateriell og materiell kulturarv, kulturfrivillighet, kunst, museum og privatarkiv. Strategiens mål og tiltak handler om å fremme stedsutvikling, drive kulturformidling og kunnskapsdeling, fremme inkludering og motvirke utenforskap, tilrettelegge for aktivitet og opplevelser m.m.

Strategien følges opp i mer operative temadokumenter for utvalgte kulturområder som vedtas på politisk nivå. I februar 2023 var 11 av totalt 18 planlagte temadokumenter vedtatt. I mars samme år vedtok fylkestinget at de resterende 7 ikke skal behandles politisk før de to nye fylkeskommunene er på plass.

Ifølge årsmelding 2023 ble det gjennomført en rekke tiltak innenfor kulturområdet. Nedenfor nevnes noen eksempler.

- Fylkeskommunen yter drifts- og prosjekttilskudd til paraplyorganisasjoner og regionale ledd innenfor kultur, idrett og friluftsliv og til profesjonelle kunstnere. Tilskuddene går blant annet til aktiviteter i grunnskole og videregående skole, fredede bygg og anlegg, verdensarven, den kulturelle skolesekken, kulturbygg, kulturarenaer, idrettsarrangementer og idretts- og friluftslivsanlegg.
- Kartlegging av nasjonalt og regionalt viktige kulturmiljøer ble ferdigstilt i alle kommunene i fylket.
- Stadig flere kommuner og friluftsråd i fylket har fått godkjent en forvaltningsplan for statlig sikrede friluftsområder.

Opgaven som regional biblioteksutvikler ble i 2023 blant annet ivaretatt gjennom flere kompetansetiltak for ansatte i kommunale biblioteker. Videre nådde leselystkampanjen *Sommerles*, som eies og driftes av Vestfold og Telemark fylkesbibliotek, om lag 166 000 lesende barn over hele landet.

I 2023 behandlet Vestfold og Telemark fylkeskommune 437 arkeologisaker og 454 saker fra nyere tid. Fylkeskommunen behandlet også 138 søknader om tilskudd til ivaretagelse av kulturminner og 407 kommune- og reguleringsplaner.

Fylkeskommunen har et regelverk for forvaltning av egen kunstsamling. Regelverket omfatter blant annet et system for å avklare roller og ansvar for kunstverkene, og tiltak for å registrere, merke, sikre og forsikre gjenstander.

Fylkeskommunen har flere registre med oversikt over egne kunstverk. Etter fylkeskultursjefens vurdering er disse mangelfulle, og kan ha ført til at kunstverk har gått tapt siden fylkeskommunen verken har full oversikt eller gode nok systemer. Fylkeskultursjefen sier hun legger til grunn at kunstverkene er forsikret gjennom innboforsikringen, men det er sannsynligvis ikke gjort en verddivurdering av samlingen.

Vurdering

Det er generell risiko knyttet til forvaltning av tilskuddsordninger. Risikoen omfatter overholdelse av saksbehandlingsregler, bruk av tildelingskriterier, og oppfølging og rapportering. Vi har fått innspill om forvaltningsrevisjon om tilskuddsmidler som fordeles administrativt. Innenfor kulturområdet forvalter fylkeskommunen ulike typer tilskuddsordninger som har forskjellig formål. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon på dette området.

Ivaretagelse av egne kunstverk er et risikoområde, og det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon.

8.3. Klima og miljø

Fylkeskommunene skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere til og bidra til reduksjon av klimagassutslipp og økt miljøvennlig energiomlegging. Planleggingen skal også bidra til at samfunnet forbereder seg på og tilpasser seg til klimaendringene.

Observasjoner

Fylkeskommunen har en *regional klimaplan for Telemark 2019-2026*. Målene er å redusere utslipp i egen virksomhet og i fylket, og gjøre tilpasninger til klimaendringene. Planen følges opp i et handlingsprogram.

Fylkestinget har vedtatt konkrete mål for å redusere klimagassutslippene, og iverksatt en rekke tiltak for å nå disse målene. Referanseåret er 2020 og målene skal nås innen 2030. Resultatene av dette arbeidet rapporteres i et eget klimaregnskap i fylkeskommunens årsmeldinger. Klimaregnskapet er delt inn i tre fokusområder.

