



# Sett under ett

Økonomisk utvalg oppnevnt av Landsstyret 28. juni 2008.  
Avgitt til Elevorganisasjonen 1. desember 2008.

**Elevorganisasjonen i Norge**  
**1. desember 2008**

## Til Elevorganisasjonen

Ved Landsstyrets behandling 28. juni 2008 ble det oppnevnt et økonomisk utvalg for å granske årsregnskap for 2007 og 2008 og det økonomiske arbeidet i organisasjonen i perioden 2007/08. Utvalget ble bedt om å gjennomgå de økonomiske rutinene i organisasjonen, drøfte faremomenter ved Elevorganisasjonens økonomi og komme med forslag til hvordan organisasjonens økonomiske forpliktelser kan ivaretas på en bedre måte.

Elevorganisasjonens økonomi har med andre ord blitt *sett under ett*. Utvalget legger med dette frem sin utredning og anser sitt oppdrag som avsluttet.

Oslo, 1. desember 2008

Halvard Hølleland

Christopher Eikanger Andersen

Anette Johanssen

Marius Seljedal

---

Halvar Trøyel Nerbø

sekretær

## Innhold

Til Elevorganisasjonen .....	2
Utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform.....	4
Utvalgets mandat .....	4
Sammensetning .....	4
Utvalgets arbeidsform .....	5
Historikk og utviklingstrekk .....	7
Brudd på vedtekter og retningslinjer i perioden 2007/08 .....	9
Medlemskontingent .....	9
Søknad om drifts- og prosjektstøtte.....	9
Orienteringer/beretninger .....	10
Bilagshåndtering .....	11
Forskudd .....	12
Reiseregninger .....	12
Fordringer .....	13
Fire hovedutfordringer .....	13
<i>Kompetanse</i> .....	13
<i>Kommunikasjon</i> .....	14
<i>Ansvarsfølelse</i> .....	15
<i>Skriftliggjøring</i> .....	16
Utvalgets anbefalinger .....	17
Kompetanse: kompetansekartlegging, sjekklister og vitebok .....	18
Kommunikasjon: økonomisk råd .....	18
Ansvarsfølelse: avvikende regnskapsår .....	19
Skriftliggjøring: organisasjonssekretær .....	19

## Utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsform

På initiativ fra Sentralstyret fattet Landsstyret 28. juni 2008 beslutning om å opprette et økonomisk utvalg for å granske det økonomiske arbeidet i organisasjonen i perioden 2007/08, samt å identifisere utfordringer og muligheter i arbeidet med å forbedre organisasjonens økonomiske drift og styring.

### Utvalgets mandat

- Det økonomiske utvalget skal granske årsregnskapet for 2007 og 2008, samt det økonomiske arbeidet, rutiner og forhold.
- Utvalget skal gå gjennom de økonomiske rutinene til Elevorganisasjonen og komme med forslag til hvordan disse kan forbedres.
- Utvalget skal se på, og drøfte andre faremomenter i Elevorganisasjonens økonomi og økonomiske rutiner og komme med forslag til hvordan disse kan unngås, og eventuelt håndteres.

### Sammensetning

Utvalget ble sammensatt av Sentralstyret 27. august 2008, med bakgrunn i følgende kriterier gitt av Landsstyret: en tidligere generalsekretær, en tidligere leder, et tidligere medlem av Desisjonskomiteen og et medlem med erfaring fra en annen ungdomsorganisasjon.

- *Anette Johanssen*, student, Universitetet i Oslo  
2003–2004: Fylkessekretær, Elevorganisasjonen i Nordland  
2004–2005: Kampanjeleder, Elevorganisasjonen i Norge  
2005–2006: Generalsekretær, Elevorganisasjonen i Norge  
2006–2007: Medlem, Valgkomiteen, Elevorganisasjonen i Norge
- *Halvard Hølleland*, student, Universitetet i Bergen/University of Leeds  
2001–2004: Fylkesleder, Elevorganisasjonen i Oslo  
2001–2006: Medlem, Landsstyret, Elevorganisasjonen i Norge  
2004–2005: Politisk nestleder, Elevorganisasjonen i Norge  
2005–2006: Leder, Elevorganisasjonen i Norge
- *Christopher Eikanger Andersen*, student, Handelshøyskolen BI

2001–2003: Fylkesleder, Elevorganisasjonen i Telemark

2001–2003: Medlem, Landsstyret, Elevorganisasjonen i Norge

2003–2004: Sentralstyremedlem, Elevorganisasjonen i Norge

2004–2005: Generalsekretær, Elevorganisasjonen i Norge

2005–2006: Medlem, Desisjonskomiteen, Elevorganisasjonen i Norge

- *Marius Seljedal*, forvaltningskoordinator, Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner

Elevorganisasjonens generalsekretær Halvar Trøyel Nerbø har fungert som sekretær for utvalget.

### Utvalgets arbeidsform

Utvalget tolker mandatet dit hen at vi først og fremst skal undersøke hvordan det økonomiske arbeidet har blitt utført i perioden 2007/08, og videre at vi skal komme med konkrete forbedringstiltak. Dette betyr at vi ikke har oppfattet vårt mandat dit hen at vi skal fungere som et «granskingsutvalg» hvis hovedoppgave er å «tiltale» den/de som eventuelt ikke skulle ha gjort jobben sin tilfredsstillende i den aktuelle perioden.

Utvalget startet sitt arbeid med en grundig gjennomgang av det økonomiske arbeidet som har blitt gjort i organisasjonen de siste årene. På grunn av utvalgets sammensetning har det vært bred kjennskap til utviklingen og rutinene i organisasjonen helt tilbake til sammenslåingen mellom Norsk elevorganisasjon og Norges Gymnasiastsamband i 1999. Vi har fokusert på å få en oversikt over hvilken rolle de ulike aktørene innenfor det økonomisk/administrative arbeidet har hatt og ansvarsfordelingen mellom disse.

