



SELSKAPSKONTROLL NR. 01-2018

ROMERIKE KRISESENTER IKS

DEL 1 EIERSKAPSKONTROLL: OPPFØLGING AV TIDLIGERE KONTROLL

DEL 2 FORVALTNINGSREVISJON: SELSKAPETS ØKONOMIFORVALTNING OG RESSURSBRUK

SKEDSMO, LØRENSKOG, ULLENSAKER, NITTEDAL, EIDSVOLL, NES, RÆLINGEN, SØRUM, AURSKOG-HØLAND,
NANNESTAD, FET, GJERDRUM OG HURDAL KOMMUNER

JANUAR 2018

INNHold

SAMMENDRAG	1
Formål og problemstillinger	1
Revisjonens oppsummering av del 1 Eierskapskontrollen	1
Revisjonens oppsummering av del 2 Forvaltningsrevisjon	3
Uttalelse til rapporten fra representantskapets leder, styreleder og daglig leder	6
Anbefalinger	7
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier	8
2 Eierskapskontroll	11
2.1 Innledning	11
2.2 Problemstilling og metode	11
2.3 Krisesenterets utvikling	12
2.4 Selskapets organisering	13
2.4.1 Innledning	13
2.4.2 Eiere og eierandeler	14
2.4.3 Styresammensetning	15
2.4.4 Selskapsorganene	15
2.4.5 Administrativ organisering	15
2.5 Er selskapets drift innenfor rammene av formålet med selskapet?	17
2.5.1 Kort om kontrollen fra 2013	17
2.5.2 Funn	18
2.5.3 Vurdering	19
2.6 Etterkontroll av tidligere eierskapskontroll (2013)	20
2.6.1 Organisasjonsmodell, koordinering av eierstyringen og rapportering til eierne	20
a) Er valg av organisasjonsmodell satt på dagsorden og avklart?	20
b) Er selskapsavtalen gyldig vedtatt i alle kommunestyrer?	21
c) Har eierne gjennomført tiltak for å samordne og koordinere rammene for eierstyringen?	22
d) Har representantskapet avklart eiernes behov for rapporteringskrav til selskapet?	24

2.6.2	Overholdelse av frister for utsendelse av sakspapirer før representantskap?	25
2.6.3	Er selskapets internkontrollsystem fullført	27
2.6.4	Revisjonen oppsummerer etterkontrollen med tidligere eierskapskontroll	30
3	Forvaltningsrevisjon	33
3.1	Innledning	33
3.2	Metode	33
3.3	Datainnsamling og datagrunnlag	33
3.4	Dataenes pålitelighet og gyldighet	34
4	Ressursbruk og sammenligning med andre	35
4.1	Innledning	35
4.2	Analyse og sammenligninger	35
4.3	Revisjonens oppsummering og kommentarer	43
5	System for økonomistyring	44
5.1	Har Romerike krisesenter IKS utarbeidet reglementer og instruksjer?	44
5.1.1	Styreinstruks og instruks for daglig leder	44
5.1.2	Delegeringsreglement og avklarte roller og ansvar	45
5.1.3	Økonomireglement og prosedyrer	46
5.2	Rutiner og prosedyrer	47
5.2.1	Lønnsområdet	47
5.2.2	Innkjøpsområdet	47
5.2.3	Inntekter, fakturering og innfordring	48
5.3	Budsjett, regnskap, rapportering	48
5.3.1	Årshjul	48
5.3.2	Økonomiplan og årsbudsjett	48
5.3.3	Økonomirapportering gjennom året	49
5.3.4	Budsjettendringer	49
5.3.5	Regnskapet og regnskapsavleggelsen samt årsrapport og årsberetning	51
5.4	Vurdering	52
5.4.1	Reglementer og instruksjer	52
5.4.2	Rutiner og prosedyrer for virksomheten	53
5.4.3	Budsjett, regnskap og rapportering	53
	LITTERATUR- OG KILDEHENVISNINGER	56
	OVERSIKT OVER TABELLER OG FIGURER	58

VEDLEGG 1 – REGNSKAPSANALYSE	59
Innledning og oppsummering	59
Regnskap og resultatutvikling	60
Analyse av budsjett og regnskap 2014 – 2016	61
Inntektene og bruk av avsetninger	61
Lønn	62
Kjøp av varer og tjenester med mer	64
Finansposter	65
Avsetninger og regnskapsmessig resultat	65
Investeringsregnskapet	66
Rapportering til KOSTRA	67
VEDLEGG 2 – KONTROLLKRITERIER	68
Innledning	68
Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)	68
Om krisesenterloven	69
Anbefalinger for god eierstyring	69
Generelt om eierstyringsprinsipper	69
Nærmere om eiermeldinger	70
Om eiermeldingen på Øvre Romerike	71
Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes	73
Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune	75
Kriterier	77
VEDLEGG 3 - REVISJONSKRITERIER	78
Interkommunale selskaper (IKS)	78
Innledning	78
Organisasjon	78
Økonomistyring	79
Innledning	79
Årsbudsjett	79
Økonomiplan	80
Økonomirapportering	81
Årsregnskap	81
Internkontroll	81

Innledning	81
Hvorfor er det nødvendig med internkontroll?	82
Overordnede prinsipper for betryggende internkontroll	82
Årshjul (framdriftsplan)	84
Utlede kriterier	84
VEDLEGG 4 - EVALUERING AV ORGANISASJONSFORM	86
VEDLEGG 5 – HØRINGSUTTAELSE	87

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Bakgrunnen for selskapskontrollen er plan for selskapskontroll i kontrollperiode (2017-2020) og bestillinger i kontrollutvalgene høsten 2017.

Revisjonen ser i denne rapporten på følgende problemstillinger:

- 1. I hvilken grad er anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Romerike Krisesenter IKS fulgt opp**
- 2. Er selskapets virksomhet i tråd med det formål og de forutsetninger som er satt fra eiernes side?**
- 3. Organisering og ressursbruk**
 - a) Hvordan er virksomheten i selskapet organisert?**
 - b) Hvordan bruker de sine ressurser?**
- 4. I hvilken grad har selskapet etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og blir disse etterlevd i praksis?**

Etterkontrollen etter forrige eierskapskontroll (problemstilling 1) samt problemstilling 2 og 3a) er besvart under eierskapskontrollen. Problemstilling 3b) og 4 er besvart under forvaltningsrevisjonen.

Revisjonens oppsummering av del 1 Eierskapskontrollen

I hvilken grad er anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Romerike Krisesenter IKS fulgt opp

Revisjonenes undersøkelse viser at valg av organisasjonsmodell er drøftet mellom eierne i en egen prosess og de ble enige om at Romerike Krisesenter fortsatt skal være organisert som IKS inntil videre. Funnene viser dermed at anbefalingen fra forrige eierskapskontroll er fulgt opp på dette punkt.

Pr. i dag har selskapet ingen oversikt over hvorvidt endringene i selskapsavtalen fra 2014 er gyldig vedtatt i alle kommunestyrene. Revisjonens undersøkelse viser at, til tross for selskapets egne søk på kommunenes nettsider og gjentatte purringer, har selskapet ikke klart å finne alle kommuneprotokollene fra 2014. Eierkommunene har ingen rutine for å oversende særutskrifter til selskapet fra sin kommunestyrebehandling av saken. Selskapsavtalen er gyldig vedtatt i representantskapet.

Revisjonen mener det kunne avhjulpet situasjonen om kommunene hadde egen rutine for automatisk oversendelse av særutskrift fra kommunestyreprotokoll ved behandling av alle saker som angår Romerike Krisesenter. Revisjonen mener videre at det er hensiktsmessig at selskapsavtalen inneholder en oppstilling av når den enkelte kommunestyre har vedtatt avtalen med sakshenvisning.

Eierkommunene har opprettet et felles eierforum for å drøfte eierstyrings spørsmål. Møtet avholdes en gang i året (april) før representantskapsmøtet og eventuelt ved behov. Revisjonen får opplyst at eiermøtet er et uformelt diskusjonsforum og det skrives ikke referat. Undersøkelsen viser at flere utfordrende eierstyrings spørsmål har vært drøftet i forumet, og har ført til forbedringer. Om en viktig sak oppstår tas den inn i neste representantskapsmøte som egen sak, og står særskilt avmerket i representantskapsprotokollen.

Revisjonens undersøkelse viser at det ved noen anledninger har vært en del forfall til representantskapsmøtene, og at disse ikke alltid meldes inn på forhånd. Det kan i ytterste konsekvens resultere i et ikke-beslutningsdyktig representantskapsmøte. Videre har noen eiere kommet med «saker over bordet» som gir ekstra utfordringer siden man ikke har fått forberedt sakene i forkant av møtet. Det har bedret seg etter at felles kjøreregler ble drøftet i eiermøtene som omtalt ovenfor.

Det kom frem i revisjonens undersøkelse at en omforent og tydelig felles eierstrategi fra de 14 eierkommunene er et ønske fra selskapets side. Selskapet skal produsere tjenester for mange kommuner og er avhengig av omforente og tydelige signaler for eierne sine.

Undersøkelsen viser videre at eierne har avklart hva slags selskapsrapportering de ønsker i tillegg til den ordinære rapporteringen knyttet til budsjett, økonomi og årsrapport. Selskapet lager nå egen statistikk på blant annet brukerdøgn som legges frem for eierne. Statistikken er unntatt offentligheten siden den er vurdert til å inneholde taushetsbelagte opplysninger.

Revisjonens gjennomgang av selskapets sakspapirer viser at sakspapirene sendes til eierne seks uker før møtedato jf. selskapsavtalens pkt. 5.3. Innkallingene revisjonene har fått oversendt er udaterte, men det bekreftes i revisjonens intervjuer at frister overholdes.

Gjennomgangen viser videre at Kriesesenterets internkontrollsystemet er fullført og implementert. Undersøkelsen har videre avdekket at den enkelte kommunens rapportering i Kostra om kriesesenterets internkontroll er mangelfull. I 2015 rapporterte fire av 14 kommuner om internkontroll som var på plass. I 2016 rapporterte syv av 14 kommuner om det samme.

Er selskapets virksomhet i tråd med det formål og de forutsetninger som er satt fra eiernes side?

Revisjonens undersøkelser viser at selskapets formål ikke er endret siden forrige eierskapskontroll. Formålet reflekterer kravene i kriesesenterloven og loven er ikke endret siden selskapsstiftelsen.

Ifølge informasjon revisjonen har mottatt favner selskapets formål også skjæringspunktet mellom oppgaver både kriesesenteret og kommunene skal løse. Diskusjonen har vært i hvilken grad kriesesenteret skal involveres når brukerne returnerer til sine respektive kommuner med hensyn til tjenester som NAV, politiet m.m. Funnene viser at samarbeidet med de ulike eierkommunene varierer, men at god kontakt med kommunene gir effekt om man involverer de med kjennskap til brukerne.

Selskapets handlingsplan og strategiske fokusområder utdyper formålet i detalj, og disse er lagt frem for eierne i representantskapsmøte.

Revisjonen vurderer det slik at krisesenterets virksomhet er innenfor rammene av selskapets formålsbestemmelse.

Hvordan er virksomheten i selskapet organisert?

Selskapet er organisert som et IKS og er redegjort for i kapittel 2.4.

Revisjonens oppsummering av del 2 Forvaltningsrevisjon

Hvordan bruker krisesenteret sine ressurser?

Revisjonen mener analysen viser at utgiftene til Romerike Krisesenter IKS (kr 61 per innbygger) er noenlunde på samme nivå som for andre krisesentre (kr 65 per innbygger) i 2016. Bemanningen kommer i 2017 opp på nivå med anerkjente anbefalinger.

I 2014 hadde Romerike krisesenter flest beboere per årsverk (21,7) i en sammenligning med sju andre krisesentre (antall beboere per årsverk varierte mellom 8,2 – 15,5). Antall dagsamtaler har økt fra 2014 til 2016 (1,2 samtaler per tusen innbyggere i 2016) og det arbeides for å nå målsettingen om ytterlige å øke antall dagsamtaler. I en sammenligning med sju andre krisesentre viser det seg at fire av disse hadde flere dagsamtaler enn Romerike Krisesenter både i 2015 og 2016 målt per tusen innbyggere.

Antall døgnopphold i gjennomsnitt per beboer ved Romerike Krisesenter har gått ned fra 2015 til 2016 (23,9), men opp fra 2014. Dette må blant annet ses i sammenheng med åpningen av nytt krisesenter i 2014. I en sammenligning med sju andre krisesentre viser det seg at gjennomsnittlig botid varierte mellom 16,9 og 35,6 i 2016.

Ved Romerike Krisesenter IKS synes det å være ganske godt samsvar mellom kommunestørrelse og bruken av krisesenteret. Det er variasjoner mellom år og mellom kommuner når det gjelder dette. Kommunen plikter å tilby krisesentertjenester til sine innbyggere etter krisesenterloven. Dette gjelder uavhengig av behovet det enkelte år. Alle kommunene har hatt brukere ved Romerike Krisesenter i løpet av de siste 2,5 år.

I hvilken grad har selskapet etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og blir disse etterlevd i praksis?

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad har selskapet etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og blir disse etterlevd i praksis?	<ul style="list-style-type: none">✓ Selskapet bør ha reglementer og instruks, herunder<ul style="list-style-type: none">➤ styreinstruks og instruks for daglig leder➤ delegeringsreglement og avklarte roller/ansvar➤ økonomireglement, ✓ Selskapet bør ha rutiner for virksomheten, herunder<ul style="list-style-type: none">➤ lønn,➤ innkjøp,➤ inntekter, fakturering og innfordring,➤ finansforvaltning, ✓ Selskapet bør ha rutiner som sikrer støttefunksjoner, herunder<ul style="list-style-type: none">➤ årshjul,➤ økonomiplan og årsbudsjett,➤ økonomirapportering gjennom året,➤ budsjettendringer,➤ regnskapsføring, pålitelig og nøyaktig informasjon samt rettidig regnskapsavleggelse.

Avvik og forbedringspunkt	Positive funn
<ol style="list-style-type: none"> 1. Egenkapitalinnskuddet (tilhører pensjon) er ikke budsjettet (forskrift om årsbudsjett § 2b). Det er opplyst at dette vil bli endret; det er positivt. 2. Styrets vedtok den 31.5.2016 å gi tillatelse til oppdekking fra driftsfond i forbindelse med iverksatt tiltak for å unngå avvisinger. Styret har ikke fullmakt til å disponere disposisjonsfondet. Denne fullmakten ligger til representantskapet (IKS-loven § 19, forskrift om årsbudsjett § 2 og selskapsavtalen). 3. Delegering fra styret til daglig leder er ikke fullt ut skriftlig når det gjelder budsjettfullmakter (for eksempel fullmakt til å se budsjett på hovedpost i sammenheng eller fullmakt til å se lønn og sykepengerefusjon i sammenheng). 4. Det er ikke tatt stilling til bruk eller ikke bruk av avkastningen som legges til premiefondet i KLP. Fondet har en saldo på en million kroner i tillegg til årlig avkastning. 5. Det er ikke utarbeidet et overordnet økonomireglement. En nærmere beskrivelse av ansvarsfordelingen mellom styret og daglig leder kan for eksempel inngå i et slikt reglement. Revisjonen er gjort kjent med at dette arbeidet er påbegynt, noe som er positivt. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Selskapet har på plass mange detaljerte prosedyrer, delegeringsreglement, styreinstruks og instruks for daglig leder. Det er utarbeidet stillingsbeskrivelser for alle. Anvisningsmyndigheten er lagt til leder og nestleder. Styreleder anviser daglig leders lønn med mer. ✓ Rutiner for virksomheten er på plass, herunder en detaljert avtale med regnskapsfører (Lørenskog kommune). ✓ Det er rutiner som sikrer de fleste støttefunksjoner. ✓ Budsjett og økonomiplan utarbeides og legges fram for representantskapet. ✓ Det rapporteres til styret på budsjett og regnskap, både på overordnet nivå og detaljert på kontonivå. ✓ Budsjettendringer legges fram for representantskapet når de foretas. Ved større avvik innenfor det vedtatte budsjett, kan styret ved behov justere budsjettet.

Revisjonen konkluderer med at Romerike Krisesenter i stor grad har etablert et tilfredsstillende system for økonomistyring og praktiserer dette. Rapporten peker imidlertid også på noen avvik og forbedringspunkter.

I tillegg til konklusjonen og det som er nevnt ovenfor, kommenterer revisjonen spørsmålet om krisesenteret årlig bør budsjettere med en deflator på samme nivå som kommunene. Revisjonen mener det kan være naturlig å legge seg på samme deflator som kommunene. Kommunene får føringer på dette fra staten. Revisjonen mener det er vanskelig å uttale seg om en deflator alltid skal ligge på en gitt prosentsats, for eksempel 2,6 prosent. Andre behovsendringer som nye stillinger, inventar og utstyr ut over rammen må selvfølgelig løftes fram særskilt i tillegg.

Revisjonen peker til slutt på at krisesenterets likviditet reduseres når senteret selv må dekke sine underskudd, og eierne indirekte trekker inn overskudd. Krisesenterets handlingsrom vil etter hvert framstå som svært begrenset og det er heller ingen ubrukte lånemidler som midlertidig kan avhjelpe manglende likviditet hvis det skulle oppstå en uforutsett situasjon. Etter revisjonens mening er dette spørsmål som eierne bør ta stilling til.

Hva et disposisjonsfond bør ligge på er etter revisjonens oppfatning et eierspørsmål. Hvis det er midler på et disposisjonsfond, gis selskapet mulighet til å takle naturlige svingninger og uforutsette hendelser selv. Styret bør gjøre en vurdering av behov for likviditet og egne fondsmidler og ta dette opp med eierne.

Uttalelse til rapporten fra representantskapets leder, styreleder og daglig leder

Representantskapets leder, Ole Jacob Flæten, ordfører i Skedsmo kommune, ble i brev av 15.1.2018 gitt anledning til å gi uttrykk for sitt syn på **rapportens del 1 om eierskapskontrollen**. I svarbrev datert 29.1.2018 (vedlegg 5) skriver representantskapets leder at han registrerer at undersøkelsen viser at krisesenterets virksomhet per i dag er innenfor rammene av selskapets formålsbestemmelse, og legger til «[e]ierskapskontrollen tas til etterretning».

Styreleder, Kari Hauge, og daglig leder, Laila Durrani, ble i brev av 15.1.2018 gitt anledning til å uttale seg til **rapportens del 2 om forvaltningsrevisjonen**.

Styreleder skriver i e-post 30.1.2018 at hun stort sett synes rapporten er dekkende. «Det eneste jeg har behov for å påpeke er punktet hvor det antydes at krisesenteret bør ha en deflator på samme nivå som kommunene. Samtidig står det at "andre behovsendringer utover rammen må løftes fram i særskilte tillegg". Med to representantskapsmøter i året og lang behandlingstid på sakene kan dette bli en utfordring. Men enda viktigere er det som det helt riktig påpekes, at krisesenteret selv må dekke underskudd, mens overskuddet trekkes inn. Jeg har min sterke tvil om eierne vil gå for tilleggsbevilgninger selv om senteret skulle få behov.»

Daglig leder gir uttrykk for at hun har gitt noen innspill til høringsutkastet som det er tatt hensyn til i den endelige rapporten, og at hun ikke ser behov for å avgi høringsuttalelse i tillegg.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte forvaltningsrevisjonen blir revisjonens anbefalinger:

1. Romerike Krisesenter IKS bør vurdere punktene under «avvik og forbedringspunkter» og sørge for nødvendig oppfølging i styret og hos eierne. Dette omfatter:
 - a. Ta nærmere stilling til når det skal gjennomføres budsjettendringer (IKS-loven § 19).
 - b. Ta stilling til bruken av premiefondet (dette omfatter saldo og årlig avkastning).
 - c. Nedfelle ansvarsfordelingen mellom styret og daglig leder skriftlig.
 - d. Utarbeide et overordnet økonomireglement (arbeidet er påbegynt).

Jessheim, 30. januar 2018



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll



Inger Berit Faller
prosjektleder

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for selskapskontrollen er plan for selskapskontroll i kontrollperiode (2017-2020). Bestillingen i de respektive kontrollutvalg ble foretatt i Skedsmo 4. september 2017 (68/17), Lørenskog 10. oktober 2017 (28/17), Nittedal 28. september 2017 (29/17), Rælingen 3. oktober 2017 (32/17), Fet 12. september 2017 (27/17), Sørum 12. september 2017 (25/17), Aurskog-Høland 6. september 2017 (25/17), Hurdal 5. september 2017 (27/17), Ullensaker 12. oktober 2017 (31/17), Eidsvoll 4. september 2017 (30/17), Nannestad 13. september 2017 (29/17), Gjerdrum 25. september 2017 (36/17) og Nes (Akershus) 10. oktober 2017 (37/17).

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (selskapskontroll), jf. kommuneloven § 77 jf. § 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

Romerike Revisjon gjennomførte en eierskapskontroll i Romerike Krisesenter IKS i 2013. Formålet med denne etterkontrollen er å følge opp funn fra forrige kontroll. I tillegg har kontrollutvalgene bestilt forvaltningsrevisjon om økonomioppfølging.

1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Kontrollutvalgene bestilte eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapet Romerike Krisesenter IKS i de første møtene i 2017. Bestillingens utgangspunkt er overordnet analyse og plan for selskapskontroll 2017-2020. Kontrollutvalgene vedtok en oppfølging av forrige eierskapskontroll og en forvaltningsrevisjon. Videre fremhevet noen av utvalgene¹ at forvaltningsrevisjonen skulle ta for seg driften, ressursbruk og økonomistyring, samt hvordan formålet for virksomheten ivaretas.

På bakgrunn av ovennevnte utarbeidet revisjonen forslag til prosjektplan som ble vedtatt av alle kontrollutvalgene. Revisjonen ble bedt om å undersøke følgende problemstillinger:

I hvilken grad er anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Romerike Krisesenter IKS fulgt opp?

- 1. Er selskapets virksomhet i tråd med det formål og de forutsetninger som er satt fra eiernes side?**
-

¹ Rælingen kontrollutvalg sak 3/17 i møte 24.1.2017 Under møtebehandling, Nannestad kontrollutvalg sak 3/17 i møte 8.2.2017 og Nes kontrollutvalg sak 3/17 i møte 25.1.2017 Under møtebehandling. Skedsmo kontrollutvalg behandlet saken i møte 6.2.2017, sak 5/17 og Under møtebehandling framkommer at saken ble drøftet i utvalget.

2. **Hvordan er virksomheten i selskapet organisert og hvordan bruker de sine ressurser?**
3. **I hvilken grad har selskapet etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og blir disse etterlevd i praksis?**

Revisjonen har valgt å besvare problemstillingene ovenfor på følgende måte:

1. **I hvilken grad er anbefalingene fra forrige eierskapskontroll i Romerike Krisesenter IKS fulgt opp**
2. **Er selskapets virksomhet i tråd med det formål og de forutsetninger som er satt fra eiernes side?**
3. **Organisering og ressursbruk**
 - a) **Hvordan er virksomheten i selskapet organisert?**
 - b) **Hvordan bruker de sine ressurser?**
4. **I hvilken grad har selskapet etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og blir disse etterlevd i praksis?**

Etterkontrollen etter forrige eierskapskontroll (problemstilling 1) samt problemstilling 2 og 3a) besvares under eierskapskontrollen. Problemstilling 3b) og 4 besvares under forvaltningsrevisjonen. Denne justeringen er gjort av praktiske hensyn og er ikke ment å innvirke på innholdet i revisjonens undersøkelse. Revisjonen har kommet til at tematikken i problemstilling 2 hører til eierskapskontroll sammen med problemstilling 3a).

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til en virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene utgjør den målestokken som virksomhetens praksis på et område måles opp mot.

I denne undersøkelsen utledes kontrollkriterier til problemstilling 1 og 2. Problemstilling 3 er i sin helhet beskrivende (deskriptiv) og det utledes derfor ikke kriterier. Til problemstilling 4 utledes revisjonskriterier. Kontroll- og revisjonskriteriene følger som vedlegg 1 og 2 til denne rapporten.

Rapporten forelegges representantskapets leder (eierskapskontrollen), styreleder og daglig leder (eierskapskontrollen og forvaltningsrevisjonen) til uttalelse. Svar på foreleggelse følger som vedlegg til rapporten og kommenteres i sammendraget foran i rapporten.

Del 1 Eierskapskontroll

2 EIERSKAPSKONTROLL

2.1 Innledning

Romerike Krisesenter IKS er et ressurscenter for kvinner og menn som er eller har vært utsatt for vold og/eller mishandling fra en partner, familie eller andre. De tilbyr råd og veiledning, informasjon, kartlegging av situasjonen og bistår med å finne løsninger. Videre tilbys akutt, midlertidig botilbud som også er tilpasset barn.

2.2 Problemstilling og metode

Denne kontrollen er gjennomført i overensstemmelse med kommunelovens regler om selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14. Denne eierskapskontrollen besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 2

Er selskapets virksomhet i tråd med det formål og de forutsetninger som er satt fra eiernes side?

Problemstilling 3: Organisering og ressursbruk

a) Hvordan er virksomheten i selskapet organisert?

Problemstilling 3 er deskriptiv og det utledes ikke kriterier.

I tillegg vil undersøkelsen følge opp eierskapskontrollen i Romerike Krisesenter IKS fra 2013 (problemstilling 1). Dette gjøres i form av en etterkontroll av de funn og vurderinger som ble påpekt i forrige eierskapskontroll. Det betyr at kontrollen er avgrenset til en vurdering av i hvilken grad anbefalingene fra forrige eierskapskontroll er fulgt opp. Vurderingen og anbefalingen fra forrige kontroll er gjengitt i tabell nedenfor og systematisert i tre anbefalinger.