- **Fokusområde 1** er direkte utslipp av klimagasser fra kilder som er eid og driftet av fylkeskommunen og fra andre kilder innenfor fylkesgrensen.
- **Fokusområde 2** gjelder indirekte utslipp knyttet forbruk av innkjøpt energi.
- **Fokusområde 3** omfatter utslipp fra innkjøp og anskaffelser av varer og tjenester, eksempelvis utslipp fra kontrakter om kollektivtrafikk, vegutbygging og driftskontrakter på veg og fra tjenestereiser.

Rapporteringen i klimaregnskapet for 2023 viser nedgang i utslipp på noen områder og økning på andre. Om lag 4 prosent av utslippene kom fra fokusområde 1 og 2 mens resten kom fra fokusområde 3. Fylkeskommunen mener derfor det er viktig å stille krav som bidrar til utslippskutt ved innkjøp og anskaffelser.

Fylkeskommunen har *et klima- og energinettverk* med medlemmer fra kommuner, bedrifter og akademia.²³ Medlemmene har forpliktet seg til å forankre sitt klimaarbeid i egen toppledelse,

²³ Fylkestinget i Vestfold vedtok i april 2024 at Klima- og energinettverket fortsetter som et felles nettverk for Vestfold og Telemark fylker. Per april 2024 har fylkestinget i Telemark ikke behandlet denne saken.

arbeide systematisk med miljøstyring og lage klimaregnskap og etter hvert klimabudsjett. Med prosjektmidler fra Miljødirektoratet ble det ansatt en klimarådgiver for årene 2023 og 2024 som skal bistå fylkeskommunen og kommunene med klimavennlige krav og kriterier ved anskaffelser. Arbeidet har bidratt til flere anskaffelser med økte klimakrav både i fylkeskommunen og i kommunene.

Vannforvaltningen følger vannet. Dermed deles arealene inn i vannregioner i stedet for kommune-, fylkes- og landegrenser. Det meste av Telemark er en del av Vest-Viken vannregion (vannregionmyndighet er Buskerud fylkeskommune) og mindre deler av fylket hører til Agder vannregion (vannregionmyndighet er Agder fylkeskommune), jf. FOR 15-12-2006 nr. 1446 vannforskriften, § 20, vedlegg 1. Det er laget regionale planer for vannforvaltningen i disse regionene for perioden 2022-2027 med tilhørende handlingsprogram.

Som nevnt i pkt. 5.3. ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om klimaarbeidet i fylkeskommunen i 2023. Vi konkluderte med at fylkeskommunen i all hovedsak har organisert sitt klimaarbeid på en måte som er egnet til å nå klimamålene, har planer, mål og tiltak for å redusere klimagassutslipp, og stiller miljø- og klimakrav i anskaffelser innenfor samferdsel og følger opp vedtatte klimakrav ved forvaltning av fylkeskommunens eiendommer.

Rapporten peker også på enkelte risikoområder. Blant annet er klimatiltak omtalt i flere planer og strategier. Videre er det få personer som har klima som sitt arbeidsfelt i fylkeskommunen, og det er få tiltak for samarbeid om klima mellom sektorene og seksjonene. Uten tilstrekkelig ressurser, kompetanse og samordning er det risiko for at klimaarbeidet blir fragmentert og ikke så helhetlig og målrettet som ønskelig. Fylkesdirektøren skal gi en skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget om hvordan rapporten er fulgt opp

Vurdering

Det er risiko for at målet om klimavennlige anskaffelser ikke nås. Det kan være aktuelt med en forvaltningsrevisjon av dette. Se pkt. 5.9. for en nærmere beskrivelse.

Det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon om det generelle klimaarbeidet i 2023. Det kan være tilstrekkelig for kontrollutvalget å følge opp dette arbeidet ved rapportering fra administrasjonen.

8.4. Næring og innovasjon

Fylkeskommunen skal være en regional utviklingsaktør og legge til rette for verdiskaping og sysselsetting blant annet gjennom støtte til innovasjon og entreprenørskap. Fylkeskommunen bidrar på ulike måter, eksempelvis med kunnskap, økonomisk støtte, partnerskap og nettverk.