Utvalgets arbeid har hovedsaklig bestått av intervjuer med sittende og tidligere tillitsvalgte, samt gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon. Hovedsaklig har denne dokumentasjonen bestått av skriftlige beretninger, saksfremlegg og andre notater som er skrevet av tillitsvalgte i organisasjonen. På grunn av mangel på skriftlighet i deler av perioden 2007/08, har utvalget sett seg nødt til å basere seg på muntlige beretninger i visse tilfeller. Vi har så langt det har vært mulig prøvd å kryssjekke opplysninger for å sjekke etterretteligheten i beretningene.

Gjennom dette arbeidet har utvalget prøvd å danne seg et bilde av de utfordringer organisasjonen nå har på det økonomiske området.

Utvalget har også sett på hvordan sammenliknbare ungdomsorganisasjoner gjennomfører sin økonomistyring. Disse innspillene har vi brukt som inspirasjon i arbeidet med å foreslå tiltak som kan forbedre Elevorganisasjonens økonomiske arbeid.

Med utgangspunkt i intervjuer og skriftlig dokumentasjon har vi drøftet de ulike utfordringene organisasjonen står overfor og hvordan vi mener disse best kan løses. Denne sluttrapporten presenterer utfordringene og våre forslag til forbedringer.

Generalsekretær Halvar Trøyel Nerbø har fungert som sekretær for utvalget. Hans ansvar har vært å føre referat fra møtene, innhente data utvalget har bedt om samt transkribering av intervjuer vi har gjennomført.

**Utvalget har hatt seks møter:**

- 11. september 2008
- 18. september 2008
- 2. oktober 2008
- 9. oktober 2008
- 24. oktober 2008 (heldagsmøte)
- 22. november 2008

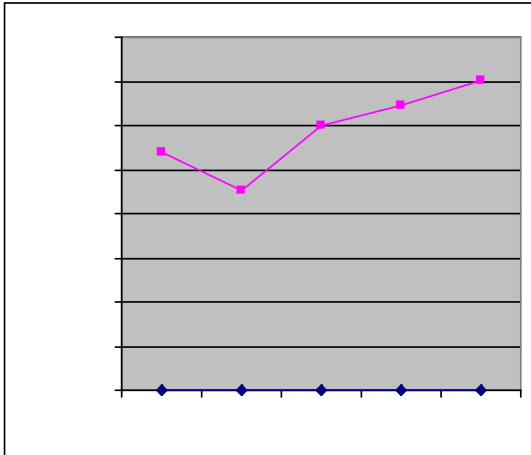
**Utvalget har gjennomført seks intervjuer:**

- Tonni Amundsen, generalsekretær 2007/08.
- Vibeke Mohn Herberg, leder 2007/08.
- Martin Vonstad Østerdal, generalsekretær 2006/07 og varamedlem/medlem av Desisjonskomiteen f.o.m. 2007
- Lars Vangen, medlem av Desisjonskomiteen 2007/08.
- Ane Brohaug, daglig leder, Natur og Ungdom

I tillegg til dette har vi gjennomført samtaler med sittende generalsekretær Halvar Trøyel Nerbø.

## Historikk og utviklingstrekk

Elevorganisasjonen har helt siden den ble stiftet vært driftet og styrt av elevtillitsvalgte i alle ledd. Samtlige engasjerte i organisasjonen (med unntak av regnskapsfører og lovpålagt revisor) har vært ungdommer som akkurat har fullført eller er i ferd med å fullføre videregående opplæring. Generalsekretær og leder har vært frikjøpte for å kunne dedikere sin tid blant annet til den administrative kontrollen av organisasjonen.



Elevorganisasjonen har hatt en voldsom utvikling i omsetningen de siste fem årene (se figur). I perioden 2003–2007 har omsetningen økt med 30 prosent, og i 2008 vil man omsette for godt over 7 millioner kroner. Den største delen av dette er offentlige tilskudd, men også kommersielle avtaler og medlemskontingenter er viktige inntektskilder for Elevorganisasjonen. I tillegg kommer alle organisasjonens fylkeslag som i dag har separat økonomi.

Når man ser på denne utviklingen under ett, er det avgjørende for Elevorganisasjonen at de tillitsvalgte er i stand til å forvalte økonomien på en forsvarlig måte. På grunn av organisasjonens struktur, som blant annet innebærer høyt gjennomtrekk av tillitsvalgte og relativt kort tid fra du er fersk i organisasjonen til du sitter med stort ansvar, er det kritisk at organisasjonen er i stand til å ha systemer og rutiner som sikrer kontinuitet og stabilitet i den økonomiske og administrative driften. Dette gjelder for fylkeslag så vel som sentralledd.

Ser man tilbake på organisasjonens historie, mener utvalget at Elevorganisasjonen har vært heldig som har unnsloppet de store offentlige skandalene vi har sett i andre ungdomsorganisasjoner. Elevorganisasjonen har også hatt flere store utfordringer, blant annet når tillitsvalgte har underslått ikke ubetydelige beløp, da revisor trakk seg i 2004 (noe som er svært unormalt) og når økonomistyringen i flere perioder har vært mangelfull. Organisasjonen har med denne bakgrunn tiltrukket seg negativ oppmerksomhet fra sine finansieringskilder. Med det sagt, så mener utvalget at Elevorganisasjonen har handlet på en ansvarlig og god måte når problematiske saker har oppstått. Tatt i betraktning Elevorganisasjonens vekst og betydning, vil det ikke på lang sikt være mulig å bare reagere reaktivt på slike saker, det vil si bare når slike saker dukker opp. Organisasjonen må proaktivt motarbeide slike saker gjennom å utvikle gode rutiner for økonomisk og administrativ drift.

