

## Notat

**Frå:** Fylkesrådmannen

Styreleiar i OKOS Sogn og Fjordane, Henrik Oppen

**Kopi til:**

### OKOS Sogn og Fjordane – tilråding om omorganisering

Fylkesrådmannen syner til tidlegare notat om mogleg omorganisering av Opplæringskontoret for offentleg sektor i Sogn og Fjordane (OKOS), datert 10.4.2018. I notatet er det to organisasjonsformer som vert framheva som aktuelle; organisering som samvirkeføretak eller som foreining.

I dette notatet vil fylkesrådmannen gå nærare inn på kva for ei av desse to organisasjonsformene som bør nyttast ved ei omorganisering av OKOS.

#### 1. Om opplæringskontor og behovet for omorganisering

Lærebedrifter som tek på seg opplæring av ein eller fleire lærlingar, praksisbrevkandidatar, lærekandidatar eller kandidatar for fagbrev på jobb, må vere godkjende av fylkeskommunen, jf. opplæringslova § 4-3. Som lærebedrift kan godkjennast private og offentlege verksemder og *organ for samarbeid mellom bedrifter som i fellesskap tek på seg opplæringsansvar* (opplæringskontor eller opplæringsring).

Når fleire verksemder organiserer seg som eit opplæringskontor, er det opplæringskontoret som etter lova vert rekna som lærebedrifta, og kvar enkelt underliggande bedrift vert kalla medlemsbedrift.

Opplæringskontoret skal vere organisert som eit eige organ, ei eiga juridisk eining, som lærlingen eller lærekandidaten inngår lærekontrakt eller opplæringskontrakt med. Medlemsbedriftene har arbeidsgjevaransvaret og skriv arbeidsavtale med lærlingen eller lærekandidaten. Tilhøvet mellom opplæringskontoret og medlemsbedriftene skal fastsettast i avtalar med medlemsbedriftene eller vedtekter for samarbeidet.

Tilskotet per lærling eller lærekandidat skal utbetalast til opplæringskontoret og ikkje til dei enkelte medlemsbedriftene. Den vidare fordelinga av tilskotet skal fastsettast i avtalar med medlemsbedriftene eller i vedtektene.

OKOS er i dag ein del av den fylkeskommunale verksemda, jf. vedtektene til kontoret § 6. Når OKOS er ein del av den fylkeskommunale verksemda, er ikkje OKOS eit eige rettssubjekt med partsrettar som inngår lærekontraktar eller opplæringskontraktar i eige namn, slik lova krev. Kravet om at opplæringskontor skal vere ei eiga juridisk eining med partsevne, utløyser eit behov for omorganisering. OKOS har, som nemnt i tidlegare notat, også spelt inn at kommune- og regionreforma utløyser behov for å revurdere den organisasjonsforma OKOS har i dag.

Eit opplæringskontor er eit koordinerande organ for samarbeid mellom lærebedrifter som tek på seg opplæringsansvaret. Ifølgje vedtektene som gjeld for OKOS i dag, skal opplæringskontoret vere eit serviceorgan for medlemsbedriftene og skal mellom anna syte for kontrakt med lærlingane/lærekandidatane, at desse får opplæring i samsvar med læreplan, og arbeide for auka rekruttering. Andre oppgåver for opplæringskontora kan vere omplassering av lærlingar ved behov, å tilby kurs til og

følgje opp faglege leiarar, og å ha kontakt med fylkeskommunen og andre instansar. Viktige roller er med andre ord å vere eit organ som sikrar kvalitet i fagopplæringa, og å vere ei god støtte for medlemsbedriftene.

Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) har, på oppdrag frå Utdanningsdirektoratet, utarbeidd ein rapport om rolla til opplæringskontora i fag - og yrkesopplæringa (2014)<sup>1</sup>. Rapporten baserer seg mellom anna på spørjeundersøkingar blant alle opplæringskontora. Dei to hovudgrunnane bedriftene ga NIFU for å vere medlem i opplæringskontor, var å få generell fagleg oppfølging og administrativ avlastning. Kurstilbod og fagleg fellesskap var også viktig.

## 2. Moglege organisasjonsformer

Kva organisasjonsform som er mest føremålstenleg for OKOS, må sjåast i samanheng med opplæringskontora sine oppgåver og føremål. Interesse til deltakarane/eigarane vil vere at fagopplæringa er så god som mogleg, og at kontoret forvaltast godt og i samsvar med lovverket. Vidare vil fleksibilitet med tanke på medlemstal vere viktig.