Fylkeskommunens støtte til økonomisk aktivitet skal være i samsvar med reglene om offentlig støtte. Støtteprosessloven krever at fylkeskommunen skal etablere forsvarlige rutiner og kontrollere at tildeling av den støtten de gir skjer i samsvar med reglene, og ha kontroll med om støtten benyttes til lovlig formål. Faste støtteordninger kan være omfattet av forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

Observasjoner

Fylkeskommunen har *en regional strategi for forskning, innovasjon og næring 2022-2030*. Strategiens mål er knyttet til grønn omstilling, økt verdiskaping, flere arbeidsplasser, styrket samarbeid og redusert utenforskap. Strategien er utviklet i samarbeid med kommunene, Statsforvalteren, NAV, Innovasjon Norge, forskningsmiljøer, frivillig sektor og miljøer som omtales som klynger, inkubatorer og næringshager.

Regional strategi for reiseliv og opplevelser 2022-2030 er utviklet gjennom medvirkning fra reiselivsaktører, kommuner, bransjeorganisasjoner og regionale og lokale visitselskaper, forskningsmiljøer, frivillig sektor og andre offentlige samarbeidspartnere. Strategiens målsetninger handler om strategisk markedsutvikling, strategisk produktutvikling, omstilling og fornyelse, kunnskaps- og kompetanseløft, og samskaping som arbeidsform.

Begge strategiene følges opp i egen handlingsprogrammer som rulleres årlig. I handlingsprogrammene er tiltakene satt opp i tabell og klargjør hva som skal gjøres, hvem som er hovedansvarlig, hvem som er samarbeidspartnere, hvordan tiltaket bidrar til å nå FNs bærekraftsmål, og om finansieringen er avklart.

I *Regionalt næringsprogram for landbruk i Vestfold og Telemark 2019-2022 (forlenget til 2024)* er de overordnede målene:

- Landbruket i fylkeskommunen skal utvikles ved å ta i bruk alle gårdens ressurser og bidra til økt selvforsyning, verdiskaping og beredskap i hele verdikjeden.
- Landbruket skal være framtidsrettet og bærekraftig, med reduserte utslipp av klimagasser og økt binding av karbon, uten at det reduserer matproduksjonen.
- Matproduksjonen skal økes ved videre utvikling og aktiv drift av de matproduserende arealene.
- Landbrukets produksjon av mat, tre og tjenester skal være markedsrettet og klimavennlig og bidra med fellesgoder til befolkningen.

Målene utdypes i et årlig handlingsprogram med prioriteringer for bruken av årets virkemidler.

Handlingsprogrammene nevnt ovenfor viser at fylkeskommunens virkemiddelapparat kan deles inn i noen hovedkategorier.

- Lage planer og strategier med mål og tiltak.
- Lage treffsteder der kommuner, bedrifter, forskningsmiljøer m.fl. kan møtes for å bygge kompetanse, drøfte utfordringer og foreslå løsninger.
- Fordele ulike typer tilskuddsmidler.

Nedenfor gis et eksempel på hvordan disse virkemidlene kan henge sammen.

Industrien i Grenland står for en femtedel av totale utslipp i Norge og 95 prosent av utslippene i Telemark. Flere miljøer har startet et arbeid for å redusere/fjerne disse utslippene – det vil si gjøre region klimapositiv. Blant annet har fylkeskommunen opprettet en møtearena kalt *Samhandlingsarena for grønn industri* med rundt 80 deltakere, og over 100 bedrifter i Telemark har inngått et samarbeid i en teknologi- og industriklynge kalt *Powered by Telemark*²⁴. Målet om en klimapositiv region skal nås med utvikling av ny teknologi, elektrifisering og karbonfangst og -lagring. Begrenset energitilgang og nettkapasitet kan være et hinder for å nå målet om en klimapositiv region. Fylkeskommunen har derfor startet et forarbeid for en regional plan for areal- og kraftkrevende virksomhet. Status våren 2024 er at arbeidet tas inn i det pågående arbeidet med regional planstrategi.

Forvaltning av tilskuddsmidler er en vesentlig del av fylkeskommunens ansvarsområde og omfatter både statlige og egne midler. Nedenfor nevnes noen eksempler.