Med disse utfordringene tatt i betraktning, har utvalget sett på hvilke grep man bør foreta seg for å sikre stabilitet og kontinuitet i det økonomisk-administrative arbeidet for i fremtiden å sikre god drift av organisasjonen, godt forhold til nøkkelaktører som departementer og andre økonomiske bidragsyttere samt at de tillitsvalgte skal få ro og stabilitet til å gjøre det der er valgt til – å lage verdens beste skole.

## Brudd på vedtekter og retningslinjer i perioden 2007/08

Elevorganisasjonens økonomiske aktivitet er underlagt prinsipper og regler gitt i vedtektene og i de økonomiske retningslinjene. Utvalget har forholdt seg til disse i vår vurdering av det økonomiske arbeidet i organisasjonen i perioden 2007/08. Utvalget vil i denne delen av rapporten fremheve det vi mener er de viktigste bruddene, de viktigste feilene og de viktigste manglene i det økonomiske arbeidet.

### Medlemskontingent

Vedtektene: *§ 10 Medlemsskoler og individuelle medlemmer betaler hvert skoleår kontingent til Elevorganisasjonen. Kontingenten skal innkreves ved begynnelsen av hvert skoleår, senest 31. desember. Ved innmelding forfaller kontingenten én (1) måned fra innmeldingsdato.*

Presedens for innkreving av medlemskontingent har vært fakturering medio september/oktober og deretter oppfølging og videre innkreving frem til årsskiftet. Medlemskontingenten for skoleåret 2007/08 ble ikke fakturert innen vedtektenes rammer, og utvalgets stikkprøver viser at datoen for de fleste fakturaene var satt til 6. februar 2008. Dette får nødvendigvis konsekvenser for elevrådenes og skolenes regnskaper, i og med at det blir sendt to kontingentkrav i 2008 og ingen i 2007. I tillegg fikk dette problemer for gjennomføringen av Elevtinget ettersom mange skoler ikke hadde betalt kontingenten på det tidspunktet da landsmøtet startet. Skolene måtte på det tidspunktet forholde seg til to store fakturaer fra Elevorganisasjonen; medlemskontingent og avgift for deltakelse på Elevtinget.

Utvalget registrerer videre at det ikke har vært gjennomført systematisk oppfølging for å inndrive utestående krav fra blant annet skoler. Dette underbygges blant annet med revisors krav om at en relativt stor sum måtte avsettes til tap på krav i forbindelse med regnskapet 2007, noe som drøftes senere i vår rapport.

### Søknad om drifts- og prosjektstøtte

Økonomiske retningslinjer: *2.6 Generalsekretæren er ansvarlig for å planlegge økonomien slik at organisasjonen til enhver tid er i stand til å oppfylle sine forpliktelser.*

Elevorganisasjonen har hvert år mottatt offentlig drifts- og prosjektstøtte basert på søknader behandlet i Sentralstyret og Landsstyret. I prosjektstøttesøknaden for 2007 (sendt til Utdanningsdirektoratet i juni 2006) søkte organisasjonen om kr. 950.000 til følgende prosjekter: Skolebesøk (kr. 150 000), Seminarer for elever og tillitsvalgte (kr. 300 000) og Aktivkampanjen (kr. 500 000). Elevorganisasjonen fikk for 2007 innvilget 1,4 millioner kroner fra Utdanningsdirektoratet, som i tillegg til de ovennevnte prosjektene skulle gå til skolering av elever i arbeid med skolemiljøutvalg. Elevorganisasjonen fikk dessuten innvilget og økt

den ordinære driftsstøtten og situasjonen var sånn sett positiv både likviditetsmessig og i forhold til å sikre høy aktivitet i organisasjonen. Utvalget registrerer at det var Sentralstyret for 2005/06 som skrev disse søknadene, og videre at denne praksisen ikke ble videreført mellom sentralstyrene 2006/07 og 2007/08. I våre samtaler med avtroppende og påtroppende generalsekretærer var det en åpenbar uenighet rundt hvem som hadde ansvaret for disse søknadene. Det blir blant annet vist til et møte mellom Utdanningsdirektoratets ledelse og Elevorganisasjonens avtroppende og påtroppende ledelse i juni 2007, der prosjektstøtte for ble diskutert. Avtroppene generalsekretær mente at dette var påtroppende generalsekretærs ansvar, og til tross for denne holdningen, valgte ikke den nye generalsekretæren å søke om prosjektstøtte for 2008. Utvalget er av den oppfatning at dette skyldes uklare ansvarsforhold og dårligere rutiner for søknadsprosesser.

Når det gjelder EO-fondet, finansiert gjennom frifondsmidler gitt av Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), endte Elevorganisasjonen i 2007 opp med et restbeløp på kr. 455.955 som ble tilbakeført til LNU. I hovedsak skyldes restbeløpet en treg start og behandling av søknader, feilberegning i fordelingen og at ekstratilskuddet ikke var medregnet. I tillegg var en del skoler for sene med å sende inn akseptskjema. Frifond 2007 er ferdig rapportert og revidert, og utvalget registrerer at det store restbeløpet ikke har fått konsekvenser for tildeling av støtte for 2008, der organisasjonen har mottatt kr. 1 760.820. Utvalget har ikke valgt å gå grundig gjennom rutinene for arbeidet med frifondsmidlene, men tror at det store restbeløpet kan være en indikator på at slike rutiner mangler.

Elevorganisasjonen har mottatt støtte fra Utenriksdepartementet, Norad og LNU til prosjektet *Elevdemokrati gjennom styrking av elevorganisering i Herzegovina*. Elevorganisasjonen har mottatt flere purringer fra Utenriksdepartementet og Norad på manglende rapportering for midler pålydende kr. 102.600 til prosjektet i 2006. Elevorganisasjonen har p.t. ennå ikke rapportert for disse midlene. Den samme situasjonen oppstod overfor LNU som Elevorganisasjonen har mottatt støtte for samme prosjekt til. Organisasjonen har mottatt gjentatte purringer for manglende rapporteringer og endelig rapportering til LNU ble sendt lenge etter fristen.