Nokre selskapsformer vil, som vurdert i tidlegare notat, ikkje vere aktuelle både på grunn av at kontoret skal vere uavhengig av fylkeskommunen si verksemd, og fordi medlemsmassen i OKOS Sogn og Fjordane består av både kommunale og statlege verksemdar. Både aksjeselskap og stiftingar er organisasjonsformer som i prinsippet er aktuelle, men som vil vere lite fleksible løysingar for opplæringskontoret. Rapporten frå NIFU syner at svært få opplæringskontor er organisert slik.

I tidlegare notat er både samvirkeføretak (SA) og foreining peikt ut som aktuelle organisasjonsformer.

Definisjonen av samvirkeføretak er gjeven i samvirkelova frå 2008, § 1 andre ledd:

*«Med samvirkeføretak er meint ei samanslutning som har til hovudformål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte, og der*

*1. avkastinga, bortsett frå ei normal forrenting av innskoten kapital, anten blir ståande i verksemda eller fordelt mellom medlemmane på grunnlag av deira andel i omsetninga med samanslutninga, og*

*2. ikkje nokon av medlemmane har personleg ansvar for skyldnadene til samanslutninga, udelt eller for delar som til saman utgjer dei samla skyldnadene.»*

I forarbeida til samvirkelova, NOU 2002:6 vedlegg 2, er samvirke definert slik:

*«Eit samvirke er ei sjølvstyrt samanslutning av personar som av eigen fri vilje har gått saman for å oppfylle felles økonomiske, sosiale og kulturelle behov og ønske gjennom ei verksemd som dei eig saman, og som er demokratisk styrt.»*

Organisasjonsforma foreining er ikkje regulert i lov, og er først og fremst styrt av ulovfesta rett. For foreiningar er det vanleg å skilje mellom økonomiske foreiningar og meir ideelle foreiningar.

For ein grundigare gjennomgang av dei ulike organisasjonsformene fylkeskommunen har vurdert, syner fylkesrådmannen til det tidlegare notatet.

## 3. Tiltrådd organisasjonsform

I det tidlegare notatet vert det konkludert med at dersom organisasjonen fyller vilkåra for å vere eit samvirkeføretak, så er ein nøydd til å bruke denne organisasjonsforma. Attendemeldinga frå OKOS er at notatet er noko uklart når det gjeld kva for organisasjonsform fylkeskommunen tilrår, og om OKOS må organiserast som eit samvirkeføretak.

### Krav om organisering som samvirkeføretak

Samvirkelova kom i 2008. Foreiningar som var drivne som samvirkeføretak (økonomiske foreiningar

<sup>1</sup> NIFU-rapport 2014:51. Tittelen på rapporten er: Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringa – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll?

som fell innanfor definisjonen i samvirkelova § 1 andre ledd) vart ved overgangen til samvirkelova gjevne ein frist på fem år for å endre organisasjonsform, jf. overgangsføresegna i samvirkelova § 163<sup>2</sup>. Brønnøysundregistra sende i tillegg ut eit brev til alle eksisterande foreiningar drivne som samvirkeføretak, og informerte om at dei måtte endre organisasjonsform til samvirkeføretak.

Dersom OKOS Sogn og Fjordane kan reknast for å ha eit økonomisk hovudformål (i motsetnad til verksemdar med utprega ideelle formål) og elles fell innanfor definisjonen av samvirkeføretak i lova, må OKOS organiserast som eit samvirkeføretak. Lova gjeld, jf. Ot.prp.nr. 21 (2006-2007), med tvingande karakter for dei samanslutningane som fell inn under definisjonen i lova.

Det er viktig å presisere at det nok er mogleg at OKOS ved ei omorganisering kan definere formålet sitt, og tilpasse verksemda si, til å vere ideelt, heller enn økonomisk.

#### Hovudformålet med OKOS – økonomisk eller ideelt

I vurderinga av kva organisasjonsform ein kan velje, er det altså avgjerande om OKOS kan eller må reknast for å ha eit økonomisk formål. Det er nærliggande å ta utgangspunkt i samvirkelova sin definisjon. Spørsmålet er altså om hovudformålet med OKOS er

*«å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte».*

Ut frå ordlyden i lova kan det høyrast ut som at det først og fremst er næringsdrivande samanslutningar med profittformål som er omfatta av lova. I forarbeida til lova, Ot.prp.nr.21 (2006-2007), er det understreka at definisjonen ikkje skal tolkast strengt:

*«Når lova taler om å fremje «dei økonomiske interessene til medlemmane», siktar ein til at samvirkeforetaket skal vareta medlemmane sine interesser som tilbydarar eller etterspørjarar av varer eller tenester. Det kan i prinsippet dreie seg om avsetjing eller forsyning av alle slags varer eller tenester. Uttrykket «økonomiske interesser» må tolkast vidt. Det er først og fremst meint å stå som ei motsetning til ideelle interesser. Formuleringa har noko av den same funksjonen som uttrykket «økonomisk virksomhet» i selskapslova § 1-1 første ledd første punktum. Formuleringane i samvirkelova og selskapslova er likevel ikkje innholdsmessig identiske. Selskapslova er i juridisk teori forstått slik at aktiviteten objektivt sett må vere eigna til å gi overskot. Eit slikt krav kan ikkje stillast etter samvirkelova. Etter tradisjonell samvirketankegang er det nemleg primært gjennom prisfastsetjinga at medlemmane oppnår den økonomiske fordelten ved medlemskapen, og ikkje gjennom utdeling av overskot. Eit uttrykk for dette er at ein i samvirkeforhold gjerne ser på utdeling av overskot som ei form for priskorrigerering.*

*Eit minstevilkår for at det skal liggje føre eit samvirkeforetak, er at medlemmane mottar ei yting frå foretaket som har økonomisk verdi. ... Samvirkeorganisering vil ofte vere økonomisk fordelaktig for medlemmane. At eit samvirkeforetak skal ha til hovudformål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane, inneber likevel ikkje at samvirkeforma berre kan nyttast i tilfelle der det vil vere økonomisk sett gunstigare med slik organisering enn at samarbeidet blir organisert på ein annan måte eller at kvar einskild opptre på eiga hand. Valet av samvirkeforma kan vere grunnlagt i andre forhold enn dei rent økonomiske, og dette tek lovforslaget høgde for.*

...

*Definisjonen stiller krav om at «hovudformålet» må vere å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane. I dette ligg for det første at eit samvirkeforetak i ein viss mon kan fremje medlemsinteresser som ikkje er av økonomisk art.*

<sup>2</sup> I forarbeida til lova, Ot.prp.nr.21 (2006-2007), legg departementet til grunn følgjande definisjonar på samvirkelag og økonomisk foreining:

- *«Med "samvirkelag" er meint "selskap som har til formål å fremme medlemmenes forbruksmessige eller yrkesmessige interesser eller å skaffe medlemmene arbeidsplasser", jf. aksjelova § 1-1 tredje ledd nr. 3 slik føresegna lyder i dag. Med "økonomisk foreining" siktar ein til foreining som har til formål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane ved sjølv å utøve økonomisk verksemd. Økonomiske foreiningar som fell utanfor definisjonen av samvirkeforetak i lovforslaget § 1, vil vere underkasta ulovfesta foreiningsrett også etter iverksetjinga av ei samvirkelov.»*

...

*I tilfelle der det er tvil om ei samanslutning fell inn under samvirkedefinisjonen, må det takast omsyn til i kva grad samanslutninga tilfredsstillar samvirkeprinsippa, særleg prinsippa om frivillig og ope medlemskap, demokratisk medlemskontroll, og medlemmen si økonomiske deltaking.»*

På Brønnøysundregistera sine temasider om samvirkeføretak heiter det at medlemane fremjar sine økonomiske interesser ved at dei deltek i føretaket si verksemd, anten som forbukarar (brukarar), leverandørar eller på anna liknande måte.

Samvirkesenteret, ein interesseorganisasjon for samvirkeføretak, skildrar samvirkeføretak slik:

*«et samvirkeføretak er eid av brukerne av virksomheten, styrt av brukerne og med formål den nytte som brukerne har av virksomheten som utøves, ikke av kapitalinnskudd og -avkastning»*

Dagens vedtekter fastset ikkje om OKOS har som hovudformål å fremje medlemsverksemdene sine økonomiske interesser, eller om hovudformålet først og fremst er meir spesialiserte og koordinerte tenester med sikte på å auke kvaliteten på fagopplæringa. Formålet til OKOS, jf. vedtektene, er kort oppsummert å gjennomføre, saman med medlemsverksemdene, opplæring av lærlingar/lærekandidatar i samsvar med krava i opplæringslova. Kontoret kan også administrere anna relevant opplæring og praksistrening.

Dei administrative oppgåvene (sjå vedtektene § 4) OKOS utfører for medlemsverksemdene er finansierte av tilskot til læreverksemdene (opplæringslova sitt system er at opplæringskontor mottok tilskot og fordeler det til dei ulike verksemdene ut frå deltaking).