Hver fylkeskommune tildeles midler over statsbudsjettet til blant annet distrikts- og regionalpolitiske formål. Fylkeskommunene har ansvar for å utforme og finansiere oppdrag til Selskapet for industrivekst (SIVA) og Innovasjon Norge (IN) i egen region, og skal i samarbeid med dem fordele midlene til innovasjon, næringsutvikling, verdiskaping og attraktive arbeidsmarkeder utfra regionale behov og prioriteringer.

I 2023 ga Innovasjon Norge 336 tilsagn til tiltak i Vestfold og Telemark, og fordelte 530 mill. kr.²⁵

Telemark utviklingsfond (TUF) disponerer midler fra overskudd ved salg av konsesjonskraft i kommunene Fyresdal, Hjartdal, Nissedal, Kviteseid, Seljord, Tinn, Tokke og Vinje. Fondet skal brukes til å skape positiv befolkningsutvikling og næringsutvikling i Telemark fylke. I 2023 var overskuddet 178 mill. kr. Samme år ble det gitt 22 tilsagn på til sammen 94 mill. kr. Fra politisk hold har vi fått innspill om at det er ønskelig med mer rapportering/informasjon om TUF.

I 2023 hadde *felles regionalt forskningsfond Vestfold og Telemark* en ramme på 12 mill. kr. Midlene ble fordelt på 27 prosjekter.

I 2022 ble det gjennomført en forvaltningsrevisjon om fylkeskommunens forvaltningsoppgaver knyttet til regionale utviklingsmidler. Rapporten konkluderer med at tiltak for tilstrekkelig internkontroll, forsvarlig saksbehandling og ivaretagelse av reglene om offentlig støtte blir delvis ivaretatt.

²⁴ Ett av medlemmene i *Powered by Telemark* er Proventia AS hvor Telemark fylkeskommune er deleier.

²⁵ SIVA rapporter samlet for landet.

Vurdering

Det er generell risiko knyttet til forvaltning av tilskuddsordninger. Siden det ble gjennomført en forvaltningsrevisjon på området i 2022, kan det være tilstrekkelig for kontrollutvalget å følge opp dette arbeidet ved rapportering fra administrasjonen.

8.5. Aktuelle tema for forvaltningsrevisjon – Samfunnsutvikling

Tema	Vinkling
Veiledning, samarbeid og myndighetsutøvelse – kommunene	Hvordan ivaretas ulike roller overfor kommunene i deres planarbeid
Tilskuddsforvaltning innenfor kulturområdet	Overholdelse av saksbehandlingsregler, bruk av tildelingskriterier, og oppfølging og rapportering
Ivaretagelse av egne kunstverk	Tiltak og praksis for kartlegging, registrering, verdivurdering, sikring og ajourhold av egne kunstverk

9. Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskap

Eierskapskontroll er en kontroll av om den som utøver fylkeskommunens eierinteresser i selskap gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Eierskapskontroll gjelder for eierstyringen av interkommunalt selskap (IKS) og aksjeselskap (AS), og for interkommunalt politisk råd (IPR) og kommunalt oppgavefelleskap (KO) når disse er selvstendige rettssubjekt.²⁶

Eierskapskontroll skal utføres av revisor i samsvar med god kommunal revisjonsskikk.

I forrige periode hadde Vestfold og Telemark fylkeskommune følgende eierskapskontroller/forvaltningsrevisjoner i selskap:

- Eierstyring i et nytt fylke – eierskapsmelding, selskapsavtaler, behandling av eiersaker (2021)
- Ny ferge i Porsgrunn – ansvar og prosesser (2021)
- Eierstyring – styrevalgprosesser (2022)

Vi har fått innspill om eierskapskontroll i fjordbåtselskapene.

9.1. Eierskapsmelding – eierstyring i Telemark fylkeskommune

Fylkestinget i Vestfold og Telemark fylkeskommune behandlet prinsipper for eierstyring for henholdsvis Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune i sak 90/23, og vedtok å sende prinsippene til Telemark fylkesting for behandling. Eierskapsprinsippene er behandlet av daværende hovedutvalg for Telemark. Eierskapsmelding for Telemark er ikke behandlet av fylkestinget i Telemark per april 2024.