Totalt sett tegner dette et bilde av en organisasjon som ikke klarer å ivareta helt grunnleggende forpliktelser, nemlig å sørge for at sin aktivitet og sitt virke finansieres. Hvis ikke rutiner for søknad om støtte til drift og prosjekter, sammen med rutiner for rapportering, iverksettes vil ikke Elevorganisasjonen være bærekraftig.

### **Orienteringer/beretninger**

Økonomiske retningslinjer: 3.2 *Det skal foreligge regnskapsrapport ved hvert Landsstyremøte og til Sentralstyret etter forespørsel fra Sentralstyret eller Desisjonskomiteen eller etter initiativ fra generalsekretæren.*

Det har vært presedens for at generalsekretæren selv tar initiativ til jevnlige orienteringer overfor de ulike organisasjonsleddene om Elevorganisasjonens økonomi. Denne type orienteringer ble i liten grad gjennomført i perioden 2007/08, og ved flere anledninger måtte sentralstyremedlemmer etterspørre budsjettkontroller og andre former for rapporter for det økonomiske arbeidet. Utvalget har gått gjennom de budsjettkontrollene og de rapportene/beretningene som ble gitt i perioden, og vi oppfatter dem stort sett som marginale og i noen tilfeller også som feilaktige. Generalsekretæren har med dette brutt både de økonomiske retningslinjene og en viktig presedens om å holde organisasjonsleddene løpende orientert om den økonomiske situasjonen.

Dette er nødvendigvis et meget viktig premiss for at resten av organisasjonen skal klare å engasjere seg i økonomien. Det har derfor vært vanskelig for Sentralstyret, Landsstyret og Desisjonskomiteen å holde seg systematisk oppdatert i perioden, men utvalget vil samtidig understreke at disse organisasjonsleddene heller ikke har vært flinke nok til å etterspørre rapporter og orienteringer selv. Desisjonskomiteen har et særlig ansvar for å kontrollere det økonomiske arbeidet, jf. Vedtektenes § 45, og utvalget mener at komiteen ikke har overholdt sine forpliktelser i perioden. Komiteen har verken hatt tilstrekkelig økonomisk kompetanse eller oversikt over den økonomiske situasjonen. Det er betegnende for komiteens arbeid at organisasjonens økonomiske problemer ikke engang kommenteres i komiteens beretning til Elevtinget. Komiteen tok først tak i dette helt i slutten av perioden, og da gjennom et mistillitsforslag mot generalsekretæren. Denne prosessen var etter utvalgets oppfatning meget uryddig og ivaretok ikke grunnleggende menneskelige hensyn som man må forvente i slike alvorlige saker.

### **Bilagshåndtering**

*Økonomiske retningslinjer: 3.1 Elevorganisasjonens regnskap føres av en autorisert regnskapsfører. Generalsekretær er ansvarlig for at alle regnskapsbilag blir attestert. Generalsekretær er ansvarlig for at regnskapsfører mottar bilag for alle økonomiske hendelser.*

Ved flere anledninger har Elevorganisasjonen utbetalt penger uten at det har blitt dokumentert hva disse pengene har blitt brukt til. Dette gjelder spesielt utbetalinger til generalsekretæren selv, og det har derfor vært nødvendig med en omfattende opprydningsprosess av reskontroen der kvitteringer og dokumentasjon for kostnader har blitt samlet inn. Totalt i 2008 har det blitt ført mellom kr. 70-80 000 for aktivitet som ble gjennomført i 2007 eller tidligere. Dette betyr at Elevorganisasjonen betaler ut mer penger enn det organisasjonen klarer å dokumentere at den faktisk bruker, og videre at organisasjonen ofte ligger på etterskudd det økonomiske arbeidet.

## **Forskudd**

*Økonomiske retningslinjer: 7.1 Som hovedregel ytes ikke forskudd ved reise. I særlige tilfeller kan generalsekretær gi forskudd. I slike tilfeller må mottakeren pådra seg ansvaret for å sende inn reiseregning senest en uke etter reisen er avsluttet, eller betale forskuddet tilbake. Dette gjøres skriftlig før reisens start. I disse sære tilfellene kan det utbetales inntil 80 % av estimert reisekostnad i forskudd.*

De økonomiske retningslinjene krever at den som mottar reiseforskudd må underskrive en avtale om ansvar for at det sendes inn reisedokumentasjon og eventuell tilbakebetaling av ubrukte midler. Det har i perioden ikke vært noen form for systematisk oppbevaring eller behandling av søknader om reiseforskudd. Dette er en rutine som også i tidligere perioder har vært noe usystematisk gjennomført. Det har i mange tilfeller blitt utbetalt forskudd uten at det har blitt krevd en slik dokumentasjon. Det har også vært utbetalt 100 prosent av reisekostnaden, selv om de økonomiske retningslinjene eksplisitt sier at kun 80 prosent skal betales ut.

*Økonomiske retningslinjer: 7.4 Alle personer som får forskudd for å gjennomføre varekjøp eller andre kontantutlegg, står personlig ansvarlig for hele beløpet inntil dette beløpet er tilbakebetalt eller det fremlegges kvitteringer for forskuddet. Personer som mottar et slikt forskudd skal undertegne et gjeldsbrev på hele beløpet.*

Det har i flere/samtliche tilfeller blitt utbetalt forskudd uten å kreve slik dokumentasjon. Spesielt gjelder dette til generalsekretæren selv, men også andre i sentralledet har unnsloppet regelen.