Ved å løyse desse oppgåvene i fellesskap, slik dagens formål for OKOS er, vil medlemsverksemdene i OKOS potensielt kunne nytte godt av stordriftsfordeler, m.a. ved sparte utgifter. Det er likevel ikkje krav om at medlemsverksemdene sparar på å vere medlem og brukar av verksemda, for at verksemda skal kunne seiast å fremje deira økonomiske interesser. Minstevilkåret er at medlemane mottok ei yting frå verksemda som har økonomisk verdi. Lærlingkontraktar, og arbeidet knytt til desse, har ein økonomisk verdi, m.a. ved at læreverksemdar får tilskot for den enkelte kontrakta. Dette tilseier at hovudføremålet med dagens OKOS er å fremje dei økonomiske interessene til medlemane.

Det er også mogleg å argumentere for at hovudformålet med OKOS skal vere ideell verksemd. OKOS skal utføre administrative oppgåver for medlemsverksemdene, men samstundes kan hovudformålet med OKOS seiast å vere å auke kvaliteten på fagopplæringa, heller enn først og fremst oppgåveløysing.

Fylkesrådmannen si vurdering er at det her kan argumenterast både for eit økonomisk hovudformål og eit ideelt hovudformål for det framtidige OKOS. Vurderinga er ikkje opplagt, og i tvilstilfelle syner forarbeida til samvirkelova til at det skal takast omsyn til i kva grad ei samanslutning tilfredsstillar samvirkeprinsippa. Eit samvirke skal m.a. bygge på prinsipp om frivillig og ope medlemskap, demokratisk medlemskontroll, økonomisk deltaking frå medlemane, sjølvstyre og handlefridom, utdanning, opplæring og informasjon, samfunnsansvar m.m. (sjå NOU 2002:6 Vedlegg 2). OKOS er allereie eit samvirke mellom verksemdar som vil passe naturleg inn i lova sin definisjon av samvirkeføretak, og også vere i tråd med samvirkeprinsippa nemnde over.

OKOS kan for framtida tilpassast og definerast slik at hovudformålet anten er å fremje medlemane sine økonomiske interesser (i vid forstand) eller ideelt.

### Konklusjon

Kva organisasjonsform OKOS bør velje, kjem an på korleis styret vel å presisere hovudformålet med samanslutninga.

Ut frå OKOS, og opplæringskontora generelt, si rolle og sine oppgåver vil samvirkeføretak vere ei føremålstenleg organisasjonsform, regulert av fleksible rettslege rammer. Det er medlemane av det frivillige samvirket som er eigarar, og samvirkeføretaket skal tene medlemane sine interesser gjennom ei felleseigd økonomisk verksemd. Eit eventuelt driftsoverskot, etter den ordinære fordelinga av tilskot til medlemsverksemdene, skal kunne fordelast mellom medlemane ut frå den

enkelte medlemmen si deltaking i verksemda. For foreiningar, og for ideelle foreiningar særskilt, er det sentralt at eit eventuelt driftsoverskot ikkje skal gå attende til medlemsverksemdar.

Dei fleste opplæringskontora er organiserte som foreiningar, jf. NIFU sin rapport frå 2014. Omtrent sju prosent er organiserte som samvirkeføretak. Eit søk i Brønnøysundregistra syner at fleire opplæringskontor for verksemdar innan offentleg sektor er organiserte som foreining/lag/innretning (Brønnøysundregistra sin kategori) og at dei er oppført med ideelt formål eller som privat produsentorientert organisasjon utan profittformål.

Ifølgje NIFU sin rapport var fleksibilitet med tanke på tal medlemmar ein av hovudgrunnane informantkontora oppgav for å vere lag eller foreining. Det kjem vidare fram av rapporten at fleire av informantane har fått anbefaling frå føretaksregisteret i Brønnøysund om at dei bør vere organisert som samvirkeføretak. I rapporten vert det lagt til grunn at dette kravet i utgangspunktet vil gjelde for alle opplæringskontor som i 2014 var organisert som foreiningar.

#### **4. Vidare framdrift i saka**

Fylkesrådmannen kjem med følgjande framlegg til tidsplan for omorganisering av OKOS:

- Medlemane si avgjerd: 15. februar 2019
- Styrevedtak: 10. mars 2019
- Sak for fylkesutvalet: 8. april 2019
- Sak for fylkestinget: 24. april 2019