De gjeldende eierskapsprinsippene inneholder føringer om valg av organisasjonsform, åpenhet, eierstyring gjennom eierorganene, at eier skal sette langsiktige mål for virksomhetene og at styresammensetting skal baseres på kriterier for kompetanse, kapasitet og mangfold. Det er også forventninger til selskapene: god informasjonsflyt til eierne, effektiv organisering og ressursforvaltning, opptre som ansvarlig samfunnsaktør, forholdsmessig godtgjørelse til styret og daglig leder, styret skal ha en aktiv rolle knyttet til rapportering og oppfølging, og at styret skal sørge for god internkontroll og risikostyring.

²⁶ Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap kan organiseres både som selvstendig rettssubjekt og som en del av kommunen/fylkeskommunen. Disse inngår i eierskapskontroll når de er selvstendige rettssubjekt.

Oppfølgingen av selskapene har administrativt vært lagt til ansvarlig sektor, og det har vært en ansvarlig saksbehandler for hvert eierskap.

9.2. Eierskapskontroll

Det er ulike utfordringer knyttet til eierstyringen av forskjellige organisasjonsformer og eierkonstellasjoner. Det er generelt risiko for at eierstyring ikke får tilstrekkelig oppmerksomhet i folkevalgtopplæringen, at politisk nivå ikke får god nok informasjon om selskapene, og at eiersaker ikke blir godt nok forberedt og avklart politisk før møter i eierorganene.

En generell eierskapskontroll undersøker om fylkeskommunens eierskapsmelding og retningslinjer for eierstyring er i samsvar med aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Videre om rutiner, retningslinjer og organisering av eierstyringen fungerer etter hensikten, og om dette blir etterlevd i praksis for et utvalg selskap.

Valg av styre er eiers viktigste oppgave. Hva som er en hensiktsmessig organisering av styrevalgprosessene kan variere for heleide og deleide selskaper, og også ut fra selskapenes størrelse, organisasjonsform og virksomhet. Forslag til styresammensetning fra selskapers valgkomiteer er generelt ofte lite dokumentert/begrunnet.

Vurdering

I Telemark fylkeskommune skal eierstyringen etableres på nytt. Det er derfor aktuelt med en generell eierskapskontroll. Det kan også være aktuelt å se på styrevalgprosesser. Våren 2024 opplyser fylkeskommunen at eierskapsmelding for innværende fylkestingsperiode skal behandles i fylkestinget i juni 2024. Vi vil anbefale at eierskapskontrollen eventuelt kommer i andre halvdel av 2025, det første året etter at eierskapsmelding er vedtatt.

9.3. Aktuelle eierskapskontroller

Tabellen viser hvor vi, basert på risikovurderingen, mener det er størst behov for eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon i selskap.

Tema	Vinkling/kommentarer
Generell eierskapskontroll	Om fylkeskommunens eierskapsmelding og om eierskap utøves i samsvar med aktuelle lovbestemmelser, fylkestingets vedtak og etablerte normer for god eierstyring. Kontroll av praksis. Et utvalg selskap velges ved bestilling i samråd med kontrollutvalget.
Styrevalgprosesser	Om styrevalgprosessene foregår i samsvar med forventninger i eierstyringsprinsippene, fra styreevaluering og valgkomiteens arbeid til styresammensetning i samsvar med lovkrav.

9.4. Forvaltningsrevisjon i selskap

Det kan gjennomføres forvaltningsrevisjon i selskap, enten alene eller i kombinasjon med eierskapskontroll. Prioriteringen av forvaltningsrevisjon i selskap (vesentligheten) er som regel avhengig av fylkeskommunens eierandel, organisasjonsform, selskapets virksomhet, betydning for fylkeskommunen, selskapets størrelse og økonomiske situasjon.

Det kan generelt være risiko for at fylkeskommunens selskaper ikke oppfyller lovkrav eller målsetninger knyttet til selskapsformen og/eller kjernevirksomheten, f.eks. kvalitetskrav til tjenestene. Forvaltningsrevisjon av kjernevirksomheten er mest aktuelt for selskap som skal utføre lovpålagte fylkeskommunale oppgaver eller sentrale innbyggerrettede tjenester.