## **Reiseregninger**

*Økonomiske retningslinjer: 5.5 Ved mangelfull eller manglete dokumentasjon eller informasjon ved innsending av kontantutlegg eller refusjon av reise i Elevorganisasjonens regi har man tre ukers frist på etter skaffe det som manglet. Hvis man ikke rekker å skaffe dette i løpet skal Elevorganisasjonen ha skriftlig beskjed.*

Det har i perioden vært langt fra tilfredsstillende oppbevaring og behandling av reiseregninger. Det finnes heller ingen indikasjon på at reiseregninger med mangelfull dokumentasjon har blitt fulgt opp. Det ble i slutten av perioden 2007/08 gjennomført en opprydning på generalsekretærens kontor. Her ble det blant annet funnet reiseregninger som ikke hadde vært fulgt opp siden den forrige generalsekretæren gikk av. Mange betalte og ubetalte reiseregninger var ikke arkivert eller regnskapsført og lå løst på kontoret. Dette viser en usystematisk og uansvarlig behandling av økonomisk dokumentasjon. Avviste regninger og ufullstendige reiseregninger finnes det ikke dokumentasjon på at har vært fulgt opp på noen måte.

## **Fordringer**

*Økonimiske retningslinjer: 4.2 Alle fordringer skal inndrives umiddelbart etter forfall. Dersom betaling ikke finner sted etter purring, skal inkassobyrå benyttes for inndrivning. Ved innfordring av fylkeslag skal Generalsekretær ikke bruke inkassobyrå. Ved innfordring av medlemsskoler der det er sannsynlig at dette vil ramme elevrådets aktivitet skal ikke inkassobyrå benyttes*

Det er ikke mulig å dokumentere at det har foregått noen aktivitet i forhold til purring av utestående fordringer i den aktuelle perioden. I følge regnskapsfører har det i løpet av de to foregående periodene blitt sendt relativt få purringer sammenliknet med tidligere år. Det ble ved årsrevisjonen (2007) utregnet av revisor at andelen usikre/tapte fordringer totalt anslås å være kr. 359.020, det vil si alle fordringer forfalt med 90 dager eller mer, på det aktuelle tidspunktet revisoren gjennomgikk fordringsmassen. Revisor ba om at det i regnskapet for 2007 ble avsatt kr. 155.000 til tap av disse fordringene. Det var på dette tidspunktet omtrent kr. 100.000 i balansen fra før til tap av fordringer. Dette var omtrent kr 100 000 mindre enn revisor mente var nødvendig. Mye av dette var gjeld til fylkeslag, og på bakgrunn av lovnader fra generalsekretær om at dette var gjeld fylkeslagene hadde lovet å betale, ble dette ikke tatt med i beregningene til revisor.

## **Fire hovedutfordringer**

Denne gjennomgangen baserer seg på utvalgets gjennomgang av tilgjengelige rapporter, beretninger og annen økonomisk dokumentasjon og på våre intervjuer. På bakgrunn av dette vil utvalget i det videre trekke frem fire hovedproblemstillinger som Elevorganisasjonen må ta tak i for å kunne etablere bærekraftige rutiner rundt økonomisk styring og administrasjon:

- Kompetanse
- Kommunikasjon
- Ansvarsfølelse
- Skriftliggjøring

### *Kompetanse*

Elevorganisasjonens kompetanse hviler helt og holdent på de erfaringer og egenskaper de tillitsvalgte bringer med seg inn i vervene, og hva de på eget initiativ klarer å tilegne seg i løpet av perioden. Dersom en svikt skulle oppstå, lik den vi drøfter i denne rapporten, vil dette komme særlig tydelig frem i verv som tradisjonelt har vært for andreårs sentralt tillitsvalgte.

I et kompetanseperspektiv, har utvalget sett spesielt på opplæringsperioden for generalsekretæren for perioden 2007/08. Vi finner at denne i stor grad likner på opplæringen som har blitt gitt tidligere år.

Etter valget i mars, flytter den nye generalsekretæren inn på avtroppendes kontor. De to deler på de oppgavene som skal gjøres, og meningen er at den nye generalsekretæren skal ha vært gjennom alle de essensielle oppgavene en generalsekretær har i løpet av året. I tillegg gjennomgås alle avtaler man er part i og man går på eventuelle møter sammen.

Våre intervjuer med den da avtroppende og påtroppende generalsekretæren viser tydelig at det har vært uenighet om kvaliteten på opplæringen som ble gitt. Ut ifra avtroppendes forklaring har utvalget inntrykk av at overlappingen har skjedd på vanlig EO-måte. Dette innbefatter blant annet innføring i banksystem, kvittering av bilag, datasystem, Elevorganisasjonens forpliktelser til Brønnøysundregistrene, frifondsrelaterte oppgaver, søking om mva-kompensasjon, fakturering og kreditering og budsjettkontroll. Påtroppende generalsekretær benekter ikke at det ble gitt opplæring i disse tingene, men retter sin kritikk mot strukturen og grundigheten av den. Hovedsakelig oppfattet påtroppende generalsekretær det som vanskelig å skaffe seg et helhetsbilde av økonomien.

Når det gjelder leder, har den økonomiske skoleringen av denne ofte vært preget av lederens interesse for området, og ikke minst samarbeidet mellom leder og generalsekretær. Utvalget skjønner av intervjuene at lederen i perioden 2007/08 fikk en overfladisk innføring i leders økonomiske ansvar, og innblikk i noen av de dokumentene som er nødvendig for å forstå den økonomiske situasjonen i løpet av perioden. Ikke før det var for sent skjønnte leder at organisasjonen ikke hadde ivarett sine økonomiske forpliktelser i perioden. På grunn av stor arbeidsmengde er det vanskelig for leder å delta aktivt i det økonomiske arbeidet. Det er likevel nødvendig å gi leder noen redskaper slik at vedkommende enkelt skal kunne sette seg inn i økonomien, og dermed også ha evne til å stille kontrollspørsmål.