Anbefalinger fra eierskapskontroll 2013:

Anbefaling 1

Det har vært flere saker rundt selskapet som har vært krevende å koordinere mellom 14 eiere. Dessuten er valg av organisasjonsmodell for selskapet på nytt satt på dagsorden fra en av eierkommunene. Eierne bør derfor vurdere å opprette et felles fora i tillegg til representantskapet for å kunne drøfte eierstyrings spørsmål, som for eksempel selskapsform, endringer av selskapsavtalen, rammene for eierstyring og rapportering som kreves fra selskapet. Om dette ikke blir etablert på permanent basis, så kan det i alle fall vurderes for en periode fremover.

Anbefaling 2

Det har vært krevende for kommunene å forankre egen eierstyring inn mot representantskapsmøter (eierstyringsløyfen) på grunn av svikt i rutinene fra selskapets side. Representantskapet som eierorgan bør forsikre seg om at selskapet følger dette opp.

Anbefaling 3

Representantskapet bør også følge opp at selskapets styre sikrer slutføring av selskapets internkontrollsystem. Revisjonen understreker at dette er en forutsetning for effektiv drift innenfor regler og rammer som gjelder for selskapet.

Disse anbefalingene er gjort om til kontrollerbare problemstillinger som gjengis foran i hver av delkapitlene. Kontrollen består av å kartlegge og beskrive hvordan anbefalingene er fulgt opp. Revisjonen oppsummerer til slutt i hvilken grad avvikene fra forrige kontroll er fulgt opp, se punkt 2.6.4.

Problemstillingene besvares metodisk gjennom dokumentanalyse og intervju av representantskapsleder, styreleder og daglig leder. Revisjonen anser dette som tilstrekkelig datagrunnlag for å svare opp en etterkontroll av tidligere eierskapskontroll. Intervjuene er som sedvanlig verifisert av intervjuobjektene og utkast til rapport er forelagt representantskapsleder, styreleder og daglig leder for uttalelse før endelig ferdigstilling og oversendelse til kontrollutvalgene.

2.3 Krisesenterets utvikling

Generelt

Krisesentrene ble startet opp av kvinnegrupper og ideelle stiftelser i sin tid. Noen få krisesentre ble opprettet av kommunene. Den 1. januar 2010 trådte lov 19. september 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) i kraft som pålegger alle kommuner å sørge for et krisesentertilbud til befolkningen.² Krisesenterdriften ble lagt inn i rammetilskuddene og ordningen med statstilskudd falt bort. Fra 2011 økte staten kommunenes rammetilskudd for å finansiere et krisesentertilbud som alle personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner kan benytte seg av.

Forskning viser at krisesentrenes driftsform endret seg etter at krisesenterlova trådte i kraft. I 2009 var 12 prosent av krisesentrene organisert som et IKS-selskap. Denne type selskapsorganisering økte til 28 prosent i 2013 (NOVA 2014). Forskningsrapporten peker videre på at kommunene bruker mer på krisesentertilbud enn økningen i rammetilskuddene skulle tilsi. Utgiftene per innbygger i Akershus økte fra 2011 (45 kroner per innbygger i fylket) til 2013 (57 kroner per innbygger). Landsgjennomsnittet økte i samme periode i 2011 fra 53 kroner per innbygger til 2013 med 66 kroner per innbygger (NOVA 2014).

² I forbindelse med lovendringen i 2010 (krisesenterlova) etablerte man også interkommunale løsninger.

Om Romerike krisesenter IKS

Romerike krisesenter IKS ble stiftet i 2011. De flyttet inn i nye lokaler juni 2014. Det medførte brukerendringer i fysiske lokaler og intern organisering med blant annet endret arbeidstid, økt spisskompetanse, forbedrede brukermøter og økt samarbeid med frivillige organisasjoner (Årsrapport 2014, s. 3).

I 2015 økte krisesenterets brukertall. I følge selskapets årsmelding førte økningen til at senterets kapasitet ble sprengt som igjen resulterte i flere brukeravvisninger (Årsrapport 2014, s. 3). Utviklingen i antall brukere er gjengitt i tabell 1 nedenfor.

Tabell 1 Utvikling i antall brukere ved Romerike Krisesenter IKS 2014 - 2016

Beboere og dagbrukere	2014	2015	2016
Beboere, kvinner	143	155	146
Beboere, menn	8	15	8
Beboere, barn	132	152	141
Beboere totalt	283	322	295
Dagsamtaler	82	294	348
Antall døgn	6.098	7.901	7.078
Botid: Oppholds døgn i gjennomsnitt	21,5	24,5	24,0

Kilde: Årsrapport 2016, 10

Tabellen viser antall beboere, fordelt på kvinner, menn og barn for årene 2014, 2015 og 2016. Antall dagsamtaler har gått opp i perioden som er i tråd med senterets mål. Dette bidrar til å sikre oppholdsplass til de som har høyest risiko. I samme periode har antall oppholdsdøgn økt fra 2014 til 2015, men gått noe ned fra 2015 til 2016. I gjennomsnitt har antall oppholdsdøgn gått opp fra 2014 til 2015, for så å gå litt ned fra 2015 til 2016. Antall oppholdsdøgn i 2016 tilsvarer gjennomsnittlig 19-20 personer boende på krisesenteret hver natt og halvparten av disse var barn (Årsrapport 2016, s. 14).

2.4 Selskapets organisering

2.4.1 Innledning

I dette delkapittelet behandles problemstilling 3 om selskapets organisering og ressursbruk, bokstav a.

Problemstilling 3: Organisering og ressursbruk

a) Hvordan er virksomheten i selskapet organisert?

2.4.2 Eiere og eierandeler

Selskapet eies av 14 kommuner som er representert med en stemme hver i representantskapet. Representantene velges for fire år av gangen og valgperioden for disse følger kommunestyrets valgperiode.

Eier- og ansvarsandeler i selskapet er fordelt på kommunene etter folketall, jf. selskapsavtalen punkt 3, som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 2 Oversikt over selskapets eiere og eierandeler

Eierkommuner	Eierandel i prosent
Skedsmo	19,0 %
Lørenskog	12,9 %
Ullensaker	12,0 %
Nittedal	8,3 %
Eidsvoll	8,4 %
Nes	7,5 %
Rælingen	6,2 %
Sørum	6,3 %
Aurskog-Høland	5,7 %
Nannestad	4,3 %
Fet	4,1 %
Gjerdrum	2,3 %
Enebakk*	2,0 %
Hurdal	1,0 %

Eierkommuner	Eierandel i prosent
SUM	100 %

Pr. oktober 2017, tall hentet fra bisnode

* Enebakk kommune er tilknyttet to krisesentre, henholdsvis Romerike Krisesenter IKS og Follo Krisesenter IKS.

2.4.3 Styresammensetning

Styret består av:

- Kari Hauge, styrets leder
- Cathrine Ruth Grüner-Hegge Gundersen, nestleder
- Kari Ingebjørg Vatndal Rustad, styremedlem
- Inge Marius Trana, styremedlem
- Ola Løberg, styremedlem
- Siw Elin Strøm, styremedlem (ansattvalgt styremedlem til mai 2016)
- Elizabeth Dahl, styremedlem (ansattvalgt styremedlem fra mai 2016)

Daglig leder er Laila Durrani.

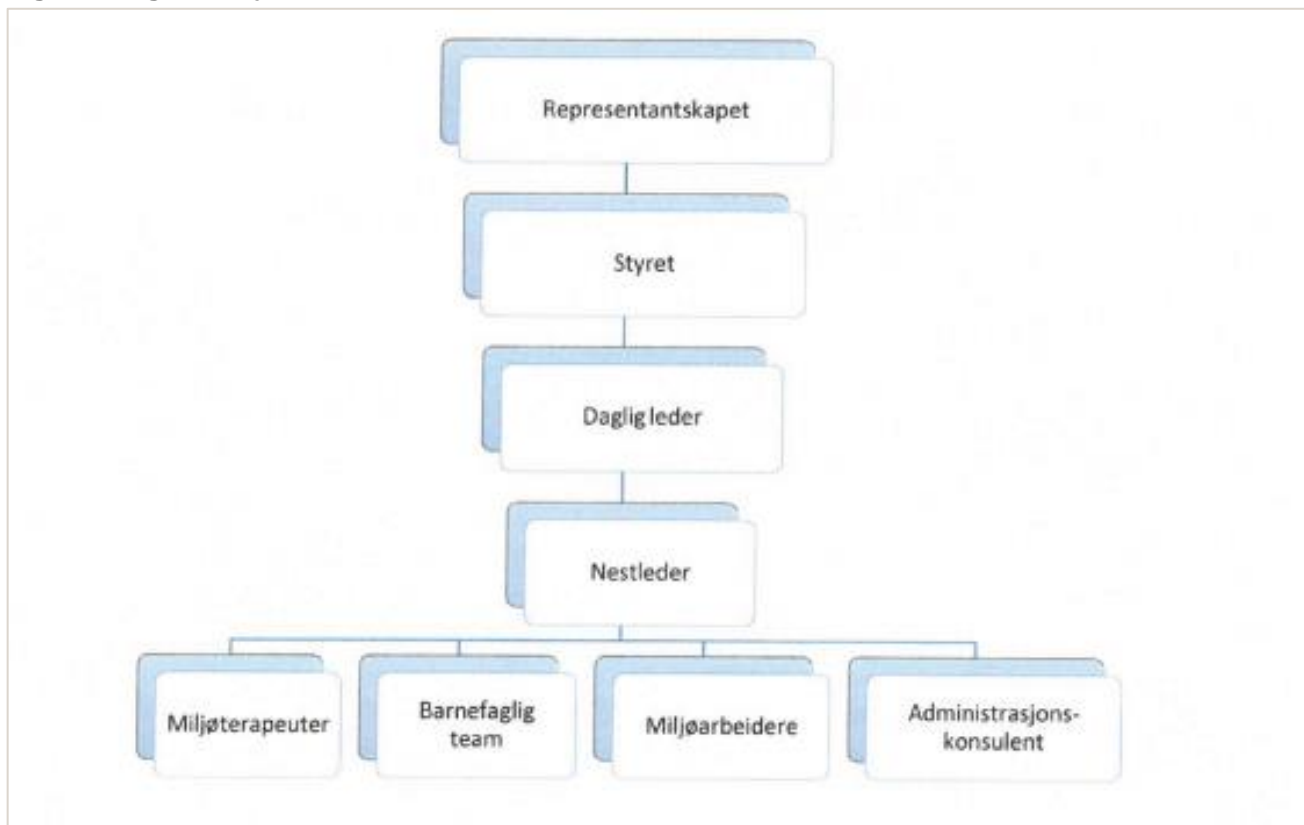
2.4.4 Selskapsorganene

Selskapsavtalens³ punkt 4 om selskapets styrende organer beskriver oppgaver og myndighet for representantskapet, styret og daglig leder. Representantskapet er selskapets øverste organ (selskapsavtalen punkt 4.1.1). Representantskapet velger selskapets styre (se selskapsavtalen punkt 4.2.1) som er daglig leders nærmeste overordnede. Ifølge styreinstruksen, datert januar 2014, er styret Romerike Krisesenters alminnelige forvaltningsorgan og setter den overordnede fokus og dagsorden for selskapet. Styret bidrar med ekstern kompetanse og erfaring ovenfor administrasjonen. Styret ansetter daglig leder som er direkte ansvarlig overfor styret og utenfor styremøtene rapporterer daglig leder til styrets leder.

2.4.5 Administrativ organisering

Representantskap og styret er redegjort for ovenfor. Organisasjonskartet nedenfor viser selskapets organisering av eiere, styret og administrasjonen.

³ Selskapsavtalen ble sist endret 21.4.2015

Figur 1 Organisasjonskart

Oversikt hentet fra årsrapport 2016, s. 12.

Selskapet hadde 18 årsverk fordelt på 23 ansatte per 31.12.2017. Krisesenteret er døgnbemannet og ansatte går i døgnkontinuerlig turnus.

Selskapets administrasjon er:

- daglig leder
- nestleder
- administrasjonskonsulent

Delegasjonsreglementet viser til selskapsavtalen som regulerer selskapets myndighetsnivåer (og organisasjonskartet). Daglig leder er øverste myndighet internt i selskapet og nestleder er daglig leders stedfortreder.

Brukerrettede stillinger er:

- miljøterapeuter
- barnefaglig team
- miljøarbeidere

I 2017 hadde senteret 17 brukerrettede årsverk. Til sammenligning hadde selskapet 13 brukerrettede årsverk i 2015, 16 brukerrettede årsverk per 1. oktober i 2016.

I barnefaglig team er det tre ansatte, noe som gir et godt faglig forankret tilbud til barna og ungdommene på krisesenteret (årsrapport 2016). De øvrige ansatte består av miljøterapeuter og miljøarbeidere fordelt på tolv årsverk. De ansatte har erfaring fra offentlig og privat sektor, og god kunnskap om vold i nære relasjoner og viktige relaterte fagområder.

Krisesenterets ledelse ønsker hele årsverk og minimal bruk av deltidsstillinger for å skape kontinuitet og forutsigbarhet i senterets brukerrettede arbeid.

2.5 Er selskapets drift innenfor rammene av formålet med selskapet?

I dette delkapitlet besvares følgende problemstilling:

Problemstilling 2	Kriterier
Er selskapets virksomhet i tråd med det formål og de forutsetninger som er satt fra eierens side?	➤ Selskapets drift skal være innenfor rammen av selskapets formålsbestemmelse.

2.5.1 Kort om kontrollen fra 2013

I forrige eierskapskontroll viste revisjonen til at Krisesenteret på det tidspunktet drev «innenfor de rammene som er gitt i formålsbestemmelsen». Kontrollen konkluderte med at selskapets virksomhet var innenfor rammene av selskapsavtalens formålsbestemmelse.

Krisesenterets formålsbestemmelse lyder (se selskapsavtalens punkt 2):

Selskapets formål er å drive Romerike Krisesenter (RKS). RKS skal inneholde et midlertidig botilbud og rådgivning til kvinner, menn og deres barn som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, og ellers oppfylle de krav til krisesentre som følger av lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) av 19. juni 2009 nr. 44 for denne persongruppen.

Krisesenteret skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet, og skal herunder blant annet omfatte:

Et gratis, helårs, heldøgns, trygt og midlertidig botilbud, gratis dagtilbud og oppfølging sammen med kommunen i reetableringsfasen.

Krisesenteret skal drive utadrettet informasjonsarbeid om sin virksomhet. Krisesenteret skal samarbeide med det øvrige offentlige hjelpeapparatet, andre krisesentre og aktører for å fremme virksomhetens formål.

Krisesenteret skal i sitt arbeid være partipolitisk nøytral og ikke være tilknyttet bestemte organisasjoner eller trossamfunn.

Formålsbestemmelsen er basert på krisesenterlovens krav til hva et krisesenter skal inneholde. Krisesenterloven § 2 beskriver kravene til krisesentertilbudet og kommunene. Ifølge første ledd er kommunene ansvarlig for at det eksisterende krisesentertilbudet kan benyttes av «personar som er

utsette for vald eller truslar om vald i nære relasjonar, og som har behov for rådgjeving eller eit trygt og mellombels butilbod.» Andre ledd beskriver tilbudskravene som skal gi «brukarane støtte, rettleiing og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tenesteapparatet.» I forarbeidene skal krisesenteret også «omfatte eit heildøgns krisesenter eller eit tilsvarande trygt butilbod (a), eit dagtilbod (b), ein døgnope krisetelefon (c), og eit tilbod om oppfølging i reetableringsfasen (d). Krisesentertilbodet skal bestå av alle dei fire tenestene. Tilbodet kommunen er pålagt å sørge for etter føresegna andre ledd bokstav a til d, har til formål å gi brukarane støtte, rettleiing og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tenesteapparatet.» (Ot.prp.nr 96 (2008-2009) s. 76).

Botilbudet er et lavterskeltilbud (beredskapstilbud) brukere kan oppsøke direkte i en krisesituasjon uten timeavtale og/eller annen henvisning jf. paragraf 2 tredje ledd. Reetableringsfasens støttetilbud ses i sammenheng med andre kommunale tjenester. Kommunen plikter å samordne tjeneste og tilbud. Kommunen skal sørge for god tilbudskvalitet og krisesentertilbudet må oppfylle visse faglige og innholdsmessige standarder, også rent fysisk. Krisesenterets ansatte bør ha kompetanse til å ta vare på mennesker som er utsatt for vold i nære relasjoner. Krisesenteret skal også drive utadrettet virksomhet, samarbeide med annet hjelpeapparat, være politisk nøytralt og ikke tilknyttet en bestemt organisasjon eller trossamfunn (Ot.prp.nr 96 (2008-2009) s. 77).

2.5.2 Funn

Ifølge representantskapsleder er selskapets formål ikke endret siden forrige eierskapskontroll. Selskapets formål i gjeldende selskapsavtale gjengir kravene i krisesenterloven og loven er ikke endret siden selskapet ble stiftet.

Styreleder er av den oppfatning at krisesenteret drives etter selskapets formål. Daglig leder uttaler at selskapet følger krisesenterloven som er uttømmende. Daglig leder mener med andre ord at Romerike Krisesenter driver med alt som krisesenterloven pålegger og at senterets drift fyller lovens krav til et Krisesentertilbud for kommunene.

Representantskapsleder uttaler i samtale med revisjonen at skjæringspunktet mellom oppgaver krisesenteret løser opp mot oppgaver kommunen skal løse har vært drøftet tidligere. Spørsmålet har vært i hvilken grad og på hvilken måte krisesenteret involveres med hensyn til brukerne som returnerer til sine respektive kommuner. Krisesenteret skal være en ressurs for kommunene, og det kan gi en god effekt om man involverer de som har kjennskap til brukere. Det kan skape bedre forutsetninger med samarbeid opp mot NAV og andre kommunale tjenester. Det har vært en diskusjon om eierne er av den oppfatning at krisesenteret bør ha en rolle her. Representantskapsleder fremhever at krisesenteret bør bidra slik at det skapes god kontakt mellom for eksempel krisesenteret og politiet, NAV m.m. Representantskapslederen oppfatter ikke dette som utenfor krisesenterets mandat og formål.

Krisesenterets daglige leder påpeker i intervju med revisjonen at senteret samarbeider med alle kommunetjenestene som for eksempel NAV, politiet m.m. Samarbeidet med de 14 deltakerkommunene varierer.

Krisesenterets første handlingsplan for 2014 - 2017 ble enstemmig vedtatt i representantskapsmøte 18. november 2014, sak 14/14. Siden er både handlingsplan 2016 - 2019 og gjeldende handlingsplan for 2017 - 2020 vedtatt hvor det understrekes at krisesenteret er:

Et gratis, helårs, heldøgns, trygt og midlertidig botilbud.

Et gratis dagtilbud og oppfølging i reetableringsfasen i samarbeid med kommunen.

Krisesenteret skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet.

Krisesenteret skal drive utadrettet informasjonsarbeid om sin virksomhet, og sammen med kommunen ha et fokus på forebygging av vold og trusler om vold i nære relasjoner.

Senterets strategiske fokus i perioden er knyttet til

- Brukeren i fokus
- Nærvær
- Kommunikasjon
- Samarbeid
- Kompetanse

Hvordan dette skal oppnås er knyttet til fem til sju tiltak innenfor hvert av ovennevnte områder. Tiltakene er tidfestet og det er oppnevnt en ansvarlig for hvert tiltak.

I innstillingen til representantskapsmøte 28. september 2017, sak 10/17, ble handlingsplanen for 2018 - 2021 fremlagt. Selskapets fremtidige strategiske fokusområder i perioden er brukeren i fokus, nærvær, kommunikasjon, samarbeid og kompetanse.

2.5.3 Vurdering

Revisjonens undersøkelser viser at selskapets formål ikke er endret siden forrige eierskapskontroll. Formålet reflekterer kravene i krisesenterloven og loven er ikke endret siden selskapsstiftelsen.

Ifølge informasjon revisjonen har mottatt favner selskapets formål også skjæringspunktet mellom oppgaver både krisesenteret og kommunene skal løse. Diskusjonen har vært i hvilken grad krisesenteret skal involveres når brukerne returnerer til sine respektive kommuner med hensyn til tjenester som NAV, politiet m.m. Funnene viser at samarbeidet med de ulike eierkommunene varierer, men at god kontakt med kommunene gir effekt om man involverer de med kjennskap til brukerne.

Selskapets handlingsplan og strategiske fokusområder utdyper formålet i detalj, og disse er lagt frem for eierne i representantskapsmøte.

Revisjonen vurderer det slik at krisesenterets virksomhet er innenfor rammene av selskapets formålsbestemmelse.

2.6 Etterkontroll av tidligere eierskapskontroll (2013)

2.6.1 Organisasjonsmodell, koordinering av eierstyringen og rapportering til eierne

Anbefaling 1 fra eierskapskontroll 2013	Problemstilling
<p>Det har vært flere saker rundt selskapet som har vært krevende å koordinere mellom 14 eiere. Dessuten er valg av organisasjonsmodell for selskapet på nytt satt på dagsorden fra en av eierkommunene. Eierne bør derfor vurdere å opprette et felles fora i tillegg til representantskapet for å kunne drøfte eierstyringsspmål, som for eksempel selskapsform, endringer av selskapsavtalen, rammene for eierstyringen og rapportering som kreves fra selskapet. Om dette ikke blir etablert på permanent basis, så kan det i alle fall vurderes for en periode fremover.</p>	<p>a) Er valg av organisasjonsmodell satt på dagsorden og avklart? b) Er selskapsavtalen gyldig vedtatt i alle kommunestyre? c) Har eierne gjennomført tiltak for å samordne og koordinere rammene for eierstyringen? d) Har representantskapet avklart eiernes behov for rapporteringskrav til selskapet?</p>

a) Er valg av organisasjonsmodell satt på dagsorden og avklart?

I forrige eierskapskontroll viste revisjonen til at selskapsformen er en viktig del av eierstyringen. Det ble vurdert som hensiktsmessig at eierne avklarte og stod samlet om en organisasjonsform, og revisjonen påpekte at det kan være uheldig for selskapsdriften om selskapsformen kontinuerlig er på dagsorden.

Funn

I representantskapsmøte 27. april 2016, sak 12/16, fremmet Rælingen kommune forslag om at endret selskapsform bør tas opp til vurdering. Vedtaket ble oversendt Eiermøte for vurdering.

På Eiermøtet avholdt 15. september 2016 drøftet man om «dagens organisasjonsform bør undergis en evaluering med sikte på å få vurdert om en endring av denne vil tjene samarbeidsområdet bedre». I og med at alle eierne ikke var representert på Eiermøtet, fulgte representantskapsleder opp problemstillingen i brevformat til alle eierkommunene om en slik prosess var ønsket. Dette for å koordinere eiernes beslutningsgrunnlag og, som representantskapsleder, få en tilbakemelding på hvorvidt en evaluering prosess var ønsket. IKS-formen hadde på dette tidspunktet fått virke i noen år og enkelte eiere hadde ytret ønske om en selskapsformvurdering. Om «et rimelig antall eiere melder interesse for en slik evaluering» vil det også være avklarende for selskapet med en slik prosess. Det ble presisert at en eventuell evaluering prosess ligger hos eierne, og ikke selskapet.⁴

Representantskapsleder fremhever at spørsmålet om selskapsform må settes på dagsorden fra tid til annen, særlig i forhold til kommunesammenslåingen.

⁴ Se brev om evaluering av organisasjonsform i vedlegg 4.

I intervju med revisjonen uttaler styreleder at valg av selskapsmodell stadig blir diskutert. Det varierer eierne imellom hvor opptatt de er av selskapsmodellen. Styreleder mener at når man har bestemt seg for denne modellen bør spørsmålet bero i to til tre år. Styreleder mener videre at det er en utfordring at ikke alle eierne er til stede i debatten, det vil si på eiermøtene eller på representantskapsmøtene.

Daglig leder oppfatter at eierne har stilt spørsmålet om selskapsform i bero. Daglig leder synes det er fint å få ro om dette spørsmålet slik at selskapet kan driftes videre. Daglig leder understreker at det uansett er et eierstyrt spørsmål.

b) Er selskapsavtalen gyldig vedtatt i alle kommunestyre?

I forrige eierskapskontroll gjennomgikk revisjonen to revideringer av selskapsavtalen. Ifølge selskapsavtalen (punkt 6.1) krever avtaleendringer enstemmig vedtak i representantskapet. Revisjonen omtalte selskapsavtalens første revideringsprosess som man mente illustrerte utfordringene med eierstyringen. Revisjonen påpekte at «forslag til endringer i selskapsavtalen skal behandles med enstemmig tilslutning i representantskapet, **før** den eventuelt sendes kommunene for behandling i kommunestyrene, jf. selskapsavtalen 6.1, se også IKS-loven § 4.» IKS-lovens § 4 tredje ledd oppstiller minstekravene til selskapsavtalen.

Funn

Ifølge representantskapsleder er selskapsavtalen fra 2015 vedtatt i alle kommunestyrene så langt han kjenner til.

Representantskapsleder opplyser til revisjonen at selskapet har hatt en krevende oppstart, både rent administrativ og på eiersiden. Men dette er et tilbakelagt stadium. Selskapet har hatt begrensede ressurser når det gjelder de mange juridiske og administrative forhold som skulle på plass når man oppretter et nytt selskap. Dette skapte blant annet utfordringer for korrekt håndtering av endringer i selskapsavtalen. Han er av den oppfatning at eierkommunene kunne støttet mer opp om selskapet i denne prosessen enn det som var tilfelle.

I samtale med revisjonen mener styreleder at hun ikke tror selskapsavtalen er gyldig vedtatt i alle kommunestyrene.