Temaer som også kan være aktuelle, er selskapets drift, etterlevelse av selskapsregelverk og relevante retningslinjer fra eierstyringen (selskapsstyring), f.eks. regler om styreansvar og dokumentasjon, regler og retningslinjer om bærekraft og annet samfunnsansvar, personvern, HMS, miljøkrav, anskaffelser, offentlig støtte, korrupsjonsforebygging, etikk og varsling. Videre kan økonomistyring og rapportering være risikoområder. For morselskap i konsern er organisering og eierstyring av datterselskap også et aktuelt tema.

Ut fra et kost/nytte-perspektiv har vi innhentet begrenset informasjon om selskapene. Vi har derfor kun vurdert generell risiko for selskapene. Det innebærer at det vi angir hva *kan* være risiko, ikke at det faktisk er risiko.

Vi har fått innspill om eierskapskontroll i fjordbåtselskapene. Her har fylkeskommunen flere roller: takstmyndighet, oppdragsgiver og eier sammen med henholdsvis Porsgrunn og Kragerø. Det vurderes omorganisering av disse selskapene.

Vurdering

I tabellene på neste side har vi sortert selskapene i tre grupper - om de er eid av fylkeskommunen alene, om de er eid sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, slik at kontrollutvalget har innsynsrett, og om det også er private eiere, slik at kontrollutvalget ikke har innsynsrett. Vi har ikke prioritert mellom selskapene. Det har vært utfordringer i forholdet til fergeselskapene, der fylkeskommunen både er oppdragsgiver, eier og myndighet. Behovet for eventuell revisjon/eierskapskontroll bør vurderes i forhold til en mulig omorganisering av fergevirksomheten.

9.5. Oversikt over selskap

Prinsipper for delingen av eierskapet mellom de to fylkeskommunene ble behandlet i fylkestingssak 168/22 for Vestfold og Telemark fylkeskommune. Prinsippet om restitusjon for å gjenopprette den økonomiske situasjonen som var før sammenslåingen, ble lagt til grunn. Delingen av eierskap ble vedtatt av fylkestinget i sak 14/23. Oversikten nedenfor bygger på eierandel etter disse vedtakene.

Heleide selskap – kontrollutvalget har innsynsrett

Navn	Selskapets formål (forkortet/omskrevet)	Vurdering av generell risiko
Torggata 18 AS	Investere i fast eiendom – eie fylkeshus	Risiko knyttet til drift og eierstyring.
Telemark utviklingsfond (TUF)	Fond for utvikling av Telemark, disponerer konsesjonskraft overskudd.	Risiko knyttet til forvaltning/saksbehandling og tildeling av tilskudd.

Selskap fylkeskommunen eier sammen med andre kommunale eiere – kontrollutvalget har innsynsrett

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Brevik fergeselskap IKS	Fergedrift	50%	Porsgrunn og Telemark fylkeskommune	Risiko knyttet til drift og eierstyring. Er under omstrukturering – blir endret organisasjonsform, trolig fra 2025.
Kragerø fjordbåtselskap IKS	Kollektivtransport med fartøy i rute i skjærgården i Kragerø.	50%	Kragerø og Telemark fylkeskommune	Risiko knyttet til drift og eierstyring. Er under omstrukturering – blir endret organisasjonsform, trolig fra 2025.
Sør-Norsk Filmsenter AS	Bidra til utvikling av filmproduksjon, ideell karakter	33,3%	Agder fylkeskommune, Kristiansand kommune, Telemark fylkeskommune	Risiko knyttet til drift og eierstyring.