Tradisjonelt i Elevorganisasjonen har man satt et likhetstegn mellom overlappingsperiode og opplæringsperiode for generalsekretær og leder. Med et nærmere blikk kan man se at det i praksis er mye overlapping og lite strukturert opplæring. Overlappingen går ut på å sitte på samme kontor og dele oppgaver. Opplæringen som skjer er mer eller mindre systematisk og uformell. Det skjer ingen kartlegging av kompetanse, og det er heller ikke god nok bevisstgjøring på krav og kompetanse til generalsekretæren.

### *Kommunikasjon*

Under intervjuene kommer det frem flere aspekter ved perioden som viser kommunikasjonsproblemer mellom flere ledd av organisasjonen. Utvalget vil gi tre eksempler på hvordan mangel på kommunikasjon og informasjonsflyt har skapt problemer:

1. Søknad om prosjektmidler for 2008 ble ikke sendt til Utdanningsdirektoratet. I redegjørelsen for denne feilen fremlagt for Elevtinget 2008 ble hovedgrunnen for

dette angitt å være at det var uklar arbeidsfordeling mellom de avtroppende og de påtroppende tillitsvalgte. Saken illustrerer problematikken rundt den usystematiske overlappingen som skjer i perioden mellom Elevtinget og 1. juli. Her er det stor uenighet blant de involverte hvorvidt ansvaret ble klart fordelt og hvor mye informasjon som egentlig ble gitt. I tillegg til dette var det ingen som hadde kompetanse nok til å se feilen før det var for sent å rette den opp.

2. Desisjonskomiteen hadde allerede ved arbeidet med årsberetningen ved juletider gode indikasjoner på at det økonomiske arbeidet hadde mangler. Dette ble det ikke rapportert om til noen andre enn generalsekretæren selv (og i noen tilfeller også leder). Bekymringene kom overhodet ikke frem for Landsstyret eller Elevtinget så vidt utvalget kan se av Desisjonskomiteens beretninger. Desisjonskomiteen hadde ikke tilstrekkelig økonomisk kompetanse og innsikt til å forstå manglene i det økonomiske arbeidet. Dermed ble deres beretninger og kommunikasjon til resten av organisasjonen mangelfull og i noen tilfeller feilaktig.
3. Generalsekretæren slet gjennom hele året med å skaffe seg oversikt over organisasjonens økonomiske situasjon. Han mente at han fikk mange overraskelser, og at det alltid var for mye å gjøre. Generalsekretæren tok likevel ikke kontakt med den forrige eller tidligere generalsekretærer. Årsakene han gir for dette er at terskelen for å spørre var for høy, og han ønsket ikke å fremstå uvitende. Dette til tross for at tidligere generalsekretærer har gjort det klart at man ønsker å stille opp. En generalsekretær er den eneste i den sentrale organisasjonen som har daglig ansvar for økonomien og sitter dermed i en spesiell posisjon hvor han/hun har få å støtte seg til. Det er et sykdomstegn ved organisasjonen dersom tillitsvalgte ikke føler at de kan ta kontakt med tidligere tillitsvalgte, og at dette føles som en ydmykelse.

Disse tre eksemplene viser kommunikasjonsproblemer som kan sies å være typiske for Elevorganisasjonen. Utvalget mener det er et problem at kommunikasjonen i stor grad avhenger av personlig kjemi mellom de tillitsvalgte.

### *Ansvarsfølelse*

Slik utvalget kjenner til Elevorganisasjonens kultur for interesse og ansvar sett i forhold til økonomi og økonomistyring, har den vært laber i mange av periodene. Dette gjelder for leder, sentralstyre, desisjonskomité og til en viss grad også landsstyret. Landsstyret kan ikke forventes å ha stor innsikt i økonomisk styring, og er i svært stor grad avhengig av den informasjonen det får fra sentrale tillitsvalgte og Desisjonskomiteen. Den manglende entusiasmen og interessen kan skrive seg fra en tid der Elevorganisasjonen hadde særdeles stram økonomi, og derav lite handlingsrom. Handlingsrommet har imidlertid økt betraktelig

med årene og ansvaret har vokst med den økte omsetningen, uten at flere egentlig har vært aktivt involvert i det økonomiske arbeidet.

Ansvarsfølelsen ser ikke ut til å ha økt i takt med økonomiens utvikling. Man har i varierende grad hatt generalsekretærer som har forvaltet økonomien på en tilfredsstillende måte, men organisasjonen har i stor grad festet sin lit til at denne har kontroll og tar de rette avgjørelsene for organisasjonens ve og vel. Ansvarsfraskrivelsen kommer godt til syne når det skjer en svikt hos generalsekretæren og denne ikke oppdages. Det er Sentralstyret med leder som sitter med det økonomiske ansvaret for organisasjonen, og disse må til syvende og sist komme til en erkjennelse om at dette ikke har kommet til uttrykk i perioden 2007/08. Man har ikke stilt tilstrekkelige krav til rapportering og informasjon fra generalsekretæren, og ikke sørget for at tidsfrister for søknad og rapportering på midler er overholdt. Her er det mange faktorer som spiller inn. Mangel på kompetanse hos sentralstyre og leder, ikke minst hos Desisjonskomiteen, er én faktor. En annen er vennsksapsrelasjonene mellom de involverte. Slike relasjoner kan skape et habilitetsproblem i vurderingen av det økonomiske arbeidet, men også problemer med å stille krav eller sørge for sanksjoner.

### *Skriftliggjøring*

I en organisasjon med så høy turnover er det essensielt at det etableres forutsigbare og kontinuerlige systemer for skriftlighet og etterprøvnbarhet. Det er helt grunnleggende at inn- og utgående post arkiveres og at fakturaer og andre økonomiske bilag regnskapsføres. I den aktuelle perioden har det ikke vært tilstrekkelig orden og kontinuitet i dette arbeidet. Bilag, brev og dokumentasjon har blitt borte eller ligget løst tilgjengelig.