Daglig leder forklarer i intervju med revisjonen at hun ikke har greid å følge med på og finne frem til protokollene fra alle kommunestyrene. Hun har heller ikke mottatt særutskrifter av protokollene fra kommunene for 2014 til tross for gjentatte purringer på eierkommunene. Daglig leder får aldri automatisk tilsendt særutskrift av kommunestyreprotokoller som dreier seg om krisesenteret. Hun opplever det som krevende å etterspørre og purre inn disse protokollene fra kommunene. Selskapsavtalen er gyldig vedtatt av representantskapet.

c) Har eierne gjennomført tiltak for å samordne og koordinere rammene for eierstyringen?

I forrige eierskapskontroll anbefalte revisjonen eierne å vurdere et felles fora i tillegg til representantskapet for å drøfte eierstyrings spørsmål. Om ikke et permanent fora opprettes så bør et midlertidig forum opprettes for en angitt tidsperiode.

Funn: Eiermøter/eierseminar

I samtale med revisjonen uttaler representantskapsleder at eiermøtene gjennomføres omtrent en gang i året. Han understreker at eiermøter er ingen beslutningsarena, men en arena for å informere og drøfte ulike forhold rundt selskapet. Han er tydelig på at det er eiernes arena. Han oppfatter eiermøtene som en nyttig arena, og den har vært brukt for å bedre kommunikasjon, drøfte samordning og gi hverandre informasjon. Han legger til at det ble en del diskusjoner blant eierne i etterkant av daglig leders uttalelser i media om Krisesenterets kapasitet. Etter dette har man hatt en god diskusjon om hvordan man skal kommunisere med de ulike selskapsorganene og de ulike rollene disse har. Dette var også tema i ett av eiermøtene.

På eiermøtene deltar rådmenn, selskapets styre, selskapets administrasjon og representantskapsmedlemmene.

Styreleder sier i intervju med revisjonen at eiermøtene avholdes en gang i året (før representantskapsmøtene i april) og er en uformell arena. Styreleder (og daglig leder) er til stede på eiermøtene for å svare på spørsmål. Hun mener det ikke alltid er like godt oppmøte fra de ulike eierkommunenenes side.

I samtale med daglig leder viser hun til at det i tillegg til drøftinger er avholdt ulike informasjons- og opplæringsforedrag fra eksterne. Det føres kun korte interne referat fra eiermøtene. Det er tydelig føringer på at eiermøtet er et uformelt møte hvor det ikke skal fattes vedtak. Det er et diskusjonsforum. Om det dukker opp en viktig sak, tas saken inn i neste representantskapsmøte som egen sak. Det står da avmerket i representantskapsprotokollen.

Revisjonen har gjennomgått representantskapsprotokollene og ser at i møte 22. april 2014, «Saker til orientering», tok representantskapslederen initiativ til et eierstyringsseminar i løpet av høsten 2014. I samme møte anmodet representantskapslederen om et møte i løpet av høsten 2015 for å drøfte selskapsform. Dette bekreftes i representantskapsprotokollen 18. november 2014, sak 17/14, om «Orientering fra styret sin gjennomgang av selskapskontroll 2013». Det ble vist til selskapskontrollen av Krisesenteret som rådet representantskapet til å ha eiermøter for å kunne drøfte saker mer uformelt.

I representantskapsmøte 27. april 2016 ble følgende saker vedtatt oversendt eierstyringsseminaret for drøftelse:

- sak 12/1612; Rælingen kommune fremmet forslag om at endret selskapsform tas opp til vurdering.

- sak 12/16.2; Nittedal kommune fremmet forslag om å vurdere valgprosessen av medlemmer til valgkomite for styret til Romerike Krisesenter IKS.
- sak 12/16.6; representantskapsleder ba eierkommunene vurdere nøye om de skal komme med saker over bordet på representantskapsmøter. Det ble ikke anbefalt siden styret bør få saker til behandling i forkant for å kunne komme med styrets innstilling. Videre var det et ønske om å nedsette føringer for hvordan forholde seg vedrørende deling av protokoller fra kommunestyret og formannskapet i eierkommunene.

Representantskapsleder sier i intervju med revisjonen at hans inntrykk er at eierne er noe kritiske mot IKS-selskapene og deres drift og at dette kommer frem i representantskapene. Han mener det kan sammenliknes med å være kritisk mot egen tjenesteyting, siden det indirekte er kritikk mot eierne. Representantskapsleder mener videre det er viktig at eierne støtter opp om krisesenteret som selskap og bidrar konstruktivt inn. Dette er et selskap som utfører svært viktige tjenester for kommunene på Romerike. Han oppfatter at en del av eierstyringen bygger på skepsis som ikke har rot i virkeligheten, og som ikke er konstruktiv og støttende for det selskapet kommunene i fellesskap skal eie og drifte.

Funn: Forberedelse til og gjennomføring av representantskapsmøter m.m.

Ifølge representantskapsleder har det vært en del forfall til representantskapsmøtene. Man risikerer et ikke beslutningsdyktig representantskapsmøte om det ikke er meldt inn på forhånd. Han opplyser videre at det er ulikt mellom eierkommunene hvem som alltid møter og er engasjert. Noen eiere sender ofte vararepresentanter.

Han opplever at noen kommuner kommer med forslag «over bordet» på representantskapsmøtene, uten at sakene har vært meldt inn eller utredet i forkant. Det er krevende, han mener man må forholde seg til saklisten og spille sakene sine inn på forhånd. Det har vært særlig krevende for styret og daglig ledelse. Dette har blitt bedre etter at man har tatt det opp på eiermøtene slik at man blir enige om spillereglene.

Styreleder uttalte i samtale med revisjonen at hun opplever eierne som lite koordinert. På representantskapsmøtene hender det at man tar saker over bordet. Etter styreleders oppfatning skal ikke saker tas over bordet fordi man ikke har hatt anledning til å forberede sakene i forkant av møtene. Det har bedret seg i den senere tid, men har gitt ekstra utfordringer.

Representantskapslederen har møte med styreleder i forkant av representantskapsmøter for å gjennomgå saklisten. I tillegg har representantskapslederen kontakt med både styreleder og daglig leder utenfor representantskapsmøtene, men fremhever at han selvfølgelig har mest kontakt med styreleder.

Funn: Andre forhold

Daglig leder har tatt opp med styreleder og representantskapsleder vedrørende å utarbeide en selskapsstrategi. Man har ikke utarbeidet en egen eierstrategi for selskapet bortsett fra det som er nedtegnet i selskapsavtalen. Daglig leder mener man bør ha en eierstrategi som favner alle eierkommunene.

Styreleder opplyser i samtale med revisjonen at representantskapet oppfordret styret til å gjennomføre en styreevaluering i 2017. I henhold til styreleder er styreevalueringen gjennomført og avdekket ingenting som skulle tilsi endret kurs eller annet. Representantskapet ble orientert om gjennomføringen av styreevaluering. Styret gjennomførte styreevalueringen i egenregi, og det ble ikke leid inn ekstern bistand (kostnadsspørsmål).

Ifølge representantskapsleder ble valgkomitéen valgt i februar 2017 som er noe sent, for ifølge selskapsavtalen skal komitéen velges i starten av kommunestyrets valgperiode. Det er ofte ikke tydelig avklart hvem som er administrativ ressurs for valgkomiteen. Det bør derfor nedfelles skriftlig hvem som er ansvarlig, hvem som skal lede prosessene, kalle inn og ta initiativ slik at komitéen rekker å gjøre jobben sin. Han mener dette er et generelt problem for flere av IKSene og at det bør tas tak i og klargjøres.

d) Har representantskapet avklart eierne behov for rapporteringskrav til selskapet?

Eierskapskontrollen i 2013 viste at eierne hadde behov for mer informasjon og ytterligere rapportering fra selskapet. Det er da viktig at eierne er tydelig på hva de savner av informasjon/rapportering og formidler dette til selskapet.

Funn

Selskapet rapporterer på de faste sakene som årsberetning, økonomiplan og budsjett, årsmelding, årsrapporter og daglig leders faste orientering på representantskapsmøtene.

Eierne ønske om ytterligere rapportering fra selskapet

På ekstraordinært representantskapsmøte den 3. mars 2016, sak 3/16, ble det fattet vedtak om at styret legger fram en sak om hvilke rapporter som etter lovverket kan fremskaffes, herunder per eierkommune på årsbasis. Noe av bakgrunnen for vedtaket var at Krisesenteret opplevde en økt tilgang av brukere som resulterte i avvisninger grunnet kapasitetsutfordringer. Selskapets styre ble bedt om å undersøke hvorvidt det forekommer lovbrudd knyttet til avvisning av brukere ved Krisesenteret, og rapportere dette i egen sak til representantskapet.

Det ble lagt til grunn at eierne primært ønsket informasjon om antall brukere eller brukerdøgn pr. kommune for å få mer kunnskap om belegg har et samsvar med det tilskudd som gis til driften pr. kommune. I representantskapsmøte 27. april 2016, sak 9/16, innstilte styret til representantskapet en anbefaling slik at krisesenterets administrasjon tilrettela for styrets rapportering til eierkommunene om antall brukerdøgn pr. kommune pr. år. Styret anbefalte at registrering av brukerdøgn pr. kommune ble utprøvd i 2016, og at det ble evaluert etter fremlagt rapport for representantskapet i 2017.

Romerike Krisesenter sendte brev, datert 22. september 2016, til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og ba om en vurdering hvorvidt registrering av brukertall pr. kommune er forenlig med taushetspliktbestemmelsene, blant annet krisesenterloven § 5. Det ble opplyst om senterets eierkommuner som har vedtatt at antall brukerdøgn pr. kommune skal registreres, og at

det legges til grunn at en slik registrering vil oppfylle formålet hos eierkommunene, og samtidig være forenlig med taushetspliktreglene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet svarte, datert 1. desember 2016, Kriresenteret med å innhente synspunkter på problemstillingen fra Statistisk Sentralbyrå (SSB), som har ansvar for KOSTRA-rapporteringen⁵ om kommunenes kritesentertilbud, som blant annet viser kommunenes økonomiske bidrag/tilskudd til kritesenter. Der heter det i konklusjonen:

Bufdir er enig i SSBs vurdering om at det bør skilles mellom informasjonsutveksling mellom kommuner for interne kontrollformål, for eksempel registreringer av brukerdøgn på kommunenivå, og offentliggjøring/publisering av slike data. Opplysninger om brukerdøgn på kommunenivå bør derfor ikke gjøres til gjenstand for offentlig publisering.

Generelt kan det også være en risiko for at informasjon spres unødvendig og i strid med taushetspliktbestemmelsene når slik informasjon utveksles mellom kommuner. Risikoen for å røpe taushetsbelagte opplysninger er mindre med antall brukerdøgn enn antall brukere. Dette er også forhold som taler for at registrering av brukertall for kritesenteret på kommunenivå bør begrenses til brukerdøgn.

I representantskapsmøte 25. april 2017, ble det informert om at brukerstatistikk ble gitt på eiermøtet. Eget referat ble sendt fra Kriresenterets administrasjon.

Representantskapsleder uttaler i samtale med revisjonen at representantskapet får gode rapporteringssvar på hvert møte. Han oppfatter at kritesenteret er flinke og kan faget sitt, de gir god informasjon med både målstyring, budsjett og handlingsplan som er godt utarbeidet.

2.6.2 Overholdelse av frister for utsendelse av sakspapirer før representantskap?

Anbefaling 2 fra eierskapskontroll 2013	Problemstilling utledet fra anbefaling 2
Det har vært krevende for kommunene å forankre egen eierstyring inn mot representantskapsmøter (eierstyringsløyfen) på grunn av svikt i rutine fra selskapets side. Representantskapet som eierorgan bør forsikre seg om at selskapet følger dette opp.	Bli sakspapirer til representantskapet sendt eierne seks uker før møtedato jf. selskapsavtalens pkt. 5.3?

I forrige eierskapskontroll hadde selskapet utfordringer med å få på plass og følge rutiner for utsendelse av sakspapirer til representantskapsmøter tidsnok. Dette påvirket i sin tur kommunenes muligheter til å forankre sakene i egen organisasjon før avholdelse av representantskapet.

⁵ I KOSTRA er det forøvrig en regel om og «prikke» sensitive kommunetall lavere enn 4 i publiseringen fra SSB.

Ifølge selskapsavtalens punkt 5.3 siste setning skal saksdokumentene «forelegges eierkommunene senest 6 uker før møtene i representantskapet».

Funn

Revisjonen har i forbindelse med etterkontrollen bedt om å få tilsendt innkallinger og referater for representantskapsmøtene for årene 2014 – 2017. Blant disse var representantskapsmøteinnkallingene, men det viser seg at ingen av møteinnkallingene var datert. Innkallingen for representantskapsmøte avtalt til 28. november 2017 var inkludert i den første forsendelsen som ble sendt 23. oktober 2017, det vil si omtrent fem uker før møtet ble avholdt.

Revisjonen har også fått tilsendt møteinnkalling til eier- og representantskapsmøtet avholdt 25. april 2017. E-postinnkallingen ble sendt 14. mars 2017 til blant annet eierkommunenes postmottak. I e-posten beskriver daglig leder eiermøtets saksliste og har vedlagt følgende: Representantskapsmøteinnkallingen, selskapsavtalen og undertegnede versjoner av styrets årsberetning 2016, årsregnskap 2016 og revisors beretning. E-posten er sendt seks uker før møtet avholdes.

Representantskapsleder opplyser i intervju med revisjonen at selskapets innkallinger til representantskap sendes kommunens postmottak, og deretter må kommunen selv ha en god intern kontroll som ivaretar håndteringen av dette i den enkelte kommune. For sikkerhets skyld sender likevel selskapet dette til alle eierrepresentantene. Men det er kommunens postmottak som skal ha selskapsdokumentene, og så behandles det av de ulike representantene/formannskapet i kommunen.

Kravet til at representantskapsinnkallingen og sakspapirer skal foreligge 6 uker før møter er krevende med våren og regnskapsavslutningen (årsregnskapsavslutningen). Representantskapsleder mener dette bør være håndterbart. Men, om det blir saksendringer underveis, så kan man gi melding om endringene underveis i saksgangen og eventuelt ettersende dokumenter.

Styreleder bekrefter at sakspapirer til representantskapet sendt eierne seks uker før møtedato jf. selskapsavtalens pkt. 5.3. Hun mener den eneste utfordringen er at regnskap/revisjon gjør det vanskelig å overholde alle fristene. Når fristene ikke overholdes har det vært forståelse for dette hos eierne.

Daglig leder uttaler at papirene sendes ut ca. 7-8 uker før møtet avholdes. Papirene sendes til postmottaket og eierrepresentanten.

2.6.3 Er selskapets internkontrollsystem fullført

Anbefaling 3 fra eierskapskontroll 2013	Problemstilling utledet fra anbefaling 3
Representantskapet bør også følge opp at selskapets styre sikrer slutføring av selskapets internkontrollsystem. Revisjonen understreker at dette er en forutsetning for effektiv drift innenfor regler og rammer som gjelder for selskapet.	Er selskapets internkontrollsystem fullført og hvordan er dette implementert?

I forrige eierskapskontroll arbeidet selskapet med å få på plass et helhetlig internkontrollsystem og styret vedtok systemmalen for innholdet i møte avholdt juni 2013. Administrasjonen arbeidet videre med å få alle enkeltrutiner på plass. På dette tidspunkt manglet det en del før selskapet hadde på plass et helhetlig internkontrollsystem med blant annet rutiner, delegasjonsreglement og rolleoversikter. Videre uttrykket styret at det var krevende for selskapet å få avsatt ressurser og tid til dette arbeidet.

Funn: Krisesenterets internkontroll

I november 2011 gjennomførte Fylkesmannen i Oslo og Akershus et tilsyn med Skedsmo kommunes krisesenter tilbud.⁶ Tilsynsrapporten mottatt februar 2012 konkluderte med at Skedsmo kommune ikke hadde etablert et tilfredsstillende internkontrollsystem som sikret at praksisen ved Romerike Krisesenter IKS var i overensstemmelse med lovkravene. Kravene til internkontroll jf. krisesenterloven § 8 var bare delvis oppfylt, noe som ga risiko for svikt. I brev mottatt april 2012 etterlyste Fylkesmannen i Oslo og Akershus en kobling mellom Krisesenterets eget internkontrollsystem og det systemet eierkommunene måtte utarbeide for å kunne ha en tilfredsstillende kontroll med virksomheten. Det ble foreslått at daglig leder rapporterer til styret, som gjennom årsberetningen rapporterer til representantskapet. I tillegg sendes internkontrollrapporten ut til alle eierkommuner en gang i året. Forslag til rapporteringsprosedyre og mal for internkontroll tilfredsstilte alle ovenstående krav.

Representantskapet vedtok, se representantskapets protokoll datert 21. april 2015, sak 4/15, internkontroll for selskapet i form av et internkontrollskjema som gjennomføres og sendes eierkommunene i mai hvert år.⁷ Selskapet har et årshjul for 2017.

Revisjonen har fått tilsendt Krisesenterets internkontroll gjennomført 9. mai 2017 hvor man årlig foretar en avsjekk som sendes ut til alle eierkommunene. Skjema for internkontroll er delt inn i

⁶ Etter krisesenterloven § 9 skal Fylkesmennene føre tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene pålagt etter krisesenterloven §§ 2, 3, 4 og 8.

⁷ Årsmelding 2016

- krav til innhold i internkontroll:
 - virksomhetens organisering, oppgaver og mål,
 - tilgang til regelverk,
 - nødvendig kompetanse,
 - medvirkning,
 - risikoanalyse,
 - tiltak for å forebygge, avdekke og rette opp svikt og
 - overvåke internkontrollen
- hensikt (beskriver redegjørelser og rutiner)
- dokumentasjon (ulike type reglement som for eksempel delegasjonsreglement, stillingsbeskrivelser, budsjett og økonomiplan m.m.), og
- ansvarlig (tillegger ansvaret til eksempelvis representantskapet, styret eller daglig leder).

Representantskapsleder uttalte til revisjonen at hans oppfatning er at systemet er på plass, og det rapporteres jevnlig om dette fra selskapet. For internkontrollen fikk Kriesesenteret bistand fra Skedsmo kommune med plan m.m.. Representantskapsleder mener det er viktig å være støttende. Skedsmos rådmann og ordfører har lagt ned mye arbeid i dette og bistod kriesesenteret slik at selskapet var oppe og stod fra starten av. Inntrykket på nåværende tidspunkt er at selskapet driftes godt.

Styreleder uttalte i samtale med revisjonen at hun mener internkontrollen er på plass og skriftlig nedfelt. Både daglig leder og nestleder har jobbet mye med dette. Det er kommunens ansvar og daglig leder rapporterer til kommunene, men kommunene rapporterer ulikt i Kostra.

Daglig leder fortalte at representantskapet har vedtatt en mal for internkontrollen med bakgrunn i Fylkesmannens avviksfunn i Skedsmo noen år tilbake. Kriesesenteret hadde ingen intern rutine på det tidspunktet. Malen er laget i samarbeid med Skedsmo kommune og sendes ut i mai hvert år. Rapporten sendes til alle eierkommunene. Daglig leder har sendt rapport for 2017.

Ifølge samtale med daglig leder rapporterer selskapet, bortsett fra internkontrollen, intet annet til kommunene bortsett fra budsjettet og regnskapet. På hvert representantskapsmøte sender daglig leder med halv- og kvartalsrapport fra selskapet. Dette har man ikke bedt om det, men daglig leder synes det er ryddig å sende med. Videre ønsket eierne brukerstatistikk på kommunenivå hvor det ble etterspurt opplysninger om brukere på detaljnivå som kjønn og alder. Kriesesenteret informerer eierkommunene som presenteres på representantskapsmøtet i april hvert år (første gang i april 2017). Kriesesenteret følger Bufdirs klare retningslinjer her.

Kommunen rapporterer på selskapene i sine årsrapporter. Kommunen sender dette til daglig leder for avsjekk. Det er ingen faste rapporteringer.

Funn: Eierkommunenes rapportering i Kostra

Kommunene er pålagt å følge opp kriesesentrene gjennom internkontroll og å sikre at virksomheten utføres i samsvar med lovens krav som er lovpålagt jf. kriesesenterloven § 8. Kommunen må kunne redegjøre for hvordan denne plikten oppfylles. I forarbeidene fremgår det at Barne- og

likestillingsdepartementet i liten grad har lagt føringer på hvilke oppgaver og rutiner som skal omfattes av internkontrollen ut fra lokale variasjoner i kommunene. Under er kommunens rapporteringstall fra Kostra gjengitt:

Tabell 3 Kommunens rapporteringstall om krisesenterets internkontroll i Kostra

Eierkommuner	2015	2016
Skedsmo	Ja	Ja
Lørenskog	Nei	Nei
Ullensaker	-	Ja
Nittedal	Nei	Nei
Eidsvoll	Nei	Nei
Nes	Nei	Nei
Rælingen	Ja	Ja
Sørum	Nei	Nei
Aurskog-Høland	Nei	Nei
Nannestad	Nei	Ja
Fet	Nei	Ja
Gjerdrum	Ja	Ja
Enebakk	Nei	Nei
Hurdal	Ja	Ja
Oppsummering av opplysningene	2015	2016
Internkontroll ikke på plass	9	7
Internkontroll på plass	4	7
Ikke rapportert	1	0
Sum	14	14

Ifølge Kostra-tallene gjengitt over for 2015 og 2016 rapporterte ikke alle eierkommunene om Kriesesenterets internkontroll. Aurskog-Høland, Sørums, Enebakk, Lørenskog, Nittedal, Nes (Akershus) og Eidsvoll har alle rapportert nei for årene 2015 og 2016. Fet og Nannestad rapporterte nei i 2015 og ja i 2016. De resterende kommunene Rælingen, Skedsmo, Gjerdrum, Ullensaker og Hurdal rapporterte ja for årene 2015 og 2016.

2.6.4 Revisjonen oppsummerer etterkontrollen med tidligere eierskapskontroll

Revisjonenes undersøkelse viser at valg av organisasjonsmodell er drøftet mellom eierne i en egen prosess og de ble enige om at Romerike Kriesesenter fortsatt skal være organisert som IKS inntil videre. Funnene viser dermed at anbefalingen fra forrige eierskapskontroll er fulgt opp på dette punkt.

Pr. i dag har selskapet ingen oversikt over hvorvidt endringene i selskapsavtalen fra 2014 er gyldig vedtatt i alle kommunestyrene. Revisjonens undersøkelse viser at, til tross for selskapets egne søk på kommunenes nettsider og gjentatte purringer, har selskapet ikke klart å finne alle kommuneprotokollene fra 2014. Eierkommunene har ingen rutine for å oversende særutskrift til selskapet fra sin kommunestyrebehandling av saken. Selskapsavtalen er gyldig vedtatt i representantskapet.

Revisjonen mener det kunne avhjulpet situasjonen om kommunene hadde egen rutine for automatisk oversendelse av særutskrift fra kommunestyreprotokoll ved behandling av alle saker som angår Romerike Kriesesenter. Revisjonen mener videre at det er hensiktsmessig at selskapsavtalen inneholder en oppstilling av når den enkelte kommunestyre har vedtatt avtalen med sakshenvisning.

Eierkommunene har opprettet et felles eierforum for å drøfte eierstyrings spørsmål. Møtet avholdes en gang i året (april) før representantskapsmøtet og eventuelt ved behov. Revisjonen får opplyst at eiermøtet er et uformelt diskusjonsforum og det skrives ikke referat. Undersøkelsen viser at flere utfordrende eierstyrings spørsmål har vært drøftet i forumet, og har ført til forbedringer. Om en viktig sak oppstår tas den inn i neste representantskapsmøte som egen sak, og står særskilt avmerket i representantskapsprotokollen.

Revisjonens undersøkelse viser at det ved noen anledninger har vært en del forfall til representantskapsmøtene, og at disse ikke alltid meldes inn på forhånd. Det kan i ytterste konsekvens resultere i et ikke-beslutningsdyktig representantskapsmøte. Videre har noen eiere kommet med «saker over bordet» som gir ekstra utfordringer siden man ikke har fått forberedt sakene i forkant av møtet. Det har bedret seg etter at felles kjøreregler ble drøftet i eiermøtene som omtalt ovenfor.

Det kom frem i revisjonens undersøkelse at en omforent og tydelig felles eierstrategi fra de 14 eierkommunene er et ønske fra selskapets side. Selskapet skal produsere tjenester for mange kommuner og er avhengig av omforente og tydelige signaler for eierne sine.

Undersøkelsen viser videre at eierne har avklart hva slags selskapsrapportering de ønsker i tillegg til den ordinære rapporteringen knyttet til budsjett, økonomi og årsrapport. Selskapet lager nå egen statistikk på blant annet brukerdøgn som legges frem for eierne. Statistikken er unntatt offentligheten siden den er vurdert til å inneholde taushetsbelagte opplysninger.

Revisjonens gjennomgang av selskapets sakspapirer viser at sakspapirene sendes til eierne seks uker før møtedato jf. selskapsavtalens pkt. 5.3. Innkallingene revisjonene har fått oversendt er udaterte, men det bekreftes i revisjonens intervjuer at frister overholdes.

Gjennomgangen viser videre at Krisesenterets internkontrollsystemet er fullført og implementert. Undersøkelsen har videre avdekket at den enkelte kommunens rapportering i Kostra om krisesenterets internkontroll er mangelfull. I 2015 rapporterte fire av 14 kommuner om internkontroll som var på plass. I 2016 rapporterte syv av 14 kommuner om det samme.

Del 2 Forvaltningsrevisjon

3 FORVALTNINGSREVISJON

3.1 Innledning

For å besvare problemstilling tre undersøker revisjonen i kapittel 5 i hvilken grad selskapet har etablert tilfredsstillende system for økonomistyring. For å besvare problemstilling 3b) redegjør revisjonen i kapittel 4 for hvordan Romerike Krisesenter IKS bruker ressursene sine, blant annet gjennom en sammenligning med andre krisesentre.