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
Gea Norvegica Geopark IKS	Administrasjon og informasjon den geologiske naturarv i eierkommunene.	34,4%	Porsgrunn (kontorkommune) Skien, Larvik, Bamble, Kragerø, Siljan, Nome, Vestfold fk, Telemark fk	Risiko knyttet til drift og eierstyring.
Konsesjonskraftstyret i Telemark KO	Omsetning av konsesjonskraft	11,11%	Vinje, Tokke, Kviteseid, Seljord, Fyresdal, Nissedal, Tinn, Hjartdal og Telemark fylkeskommune (Fylkeskommunen/Skien)	Risiko knyttet til inntjening, drift og eierstyring.
Kraftkompetanse KO	Regionalt kompetansesenter for saker om kraft og forvaltning av naturresursar	14%	Vinje, Tokke, Kviteseid, Seljord, Fyresdal, Nissedal, Tinn, Hjartdal og Telemark fylkeskommune (Vinje)	Risiko ved drift og eierstyring.
Vegfinans AS	Administrative oppgaver for aksjonærenes offentlige bomvegprosjekter	16,7%	Viken fylkeskommune, Innlandet fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune	Risiko knyttet til drift og eierstyring.
Høyskolen for yrkesfag AS	Utdanning	16,8%	Vestfold fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, andre fylkeskommuner	Risiko knyttet til kjerneoppgaver, drift og eierstyring.
NOVARI IKS (tidligere VIGO IKS)	Forvaltning og videreutvikling av IT-	Alle fylkeskommunene	Alle fylkeskommunene i Norge.	Risiko knyttet til drift og eierstyring. Risiko knyttet til IT-

Navn	Selskapets formål	Eierandel	Deltakere/ kontorkommune	Vurdering av generell risiko
	systemer innen videregående opplæring, samferdsel og teknologi.	har lik eierandel		sikkerhet, personvern, at systemene fungerer.
IKA Kongsberg IKS	Legge til rette for effektiv gjennomføring av arkivloven	3,3%	Svært mange kommuner og kommunale selskap	Risiko knyttet til drift og eierstyring.
Raulandsakademiet AS	Kulturtiltak – reiseliv – kurs og overnatting.	1,2%	Vinje kommune, Telemark fylkeskommune	Risiko knyttet til drift og eierstyring.
Vestfold, Telemark og Agder kontrollutvalgssekretariat IKS	Sekretariat for kontrollutvalg.	5%	Kommuner i Vestfold, Telemark og Agder.	Risiko ikke vurdert, VTR er ikke uavhengig til å vurdere risiko.
Vestfold og Telemark revisjon IKS	Revisjonstjenester	7%	Kommuner i Vestfold og Telemark.	Risiko ikke vurdert, VTR er ikke uavhengig til å vurdere risiko.

Selskap med private/statlige medeiere - kontrollutvalget har ikke innsynsrett

Selskap	Selskapets formål	Kommunens eierandel	Deltakere
Innovasjon Norge	Næringsutvikling – øke innovasjon i norsk næringsliv	2,6 %	Nome og Midt-Telemark kommune, private næringslivsaktører
Skien Dalen Skipsselskap AS	Drive turisttrafikk i Skiensvassdraget	26,9%	Skien, Kviteseid, Tokke m.fl. kommuner samt private aksjonærer
Proventia AS	Forretningmessig rådgivning – bidra til nyskaping	6,8%	Kommuner, private og statlige eiere
Visit Telemark AS	Turistkontorvirksomhet	2,0%	Svært mange små - mange private aksjonærer
Rehabiliteringssenteret AIR AS	Drift av rehabiliteringssenter.	0,8%	Kommuner, sykehus, private.

Selskap	Selskapets formål	Kommunens eierandel	Deltakere
E 134 Haukelivegen AS	Arbeide for utbygging og utbedring av E134 Haukeliveien	2,2%	4 fylkeskommuner, 34 kommuner og 8 bedrifter.

Vedlegg: Oversikt over annet interkommunalt samarbeid – ikke selvstendige rettssubjekt

Navn	Formål	Organisasjonsform	Deltakere	Kontorkommune/ vertskommune
NDLA – Nasjonalt digitalt læringscenter	Utvikle og dele kompetanse, tjenester og teknologi, til nytte for videregående opplæring. Forvalte tilskuddsordninger	Kommunalt oppgavefelleskap	Fylkeskommunene utenom Oslo	Vestland fylkeskommune
Telemarkskanalen natur- og kulturpark KO	Øke områdets attraktivitet som reisemål og bosted, og for næringslivet	Kommunalt oppgavefelleskap	Skien, Nome, Midt-Telemark, Notodden, Kviteseid og Tokke og Telemark fylkeskommune.	Telemark fylkeskommune
Fagskolen Vestfold og Telemark KO	Utdanne fagpersoner som næringslivet i regionen etterspør.	Kommunalt oppgavefelleskap	Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune	Telemark fylkeskommune



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 4000400