Videre har det ikke blitt gitt jevnlig skriftlige orienteringer om den økonomisk-administrative situasjonen til Sentralstyret og Landsstyret, og disse har således sittet på svært lite dokumentasjon. Denne mangelen har gjort at det blir vanskelig å stille spørsmål og å engasjere seg. Budsjettkontroller og reskontrooversikter har vært lite tilgjengelige og i flere tilfeller også feilaktige.

Utvalget understreker at det har vært en utpreget kultur for skriftlighet tidligere i organisasjonen, og at arbeidet i denne perioden således representerer et brudd med denne viktige tradisjonen. Utvalget vil understreke viktigheten av at organisasjonen etablerer systemer som gjør at møteinnkallinger, referater, protokoller, beretninger, regnskap og andre viktige bilag arkiveres og gjøres tilgjengelig når det måtte være behov for dem.

## Utvalgets anbefalinger

Vår gjennomgang av brudd på vedtektene og de økonomiske retningslinjene tegner et bilde av at det har vært en systematisk mangel på kompetanse, kommunikasjon, ansvarsfølelse og skriftliggjøring i det økonomiske arbeidet i perioden 2007/08. Det er med bakgrunn i denne fremstillingen lett å sette i gang et arbeid med å fordele skyld og ansvar, og på den måten trivialisere bort problemene. Utvalget vil understreke at en slik tilnærming ikke er heldig da problemene ikke først og fremst tilhører de personene som var involverte i det økonomiske arbeidet i perioden. Hadde Elevorganisasjonen hatt gode nok økonomiske rutiner og systemer, ville denne situasjonen vært unngått. Utvalget vil derfor understreke at problemet tilhører hele Elevorganisasjonen, og samtlige organisasjonsledd har dermed et ansvar for at organisasjonen ikke klarte å ivareta sine økonomiske forpliktelser i den aktuelle perioden.

Dersom organisasjonen skal klare å forbedre det økonomiske arbeid i sin helhet, og ikke bare bli flinkere til å rekruttere gode generalsekretærer, må hele organisasjonen føle ansvar og ta ansvar. Dette betyr at organisasjonens kultur må forbedres. Kjernen i denne saken er at tillitsvalgte, på alle nivå, ikke har følt ansvar for eller tilknytning til det økonomiske arbeidet. Det kan virke som om dette ikke oppleves som direkte relevant for den aktiviteten man ellers bedriver som tillitsvalgte. Utvalget vil understreke at økonomi ikke er et sideområde eller en rent administrativ funksjon. Økonomi bidrar til å realisere de fleste av organisasjonens aktiviteter. Elevorganisasjonen må derfor bruke tid til å etablere en forståelse for viktigheten av gode rutiner, kontrollmekanismer og kompetanse.

Dette problemet er i hovedsak kulturelt betinget og ikke strukturelt. Elevorganisasjonen kan ikke «vedta» seg bort fra problemene. Organisasjonen må i stedet jobbe langsiktig slik at ulike mekanismer og verktøy på sikt kan etableres og bidra til at tillitsvalgtes holdninger, motivasjon og ansvarsfølelse endres. Utvalget håper at denne rapporten kan bidra til å sette i gang prosesser som kan bidra til nettopp dette. Vår gjennomgang av brudd på Vedtektene og de økonomiske retningslinjene viser områder som det er særlig viktig at de ulike organisasjonsleddene følger med på.

Vi vil her komme med noen anbefalinger som direkte svarer til de fire hovedutfordringene som ble definert tidligere i rapporten. Utvalget vil samtidig understreke viktigheten av at organisasjonen ikke passivt absorberer disse da dette neppe vil gjøre noe med det egentlige problemet. Derfor er det viktig at organisasjonen i tillegg til å vurdere disse anbefalingene aktivt tar tak i problemene gjennom selv å definere kritiske suksessfaktorer for en god og sund økonomisk drift og utvikling.

### **Kompetanse: kompetansekartlegging, sjekklister og vitebok**

Utvalget anser det som et gjennomgående problem at alle ledd i organisasjonen mangler økonomisk kompetanse. Vi mener det er særlig viktig at ikke bare generalsekretæren, men også leder, resten av Sentralstyret og Landsstyret utvikler sin økonomiske kompetanse og dermed også sin evne til å stille kvalifiserte spørsmål om den økonomiske situasjonen. For å få det til, må det lages systemer som gjør at behovet for skoleringer i økonomi ivaretas.

Vi foreslår at den nye generalsekretæren får kartlagt sin kompetanse etter Elevtinget, slik at overlappingen og skoleringen direkte kan rettes inn på områder der den nye generalsekretærens kompetanse er mangelfull. Det etableres videre en sjekklister for hva slags kompetanse, rutiner og kontakter som må være etablert innen 1. juli.

Den mest hensiktsmessige måten å få laget et slikt system og en slik sjekklister på, er å utvikle en vitebok eller en veileder. Utvalget foreslår at organisasjonen i budsjettet for 2009 setter av ressurser til å utvikle en vitebok/veileder. Utvalget vil understreke viktigheten av at den på en mest mulig konkret måte klarer å definere hva som er generalsekretærens ansvar, hvordan man til daglig håndterer regnskapssystemer og banksystemer, hvordan man skal forholde seg til revisor og regnskapsførere, hvordan man på en mest mulig forståelig og effektiv måte skal rapportere til ulike organisasjonsledd og på hvilke tidspunkter konkrete oppgaver bør settes i gang, for eksempel innkreving av medlemskontingent, arbeid med Elevtinget og søknad om prosjekt- og driftsstøtte. Utvalget mener at det er hensiktsmessig at tidligere generalsekretærer inkluderes i arbeidet med viteboken da det er disse som best oversikt over hvordan året i Elevorganisasjonen løper og hvilke faktorer som er kritiske for at organisasjonen ivaretar sine økonomiske forpliktelser.