3.2 Metode

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon. Standarden er fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund og den definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

3.3 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervjuer.

Formålet med analysen har vært å få informasjon om økonomisk styring og kontroll i Romerike Krisesenter IKS.

Revisjonen har innhentet og gjennomgått sentrale dokumenter. Blant annet dokumenter forelagt for styre- og representantskap og deres vedtak samt interne dokumenter som beskriver retningslinjer og prosedyrer.

Kommunene kan sammenligne seg med hverandre gjennom nøkkeltall som utarbeides av SSB (KOSTRA). Det publiseres årlig nøkkeltall som er ment å gi informasjon om produktivitet, prioritering og dekningsgrader for kommunene. Tilsvarende nøkkeltall er så langt ikke utarbeidet for landets krisesentre. SSB publiserte statistikk for krisesenter den 23.11.2017 for 2016, og vi har også hentet nøkkeltall fra denne publiseringen (tabell 11678). I tillegg har vi tatt med nøkkeltall hentet fra styringsdokumenter i Romerike Krisesenter IKS.

Revisjonen har også innhentet årsrapporter/regnskap som er funnet på internett for krisesentrene i Follo og Hamar. Revisjonen har brukt informasjon i de nevnte dokumentene til å utarbeide statistikk for sammenligning for 2015. Revisjonen gjør oppmerksom på at det er tatt utgangspunkt i regnskapene, og ikke tilskudd, i sammenligningen for 2015.

Revisjonen har i tillegg lagt til grunn statistikk fra Romerike Krisesenter IKS. Sistnevnte statistikk er delvis presentert direkte i rapporten, og delvis bearbeidet av revisjonen.

Hovedtemaer i intervju med daglig leder og styreleder var innenfor økonomi og intern kontroll og de ble gjennomført som et delvis strukturert intervju. Referater ble skrevet og deretter ble disse verifisert av daglig leder og styreleder.

3.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante slik at de besvarer problemstillingen i undersøkelsen.

Revisjonen mener dataene som denne rapporten samlet sett bygger på er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

4 RESSURSBRUK OG SAMMENLIGNING MED ANDRE

4.1 Innledning

For å besvare problemstillingen om hvordan krisesenteret bruker sine ressurser, redegjøres i dette kapitlet for ressursbruk, herunder gjøres sammenligninger med andre krisesentre.

Revisjonen har utarbeidet noen nøkkeltall til sammenligning med andre krisesentre. Videre redegjøres det nærmere for hva krisesenteret bruker tilskuddsmidlene til på et overordnet plan. I vedlegg til rapporten analyseres regnskapet i Romerike Krisesenter IKS nærmere, herunder også en avstemming av innrapporterte regnskapsopplysninger fra kommunene til SSB (KOSTRA).

4.2 Analyse og sammenligninger

Tabellen under er hentet fra krisesenterets budsjett for 2016.

Tabell 4 Årsverk, beboere og botid

En sammenligning av krisesentre i 2014

Krisesenter	Innbyggere	Brukerrettede årsverk	Antall beboere (voksne og barn)	Beboere per årsverk	Botid (døgn) i gjennomsnitt
Romerike	270000	13,0	283	21,7	20
Bergen	500000	14,0	217	15,5	30
Stavanger	350000	18,0	242	13,4	22
Oslo	650000	42,7	570	13,3	30
Trondheim	210000	10,2	115	11,3	20
Hamar	128000	10,7	120	11,2	33
Follo	136000	13,0	122	9,4	24
Asker og Bærum	270000	11,4	94	8,2	20

Kilde: Romerike Krisesenter IKS, budsjett 2016

Tabellen gir oversikt over noen nøkkeltall i 2014. Som vi ser av tabellen hadde Romerike Krisesenter IKS flere beboere per årsverk enn noen av de andre krisesentrene dette året. Den gjennomsnittlige botiden ved Romerike Krisesenter lå på nivå med andre krisesentre med lavest botid (oppholdsdøgn i gjennomsnitt per beboer). Både Bergen, Oslo og Hamar hadde en botid i gjennomsnitt på 30 oppholdsdøgn. Gjennomsnittet for landet var 32 døgn i 2014 (Romerike Krisesenter, budsjett 2016). Bemanningsnorm for døgnkontinuerlig drift av krisesenter angir at 150

voksne beboere per år tilsier 17 brukerrettede årsverk (NKVTS, 2008). Antall voksne beboere ved Romerike krisesenter var 151 i 2014, 170 i 2015 og 154 i 2016. Romerike Krisesenter har økt bemanningen i antall brukerrettede årsverk fra 13 til 17 med virkning fra 2017⁸. Bemanningen var under normen fram til senhøsten 2016/2017 da det ble satt inn tiltak for å øke bemanningen og forskuttering av planlagt økning av antall brukerrettede årsverk fra 2017. Krisesenteret opplyser at det er satt inn tiltak for å få ned botiden i budsjettet for 2016. Nærmere om antall døgnopphold i 2015 og 2016 står i tabell 6.

Romerike Krisesenter opplyser at ytterligere nedgang i botiden blant annet avhenger av god dialog om ansvarsfordeling mellom krisesenteret og kommunene. Det pekes videre på at dette omfatter tilgang på bolig og oppfølging. Krisesenteret trekker fram at flere dagsamtaler kan bidra til å redusere botiden (budsjett 2016). Statistikk viser at antall oppholdsdøgn økte fra 6173 i 2014 til 7587 i 2015. I 2016 ble antall oppholdsdøgn redusert til 7078. Statistikk viser at antall dagsamtaler har økt i samme periode, fra 82 i 2014 til 294 i 2015 til 348 i 2016 (Romerike Krisesenter IKS - Rapport etter kartlegging av brukernivå, 2017). I tabellen under presenteres nøkkeltall om dagsamtaler.

Tabell 5 Dagsamtaler

Nøkkeltall 2015 og 2016				
Krisesenter	Antall dagsamtaler, 2015	Antall dagsamtaler, 2016	Samtaler per tusen innbyggere, 2015	Samtaler per tusen innbyggere, 2016
Romerike	294	348	1,1	1,2
Bergen	117	66	0,3	0,2
Stavanger	451	816	2,0	3,7
Oslo	1812	2029	2,7	3,0
Trondheim	93	105	0,5	0,6
Hamar	261	367	2,0	2,9
Follo	667	640	4,9	4,8
Asker og Bærum	259	145	1,4	0,8

Kilde: Romerike Krisesenter IKS: Rapport etter kartlegging av brukernivå, 2017. Gjennomsnitt samtaler beregnet av revisjonen.

Tabellen viser at det per tusen innbyggere gjennomføres flest dagsamtaler ved Follo krisesenter både i 2015 og 2016. I 2014 ble det gjennomført 82 dagsamtaler ved Romerike Krisesenter, eller 0,3 prosent per tusen innbyggere. Dette tyder på en dreining over til flere dagsamtaler i tråd med ønsket utvikling (se avsnittet over tabellen).

⁸ Økningen ble delvis forskuttet høsten 2016.

Nedenfor følger en tilsvarende oversikt over døgnopphold. Av denne tabellen ser vi at gjennomsnittlig botid (oppholdsdøgn i snitt per beboer) har gått ned fra 24,5 (2015) til 23,9 (2016). Samtidig er dette en økning fra 2014 da den gjennomsnittlige botiden dette året lå på 20 (se tabell 4).

Tabell 6 Døgnopphold

Nøkkeltall 2015 og 2016

Krisesenter	Antall døgnopphold, 2015	Antall døgnopphold, 2016	Botid i gjennomsnitt, 2015	Botid i gjennomsnitt, 2016
Romerike	7902	7078	24,5	23,9
Bergen	7587	4350	41,1	24,9
Stavanger	8620	7893	27,7	21,2
Oslo	12716	11671	21,1	20,8
Trondheim	4340	2785	36,4	23,2
Hamar	3494	3420	26,7	35,6
Follo	3187	2614	20,6	21,8
Asker og Bærum	3010	1775	31,0	16,9

Kilde: Romerike Krisesenter IKS: Rapport etter kartlegging av brukernivå, 2017. Gjennomsnittlig botid beregnet av revisjonen.

Nedenfor har vi hentet ut regnskapstall for 2015 og satt opp fire nøkkeltall som viser hva driftsutgiftene var per innbygger, per overnattingsdøgn og per beboer ved tre krisesentre. I tillegg har vi også tatt med nøkkeltall for lønn og sosiale utgifter per overnattingsdøgn. Revisjonen gjør oppmerksom på at nøkkeltallene bare tar for seg overnattingsdøgn og beboere. Dagbrukerne er ikke med i nøkkeltallene, og utgiftene per overnattingsdøgn og per beboer blir derfor høyere enn de i realiteten er.

Tabell 7 Driftsutgifter og lønn

Nøkkeltall 2015

Krisesenter	Driftsutgifter per innbygger	Driftsutgifter per overnattingsdøgn	Lønn per overnattingsdøgn	Driftsutgifter per beboer
Romerike	65	2 500	1 700	54 000
Follo	133	5 700	3 831	116 000
Hamar	71	2 600	2031	69 000

Kilde: Årsrapporter med regnskap for 2015 (driftsutgifter, lønn, overnattingsdøgn og beboerdøgn). Innbyggertall for 2014 er brukt i våre beregninger.

Tabellen tyder på at Romerike Kriresenter har økonomisk god drift. Både driftsutgifter per innbygger og per overnattingsdøgn, lønn per overnattingsdøgn og driftsutgifter per beboer ligger under nivået for de to andre kritesentrene i 2015. Revisjonen minner om at kritesenteret i Follo har mange dagbrukere. Tallene i tabellen ovenfor må derfor leses med stor grad av forsiktighet.

SSB (KOSTRA) publiserte i slutten av november statistikk som gir grunnlag for å sette opp nøkkeltall også for 2016.

Tabell 8 Overnattingsdøgn og utgifter

Statistikk for 2016 - kritesenter					
Kritesenter	Innbyggere	Overnattingsdøgn	Kommunenes utgifter	Utgifter per overnattingsdøgn	Utgifter per innbygger
Romerike* (14)	279549	3562	17 188 502	4 826	61
Bergen (23)	421836	2167	16 612 869	7 666	39
Stavanger (18)	361646	4851	14 229 368	2 933	39
Oslo (1)	658390	7170	27 871 200	3 887	42
Trondheim (5)	229552	1862	8 318 638	4 468	36
Hamar (9)	128473	1968	9 247 609	4 699	72
Follo (7)	132530	1481	12 297 393	8 303	93
Asker og Bærum (2)	182454	1272	8 488 572	6 673	47
I alt (429)	5213985	69418	340 956 451	4 912	65

Kilde: SSB, tabell 11678. I () = antall kommuner og 45 kritesenter. Overnattingsdøgn = kvinner og menn. Barn utelatt. *I denne statistikken har SSB fordelt utgifter og folketallet i Enebakk kommune likt mellom Follo og Romerike kritesenter. De to kolonnene til høyre er beregnet av revisjonen.

Tabellen ovenfor tar utgangspunkt i tilskuddene fra de enkelte kommuner til drift av det enkelte kritesenter. Netto overført fra kommunene for 2016 til Romerike Kriresenter IKS utgjorde i alt 17 383 828⁹ kroner. Tabellen ovenfor viser et litt lavere beløp. Som vist i vedlegg til rapporten, tabell 19, trekker revisjonen fram noen unøyaktigheter i de tallene som er innrapportert fra kommunene på Romerike.

Tabellen ovenfor viser at Romerike Kriresenter IKS bruker mindre per innbygger enn Follo, Hamar og gjennomsnitt for 45 kritesentre i landet, men mer enn Asker og Bærum, Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim når det gjelder utgifter per innbygger.

⁹ Det vil si 195 tusen kroner for lite innrapportert. Dette gir minimale utslag på de beregninger som er gjort i tabell 8.

Når det gjelder utgifter per overnattingsdøgn for kvinner og menn viser tabellen at Follo, Bergen samt Asker og Bærum bruker mer enn Romerike Kriesesenter. Romerike Kriesesenter ligger litt under snittet for de 45 kriesesentrene. Tabellen tyder på at Bergen samt Asker og Bærum i stor grad har dreid kriesesenterdriften over fra døgnopphold til dagbrukere. Utgiftene per innbygger er lav og utgiftene per døgnbeboer er særlig høye for disse tre kriesesentrene. Follo peker seg ut med de høyeste utgiftene per innbygger, og kommer også ut med høye utgifter per døgnopphold. Revisjonen viser igjen til at kriesesenteret i Follo har mange dagbrukere.

Tabellen under viser kommunenes utgifter til kriesesenter per kommune de tre siste årene. For 2016 har revisjonen også beregnet kommunenes utgifter per innbygger.

Tabell 9 Kommunenes tilskudd til kriesesenteret

Romerike Kriesesenter – tilskudd fra kommunene i 2014 - 2016

	Tilskudd	Tilskudd	Tilskudd	Tilskudd per innbygger
	2014	2015	2016	2016
Aurskog-Høland	809 457	1 019 629	990 878	61
Eidsvoll	1 192 884	1 502 611	1 460 242	60
Fet	582 241	733 418	712 737	67
Gjerdrum	326 623	411 429	399 828	61
Hurdal	142 010	1 780 882	173 838	65
Lørenskog	1 831 929	2 307 582	2 242 514	60
Nannestad	610 643	769 194	747 505	59
Nes Ak.	1 065 075	1 341 617	1 303 787	61
Nittedal	1 178 683	1 484 723	1 442 858	54
Rælingen	880 462	1 109 070	1 077 797	61
Skedsmo	2 698 190	3 398 764	3 302 927	62
Sørum	894 663	1 126 959	1 095 181	55
Ullensaker	1 704 120	2 146 587	2 086 059	59
Enebakk	284 020	357 764	347 677	64
Sum overført	14 201 000	17 888 233	17 383 828	
Gjennomsnitt 2016				61

Kilde: SSB-KOSTRA/Framsikt

Sum overført fra den enkelte kommune er hentet fra SSB. Per innbygger 31.12.2016 utgjør dette gjennomsnittlig 61 kroner per innbygger. Folketallet i den enkelte kommune har endret seg noe fra 1.1.2014 som ligger til grunn for beregning av eierandelene. Eierandelene benyttes ved beregning av tilskuddet per kommune. Tabellen ovenfor viser at kommunene i gjennomsnitt betalte 61 kroner per innbygger i 2016 til Romerike Kriesesenter IKS. Tabell 8 viser at kommunene i Norge gjennomsnittlig brukte 65 kroner per innbygger til drift av sine kriesesenter i 2016.

Med utgangspunkt i tilgjengelig statistikk og informasjon om Romerike Kriesesenter IKS har revisjonen også beregnet nøkkeltallene nedenfor.

Tabell 10 Nøkkeltall Romerike Kriesesenter IKS

Statistikk for 2015 og 2016

Indikator	2015	2016
Brutto driftsutgifter per kvadratmeter (1500 m ²)	11 700	14 000
Brutto driftsutgifter per rom (16 rom)	1 096 000	1 307 000
Brutto driftsutgifter per seng (60 senger)	292 000	348 000
Brutto driftsutgifter per årsverk brukerrettet (13/13,75)	1 349 000	1 520 000
Brutto driftsutgifter per innbygger (270000/279549)	65	75
Brutto driftsutgifter per beboer (322/295)	54 000	71 000
Brutto driftsutgifter per beboer/årsverk (24,77/21,45)*	808 000	972 000

Kilde: Årsrapporter og budsjetter for Romerike Kriesesenter IKS. *Beboere per årsverk 2015: 322/13 = 24,77 beboere per årsverk, 2016: 295/13 årsverk i 9 måneder og 16 årsverk i 3 måneder (13,75 årsverk) = 21,45 beboere per årsverk.

Tabellen ovenfor viser at brutto driftsutgifter per kvadratmeter har økt noe fra 2015 til 2016. Tendensen er tilsvarende for de andre nøkkeltallene som er tatt med.

Nedenfor presenteres to tabeller som inneholder litt informasjon om hva kommunene på Romerike betaler for kriesesenterdrift. Formålet med å utarbeide tabellene er å kartlegge eierkommunenes bruk av kriesesenteret, for å se om det er samsvar mellom fordelingen av eierandeler og brukerdøgn. Kommunenes tilskudd til kriesesenteret tar som nevnt utgangspunkt i eierandeler som bygger på antall innbyggere i kommunene per 1.1.2014.

Tabell 11 Eierandeler og brukerdøgn

Romerike Kriesesenter IKS – eierandeler og brukerdøgn

År	Gruppering	Eierandel	Antall brukerdøgn	Avvik	Kommuner
2016	7 «største» eiere	74,4 %	75,7 %	-1,3 %	Skedsmo, Lørenskog, Ullensaker, Eidsvoll, Nittedal, Nes, Sørum
	7 «minste» eiere	25,6 %	24,3 %	1,3 %	Øvrige eierkommuner
2015	7 «største» eiere	74,4 %	74,9 %	-0,5 %	Skedsmo, Lørenskog, Ullensaker, Eidsvoll, Nittedal, Nes, Sørum
	7 «minste» eiere	25,6 %	25,1 %	0,5 %	Øvrige eierkommuner

Kilde: Romerike Kriesesenter IKS

For å ivareta strenge krav til personvern og taushetsplikt rundt hvor brukerne kommer fra, har revisjonen gruppert kommunene etter de største og de minste eierne. Tabellen viser at det er ganske godt samsvar mellom hva som betales inn til krisesenteret og hvor brukerne kommer fra. Grunnlagsmaterialet viser at det er variasjoner både mellom kommuner og mellom år, og videre ser revisjonen også at i løpet av 2015, 2016 og første halvår 2017 har samtlige kommuner hatt brukere som er registrert med døgnopphold¹⁰ på krisesenteret.

I tillegg til det som er med i tabellen ovenfor, kommer brukere som er folkeregistrert i andre norske kommune (ca. 20 prosent av antall brukerdøgn i 2015 og 2016) og brukere som ikke har kommunetilhørighet eller ukjent tilhørighet (ca. 10 prosent av antall brukerdøgn i 2015 og 2016). I begge disse gruppene kan det være brukere som kommer via Gardermoen opplyser daglig leder.

Tabellen nedenfor viser hva kommunene har rapportert at de har betalt i tilskudd til drift av krisesenteret. I kolonnen til høyre for tilskuddene har revisjonen beregnet andelen tilskudd til krisesenterdrift i forhold til brutto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger 20-66 år i kommunene.

Tabellen viser at tilskuddet fra de fleste kommunene utgjør 3 – 4 prosent av kommunens brutto driftsutgifter til sosialtjenesten, beregnet per innbygger 20-66 år. Lørenskog kommunes tilskudd utgjorde imidlertid 2 prosent i 2016, mens Nannestad kommunes tilskudd utgjorde 5 prosent i 2016. Tabellen viser også at dette varierer noe fra år til år. Kommunenes brutto driftsutgifter til sosialtjenesten vil også variere fra år til år avhengig av behovet for blant annet sosialhjelp i den enkelte kommune det enkelte år. I mangel på bedre tall å sammenligne med, mener revisjonen at dette nøkkeltallet kan gi en liten indikasjon på at tilskuddene står noenlunde i forhold til kommunens øvrige utgifter innenfor sosialtjenesten.

Sett i sammenheng mener revisjonen at tabellene tyder på at fordelingsmodellen harmonerer noenlunde med behovet for krisesenterets tjenester.

¹⁰ Dagopphold er ikke med i grunnlagsmaterialet.

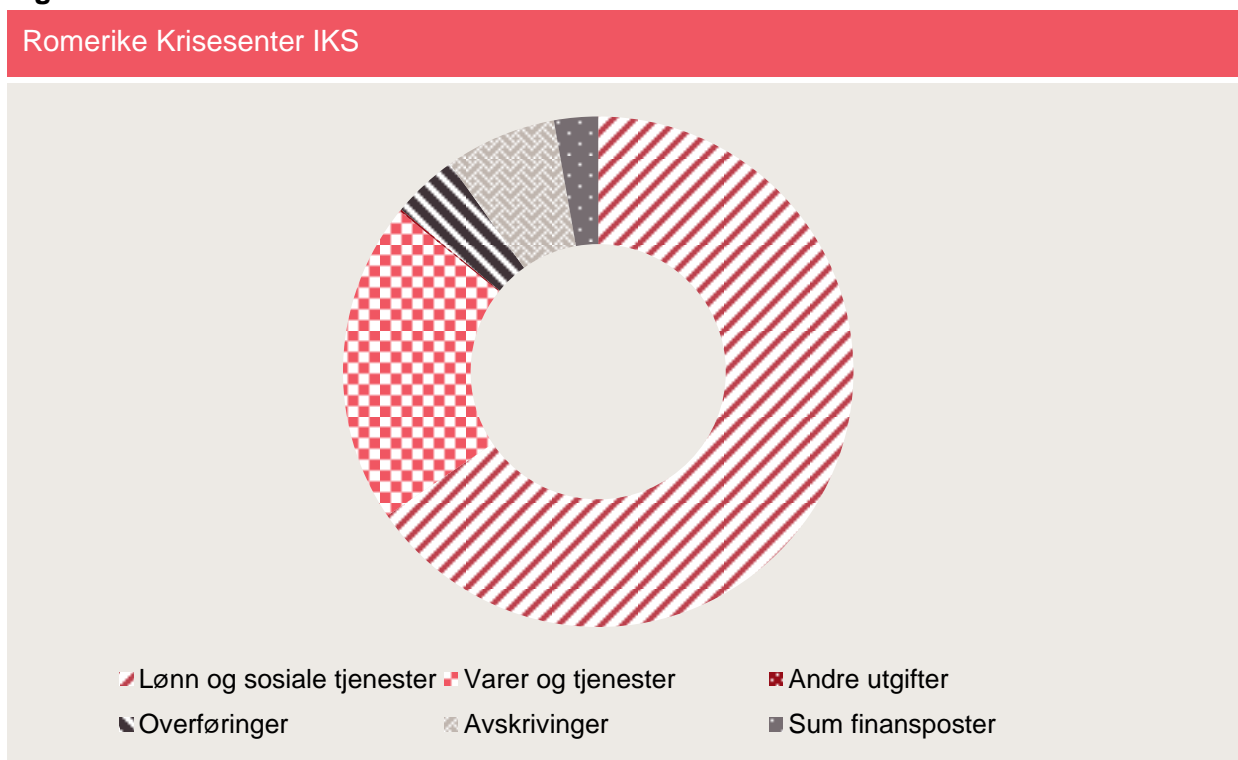
Tabell 12 Tilskudd fra kommunene

Romerike Krisesenter – andel tilskudd av brutto driftsutgifter til sosialtjenesten, innbyggere 20-66 år

Kommune	Tilskudd	Andel	Tilskudd	Andel	Tilskudd	Andel
	2014		2015		2016	
Aurskog-Høland	809 457	2	1 019 629	3	990 878	3
Eidsvoll	1 192 884	2	1 552 152	3	1 460 242	3
Fet	758 000	6	733 418	5	778 098	4
Gjerdrum	326 623	4	411 429	5	399 828	4
Hurdal	148 940	3	184 780	3	189 780	3
Lørenskog	1 831 929	2	2 307 582	3	2 242 514	2
Nannestad	610 643	4	769 194	5	747 505	5
Nes Ak.	1 065 075	4	1 341 617	5	1 303 787	4
Nittedal	1 028 848	3	1 481 377	4	1 250 000	3
Rælingen	880 462	3	1 114 800	3	1 077 797	3
Skedsmo	2 698 190	2	3 398 764	3	3 302 927	3
Sørum	880 460	3	1 103 884	3	977 621	3
Ullensaker	1 832 430	3	2 161 588	3	2 086 059	3
Enebakk	770 000	4	940 264	5	866 686	4

Kilde: Statistikk fra Kostra/Framsikt, bearbeidet av Romerike revisjon IKS. Brutto driftsutgifter til sosialtjenesten (funksjon 242, 243, 281). Enebakk: Totalt til krisesenterdrift.

Når det gjelder hva tilskuddene brukes til, driften av krisesenteret, er det redegjort nærmere for dette i vedlegg 1. Revisjonens gjennomgang viser at tilskuddene går til drift av krisesenteret i tråd med vedtatte budsjetter. Hovedtyngden av utgiftene går til lønn og sosiale utgifter (65 %) og kjøp av varer og tjenester (20 %). Dette er framstilt i figuren nedenfor.

Figur 2 Ressursbruk 2016

Kilde: Regnskap 2016 Romerike Kriresenter IKS.

4.3 Revisjonens oppsummering og kommentarer

Revisjonen mener analysen viser at utgiftene til Romerike Kriresenter IKS (kr 61 per innbygger) er noenlunde på samme nivå som andre krisesentre (kr 65 per innbygger) i 2016. Bemanningen ved Romerike Kriresenter kommer i 2017 opp på nivå med anerkjente anbefalinger.

I 2014 hadde Romerike Kriresenter flest beboere per årsverk (21,7) i en sammenligning med sju andre krisesentre (antall beboere per årsverk varierte mellom 8,2 – 15,5). Antall dagsamtaler har økt fra 2014 til 2016 (1,2 samtaler per tusen innbyggere i 2016) og det arbeides for å nå målsettingen om å øke antall dagsamtaler. I en sammenligning med sju andre krisesentre viser det seg at fire av disse hadde flere dagsamtaler enn Romerike Kriresenter både i 2015 og 2016.

Antall døgnopphold i gjennomsnitt per beboer ved Romerike Kriresenter har gått ned fra 2015 til 2016 (23,9), men opp fra 2014. Dette må blant annet ses i sammenheng med åpningen av nytt krisesenter i 2014. I en sammenligning med sju andre krisesentre viser det seg at gjennomsnittlig botid varierte mellom 16,9 og 35,6 i 2016.

Ved Romerike Kriresenter IKS synes det å være ganske godt samsvar mellom kommunestørrelse og bruken av krisesenteret. Det er variasjoner mellom år og mellom kommuner når det gjelder dette. Kommunen plikter å tilby krisesentertjenester til sine innbyggere etter krisesenterloven. Dette gjelder uavhengig av behovet det enkelte år. Alle kommunene har hatt brukere ved Romerike Kriresenter i løpet av de siste 2,5 år.

5 SYSTEM FOR ØKONOMISTYRING

Romerike krisesenter IKS har en årlig omsetning på om lag 19 millioner kroner. I dette kapitlet undersøkes i hvilken grad selskapets administrasjon har etablert et tilfredsstillende system for økonomistyring og om dette systemet etterlevs i praksis. Bakgrunnen for at vi først og fremst ser på økonomistyringen på administrativt nivå, er at grunnlaget for budsjettarbeidet og den daglige oppfølgingen først og fremst skjer på dette nivået.

For å besvare problemstillingen har revisjonen utledet revisjonskriterier.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad har selskapet etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og blir disse etterlevd i praksis?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Selskapet bør ha reglementer og instruksjoner, herunder <ul style="list-style-type: none"> ➤ styreinstruks og instruks for daglig leder ➤ delegeringsreglement og avklarte roller/ansvar ➤ økonomireglement, ✓ Selskapet bør ha rutiner for virksomheten, herunder <ul style="list-style-type: none"> ➤ lønn, ➤ innkjøp, ➤ inntekter, fakturering og innfordring, ➤ finansforvaltning, ✓ Selskapet bør ha rutiner som sikrer støttefunksjoner, herunder <ul style="list-style-type: none"> ➤ årshjul, ➤ økonomiplan og årsbudsjett, ➤ økonomirapportering gjennom året, ➤ budsjettendringer, ➤ regnskapsføring, pålitelig og nøyaktig informasjon samt rettidig regnskapsavleggelse.

5.1 Har Romerike krisesenter IKS utarbeidet reglementer og instruksjoner?

5.1.1 Styreinstruks og instruks for daglig leder

Av selskapsavtalen framgår at «[d]aglig leder har myndighet til økonomiske og andre disposisjoner innenfor rammen av vedtatte budsjetter og rammer fastsatt av styret». Det foreligger styreinstruks (sist oppdatert i 2014). I instruksens punkt 4 heter det at daglig leder minst hvert kvartal skal gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og regnskap. Det er en likelydende formulering i selskapsavtalen.

En av styrets oppgaver er å ansette daglig leder og utferdige stillingsinstruks for denne (styreinstruksen). Det er utarbeidet stillingsbeskrivelse for daglig leder. Den er en «utdypning av ansettelsesforholdet mellom selskapet og daglig leder» (stillingsbeskrivelsen, 2014).

5.1.2 Delegeringsreglement og avklarte roller og ansvar

Det følger av selskapsavtalen at representantskapet kan delegerer myndighet til styret i de saker der loven eller selskapsavtalen ikke er til hinder for dette (selskapsavtalen punkt 4.1.2).

Styret har ansvar for selskapets forvaltning og resultat og utøver all myndighet som ikke er tillagt representantskapet (selskapsavtalen punkt 4.2.3). Dette innebærer blant annet å sørge for at selskapets økonomiske forvaltning er under betryggende kontroll.

Styreleder opplyser i intervju at representantskapet ikke har delegert mer myndighet til styret enn det som følger av selskapsavtalen, og at styret heller ikke har delegert budsjettmyndighet til daglig leder. Styreleder peker på at det kunne være ønskelig med flere styringssignaler fra eierne, men uttrykker samtidig en bekymring for at dette kan føre til styringssignaler som kan medføre ytterligere innskrenkning av selskapets handlingsrom. Som eksempler på signaler trekker styreleder fram disposisjonsfondets størrelse, tilbakeføring av overskudd versus buffer i selskapet for å takle svingninger mellom år.

Daglig leder har myndighet til økonomiske og andre disposisjoner innenfor rammen av vedtatte budsjetter og rammer fastsatt av styret, med unntak av saker av uvanlig art eller stor betydning. Innenfor selskapets budsjettammer og de retningslinjer som styret har vedtatt, har daglig leder myndighet til å organisere virksomheten, herunder opprette og legge ned stillinger, ansette personale og fastsette deres lønn. Daglig leder skal holde styret løpende orientert om alle forhold av betydning for virksomheten, herunder økonomi- og personalforhold (selskapsavtalen).

Daglig leders ansvar og myndighet, fullmakter og økonomiske rammer for beslutninger er nærmere redegjort for i stillingsbeskrivelse for daglig leder.

Daglig leder er tildelt prokura fra styret og har fullmakt til å ta alle nødvendige beslutninger og inngå alle nødvendige avtaler knyttet til den daglige driften dersom ikke annet er spesifikt besluttet i styret, herunder opprette og avvikle bankkonti, forhandle og inngå avtaler med samarbeidspartnere og leverandører (fullmakter punkt 4 i stillingsbeskrivelsen, 2014).

Daglig leder signerer utbetalingsanvisninger for selskapet sammen med en ansatt med slik fullmakt, etter egne rutiner som er utarbeidet i samarbeid med regnskapsfører (ibid).

Selskapet har utarbeidet prosedyrepermer, og her er blant annet inntatt delegasjonsreglement der det framkommer:

Internt i selskapet er det daglig leder som har øverste myndighet. Nestleder er delegert daglig leder sin myndighet som stedfortreder.

Videre framkommer at anvisningsmyndigheten ligger hos daglig leder og nestleder, og at daglig leder har gitt konterings- og attestasjonsmyndighet til to stillingsbetegnelser (gitt til administrasjonskonsulenten, og i dennes fravær, til barneansvarlig (intervju med daglig leder). Det kommer også fram at daglig leder er ansvarlig for at alle innkjøp er i tråd med budsjett og øvrige retningslinjer (delegasjonsreglementet).

Daglig leder opplyser i intervju at interne roller og ansvar er tilstrekkelig avklart. Attestasjons- og anvisningsmyndigheten er nedfelt skriftlig med signaturer og oversendt regnskapsfører (Lørenskog kommune). Daglig leder peker på at det var nødvendig å rydde opp i antall med attestasjons- og anvisningsmyndighet da hun tiltrådte fordi denne myndigheten var fordelt på for mange personer tidligere. Revisjonens gjennomgang viser at det er nedfelt skriftlig hvilke kontroller attestant og anviser skal utføre i forbindelse med godkjenning av bilag (rutine 3.7 og 3.11).

5.1.3 Økonomireglement og prosedyrer

Daglig leder opplyser at det har blitt arbeidet mye med å få på plass detaljerte prosedyrer. Prosedyrene er samlet i seks permer, fordelt på følgende typer prosedyrer:

- Styrende dokumenter del A (perm 1)
 - Lovverk og avtaler
 - Handlingsplaner, håndbøker og veivisere
 - Stortingsmelding nr. 15
- Styrende dokumenter del B (perm 2)
 - Administrasjon (herunder delegasjonsreglement)
 - Stillingsbeskrivelser
 - Økonomi (herunder prosedyre 3.1 for samarbeid og arbeidsfordeling mellom kriesenteret og Lørenskog kommune som regnskapsfører)
 - Turnus
 - Kontaktinformasjon akutte situasjoner
- Helse, miljø og sikkerhet (perm 3)
- Prosedyrer vedrørende personal (perm 4)
- Praktiske og merkantile prosedyrer (perm 5)
- Prosedyrer vedrørende brukerarbeidet (perm 6)

Prosedyre 3.1 beskriver detaljert hvem som har ansvar for de ulike oppgavene innenfor lønn, regnskap, fakturering, kontoplan, balansen, anleggsregister, MVA og årsoppgjør. Prosedyren ble sist oppdatert i april 2014. Daglig leder opplever regnskapsprosedyrene som svært konkrete og ryddige.

På spørsmål fra revisjonen opplyser daglig leder videre at man ikke har utarbeidet en overordnet plan eller økonomireglement. Avslutningsvis opplyses at hun ser poenget med et overordnet økonomireglement, men understreker at det så langt er brukt mye tid på å lage et ryddig selskap som følger lover og regler, og som tilfredsstiller eierne på alle måter.

5.2 Rutiner og prosedyrer

Romerike Kriesesenter IKS har seks permer som inneholder styrende dokumenter, HMS, personalreglement og prosedyrer vedrørende personal, praktiske og merkantile prosedyrer samt prosedyrer vedrørende brukerarbeidet. Se nærmere om dette ovenfor.

Prosedyrene for samarbeid og arbeidsfordeling mellom Romerike kriesesenter IKS og Lørenskog kommune dekker de fleste områder i gjennomgangen under.

5.2.1 Lønnsområdet

Romerike Kriesesenter har utarbeidet personalreglement og en rekke prosedyrer og maler som omfatter personalet. Malene og prosedyrene omfatter også utbetaling av lønn. I tillegg har selskapet en oversikt over styrende dokumenter som blant annet omfatter tariffavtaler m.m.

Det er utarbeidet prosedyre for turnus (april 2017 – økonomi/styrende dokumenter B).

Daglig leder opplyser at administrasjonen følger opp lønnsutbetalingene, herunder manuelle rutiner for ansatte som jobber i turnus¹¹. Lønnskjøringene mottas fra Lørenskog og gjennomgås detaljert (blant annet kontroll av timelønn) før den faktiske lønnsutbetalingen godkjennes utbetalt. Daglig leder påpeker videre at det er tilfredsstillende kontrollrutiner i forbindelse med ansettelser, endringer og sluttmeldinger.

Daglig leder peker også på at det er god oversikt over lønnsutbetalingene samt at regnskapsført og budsjettert lønn følges opp jevnlig. Daglig leder legger til at det har vært utfordrende for administrasjonen å få tilstrekkelig oversikt når det gjelder pensjon. Det har blant annet vært krevende å forstå premieavvik og hvordan dette virker inn på regnskapet i to år. Daglig leder har derfor brukt tid på dette, blant annet i møter med KLP, med tanke på kunnskap og forutsigbarhet i økonomidokumentene. Styreleder peker på at hun er godt informert om daglig leders arbeid med dette.

5.2.2 Innkjøpsområdet

Selskapet har utarbeidet en prosedyre for innkjøp (styrende dokumenter del B, prosedyre 3.6), prosedyre for etablering av kundeforhold, fakturamottak og behandling, kortavtaler, taxi.

Daglig leder opplyser at selskapet har tilgang til regnskapet og at alle fakturaer attesteres og anvises i «systemet». I motsetning til tidligere mottas svært få fakturaer direkte til kriesesenteret i dag, og i den grad det skjer oversendes disse til Lørenskog kommune, som regnskapsfører, umiddelbart påpekes videre.

¹¹ Turnussystem «snakker» ikke med systemet som lønn kjøres i (daglig leder).

Daglig leder opplyser at krisesenteret stort sett følger gjeldende rammeavtaler i Skedsmo kommune eller sender ut forespørsler til ulike aktører og dokumenterer dette. Videre svarer daglig leder at hun er kjent med innkjøpsregelverket.

Kontrakter oppbevares og følges opp jevnlig. Krisesenteret holder til i et nytt bygg, og garantiene på bygget følges opp i forbindelse med årlige befaringer i garantitiden.

5.2.3 Inntekter, fakturering og innfordring

Hoveddelen av selskapets inntekter kommer fra eierne.

Lørenskog kommune som regnskapsfører har ansvar for å fakturere eierne fire ganger årlig og kreve sykepengen. Lørenskog kommune følger også opp kunderskontroll og innfordring, både når det gjelder inntekter og sykepengerefusjoner.

5.3 Budsjett, regnskap, rapportering

5.3.1 Årshjul

Romerike Krisesenter IKS utarbeider årlig et årshjul. I årshjulet listes opp sentrale arbeidsoppgaver i forbindelse med årsregnskap og årsrapport, halvårsregnskap, og utarbeidelse av handlingsplan, budsjett og økonomiplan. I årshjulet tas også inn planlagte styre- og representantskapsmøter samt oversikt over andre sentrale oppgaver, som for eksempel internkontroll, ferieoversikter, medarbeidersamtaler med mer.

Daglig leder opplyser at årshjulet fungerer tilfredsstillende. Årshjulet er satt opp skjematisk og det er enkelt å oppdatere dette. Daglig leder peker på at man i tillegg har en møteplan for styre- og representantskapsmøtene. Til slutt understrekes at man er oppdatert med møter og overholder gitte frister for utsendelse av saksdokumenter.

5.3.2 Økonomiplan og årsbudsjett

Daglig leder opplyser at hun har oversikt over IKS-loven når det gjelder bestemmelser om økonomiplan og årsbudsjett.

Gjennomgang av budsjett 2016 viser at budsjettet settes opp på et aggregert nivå sammenlignet med detaljert budsjett og regnskap. Styreleder opplyser at administrasjonen fordeler budsjettet på de enkelte arter/konti. Styret behandler således ikke det detaljerte budsjettet (budsjettoppsettet i økonomisystemet).

Når budsjett og økonomiplan settes opp, opplyser daglig leder at det tas utgangspunkt i regnskapet fra året før, kombinert med vedtatt økonomiplan. Lønnsbudsjettet justeres med en prosentsats, og denne varierer noe avhengig av om det er et hoved- eller mellomoppgjør. Daglig leder peker videre på at det er greit å budsjettere og periodisere driftsutgiftene, og når det gjelder renter og avdrag har man ryddig og god oversikt. Daglig leder opplyser til slutt at det tas høyde for en mulig renteøkning

da lånerenten er svært lav for tiden. Daglig leder opplyser også at spørsmål om deflator, når budsjettet legges, nylig har blitt løftet fram av noen eierkommuner.

Budsjettet skal vedtas innen utgangen av november året før budsjettåret. Daglig leder opplyser at representantskapet utsatte behandlingen av budsjettet for 2016, og budsjett for 2016/økonomiplan 2016-2019 ble vedtatt i ekstraordinært møte i representantskapet den 3.3.2016 for dette året.

Daglig leder peker på at byggeprosjektet gikk med «overskudd». Overskytende prosjektmidler (ubrukke lånemidler) har gått til nedbetaling av lånet i tråd med vedtak i styret og representantskapet.

5.3.3 Økonomirapportering gjennom året

Daglig leder opplyser at nestleder jevnlig følger opp regnskapet mot budsjettet. Daglig leder opplyser videre at det rapporteres til styret hvert kvartal og halvår. Dette bekreftes i samtale med styreleder som også trekker fram at hun opplever at styret har tett og god dialog, og er «hands on» når det gjelder budsjett og regnskap. Mottatt innkalling til styremøte 6.6.2017 viser at det rapporteres på overordnet nivå og detaljert på kontonivå (detaljert regnskap).

Daglig leder peker på at mulige avvik rapporteres til styret med prognoser, som for eksempel «ligger an til». Maler for halvårs- og kvartalsrapporter er like. Daglig leder opplyser at styret ikke har gitt føringer for hvordan daglig leder skal rapportere, og hun rapporterer derfor både på økonomi og daglig drift som det etter hennes mening er viktig å rapportere på.

Styreleder opplyser at styret styrer på bunnlinjen, og ikke detaljert på budsjett per konto. Videre pekes på at styret vurderer driftsutgifter og finansposter hver for seg.

5.3.4 Budsjettendringer

Budsjettet ble ikke regulert i 2014. I 2015 vedtok representantskapet budsjettreguleringer i sak 7/15, men det ble også gjennomført andre budsjettreguleringer i 2015. I revisjonsberetningen for 2015 skriver¹² selskapets revisor følgende i revisjonsberetningen:

I henhold til lov om interkommunale selskaper § 18 skal representantskapet vedta selskapets budsjett for kommende år. Styret for selskapet fastsetter den nærmere fordeling av de økonomiske rammene i henhold til forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper § 2.

Etter vår vurdering gjenspeiler ikke justert budsjett som fremkommer av «Regnskapsskjema – Drift» i det avlagte årsregnskapet de justeringer som er vedtatt av representantskapet i sak 7/15. Vi kan heller ikke finne vedtak fra styret på justeringene i budsjettet eller delegert myndighet til daglig leder.

¹² Revisjonsberetning datert 15. mars 2016.

Bildet som tegnet seg i 2015 er ikke videreført i 2016. Budsjettreguleringen i 2016 er vedtatt¹³ av styret og følger opp representantskapets vedtak om disponeringen av overskuddet fra 2015. Daglig leder peker også på at det ikke ble gjennomført flere budsjettreguleringer i 2016 enn denne.

Daglig leder opplyser videre at representantskapet gjennom selskapsavtalen har delegert¹⁴ budsjettfullmakt til styret. Dette innebærer at budsjettendringer som går ut over den vedtatte rammen, må legges fram for representantskapet. Endringer innenfor rammen kan styret vedta (daglig leder). Styreleder opplyser at det i praksis ikke er gjennomført budsjettreguleringer av styret da disse sakene har blitt lagt fram for representantskapet til vedtak, med innstilling fra styret.

Daglig leder viser videre til at styret valgte å forskuttere stillinger for å løse brukerøkningen (unngå avvísninger). Styrets innstilling/anbefaling var å gjøre fortløpende vurderinger av den samlede økonomiske situasjonen ved krisesenteret, der mulige omdisponeringer bør gjennomføres med sikte på å styrke bemanningen. I samme møte, sak 16/16, ble vedtak fattet om at styret skulle gjennomføre og legge fram for representantskapet en utredning av selskapets brukernivå i forhold til andre krisesentre. I representantskapsmøte 29. november 2016, sak 16/16, om økt bemanning ved Romerike Krisesenter ble det konkludert med at de økonomiske følgene av den nødvendige styrkingen av bemanningen følges opp i egen sak om budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020. Styrkingen er innenfor rammene av den vedtatte økonomiplanen for 2016-2019, og ble forskuttert høsten 2016.

Styret hentet midler til dette fra disposisjonsfondet¹⁵. Daglig leder har oppfattet det slik at styret i denne saken handlet på oppdrag fra eierne da det ikke er anledning til å avvise brukere etter krisesenterloven. Representantskapet vedtok at styret skulle løse dette, men innenfor den totale rammen av den tidligere vedtatte stillingsøkningen som skulle komme i 2017. Både daglig leder og styret visste at de gikk utenfor budsjetttrammene da styret fattet vedtak om å forskuttere stillinger. Til revisjonen opplyses videre at dette ble gjort fordi eierne ga en klar bestilling om å sørge for at ingen brukere ble avvist, og styret tolket det slik at det var riktig å forskuttere stillingene og at styret hadde fullmakt til å bruke av disposisjonsfondet.

Det ble ikke foretatt budsjettjusteringer for å dekke opp for de nye stillingene. På spørsmål om styret hadde fullmakt uten at budsjettjustering var lagt fram for representantskapet, opplyser daglig leder at styreleder oppfattet det slik at de hadde fått nødvendig fullmakt fra representantskapet. Dette spørsmålet ble også reist i representantskapet opplyser daglig leder, og der var det delte meninger blant eierne om dette. Styreleder opplyser at det lå utenfor fullmakten å gi daglig leder myndighet til å bruke av disposisjonsfondet. Tiltaket var imidlertid helt nødvendig å gjennomføre for å forhindre

¹³ Styresak 25/16 i møte 23.august 2016.

¹⁴ Daglig leder viser til punkt 4.2.3 i selskapsavtalen som omhandler «Styrets myndighet og oppgaver». Dette er også gjentatt i styreinstruksen.

¹⁵ Revisjonen bemerker at disposisjonsfondet utgjør 2,2 millioner kroner etter regnskapsavleggelsen for 2014, og regnskapsmessig står fondet med samme saldo per 31.12.2016.

avvisninger, og styret fulgte i realiteten opp et pålegg fra representantskapet selv om man ikke formelt gikk tilbake med en konkret budsjettregulering av dette.

Daglig leder opplyser at hun i kraft av stillingen har fullmakt til å se sykepengerefusjoner og lønn under ett og kan ta inn vikarer for sykepengene. Fullmakten er ikke skriftlig nedfelt, noe styreleder bekrefter. Sykepenger budsjetteres ikke etter råd fra regnskapsfører. Daglig leder er enig i at dette resulterer i merforbruk på lønnspostene isolert sett fordi det heller ikke foretas budsjettregulering mellom sykepenger og lønn.

Daglig leder peker på at det framover vil bli budsjettet/budsjettjustert i investeringsregnskapet til egenkapitalinnskudd i KLP. Nærmere om pensjon nedenfor.

5.3.5 Regnskapet og regnskapsavleggelsen samt årsrapport og årsberetning

Regnskapet føres og avsluttes av Lørenskog kommune som regnskapsfører. Daglig leder utarbeider styrets årsberetning og årsrapport. Notekrav ivaretas også av regnskapsfører. Styret har avlagt¹⁶ regnskapene innen gjeldende frister (15. mars) opplyser daglig leder.

Regnskapet for 2014 ble lagt fram med forslag om at overskuddet på 589 767 skulle gå til reduksjon av kommunenes innbetaling i 2015. Regnskapet for 2016 ble lagt fram med forslag om at underskuddet på 840 618 skulle dekkes av disposisjonsfondet¹⁷, og det ble vedtatt.

Regnskapet for 2015 ble lagt fram med forslag om at overskuddet på 1 702 430 skulle brukes til å dekke underskudd i investeringsregnskapet med 108 258 kroner (egenkapitalinnskudd i KLP) og det resterende til innbetaling av langsiktig gjeld (styrets årsberetning 2015). Dette opplyses også i saksframlegget til sak 8/16¹⁸, samt i styrets årsberetning for 2015: «[m]indreforbruk i investeringsregnskapet på kr. 2 053 276, benyttes til innbetaling av langsiktig gjeld».

Representantskapet vedtok derimot at overskuddet på 1 702 430 kroner skulle brukes til å dekke egenkapitalinnskuddet i KLP (108 258 kroner) og at det resterende skulle tilbakebetales eierne (1 594 172 kroner). Representantskapets vedtak er fulgt opp i 2016. Representantskapet fattet ikke vedtak om de ubrukte lånemidlene/mindreforbruk i investeringsregnskapet (med i innstilling, utelatt i vedtaket).

Regnskapet for 2016 viste, som nevnt foran, underskudd. I note til årsregnskap 2016 opplyses at selskapet har et premiefond¹⁹ på kr 1 081 069 som står hos KLP, og at dette kan benyttes til å

¹⁶ Årsregnskap 2014 den 15. mars 2015, 2015 den 15. mars 2016 og 2016 den 14. mars 2017.

¹⁷ Fondet reduseres til 1 361 858,-. Representantskapets vedtak 25.4.2017 sak 4/17.

¹⁸ Representantskapets møte 27.4.2016

¹⁹ Premiefondet tilhører kunden. Det inngår i KLPs forsikringsmessige avsetninger og en andel av selskapets overskudd skal overføres premiefondet. Kunden disponerer fondet, men kan normalt bare bruke dette til innbetaling av framtidig premie.

redusere framtidige pensjonsutgifter (note 5 – pensjon). Se nærmere om dette i vedlegg 1. Styreleder opplyser at styret ikke har tatt stilling til bruken av premiefondet.

Selskapet tilbakebetalte, slik revisjonen forstår det, 2 053 276 kroner av ubrukte lånemidler i 2016. I noten opplyses at dette er ekstraordinære avdrag i 2016.

I løpet av 2017 ble resterende ubrukte lånemidler tilbakebetalt långiver. Ubrukte lånemidler beløp seg til 108 259 kroner 31.12.2016 (note 8 til årsregnskap 2016).

Styret skriver i sin årsberetning for 2014 at av likviditeten utgjør 11,1 millioner kroner lånte, men ikke anvendte, midler fra byggeprosjektet. «Styret ber administrasjonen om å nedbetale frie lånemidler hensyntatt påløpte ikke betalte kostnader» (styrets årsberetning 2014).

5.4 Vurdering

Revisjonen har undersøkt om selskapet har etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og om disse blir etterlevd i praksis. For å besvare dette har revisjonen lagt til grunn at selskapets system for økonomistyring sikres ved at følgende er etablert:

- Reglementer og instruks
- Rutiner for virksomheten
- Rutiner som sikrer støttefunksjoner

5.4.1 Reglementer og instruks

Romerike Krisesenter IKS har på plass mange detaljerte prosedyrer, delegeringsreglement, styreinstruks og instruks for daglig leder. Det foreligger stillingsbeskrivelser for alle stillinger. Anvisningsmyndigheten er på plass og det foreligger beskrivelse av de kontroller som attestant og anviser skal foreta.

Krisesenteret har en selskapsavtale som etter revisjonens vurdering avklarer roller og ansvar på overordnet nivå. Et økonomireglement som på overordnet nivå kunne beskrevet ansvarsfordelingen mellom daglig leder og styret, og mellom styret og representantskapet noe mer utfyllende enn det som er tilfelle, er ikke på plass²⁰. Relevante punkter i et økonomireglement kan for eksempel være:

- Reglementets formål
- Beskrivelse av økonomisystemet
- Roller og ansvar for daglig leder og styret
- Overordnet om hvem fører regnskapet og rammene for dette
- Kjøp av varer og tjenester (hvilke rammer som gjelder)

²⁰ Arbeidet har startet opp, og revisjonen ble orientert om dette i en e-post 4.1.2018.

- Attestasjon og anvisning (nærmere om hva som ligger i disse funksjonene og hvilke kontroller som skal utføres)
- Overordnet om lønnsåndtering
- Årsbudsjett og økonomiplan, budsjettjusteringer og ansvarsbeskrivelse
- Økonomisk rapportering – løpende og årsregnskap med noter og årsberetning, annen rapportering som f.eks. til KOSTRA og eventuelt andre registre samt ansvar og frister.