### **Kommunikasjon: økonomisk råd**

Utvalget mener det er viktig at generalsekretæren i større grad enn tidligere får tilgang på kompetanse og rådgivning i arbeidet sitt. Utvalget foreslår derfor at Elevorganisasjonen setter ned et økonomisk råd. Rådet kan bestå av to-tre tidligere generalsekretærer og en-to eksterne representanter med erfaring fra ungdomsorganisasjoner. Disse skal på jevnlig basis, eksempelvis hvert kvartal, møte generalsekretæren og lederen og fungere som støttespillere i det økonomiske arbeidet. Rådet skal ikke ha noen formell funksjon gjennom for eksempel rapporteringsansvar, men være et lavterskeltilbud der generalsekretæren har noen faste personer som vedkommende kan stille spørsmål til og få råd fra. Disse kan se gjennom reskontroer, budsjettkontroller og årsregnskap sammen med generalsekretæren, men skal ikke ha noen myndighet til å pålegge organisasjonen arbeid. I et slikt råd vil det åpnes for gjensidig spørsmålsutveksling og kommunikasjon rundt det økonomiske arbeidet, og dette bidrar således til å forbedre kontinuiteten i hele organisasjonen.

Utvalget forstår at det potensielt sett kan ligge mye makt i et slikt fora, og vi vet også at Elevorganisasjonen ikke har for vane å sette ned utvalg eller råd uten at det har tilknytning til noen organisasjonsledd. Vi vil likevel understreke at dette rådet ikke skal ha noen

instruerende myndighet, og at det skal fungere som et uformelt sikkerhetsnett som vil bidra til at man unngår situasjoner lik den vi nå har vært gjennom.

Vi foreslår at rådet oppnevnes av Landsstyret i desember hvert år i forbindelse med budsjettbehandlingen og at arbeidet løper i et kalenderår. Dette betyr at rådet allerede er godt etablert i den kritiske fasen mellom Elevtinget og 1. juli. De kan således bistå i skolering og overlapping. Dersom rådet skal klare å tiltrekke seg tilstrekkelig kompetanse, mener Utvalget at det er nødvendig at rådsmedlemmene gis et honorar for sitt arbeid.

#### **Ansvarsfølelse: avvikende regnskapsår**

Utvalget foreslår at Elevorganisasjonen vurderer mulighetene for å gå over til avvikende regnskapsår, der regnskapet løper fra 1. juli til 30. juni og ikke som kalenderårsregnskap. Dermed får hvert sentralstyre ansvar for et regnskap, og ikke to halve regnskap slik som situasjonen er i dag. Dette betyr at også at budsjettet må gjelde fra 1. juli til 30. juni, og man unngår dermed at Elevorganisasjonen er «uten» budsjett mellom 1. januar og Elevtinget. Videre vil budsjett og regnskap stå direkte i sammenheng med arbeidsprogrammet. Utvalget mener at disse justeringene vil gjøre det lettere å se arbeidsprogram, budsjett og regnskap i sammenheng, samtidig som hvert sentralstyre i større grad føler ansvar for det økonomiske arbeidet i egen periode. Utvalget ber derfor om at dette utredes nærmere i samarbeid med revisor.

#### **Skriftliggjøring: organisasjonssekretær**

Utvalget anbefaler at kontoret generelt og generalsekretæren spesielt avlastes gjennom ansettelse av en organisasjonssekretær. Utvalget mener at Elevorganisasjonen må etablere et skille mellom hva de mener er oppgaver som det er nødvendig at tillitsvalgte utfører, og oppgaver som andre kan utføre. Det er for eksempel langt viktigere at de tillitsvalgte bruker sin tid på å ha kontakt med skoler enn at de oppdaterer et medlemsregister. Det er viktigere at tillitsvalgte lager politiske uttalelser enn at de arkiverer post. Det er viktigere at generalsekretæren jobber med prosjekter knyttet til organisasjonsutvikling og rekruttering enn at vedkommende legger regninger til betaling. Dette betyr ikke at medlemsregister, postarkivering og regningsbetaling ikke er viktig. Vårt poeng er at dette kan utføres av andre personer, mens den elev- og skolerettede aktiviteten må utføres av tillitsvalgte.

Utvalget mener at en organisatorisk støttefunksjon vil hjelpe organisasjonen til å konsentrere ressursene sine mot de oppgavene som er viktigst. Ansettelse av en organisasjonssekretær vil dessuten bidra til at kvaliteten på rutinearbeidet heves, og sånn sett blir mer kontinuerlig.

Utvalget finner det videre unaturlig at generalsekretæren i så stor grad skal gjøre enkle administrative oppgaver i sin hverdag, samtidig som organisasjonen mangler en tydelig intern leder (jf. rapporten til Organisasjonsutvalget EO07). Generalsekretærens viktige mandat som både arbeidsgiver på hovedkontoret og leder av flere hundre tillitsvalgte i

fylkene, pulveriseres gjennom rent administrative oppgaver. Det er ikke heldig at en av organisasjonens øverste ledere må bruke sin arbeidskapasitet til behandling av innkomne fakturaer, reiseregninger og ulike former for arkivering. Utvalget mener en slik prioritering er i strid med arbeidsinstruksen til generalsekretæren, omtalt i arbeidsprogram og vedtekter. Vi ser for oss en generalsekretærfunksjon som i større grad kan ha et overordnet ansvar for hele organisasjonen, med ansvar for organisasjonsutvikling, kompetanseheving og økonomisk utvikling. Utvalget inviterer med dette Elevorganisasjonen til å debattere generalsekretærens rolle i organisasjonen.