Revisjonens undersøkelse viser at styret ble gitt i oppgave å sette inn tiltak for å forhindre avvisninger i 2016, noe administrasjonen fulgte opp og har rapportert til både styret og representantskapet. Styret har fullmakt til å gjøre budsjettendringer innenfor rammen av årets budsjett slik dette er vedtatt av representantskapet. Revisjonens vurdering er at bruk av disposisjonsfondet ligger utenfor styrets fullmakter. Revisjonens undersøkelser viser også at de budsjetterte lønnsutgiftene og refunderte sykepengene dekket opp forskutteringen av stillinger, og at det således i realiteten ikke var behov for å bruke av disposisjonsfondet. Nærmere om dette under punkt 5.4.3.

5.4.2 Rutiner og prosedyrer for virksomheten

Krisesenteret har på plass rutiner for virksomheten. Revisjonens gjennomgang viser at det er utarbeidet en rekke detaljerte prosedyrer internt, og det foreligger en detaljert samarbeidsavtale med Lørenskog kommune som regnskapsfører. Revisjonens vurdering er at rutiner og prosedyrer i det store og hele er på plass.

Revisjonen viser at pensjonsutgiftene har vært krevende for administrasjonen å få oversikt over. Nåværende pensjonsleverandør er KLP. Revisjonens gjennomgang viser at administrasjonen har arbeidet for å få bedre kunnskap om pensjon i 2016 og at det er større bevissthet om premieavvik og egenkapitalinnskudd enn tidligere. Revisjonens vurdering er at det er positivt at det er satt inn tiltak for å øke kunnskapen på området. Revisjonens vurdering er at egenkapitalinnskuddet skulle vært budsjettert, eventuelt budsjettregulert i løpet av året (forskrift om årsbudsjett § 2 b), og det er positivt at daglig leder har gitt uttrykk for at dette tas med for senere år.

5.4.3 Budsjett, regnskap og rapportering

Årsbudsjetter og økonomiplaner er vedtatt etter gjeldende frister, med et unntak i 2016 da saken ble utsatt av representantskapet.

Regnskapene er avlagt innen 15. mars. Etter gjeldende bestemmelser skal regnskapet avlegges innen 15. februar, men det oversendes da i praksis til revisjon. Regnskapsfører har fått frist 15. februar for å sende årsregnskapet til revisjon. Regnskapet skal revideres innen 15. mars. I praksis oversendes regnskapet til revisjon innen frist 15. februar. Styret avlegger regnskapet i styremøte 15. mars og revisors beretning undertegnes og overleveres samtidig. Årsregnskapet oversendes deretter representantskapet til vedtak. Selv om fristen for å avlegge regnskapet ikke overholdes, mener revisjonen dette er en praktisk tilnærming som er tilfredsstillende.

Budsjettforskriftens krav er at representantskapet fastsetter bindende økonomiske rammer som styret deretter setter opp i et fullstendig årsbudsjett etter samme oppstillingsplan som resultatregnskapet. Etter revisjonens vurdering er dette ivare tatt ved at budsjett og økonomiplan legges fram for representantskapet til vedtak etter samme oppstillingsplan som resultatregnskapet. Revisjonen legger videre til grunn at daglig leder kan fordele det vedtatte årsbudsjettet detaljert på de enkelte kontoer og informere styret. Revisjonens vurdering er at det rapporteres til styret på budsjett og regnskap både på overordnet nivå og på kontonivå.

Revisjonen vurderer at budsjettjusteringer foretas ved behov og legges fram for representantskapet til vedtak. Styrets vedtak om å disponere disposisjonsfondet i 2016 ligger som nevnt utenfor de fullmakter som er lagt til styret i lov (IKS-loven § 19 og forskrift om årsbudsjett § 2) og selskapsavtale.

Revisjonen viser at styret ikke har vedtatt de nærmere rammer for hvilke budsjettendringer som kan foretas administrativt, for eksempel om daglig leder har fullmakt til å disponere merinntekter på sykepengerefusjoner til å ansette arbeidskraft, eller om det er delegert til daglig leder å sette opp budsjettet detaljert på den enkelte konto.

Det er ingen delegering som sier noe om hvilke budsjettposter administrasjonen kan se i sammenheng. For eksempel kunne en slik delegering til daglig leder gå ut på å se poster som hører til under samme hovedpost i sammenheng. Revisjonen har under punkt 5.4.1 overpekt på noen punkter som det kan være naturlig å ta inn i et overordnet økonomireglement, og viser for øvrig til det. Revisjonens vurdering er videre at selskapet ikke synes å ha tatt stilling til bruken av premiefondet i KLP. Et eventuelt vedtak må pensjonsleverandøren underrettes om slik at deler av den årlige premien kan dekkes av premiefondet fra året før. Premiefondet tilføres årlig midler, anslagsvis kan det dreie seg om rundt 50 - 80 tusen kroner årlig for et selskap på krisesenterets størrelse. Premieinnbetalingen kan reduseres med midler som tilføres premiefondet. Det betales ikke arbeidsgiveravgift av premie som dekkes av premiefondet. Etter revisjonens vurdering ligger det **i tillegg** en skjult reserve i saldoen på premiefondet hos KLP på rundt en million kroner per 31.12.2016.

Styret styrer «på bunnlinjen». Revisjonen antar dette er årsaken til at årsrapporten fokuserer på at underskuddet i 2016 for en stor del skyldtes en pensjonsregning som kom overraskende mot slutten av året. Revisjonen har i vedlegg til denne rapporten vist at lønnsbudsjettet og inntektsførte sykepenger ga dekning for lønnsutgiftene i 2016. Revisjonen har forståelse for det bildet som tegnes i årsrapporten i og med at man styrer på bunnlinjen. I årsrapportene er opplysningene om tilbakebetaling av overskytende lånemidler ikke konsistent omtalt, men dette har ingen stor betydning. Selskapet har ikke lenger noen ubrukte lånemidler, og betaler renter og avdrag på de lånemidlene som gikk med til å bygge det nye krisesenteret.

Det er reist spørsmål om krisesenteret årlig bør budsjettere med en deflator på samme nivå som kommunene. Revisjonen mener det kan være naturlig å legge seg på samme deflator som kommunene. Kommunene får føringer på dette fra staten. Revisjonen mener det er vanskelig å

uttale seg om en deflator alltid skal ligge på en gitt prosentsats, for eksempel 2,6 %. Andre behovsendringer som nye stillinger, inventar og utstyr ut over rammen må selvfølgelig løftes fram særskilt i tillegg.

Revisjonen peker til slutt på at krisesenterets likviditet reduseres når senteret selv må dekke underskudd, og eierne indirekte trekker inn overskudd. Krisesenterets handlingsrom vil etter hvert framstå som svært begrenset og det er heller ingen ubrukte lånemidler som midlertidig kan avhjelpe manglende likviditet hvis det skulle oppstå en uforutsett situasjon. Etter revisjonens mening er dette spørsmål som eierne bør ta stilling til.

Hva et disposisjonsfond bør ligge på er etter revisjonens oppfatning et eierspørsmål. Hvis det er midler på et disposisjonsfond, gis selskapet mulighet til å takle naturlige svingninger og uforutsette hendelser selv. Styret bør gjøre en vurdering av behov for likviditet og egne fondsmidler og ta dette opp med eierne.

LITTERATUR- OG KILDEHENVISNINGER

Lover og forskrifter

Lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper

Forskrift 17. desember 1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper (forskrift om årsbudsjett)

Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (FB)

Ot.prp.nr.70 (2002-2003). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Kommunal- og regionaldepartementet, 2003.

Ot.prp.nr 96 (2008-2009). *Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova). Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)*. Kommunal- og regionaldepartementet, 2009.

Andre kilder

Bernt, Jan Fridthjof; Overå, Oddvar; Hove, Harald. *Kommunalrett*. Universitetsforlaget, Oslo, 2008

Bjella, Kristin; Knudsen, Gudmund; Aarbakke, Magnus. *Kommunale selskaper og foretak*. Kommunalforlaget, Oslo, 2001

Direktoratet for økonomistyring (DFØ). *Kort om internkontroll – for deg som er leder, veileder*, DFØ, Oslo, 2013

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) 2013a *Veileder i internkontroll*, DFØ, 2013.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Et liv uten vold - Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2014-2017*. Handlingsplan, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet, 2013.

KS. *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*, KS, Oslo, 2015

KMD. «*Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA - regnskapsåret 2015.*» 4 november 2014.

Mellempvik, Frode; Gårseth-Nesbakk, Levi; Mauland, Helge. *Regnskap og budsjett i kommunesektoren - en innføring*. Cappelen Damm Akademisk, Trondheim, 2002.

NIBR-rapport 2015:1 *Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*,

Norsk institutt for by- og regionforskning, 2015.

NIBR-rapport 2016:18 *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*, By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2017.

NOU. *Ny kommunelov*. Oslo, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016.

NOVA. *Krisesentertilbudet i kommunene*. Evaluering, Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2014.

NUES. *Eierstyring og selskapsledelse*, Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse, 2014.

PwC. *Internkontroll i kommuner*, Rapport til Kommunal- og regionaldepartementet, PwC, 2009

PwC. *Din guide for ansvarlig eierstyring og selskapsledelse*, PwC (PricewaterhouseCoopers), 2011

Resh-Knudsen, Vibeke. *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi*, Kommuneforlaget, Oslo, 2011

Telemarksforskning for KS. *Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene*, Telemarksforskning-Bø, 2008

Dokumenter fra kommunene

Eierpolitikk for kommunene i ØRU, 2014

OVERSIKT OVER TABELLER OG FIGURER

Tabell 1 Utvikling i antall brukere ved Romerike Kriresenter IKS 2014 - 2016	13
Tabell 2 Oversikt over selskapets eiere og eierandeler	14
Tabell 3 Kommunens rapporteringstall om krisesenterets internkontroll i Kostra	29
Tabell 4 Årsverk, beboere og botid	35
Tabell 5 Dagsamtaler	36
Tabell 6 Døgnopphold	37
Tabell 7 Driftsutgifter og lønn	37
Tabell 8 Overnattingsdøgn og utgifter	38
Tabell 9 Kommunenes tilskudd til krisesenteret	39
Tabell 10 Nøkkeltall Romerike Kriresenter IKS	40
Tabell 11 Eierandeler og brukerdøgn	40
Tabell 12 Tilskudd fra kommunene	42
Tabell 13 Nøkkeltall fra regnskapene	60
Tabell 14 Inntektsutvikling	61
Tabell 15 Lønnsutvikling	63
Tabell 16 Kjøp og overføringer	64
Tabell 17 Renteinntekter, renteutgifter, avdrag og avskrivninger	65
Tabell 18 Avsetninger og regnskapsresultat	66
Tabell 19 Kommunenes bidrag til Romerike Kriresenter IKS	67
Figur 1 Organisasjonskart	16
Figur 2 Ressursbruk 2016	43
Figur 3 samspilltriangelet	73
Figur 4 «eierstyringsløyfen»	76

VEDLEGG 1 – REGNSKAPSANALYSE

Innledning og oppsummering

Romerike Kriresenter IKS skal sørge for et heldøgns kritesentertilbud til kommunene på Romerike i tråd med selskapsavtalen, kritesenterloven og andre statlige føringer og Romerike Kriresenter IKS understreker lovens krav i sine planer og kritesenteret arbeider innenfor virksomhetens formål. Regnskapsmessig overforbruk er tilbakeført eierne i tråd med representantskapets vedtak, mens underskudd er vedtatt dekket av disposisjonsfondet i kritesenteret.

Revisjonen har analysert budsjett og regnskap detaljert på hovedpostnivå. Analysen viser:

- Disposisjonsfondet og selskapets handlingsrom reduseres når overskudd tilbakeføres eierne og underskudd dekkes av disposisjonsfondet.
- Resterende lånegjeld per 31.12.2016 var på rundt 41 millioner. Av opprinnelig låneopptak på 55 millioner er ubrukte lånemidler tilbakebetalt långiver i sin helhet ved flere innbetalinger, senest i 2017.
- Inntektene overføres fra kommunene som eier Romerike Kriresenter IKS i tråd med budsjettvedtak i representantskapet og vedtatt fordelingsnøkkel i selskapsavtalen (basert på folketall 1.1.2014, avtalens punkt 3).
- Overskudd i 2014 og 2015 ble tilbakebetalt eierne i 2015 og 2016. Dette reduserte overføringene fra kommunene. Tilsvarende beløp ble stilt til selskapets disposisjon ved bruk av fond.
- De samlede lønnsutgifter har økt fra 10,2 millioner i 2014 til 14,1 millioner kroner i 2016.
- Lønn- og sosiale utgifter og refunderte sykepengar viste små avvik mot budsjett i 2016. Det gjennomføres normalt ingen budsjettreguleringer av lønnsposter og sykepengerefusjon.
- Daglig leder forskutterte bemanningsøkningen, som lå inne i økonomiplanen fra 2017, høsten 2016 med 3 stillinger. Daglig leder fulgte med dette opp styrets vedtak. Som vist i foregående kapittel gikk styret ut over sine fullmakter da det er representantskapet som har nødvendig fullmakt til å stille til rådighet midler fra disposisjonsfondet.
- Kjøp av varer og tjenester har økt fra 2,4 millioner i 2014 til 4,3 millioner kroner i 2016. Økningen er ikke videreført i budsjettet for 2017 da budsjettet igjen er på 2016-nivå med 3,2 millioner kroner.
- Finanspostene viser at renteinntekter ikke budsjetteres samt lavere renteutgifter og avdrag på lån enn budsjett. Totalt ble renter og avdrag regnskapsført med 2,1 millioner kroner mot budsjettet 2,5 millioner i 2016.
- Det er ingen andre bevegelser i investeringsregnskapet for 2016 enn egenkapitalinnskudd (108 tusen kroner), men dette er ikke budsjettet (hittil).
- Romerike Kriresenter IKS mottar gaver. Gavemidler avsettes til bundet fond og tas til inntekt etter hvert som midlene brukes. Dette påvirker ikke regnskapsresultatet.
- Regnskapet gikk med overskudd i 2014 (600 tusen kroner) og 2015 (1,7 millioner kroner) og med underskudd i 2016 (900 tusen kroner).

- Regnskapsresultatet forklares i styrets årsrapport. Det styres på «bunnlinjen». Dette forklarer at det legges stor vekt på pensjonsinnbetalingene i styrets årsberetning fordi dette var et krav som kom overraskende på selskapet på et sent tidspunkt i 2016.
- Kommunene rapporterer om krisesenterdrift til SSB hvert år. De fleste kommunene rapporterer netto tilskudd (opprinnelig budsjett fratrukket andel av overskudd), mens andre rapporterer opprinnelig budsjett eller andre tall. Det naturlige vil være å rapportere det som faktisk føres i regnskapet (netto tilskudd) slik de fleste av kommunene gjør.

Regnskap og resultatutvikling

Tabellen under viser noen nøkkeltall fra regnskapet for de tre sist avlagte regnskapsår:

Tabell 13 Nøkkeltall fra regnskapene

Romerike Krisesenter IKS - nøkkeltall	2014	2015	2016
Driftsregnskapet			
Sum driftsinntekt	15,3	19,4	19,1
Brutto driftsresultat	2,3	1,9	-1,7
Ordinært resultat (før interne finansieringstransaksjoner)	0,8	1,0	-2,4
Regnskapsmessig resultat	0,6	1,7	-0,8
Balansen			
Sum egenkapital	3,7	5,7	2,2
Sum langsiktig gjeld	59,4	51,2	50,1
Sum anleggsmidler	49,3	50,2	50,1

Kilde: Romerike Krisesenter IKS, årsregnskap 2014, 2015 og 2016

Tabellen over viser at driftsinntektene økte fra 2014 til 2015, noe som henger sammen med at nytt krisesenterbygg ble tatt i bruk sommeren 2014. Driftsregnskapet for 2014 (0,6 millioner kroner) og 2015 (1,7 millioner kroner) viser overskudd (regnskapsmessig resultat). I 2016 (0,8 millioner kroner) ble regnskapsresultatet negativt (underskudd). I kapittel 4 kommer vi nærmere inn på regnskapene.

Balansen viser at egenkapitalen er redusert i perioden, fra 3,7 millioner per 31.12.2014 til 2,2 millioner kroner per 31.12.2016). Egenkapitalen påvirkes først og fremst av de årlige overskudd/underskudd og disponeringen av disse. Driftsinntektene utgjør 11,5 prosent av disposisjonsfondet (2,2 millioner kroner) per 31.12.2016.

Langsiktig gjeld består av lån til bygging av krisesenteret (41,7 millioner kroner per 31.12.2016 2016) og pensjonsforpliktelser.

Sum anleggsmidler består blant annet av faste eiendommer og anlegg (41,1 millioner kroner per 31.12.2016), utstyr, maskiner og transportmidler (1,7 millioner kroner per 31.12.2016).

Analyse av budsjett og regnskap 2014 – 2016

Revisjonen har valgt å dele opp analysen av budsjett og regnskap etter en inndeling i områder. I innledningskapitlet har revisjonen vist utviklingen i selskapets regnskap i perioden 2014 – 2016 helt overordnet. I denne analysen går vi nærmere inn på dette. I tillegg tar vi med et punkt om investeringsregnskapet og litt om rapportering til KOSTRA.

Inntektene og bruk av avsetninger

Romerike krisesenter IKS får sine inntekter fra kommunene. Det er kommunene som har ansvar for å sørge for et krisesentertilbud. Fra 2011 ble som nevnt statstilskuddet²¹ til krisesentrene innlemmet i rammetilskuddsmodellen og overført kommunene (Justis- og beredskapsdepartementet 2013).

Nedenfor ser vi nærmere på inntektene i perioden 2014 – 2016. Bruk av avsetninger er tatt med fordi dette øker krisesenterets inntekter

Tabell 14 Inntektsutvikling

Romerike krisesenter IKS – inntekter og bruk av avsetninger 2014 - 2016

	Regnskap	Reg. budsjett	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Regnskap
	2016			2015	2014
Fra kommunene	17 384	17 384	18 978	17 888	14 201
Momskompensasjon	837	400	400	535	318
Sykepenger	739	-	-	773	348
SUM REFUSJONER	18 960	17 784	19 378	19 196	14 907
Bruk av avsetninger*	1 594	1 594	0	590	0

Kilde: Data fra regnskapene. *Bruk av avsetninger er konto 19300 i regnskapet, andre avsetninger (gavefond) ikke med i tallene som presenteres i tabellen. Tatt med den delen av beløpet som kompenserte tilbakebetalingene til kommunen.

Den årlige inntektsøkningen skyldes for det første at innbetalingene fra kommunene har økt i tråd med de avtaler som er inngått mellom selskapet og eierkommunene i perioden 2014 – 2016.

²¹ Se nærmere om dette i rapportens innledning.

Kommunene innbetalte opprinnelig budsjetterte tilskudd i 2014, men reduserte driftstilskuddene i 2015 og 2016. Representantskapet har vedtatt²² at overskuddene fra 2014 og 2015 tilbakebetales til eierne. Dette ble gjort ved å redusere innbetalingene til selskapet fra kommunene. Samtidig ble tilsvarende midler stilt til selskapets disposisjon ved at det ble budsjettert med bruk av fond. «Underskuddet»²³ i investeringsregnskapet i 2015 reduserte det beløpet som kommunene indirekte fikk tilbakebetalt²⁴.

Driftsbudsjettet for 2016 er, med unntak av det som framkommer i avsnittet over, i tråd med opprinnelig budsjettert. På inntektssiden mottok selskapet mer i momskompensasjon enn budsjettert samt sykepenger. Regnskapet for 2016 viser at sum refusjoner ble noe over 6 prosent, eller 1,2 millioner kroner, høyere enn justert budsjettert. Av dette utgjør 739 tusen kroner refunderte sykepenger. Sykepenger er ikke budsjettert slik tabellen ovenfor viser.

Romerike Krisesenter IKS mottar også gaver²⁵. Gavemidlene avsettes til fond, og bruken av midlene tas av fondet. Dette budsjetteres ikke, men inntektene og bruken av gavemidlene føres i regnskapet. Fondet er bundne midler som regnskapsmessig holdes atskilt fra selskapets øvrige midler. Mottatte gaver har ligget på mellom 100 og 200 tusen kroner de siste årene.

Lønn

Økningen på 4 årsverk i 2017 ble forskuttert med ansettelse i 3 fagstillinger høsten 2016. En økning i antall årsverk (4 årsverk) var det tatt høyde for i budsjett 2017/økonomiplan 2017-2020. Daglig leder opplyser at forskutteringen ble iverksatt som tiltak på bakgrunn av representantskapets vedtak (representantskapssak 10/16 27.4.2016):

Styret pålegges å iverksette tiltak i 2016 innenfor styrets myndighet for å forhindre avvisninger som er i strid med lovens intensjon. Disse skal vurderes uavhengig fra det allerede foreliggende forslag om bemanningsøkning for 2017.

Styret vedtok deretter følgende 31.5.2016:

Styret gir daglig leder fullmakt til å foreta nødvendige tiltak for ansettelser innenfor de økonomiske rammene, for å unngå avvisninger. Det gis tillatelse til oppdekking fra driftsfond.

Lønnsutviklingen i selskapet, inklusive sosiale utgifter, er vist i tabellen under.

²² Vedtak i representantskapet i forbindelse med behandlingen av regnskapssaken for regnskapsårene 2014 (sak 3/15) og 2015 (sak 8/16) og fulgt opp med budsjettregulering vedtatt av styret (25/16).

²³ Dette gjelder innbetaling av egenkapitaltilskudd i KLP (108 tusen kroner). Regnskapsmessig skal dette bokføres i investeringsregnskapet, og det kan ikke lånefinansieres.

²⁴ Regnskapsmessig mindreforbruk i 2015 (1 702 430) minus underskudd i investeringsregnskapet i 2015 (108 258) = tilbakebetaling til kommunene (1 594 172,-).

²⁵ Ikke tatt med i tabellen.

Tabell 15 Lønnsutvikling

Romerike krisesenter IKS – lønn 2014 - 2016

	Regnskap	Reg. budsjett	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Regnskap
	2016			2015	2014
Lønn og sosiale utgifter	14 079	13 533	13 533	12 230	10 226

Kilde: Regnskapsdata

De samlede lønnsutgifter har økt fra 10,2 millioner i 2014 til 14,1 millioner kroner i 2016.

Lønnsbudsjettet ble ikke regulert i 2014, og regnskapet viste merforbruk på lønn og sosiale utgifter med noe i underkant av 0,5 millioner kroner.

I 2015 ble lønn justert opp med 585 tusen kroner til 13 millioner kroner (budsjettregulering²⁶). Regnskapet viste til slutt et mindreforbruk på lønn og sosiale utgifter i underkant av 0,8 millioner kroner holdt opp mot regulert lønnsbudsjett (regnskap 2015).

Lønnsbudsjettet ble ikke regulert i 2016. Som nevnt ovenfor ga imidlertid styret daglig leder fullmakt til å dekke opp for ekstra stillinger fra selskapets driftsfond. Daglig leder informerte styret i august 2016 om at prognosen for økte lønnsutgifter lå på rundt 0,6 millioner kroner. Revisjonen har beregnet at dersom selskapet hadde regulert budsjettet for 2016, ville avviket mellom budsjett og regnskap vært på 0,4 prosent. Avviket mellom budsjett og regnskap for 2016 ble, slik regnskapet viser, på 4 prosent eller 0,5 millioner kroner.

Selskapet har inntektsført sykepengene. Sykepengene utgjorde 0,7 millioner kroner både i 2015 og 2016 mot 0,3 millioner kroner i 2014. Sykefraværet var i gjennomsnitt på 8,6 prosent i 2016 mot 9,5 prosent både i 2014 og 2015 (årsrapporter).

Daglig leder opplyser at sykepengene ikke budsjetteres²⁷ og det er heller ikke gjennomført budsjettreguleringer mellom sykepengene og lønn (budsjett og regnskap). Daglig leder opplyser i intervju at hun har fullmakt til å se lønn og sykepengene under ett, og at dette er i samsvar med vanlig kommunal praksis. Justert for sykepengene viser revisjonens beregninger et mindreforbruk på lønn inkludert sosiale utgifter²⁸ i 2016.

²⁶ Representantskapssak 7/15.

²⁷ Romerike Krisesenter IKS budsjetterer ikke sykepengene etter føringer fra regnskapsfører (Lørenskog kommune), men daglig leder har spurt om dette ved flere anledninger (intervju med daglig leder).

²⁸ Nærmere 0,2 millioner kroner eller 1,4 prosent (mindreforbruk) korrigeret for sykepengerefusjon i 2016.

Kjøp av varer og tjenester med mer

Kjøp av varer og tjenester omfatter blant annet faglig veiledning, transportutgifter og leasingbil, strøm, forsikring av bygg og ansatte, kommunale gebyrer, kontingenter/medlemskap, inventar, vedlikehold, service- og renholdsutgifter, revisjons- og regnskapshonorar, konsulenthonorar og tolketjenester.

Tabell 16 Kjøp og overføringer

Romerike krisesenter IKS – kjøp av varer og tjenester med mer 2014 - 2016

	Regnskap	Reg. budsjett	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Regnskap
	2016			2015	2014
Varer og tjenester	4 378	3 115	3 115	3 201	2 448
Andre utgifter	28	45	45	3	55
Momskompensasjon	838	400	400	535	318
Overføring til private	61	50	50	47	10

Kilde: Data fra regnskap

Kjøp av varer og tjenester har økt fra 2,4 millioner i 2014 til 4,3 millioner kroner i 2016. I budsjettet for 2017 er det budsjettert med 3,2 millioner til kjøp av varer og tjenester, noe som etter revisjonens mening tyder på at det i 2016 påløp relativt store engangsutgifter.

For 2016 viser regnskapet for kjøp av varer og tjenester et merforbruk på 41 prosent eller 1,3 millioner kroner mot regulert budsjett. De største avvikene gjelder inventar, vedlikehold og konsulenthonorar. Dette forklares nærmere i årsrapporten for 2016 slik: styrevedtak 29/15 om bruk av konsulenttenester, reparasjon av inventar på et bad og utskifting av død hekk²⁹).

Andre utgifter omfatter bedriftshelsetjeneste og andre kjøpte tjenester³⁰.

I tillegg viser tabellen merverdiavgift og bidrag (overføringer til private)³¹.

- Momskompensasjonen er høyere enn budsjettert, noe som henger sammen med kjøp av varer og tjenester. Momskompensasjon framkommer regnskapsmessig både som utgift og inntekt.
- Overføringer til private gjelder primært bidrag til brukere ved reetablering.

²⁹ Hvorvidt utgiftene til beboerbad og hekk refunderes som garantisak, er til vurdering (årsrapport 2016).

³⁰ Revisjonen tviler sterkt på at konto 13702 og 13720 brukes korrekt. Kjøp av bedriftshelsetjeneste inngår i egenproduksjon under andre tjenester (art 270) (kostraveileder 2016, 90). Kjøp på konto 13702 gjelder ordinære kjøp, og skal plasseres innenfor artsseriene 11000 eller 12000.

³¹ Sum budsjetterte overføringer: 500 000,-, herunder 50' avsatt til senere fordeling. Regnskapsført 898 000,-.

Finansposter**Tabell 17 Renteinntekter, renteutgifter, avdrag og avskrivninger**

Romerike krisesenter IKS – finansposter 2014 - 2016

	Regnskap	Reg. budsjett	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Regnskap
	2016			2015	2014
Renteinntekter	-187	0	0	-404	-661
Renteutgifter	752	850	850	1 088	1 235
Avdragsutgifter lån	1 556	1 600	1 600	1 713	917
Motpost avskrivninger	-1 522	-1 460	-1 460	-1 522	-
Sum finansposter	598	990	990	875	1 491
<i>Sum ekskl. avskrivninger</i>	<i>2 121</i>	<i>2 450</i>	<i>2 450</i>	<i>2 397</i>	<i>1 491</i>

Kilde: Data fra regnskap. Renteutgifter: Inkluderer forsinkelsesrenter. Alle tall i hele tusen.

Både rente- og avdragsutgifter på lån budsjetteres noe høyere enn regnskapsført. Daglig leder opplyser at det er enkelt å budsjettere renter og avdrag, og at det legges inn en margin med tanke på rentøkninger. Renteinntekter på bankinnskudd budsjetteres ikke, noe som framkommer av tabellen ovenfor. Samlet gir dette et mindreforbruk mot budsjett på nærmere 0,4 millioner kroner i 2016. Finanspostene viser mindreforbruk mot budsjett også i 2014 og 2015.

I forbindelse med oppføringen av nye lokaler, ble selskapet innvilget en låneramme på 55 millioner. Lånet er tatt opp i Kommunalbanken. Nedbetalingstiden er 30 år og lånet er tatt opp med flytende rente. I budsjett 2017 opplyses om effektiv rente for tiden på 1,808 prosent (budsjett 2017).

Når det gjelder avskrivninger vises til rapportens punktet om investeringsregnskapet nedenfor.

Avsetninger og regnskapsmessig resultat

Når regnskapet avsluttes og ordinært resultat foreligger, bokføres avsetninger og bruk av avsetninger, fond samt overføringer til investeringsregnskapet. Deretter framkommer regnskapsmessig mindre-/merforbruk (regnskapsmessig overskudd eller underskudd).

Tabell 18 Avsetninger og regnskapsresultat

Romerike krisesenter IKS – avsetninger og resultat 2014 - 2016

	Regnskap	Reg. budsjett	Opprinnelig budsjett	Regnskap	Regnskap
	2016			2015	2014
Ordinært resultat	2 397	1 859	265	-982	-784
Avsetning til gavefond	144	0	0	197	368
Avsetning til disp.fond					424
Bruk av gavefond	-123	-265	-265	-327	-173
Bruk av overskudd	-1 702	- 1 702	0	-590	-424
Overføring til inv.regnskap	108	108	0	0	0
<i>Regnskapsmessig mindreforbruk</i>		0	0	1 702	590
<i>Regnskapsmessig merforbruk</i>	823	0	0		

Kilde: Data fra regnskapene. Alle tall i hele tusen.

Tabellen ovenfor viser hvordan regnskapsresultatet framkommer. Etter korrigerings for interne finansieringstransaksjoner (avsetninger og bruk av avsetninger, samt overføring til investeringsregnskapet) viser regnskapet underskudd i 2016 og overskudd i 2015 og 2014. Bruk av tidligere års overskudd viser representantskapets disponering av overskuddene fra foregående år.

Avsetninger og bruk av avsetninger er regnskapsført i tråd med budsjett i 2016 og 2015, men det er ikke budsjett i 2014 på disse postene. Bruk og avsetninger til gavefond (bundet fond) skal bokføres og det er ikke krav om budsjett.

Avlagt regnskap for 2016 viser underskudd (regnskapsmessig merforbruk). Styret viser i årsrapporten til at «[d]ette inkluderer amortisering av premieavvik på pensjoner for 2015 på kr 330 753 og 2016 med kr 43 488.» I tillegg viser styret til merforbruk på kjøp av varer og tjenester (se nærmere om dette ovenfor). Videre opplyses at selskapet har et premiefond på kr 1 081 069 som står hos KLP, og at dette kan benyttes til å redusere framtidige pensjonsutgifter (note 5 – pensjon).

Investeringsregnskapet

Romerike Krisesenter IKS har oppført nytt bygg og tok det i bruk sommeren 2014. Investeringene er aktivert og avskrives årlig. Investeringene er aktivert med 45,8 millioner kroner fordelt på hovedbygg, tomt, tekniske anlegg, kennelanlegg, inventar og IKT-utstyr.

Rapportering til KOSTRA

Romerike Kriesesenter IKS har rapporteringsplikt til KOSTRA. Oppslag i regnskapet viser at i tillegg til obligatoriske funksjoner i tilknytning til pensjon, momskompensasjon i investeringsregnskapet og avskrivninger, brukes funksjon 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid.

Lørenskog kommune som regnskapsfører skal rapportere regnskapet til SSB. I tillegg er kommunene pålagt å rapportere noen opplysninger til SSB på eget skjema. Kommunene skal blant annet rapportere om hvor mye kommunen bruker på kriesesentertjeneste. I tabellen nedenfor har vi sammenholdt opplysningene i årsrapportene til Romerike Kriesesenter IKS (note 3) med beløpene i KOSTRA.

Tabell 19 Kommunenes bidrag til Romerike Kriesesenter IKS

Romerike Kriesesenter – tilskudd fra kommunene i 2014 - 2016

Kommune	Overført	KOSTRA	Overført	KOSTRA	Overført	KOSTRA
	2014		2015		2016	
Aurskog-Høland	809 457	-	1 019 629	-	990 878	-
Eidsvoll	1 192 884	-	1 502 611	1 552 152	1 460 242	-
Fet	582 241	758 000	733 418	-	712 737	778 098
Gjerdrum	326 623	-	411 429	-	399 828	-
Hurdal	142 010	148 940	1 780 882	184 780	173 838	189 780
Lørenskog	1 831 929	-	2 307 582	-	2 242 514	-
Nannestad	610 643	-	769 194	-	747 505	-
Nes Ak.	1 065 075	-	1 341 617	-	1 303 787	-
Nittedal	1 178 683	1 028 848	1 484 723	1 481 377	1 442 858	1 250 000
Rælingen	880 462	-	1 109 070	1 114 800	1 077 797	-
Skedsmo	2 698 190	-	3 398 764	-	3 302 927	-
Sørum	894 663	880 460	1 126 959	1 103 884	1 095 181	977 621
Ullensaker	1 704 120	1 832 430	2 146 587	2 161 588	2 086 059	-
Enebakk	284 020	Na	357 764	Na	347 677	Na
Sum overført	14 201 000		17 888 233		17 383 828	

Kilde: Romerike Kriesesenter, årsrapportene 2014, 2015 og 2016 (kolonne overført) og KOSTRA tabell 07794/04687. (Gule felt: kommunene har oppgitt opprinnelig budsjetterte tall for 2016). Enebakk kommune er oppført som NA da det ikke er mulig å skille mellom kommunens bidrag til kriesesenteret i Follo.

Revisjonen forutsetter at kriesesenterets opplysninger i note 3 er korrekt. Tabellen viser avvik for enkelte kommuner. Dette tyder på feil i kommunenes rapportering. Revisjonen peker på at dette kan skyldes skrivefeil eller bokføringsfeil. Når et IKS tilbakefører overskudd til sine eiere, følger det av god kommunal regnskapsskikk at dette bokføres med de nettobeløpene som faktisk blir overført. Ni av 13 kommuner har innrapportert kommunens tilskudd i tråd med dette.

VEDLEGG 2 – KONTROLLKRITERIER

Innledning

Revisjonenes innsamlede data i denne eierskapskontrollen skal vurderes opp mot ulike kilder som regulerer og setter krav til hva som anses som god eierstyring. I dette prosjektet vurderes data opp mot:

- Lover og forskrifter
- Anerkjente anbefalinger for god eierstyring:
 - KS Eierforums 21 anbefalinger for eierstyring
 - Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) har gitt ut standarden *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*. Den er først og fremst utarbeidet for kommersielle aksjeselskaper, men like fullt relevante for IKSer
- Annen anerkjent teori om eierstyring
- Deler av selskapets egne rutiner og selskapets vedtekter er også brukt som vurderingskriterier.

Nedenfor gis en kort gjennomgang av de mest sentrale kildene som blir brukt for å vurdere selskapet og dets eierstyring. Det er også andre relevante kilder men disse omtales kun i den sammenheng de er relevante.

Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

Denne selskapsformen er regulert i lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 (IKS-loven). Loven stiller krav til at deltakerne må inngå en selskapsavtale. Avtalen er det rettslige grunnlaget for samarbeidet mellom kommunene. En slik avtale skal opprettes når samarbeidet blir etablert, og gjelder både som stiftelsesdokument og vedtekt for selskapet.

Representantskapet er det øverste organet i selskapet og skal ha minst én representant fra hver kommune. Representantene velges av kommunestyrene/fylkestingene selv. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Dette innebærer at flertallet i kommunestyret/fylkestinget kan gi representanten(e) sin(e) instruks om hvordan de skal stemme i representantskapet. Etter loven skal saker som regnskap, budsjett og økonomiplan behandles av representantskapet. Deltakerne kan også skaffe seg mer kontroll over selskapet ved å fastsette i selskapsavtalen at visse typer saker som ellers skal avgjøres av styret, må godkjennes av representantskapet.

Representantskapet utøver også kontroll gjennom å bestemme sammensetningen av styret (med unntak av eventuelle medlemmer fra de tilsatte). Det kan instruere styret og omgjøre beslutningene deres.

Om krisesenterloven

Det å drive krisesenter ble en lovpålagt oppgave for kommunene fra 01.01.2010. Formålet med krisesenterloven er å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn som er utsatt for vold i nære relasjoner.

Krisesenterloven § 2 sier noe om kravet til innholdet i krisesentertjenesten. Tilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning og hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet. Krisetilbudet skal omfatte et heldøgns krisesenter eller et tilsvarende trygt botilbud, et dagtilbud, en døgnåpen krisetelefon, og et tilbud om oppfølging i reetableringsfasen. Krisesentertilbudet skal bestå av alle de fire tjenestene.

Kommunen kan selv velge hvordan de vil drive og organisere tilbudet, og kan for eksempel delta i interkommunalt samarbeid. Forutsetningene er likevel at kommunen organiserer krisesentertilbudet på en tjenlig og tilfredsstillende måte ut fra de behovene brukerne har.

Anbefalinger for god eierstyring

Generelt om eierstyringsprinsipper

Kommunens Sentralforbund (KS) sitt eierforum har utarbeidet et sett med anbefalinger om hvordan eierskap bør forvaltes og hvilke system og rutiner kommunen bør etablere. Anbefalingene er ikke bindende for kommunene men det er bred oppslutning rundt anbefalingen og holdningen bør være: – gjør som anbefalingen sier eller begrunn hvorfor man i enkelte tilfeller ikke følger anbefalingene.

Det er for denne eierkontrollen gjort en avsjekk på alle aktuelle anbefalinger, og oppsummering av dette er tatt inn i rapportens kapittel fire.

I den oppdaterte versjonen³² omtaler KS tjueen tema med tilhørende KS anbefalinger for god eierstyring:

³² November 2015

1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
2. Vurdering og valg av selskapsform
3. Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
4. Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
5. Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter
6. Gjennomføring av eiermøter
7. Sammensetning og funksjon av eierorgan
8. Gjennomføring av generalforsamlinger og representantskapsmøter
9. Eiers krav til profesjonelle styre i kommunal sektor
10. Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskap
11. Kjønnrepresentasjon i styrene
12. Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
13. Styresammensetning i konsernmodell
14. Oppnevning av vararepresentanter
15. Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
16. Godtgjøring til styrerepresentanter
17. Registrering av styreverv
18. Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter
19. Utarbeidelse av etiske retningslinjer
20. Særlig om administrasjonssjefens rolle i kommunale foretak.
21. Utøvelse av tilsyn og kontroll

Nærmere om eiermeldinger

Det at kommunene har en eierskapsmelding med et relevant innhold er sentralt for å vurdere kommunenes eierstyring på generelt grunnlag, se anbefaling nr. 4. Meldingen skal danne rammeverket for eierstyringen, og er således viktig for å vurdere om kommunene har et grunnlag for å utøve en systematisk og god eierstyring av sine selskaper.

Resch-Knudsen sier følgende om formålet med en eierskapsmelding:

En eiermelding er ikke ment for å detaljstyre enkeltelskaper, men angi retningslinjer for å sikre forankring av kommunens eierskap i kommunestyret og utøvelsen av dette gjennom det operative eierorganet. En eiermelding bør derfor være prinsipiell og generell, men konkret på enkeltområder spesielt i forhold til roller, ansvar og oppgaver. Den bør angi rutiner for samhandling mellom kommunen som eier og selskapet (politisk) samt kommunen som bestiller og selskapet som tjenesteleverandør (administrativt). Den bør gi en oppskrift for hvordan eierskapet og styringen av dette utføres i denne kommunen, og gjennom det angi rutiner for oppfølging av eierskapet. Den bør også være et oppslagsverk for folkevalgte, medlemmer i det operative eierorganet, styremedlemmer,

administrasjonen i kommunen og selskapene samt andre som kan ha interesse av kommunen som eier av selskaper.³³

I KS anbefaling for god eierstyring³⁴ heter det at en eierskapsmelding minimum bør inneholde:

1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene.
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene.
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

Telemarksforskning utarbeidet i 2008 en rapport³⁵ om eierskap på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund. Rapporten kommer med noen anbefalinger som kan ha betydning for hvor godt man lykkes i en prosess med å lage eierskapsmeldinger. De trekker bl.a. frem følgende:

- Skill mellom eierskapspolitikk og eierstrategi.
 - Med eierskapspolitikk menes et rammeverk for eierstyring, som det vil være viktig å ha politisk tilslutning til, dvs. hvilke overordnede premisser kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler (de krav de setter til seg selv). Dette omfatter bl.a. rutiner for rapportering, samt premisser for valg av styremedlemmer, valg av selskapsorganisering og for utøvelse av eierskap.
 - Eierstrategiene er prioriteringer og tiltak overfor det enkelte selskap for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger eierne har.
- Etablér gode rutiner for evaluering og oppfølging.
- Koordinér arbeidet med andre kommuner som er eiere i samme selskaper.

Om Eiermeldingen på Øvre Romerike

Øvre Romerike Utvikling (ØRU) har utarbeidet en Eiermelding, «Eierpolitikk for kommunene i ØRU», vedtatt av alle kommunene. Eiermeldingen bygger i hovedsak på tema utarbeidet av KS Eierforum anbefaler for Eiermeldinger.

Meldingen er delt i to hoveddeler – en del som regulerer prinsippene for eierstyring (eierskapspolitikk) og en del med oversikt over selskapene kommunen eier (eierskapsstrategier). Under meldingen del I om eierskapspolitikken er det satt opp 10 overordnede prinsipper for eierstyring i ØRU-kommunene³⁶. De 10 prinsippene er:

³³ Resch-Knudsen, 2011, s.163 – 164

³⁴ KS 2015

³⁵ Telemarksforskning for KS, 2008, «Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid med kommunene», s. 13 flg.

³⁶ Eierpolitikk for kommunene i ØRU, 2014, s. 3

1. Eierne skal utarbeide klare mål for selskapene gjennom selskapsvise eierstrategier. Styret er ansvarlig for realisering av målene. Kommunenes eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling.
2. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets kortsiktige og langsiktige behov.
3. Eierne fremmer sine interesser og utøver sin myndighet overfor selskapene gjennom eierorganene. Eierne skal som hovedregel være representert ved ordfører.
4. Det skal være åpenhet knyttet til ØRU-kommunenes eierskap og til selskapenes virksomhet basert på prinsippet om meroffentlighet, samt legge til rette for dialogprosesser foran møter i representantskap, generalforsamling mv.
5. Representantskapet/generalforsamlingen skal nedsette en valgkomité som fremmer begrunnet forslag til representantskapet/generalforsamlingen. Rådmannsutvalget får ansvaret for å legge frem forslag til aktuelle kandidater til valgkomiteen. Valgkomiteen skal settes sammen av to representanter fra representantskapet. Dette gjelder for styreutnevnelser i aksjeselskap og interkommunale selskap. Habilitetsreglene skal ivaretas.
6. Styret skal være uavhengig og ha relevant kompetanse, kapasitet og faglig bredde ut fra selskapets egenart og formål med eierskapet.
7. Styrets godtgjøring skal være på moderat nivå, men fremme verdiskapningen i selskapene og fremstå som rimelig ut i fra styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og arbeidets kompleksitet.
8. Lønnsnivået og -utviklingen i de interkommunale selskapene skal være i samsvar med praksis i eierkommunene.
9. Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til selskapets karakter.
10. Normer og verdier skal være i tråd med kommunenes etiske retningslinjer.

Det kommer videre frem at ØRU kommunene legger opp til aktiv bruk av selskapsvise eierstrategier (s. 4). Eierskapsmeldinger og eierstrategien skal legges frem for de enkelte kommunestyrene årlig (s. 8).

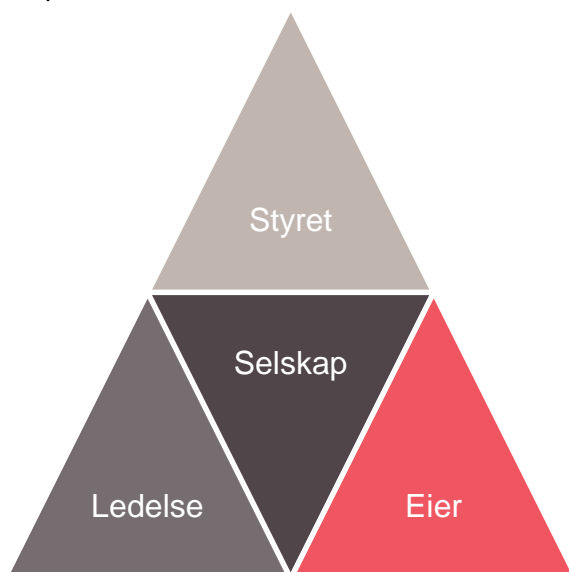
I del II av eiermeldingen, utarbeidet i 2014, gis en oversikt over alle selskapene kommunene eier. I tillegg gis det spesifikke eierstrategier for de IKSene kommunene eier sammen.

Det er utformet eierstrategier for følgende selskaper:

- Eierstrategi Romerike krisesenter IKS
- Eierstrategi Romerike kontrollutvalgssekretariat IKS
- Eierstrategi Øvre Romerike Brann og Redning IKS
- Eierstrategi Digitale Gardermoen IKS
- Eierstrategi Romerike Revisjon IKS

Eierstrategi og selskapsstrategi – sentralt for å lykkes

Samspilltriangelet³⁷ er satt opp for å beskrive forholdet mellom eier, styret og daglig leder i et selskap:



Figur 3 samspilltriangelet

I guiden heter det følgende om samspillet mellom eier, styret og daglig ledelse:

Triangelet fokuserer på at det å synliggjøre og lykkes med god eierstyring og selskapsledelse forutsetter at det mellom de tre mest sentrale funksjonene i virksomheten er etablert et samspill, og at dette fungerer. I dette ligger det å være enige om det å forstå:

- Hva man ønsker med selskapet og den virksomheten som skal drives
- Hvilken retning selskapet skal velge (strategi)
- Hvordan selskapet/virksomheten skal lykkes med å komme dit
- Hvordan resultatene skal måles

I en eierskapskontroll er det eierne og deres rolle som står i sentrum. Veilederen gir en god oppsummering av hva eierskap i kommunal sektor handler om:

Eierne må etter vår oppfatning alltid være synlige på hvorfor de eier, og sørge for at ledelsen handler i tråd med deres interesser.

³⁷ PwC 2011 – «Din guide til ansvarlig eierstyring og selskapsledelse», s. 17

For at de tre hovedfunksjonene i triangelet skal lykkes er det således viktig at eierne informerer og kommuniserer grundig hvorfor de ønsker å eie virksomheten og hva de forventer å få ut av sitt eierskap.

For kommuner som eier interkommunale selskap sammen som har et samfunnsoppdrag de skal løse på vegne av sine eiere, er det svært viktig at eierstrategien er samordnet og kommunisert til selskapet.

Resch-Knudsen omtaler også eierstrategier:

[...] det er viktig for kommuner å ha en åpen og uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper. [...] Strategien skal inneholde prioriteringer, tiltak og resultatkrav kommunen ønsker for det enkelte selskap, slik at selskapet vet hva de må gjøre for å ivareta eiernes målsetting med sitt eierskap. I selskaper med flere eiere er det kompliserende for selskapet om eierne har ulike mål med sitt eierskap.³⁸

Resch-Knudsen (2011) skriver videre om eierstrategier:

Kommunen bør i forhold til hvert enkelt selskap avklare sitt ståsted og definere sine forventninger. Det mest sentrale dokumentet i denne sammenheng er selskapsavtalen, og da primært gjennom formuleringen av formålsparagrafen. I tillegg bør det utarbeides eierstrategier for det enkelte selskap, gjerne nedfelt i kommunenes Eiermelding. [...] Eierstrategien skal beskrive hva kommunen vil oppnå som eier: Hva vil vi med eierskapet til dette selskapet?³⁹

Det at eierne har definert et klart formål og rammer for selskapet i selskapsavtalen/vedtektene er svært viktig, og dette bidrar til å danne rammen for de eierstrategier som legges for selskapet.

En god eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendig styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. Den vil også bidra som en oversikt over den samlede kommunale virksomhet som igjen virker inn med mer åpenhet/transparens til omverdenen.

Internt i kommunen må det også være gode rutiner for hvordan saker relatert til selskapene skal forankres/behandles. Flere kommuner har derfor en eierstyringssekretariatsfunksjon som skal sørge for at sakene blir forberedt og underlagt de nødvendige behandlinger i kommunen. Som eksempler kan nevnes at det gis instruks til kommunenes representant til generalforsamling/representantskapsmøte eller saker som gjelder endring av selskapsavtalen/vedtektene undergis nødvendig koordinering og legges frem for kommunestyret.

³⁸ Resch-Knudsen, 2011, *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategier*, (Kommuneforlaget 2011), s. 92

³⁹ Resch-Knudsen, 2011, s. 93

Forankring av saker til generalforsamling/representantskap i folkevalgte organer i den enkelte eierkommune

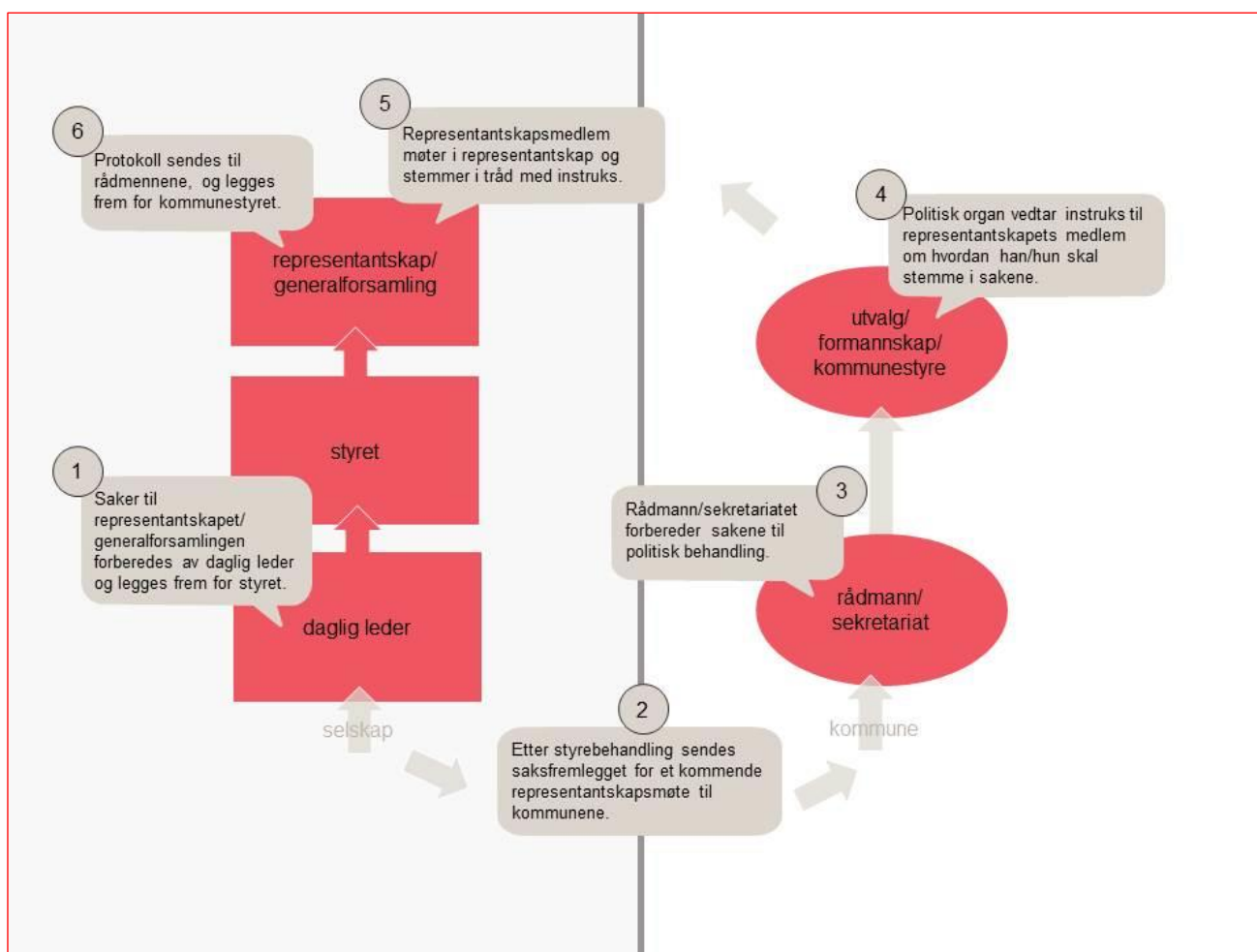
Den folkevalgte styringen av kommunale selskaper blir ofte liggende hos en politisk «elite».⁴⁰ Det kan være problematisk sett ut fra et demokratihensyn og for legitimiteten til eierstyringen. For å sikre folkevalgt forankring i den enkelte kommune av viktige og prinsipielle beslutninger som skal tas i representantskap/generalforsamling, er det viktig at sakene undergis en folkevalgt forankring i den enkelte kommune. Det gjør at det kan gis føringer til kommunens eierrepresentant om hvordan han/hun skal utøve kommunens vilje og interesse i den saken det skal treffes beslutning på eierorganet. Dette styrker eierstyringens legitimitet og den demokratiske styringen av de kommunalt eide selskapene.

Ofte skjer saksbehandlingen hos den personen som har generalforsamlingsfullmakt som vanligvis er ordføreren. Det er eksempler på at verken administrasjonen eller folkevalgte organer involveres, og at saksdokumenter ikke blir journalført og arkivert (ibid). Det er opp til de folkevalgte i hver enkelt kommune å finne riktig balanse mellom å etablere nye og mindre styringsarenaer for et lite utvalg av de folkevalgte og å involvere hele kommunestyret i styringen.

For å sikre at man rent praktisk rekker å gjennomføre denne forankringen av sakene er det nødvendig å gi føringer overfor selskapene om frist for utsendelse av slike sakslister/sakspapirer, slik at kommunene rekker å gjennomføre behandlingen i sine respektive organ.

For å illustrere denne forankringen har RRI utformet «eierstyringssløyfen» som brukes av flere kommuner på Romerike. Men det er opp til den enkelte kommune hvordan man ønsker at denne forankringen skal skje. Illustrasjonen nedenfor er ment som et eksempel og som en gjengivelse av hvordan dette praktiseres i flere av kommunene både når det gjelder IKSene og ASene.

⁴⁰ NIBR-rapport 2016:18 *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*, s. 52



Figur 4 «eierstyringsløyfen»

Forskning⁴¹ har vist at administrasjonen er en viktig støttefunksjon slik at de folkevalgte kan ivareta sin rolle på en god måte. For at dette skal fungere i praksis mener revisjonen det er viktig at den enkelte kommunes interne rutiner er i tilstrekkelig grad formalisert. Dette kan gjøres i for eksempel kommunens internkontrollsystem slik at man sikrer at praksis også følges uavhengig av hvilken person som til enhver tid bekler de ulike verv eller stillinger i kommunen.

⁴¹ NIBR-rapport 2015:1 Kommunale selskaper og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, s. 12

Kriterier

Problemstilling 2	Kontrollkriterier
I hvilken grad har selskapet etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og blir disse etterlevd i praksis?	➤ Selskapets drift skal være innenfor rammen av selskapets formålsbestemmelse.
Problemstilling 3: Organisering og ressursbruk	Kontrollkriterier
a) Hvordan er virksomheten i selskapet organisert?	Problemstillingen er deskriptiv og det utledes ikke kriterier.
Anbefaling 1	Problemstillinger
Det har vært flere saker rundt selskapet som har vært krevende å koordinere mellom 14 eiere. Dessuten er valg av organisasjonsmodell for selskapet på nytt satt på dagsorden fra en av eierkommunene. Eierne bør derfor vurdere å opprette et felles fora i tillegg til representantskapet for å kunne drøfte eierstyringsspørsmål, som for eksempel selskapsform, endringer av selskapsavtalen, rammene for eierstyringen og rapportering som kreves fra selskapet. Om dette ikke blir etablert på permanent basis, så kan det i alle fall vurderes for en periode fremover.	<ul style="list-style-type: none"> a) Er valg av organisasjonsmodell satt på dagsorden og avklart? b) Er selskapsavtalen gyldig vedtatt i alle kommunestyre? c) Har eierne gjennomført tiltak for å samordne og koordinere rammene for eierstyringen? d) Har representantskapet avklart eiernes behov for rapporteringskrav til selskapet?
Anbefaling 2	Problemstilling
Det har vært krevende for kommunene å forankre egen eierstyring inn mot representantskapsmøter (eierstyringssløyfen) på grunn av svikt i rutinene fra selskapets side. Representantskapet som eierorgan bør forsikre seg om at selskapet følger dette opp.	Blir sakspapirer til representantskapet sendt eierne seks uker før møtedato jf. selskapsavtalens pkt. 5.3?
Anbefaling 3	Problemstilling
Representantskapet bør også følge opp at selskapets styre sikrer slutføring av selskapets internkontrollsystem. Revisjonen understreker at dette er en forutsetning for effektiv drift innenfor regler og rammer som gjelder for selskapet.	Er selskapets internkontrollsystem fullført og hvordan er dette implementert?

VEDLEGG 3 - REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til en virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene utgjør den målestokken som virksomhetens praksis på et område måles opp mot. Dermed danner revisjonskriteriene et grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas, og konklusjoner som trekkes. Typiske kilder til revisjonskriterier er blant annet lover, forskrifter, politiske vedtak eller anerkjent teori, og god forvaltningspraksis på området (reelle hensyn)⁴².

I denne undersøkelsen utledes revisjonskriteriene fra sentrale krav i kommuneloven og IKS-loven med tilhørende forskrifter.

Interkommunale selskaper (IKS)

Innledning

Et interkommunalt selskap er et samarbeid mellom flere kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper som kan organiseres etter lov av 29. januar 1999 om interkommunale selskaper. Et interkommunalt selskap er gitt status som et eget rettssubjekt, atskilt fra deltakerne som inngår i samarbeidet. Selskapet har dermed sin egen formue, som forvaltes for å møte de rettslige og økonomiske forpliktelsene, som er tilordnet selskapet som sådan.

Den enkelte deltaker i et interkommunalt selskap hefter en ubegrenset prosentandel av selskapets samlede forpliktelser, der den enkeltes (økonomiske) ansvar er svarer til dens eierandel i selskapet, jf. IKS-loven § 3. Summen av deltakernes ansvarsdeler må til sammen dekke selskapets totale forpliktelser.

Det interkommunale selskapet etableres eller stiftes ved at deltakerne inngår en skriftlig selskapsavtale. For de enkelte deltakere skal kommunestyret eller fylkestinget vedta avtalen (lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) § 2). Selskapsavtalen utgjør både stiftelsesdokument og vedtekter for selskapet (Bjella et al, 2001, s.102).

Organisasjon

Den øverste myndighet i et interkommunalt selskap er representantskapet (IKS-loven § 7). Representantskapet er et organ som er representert ved alle deltakerne (eierne), der hver deltaker er oppnevnt av kommunestyrene i den enkelte kommune, (IKS-lov § 6). Det er gjennom representantskapet deltakerne utøver sin myndighet. Deltakerkommunene kan gjennom representantskapet treffe vedtak som binder styret og omgjøre beslutninger vedtatt av styret. Etter

⁴² Vurdering om hva som er rimelig, formålstjenlig, effektivt eller liknende

loven skal representantskapet blant annet behandle selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som skal behandles i representantskapet.

Styret er underlagt representantskapet, og skal bestå av minst tre medlemmer. Med visse unntak skal styremedlemmene som hovedregel velges av representantskapet. Styret har ansvar for forvaltningen av selskapet og skal sørge for at driften er i tråd med selskapets formål, selskapsavtale, årsbudsjett og andre vedtak fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Det innebærer at styret har ansvar for at lovens økonomibestemmelser blir overholdt.

Et interkommunalt selskap skal også ha en daglig leder, som har det operasjonelle ansvaret for selskapet. Den daglige lederen ansettes av styret, der styret har et ansvar for å føre tilsyn med at daglig leders leder styrer virksomheten innenfor de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. .

Økonomistyring

Innledning

Med kommuner og fylkeskommuner som eiere, vil mange av de forventninger som stilles til en kommune også gjelde for interkommunale selskaper. Som for kommunen, stilles det krav om at interkommunale selskaper skal utarbeide styringsdokumenter som årsbudsjett, økonomiplan og årsregnskap, jf. lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Disse dokumentene skal gi beslutningsrelevant informasjon om den økonomiske tilstanden i virksomheten, herunder en plan for anvendelse av ressurser for året og en oppstilling av realiserte inntekter og kostnader.

Årsbudsjett

Årsbudsjettet er det sentrale styringsdokumentet i økonomiforvaltningen. Hvert år skal representantskapet innen årets utgang vedta et årsbudsjett for neste kalenderår (IKS-loven § 18). Dette innebærer at representantskapet skal fastsette bindende økonomiske rammer for selskapets drift og investering for kommende kalenderår. Videre innebærer dette at det er styret for selskapet som fastsetter den nærmere fordeling av de økonomiske rammene. Det fullstendige årsbudsjettet skal bestå av en resultatoversikt utarbeidet på grunnlag av tilsvarende prinsipper og med samme oppstillingsplan som resultatregnskapet og en oversikt over investeringene i budsjettåret (forskrift om årsbudsjett § 2).

Årsbudsjettet setter i utgangspunktet en absolutt bindende ramme for selskapets drift og investering. At planen er bindende betyr at selskapet ikke kan treffe vedtak eller foreta disposisjoner som medfører betydelige avvik fra de vedtatte budsjetttrammene⁴³ (Bernt et al, s.500). Årsbudsjettet skal ikke bare være bindende for de totale utgiftene, men også for de enkelte utgiftspostene⁴⁴. Dette

⁴³ Utbetalinger knyttet til aktiviteter som kommunen har rettslig plikt til å utføre kan derimot fravikes kravet om budsjettjhemmel, jf. koml. § 46-1, tredje setning.

innebærer at selskapet ikke har anledning til å overføre midler fra en utgiftspost til en annen, med mindre det foreligger særskilt hjemmel for det.

Kvalitetskrav til årsbudsjettet

Årsbudsjettet for interkommunale selskaper skal bygge på budsjettprinsipper som følger av kommuneloven og forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter, jf. forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper § 5. Interkommunale selskaper er dermed undergitt de samme budsjettkravene som kommunene står overfor.

Kommuneloven stiller en rekke grunnleggende krav til kommunale årsbudsjetter. Ifølge kommuneloven § 46-3 skal årsbudsjettet være realistisk. Det innebærer at forutsetninger som benyttes i budsjettprosessen skal være fastsatt på grunnlag av inntekter og utgifter som rimelig kan påregnes i budsjettåret. Vurdering av realisme vil i større grad bero på skjønn. Budsjettet skal i henhold til koml. § 46-6 videre vedtas i balanse mellom inntekter og utgifter (balansekravet). Det innebærer at det ikke gis anledning til å budsjettere med over- eller underskudd. Årsbudsjettet skal også være stilt på en oversiktlig måte, jf. koml. § 46-4. En grunnleggende forutsetning bak kravet om oversiktighet er at kommunens målsettinger, prioriteringer (satsningsområder) og premisser for budsjetttrammene kommer tydelig fram i budsjettet, og at det er utformet slik at den vanlige innbygger skal kunne forstå det (Bernt et al, s.510-512). Det skal dessuten gjøres rede for de grunnleggende prinsippene som utarbeidelsen av årsbudsjettet er basert på, herunder hvordan budsjettarbeidet har vært organisert, jf. FB⁴⁵ § 6, første ledd. Kravet om oversiktighet avspeiler hensynet om at årsbudsjettet skal fungere som en kilde til styringsinformasjon ovenfor administrasjonen, folkevalgte og innbyggere i kommunen.

I årsbudsjettet skilles det mellom den løpende driften og investeringer. Kommuneloven forutsetter at årsbudsjettet er framstilt som ett samlet dokument, inndelt i en driftsdel og en investeringsdel (kapital), jf. koml. § 46-5. I forarbeidene heter det at vurderingen av om en inntekt eller kostnad skal tilhøre drifts- eller investeringsdelen gjøres ut fra god kommunal regnskapsskikk (Bernt et al, s.510). Videre stilles det krav om at årsbudsjettet skal «minst vise beløp for det år budsjettet gjelder for, det foregående budsjettår og det siste vedtatte årsregnskap», jf. FB § 5.

Økonomiplan

I lov om interkommunale selskaper § 20 framgår det at representantskapet en gang i året skal vedta en fireårig plan for økonomiforvaltning, en økonomiplan. Denne skal ta utgangspunkt i de langsiktige mål, strategier og utfordringer, og vise hvordan selskapets ressurser skal anvendes for å oppnå fastsatte målsettinger for de fire neste budsjettårene (KRD, s.7). Økonomiplanen skal rulleres årlig. I dette ligger det at kommunen hvert år skal fatte et nytt vedtak om en økonomiplan for fire år framover, der årsbudsjettet representerer første året i planperioden (Bernt et al, s.522).

⁴⁵ FB: Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner), av 15. desember 2000.

Økonomiplanen skal på overordnet nivå beskrive selskapets økonomiske utvikling for alle år i planperioden, jf. koml. § 44-2. Den skal omfatte hele virksomheten (fullstendighetsprinsippet), hvor en overordnet oversikt over selskapets sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver skal framkomme. Kommuneloven stiller ingen detaljerte formkrav til hvordan økonomiplanen skal stilles opp. Det anbefales likevel at økonomiplanen stilles i samsvar med de obligatoriske regnskapstekniske kravene til årsbudsjett og årsregnskap, slik at sammenhengen mellom økonomiplanen, årsbudsjettet og årsregnskapet ivaretas (KRD, s.10).

Økonomirapportering

Det endelige årsbudsjettet er et styringsverktøy for styrets ledelse av selskapet. Årsbudsjettet er en bindende plan for selskapets inntekter i budsjettåret og skal i utgangspunktet anvendes slik det er vedtatt av representantskapet. Det kan imidlertid kunne oppstå uforutsette situasjoner som tvinger fram endringer i budsjetttrammene. Hvis det er «grunn til å anta» at det blir en vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettforutsetningene, vil det være behov for budsjettjusteringer. En slik situasjon innebærer at selskapets styre straks må varsle representantskapet om avviket (IKS-lov § 19). Representantskapets leder sørger videre for at det avholdes et møte i representantskapet vedrørende forholdet, og legger fram forslag til revidert budsjett (ibid).

Årsregnskap

I et interkommunalt selskap skal styret hvert år legge fram forslag til årsregnskap, som senere fastsettes av representantskapet. Årsregnskapet skal beskrive alle økonomiske midler som er disponert for året, og anvendelsen av midlene.

I selskapsavtalen kan det også bestemmes at det er de kommunale regnskapsprinsippene som skal gjelde. Etter kommunale prinsipper skal årsregnskapet inneholde driftsregnskap, kapitalregnskap, balanseregnskap og noteopplysninger, jf. forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper § 5. Årsregnskapet skal videre baseres på de regnskapsprinsipper som kommuneloven og forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper. For interkommunale selskaper skal årsregnskapet være avlagt senest 15. februar påfølgende år, og revidert innen 15. mars (forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper § 4).

Internkontroll

Innledning

Med internkontroll menes et «formalisert kontrollsystem, der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser» (PwC, 2009). Mens styring dreier seg om å fastsette hvilke mål som skal oppnås (gjøre de riktige tingene), vil internkontrollen understøtte styringen gjennom å definere hvilke og hvordan oppgaver skal gjennomføres for at virksomheten oppnår disse målene (gjøre tingene riktig) (DFØ, 2013a, s.5). I tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper, har ledere av kommunale virksomheter plikt til å etablere rutiner og systemer som blant annet skal

bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på en forsvarlig måte (forarbeiderne til kommuneloven § 23-2).

Hvorfor er det nødvendig med internkontroll?

Kommunesektoren tilbyr noen av de viktigste tjenestene til den norske befolkningen, finansiert med skatt og statlige bevilgninger. Som forvaltere av fellesskapets midler, er det avgjørende at kommunale virksomheter anvender sine ressurser på en måte som skaper legitimitet og tillitt hos innbyggerne.

Internkontroll kan ses på som en prosess med systematiske tiltak, fastsatt av selskapets styre og ledelse, som skal gi rimelig trygghet for måloppnåelse. Det innebærer at ledelsen etablerer formaliserte strukturer og standarder som arbeidsprosesser og oppgaver i virksomheten skal gjennomføres innenfor. Internkontrollens rammer kan være krav hjemlet i lov og forskrifter, men også krav som stilles internt i virksomheten. Med gode ledelsesbaserte kontrollmekanismer som underliggende rammer for den interne virksomhetsstyringen, kan internkontrollen også bidra til at ressurser hos ledelsen som ellers ville blitt brukt til kontroll, frigjøres til andre viktige oppgaver (f.eks. strategisk ledelse) (DFØ, 2013, s.15).

Overordnede prinsipper for betryggende internkontroll

PwC tar i sin rapport om internkontroll for seg fire overordnede prinsipper som en god internkontroll er forankret i.

Ledelsens ansvar

I enhver virksomhet er det ledelsen som har ansvar for etablering, gjennomføring og oppfølging av en internkontroll. Ledere må sørge for at internkontrollen gir en rimelig trygghet for oppnåelse av fastsatte målsettinger. Det innebærer at ledelsen i den enkelte virksomhet må gjøre vurderinger og ta beslutninger som ivaretar de hensynene som er relevante for virksomheten (DFØ, 2013, s. 5). De skal sikre at internkontrollen til enhver tid er tilpasset virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart (DFØ, 2013, s.3). Ledere må også påse at det foretas en strukturert oppfølging av at internkontrollen etterleves og fungerer på en tilfredsstillende måte (DFØ, 2013a, s. 8).

Risikovurdering

Risiko kan forstås som summen av sannsynlighet og virkning av en hendelse. Innenfor internkontrollen er oppmerksomheten i særlig grad rettet mot hendelser med negative konsekvenser for virksomheten – hendelser man vil unngå. Risikovurdering dreier seg dels om å identifisere hvor i arbeidsprosesser som er eksponert for risiko og analysere konsekvenser og sannsynligheter for risikoelementene hver for seg og samlet (PwC, 2009, s.9). Videre handler risikovurdering om å bestemme seg for et nivå av risiko som virksomheten er villig til å akseptere. Hvilke risikoelementer som internkontrollen skal fange avhenger av ambisjonsnivået som virksomheten setter for internkontrollen. For økonomistyring vil spesielt budsjettet være eksponert for endringer. Det er viktig at ledere har tilstrekkelig kontroll på hvilke risikoer som virksomheten står overfor, og hvordan disse skal håndteres.

Formalisering av kontroll

De fleste virksomheter utfører omfattende kontroll på tvers av ulike nivåer i virksomheten. Det ligger kontrollmekanismer i lov- og regelverk, men også i virksomhetens interne arbeidsrutiner og målstyring. Slike kontrollmekanismer gir ledelsen pekepinn på aspekter ved virksomheten som det er viktig å ha kontroll over. En uformell kontroll vil kunne redusere risiko for at uønskede effekter inntreffer, men fra et internkontrollperspektiv framstår dette som usystematisk og tilfeldig.

Regelverket sier generelt lite om krav til dokumentasjon og formalisering av internkontrollen. Revisjonen mener det er vanskelig å få forankret en internkontroll som ikke bygger på formalisering i form av dokumentasjon eller skriftlighet. En formalisering av kontrollen innebærer at det utarbeides klare målsettinger for internkontrollen og standardiserte instruksjoner og prosedyrer for hvordan interkontrollen skal utføres. Formalisering av virksomhetens internkontroll vil tjene flere formål. For det første vil formalisering gjøre internkontrollen mindre personavhengig. Det følger at kontrollen skjermes for endringer ved utskiftning av ansatte. For det andre gjør formalisering det lettere å se internkontrollen som en systematikk, og ikke som en sum av enkeltstående kontrollmekanismer. Dette vil gjøre det lettere for ledelsen å føre oversikt over helheten i virksomhetens internkontroll og se muligheter for forbedringer. For det tredje innebærer formalisering at internkontrollen kan formidles til ansatte og andre interessenter (PwC, 2009, s.10).

Dokumentasjon av internkontroll trekkes fram som en av tre sentrale aspekter ved formalisering⁴⁶ i PwC sin rapport. Dokumentasjon kan forstås som en form for synliggjøring av informasjon som skal formidles til en eller flere brukere. Innen internkontroll forutsettes det at ledelsen formaliserer og dokumenterer overordnede føringer og prinsipper, samt myndighet, roller og ansvar knyttet til risikoutsatte områder og prosesser⁴⁷ (DFØ, 2013, s.23). Dokumentasjonen skal sikre at de som er involverte i internkontrollen kan gjøre seg kjent med dens rammer og føringer, og videre gjennomføre internkontrollen som forutsatt av virksomhetsledelsen. Videre gjelder kravet om dokumentasjon at virksomheten kan dokumentere at etablert interkontroll faktisk er utført, og om den gir ønskede effekter. Dokumentasjon av gjennomførte kontroller er en viktig forutsetning for ledelsens oppfølging av internkontrollen i ettertid (PwC, 2009, s.10).

Etterlevelse

God internkontroll inkluderer tiltak og aktiviteter som bidrar til å sikre at de krav som stilles til kontrollen etterfølges. Det forutsetter at kontrollkravene er tydelig kommunisert til de som utfører kontrollaktivitetene og at de forstår hvilke roller og ansvar de har. Alle medarbeidere i en virksomhet har i utgangspunkt et visst ansvar for virksomhetens internkontroll gjennom den rollen de har i utførelsen av sine arbeidsoppgaver og etterlevelse av etablerte standarder og normer i virksomheten. Det er viktig at de ansatte har kunnskap og ferdigheter som gjør dem i stand til å utføre sine oppgaver på en hensiktsmessig og effektiv måte, og at alle ansatte forstår sitt individuelle ansvar for internkontrollen (DFØ, 2013, s.21). Videre har ledelsen et ansvar for å følge

⁴⁶ Avklaring av roller og ansvar og ansvar er de to andre elementene.

⁴⁷ Eksempler på dokumentasjon kan være reglementer, rutinebeskrivelser og policyer.

opp at internkontrollen gjennomføres etter metoder som skissert (PwC, 2009, s.10). Eventuelle avvik bør følges opp, slik at disse ikke blir gjentatt i framtiden.

Årshjul (framdriftsplan)

Økonomistyring omfatter både utarbeidelse av budsjett og avslutning av regnskap. Dette er en omfattende prosess bestående av mange forskjellige enkeltaktiviteter som skal utføres på ulike faser/stadier, og som pågår over hele året (Mellemvik et al, 2012, s.58). I den sammenheng er det svært utbredt blant virksomheter å etablere et årshjul, som skal gi en helhetlig oversikt over de aktiviteter som følger med i en prosess.

Et årshjul er en skisse over aktiviteter, milepæler og tidsfrister som skal utføres og etterleves i løpet av ett år (ofte kalenderår) for å oppnå fastsatte målsettinger. Årshjulet egner seg særlig for planlegging av prosesser som følger en syklus, dvs. prosesser med en serie hendelser som gjentar seg regelmessig i en bestemt rekkefølge. Planen er delt opp i mindre tidsperioder (eks. måneder og faser), der viktige gjøremål for hver enkel tidsperiode angis. Fordelen med en slik plan er at overordnede målsettinger brytes ned i mer konkrete hendelser og tiltak, samtidig som den gir ansatte retning på hva som skal prioriteres i ulike faser av prosessen.

Årshjulet er særlig nyttig i forbindelse med arbeidet med budsjett og regnskap, da denne prosessen gjerne løper gjennom hele året, og som gjentas hvert år. Kommuneloven og loven om interkommunale selskaper angir visse tidsfrister for ferdigstilling styringsdokumenter og rapportering, og disse bør hensyntas i årshjulet. Samtidig har virksomheten gjerne egne aktiviteter og tidsfrister som bør legges inn.

Utlede kriterier

På bakgrunn av ovennevnte har revisjonen utledet følgende kriterier til den tredje problemstillingen.

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad har selskapet etablert tilfredsstillende system for økonomistyring og blir disse etterlevd i praksis?	<ul style="list-style-type: none">✓ Selskapet bør ha reglementer og instruks, herunder<ul style="list-style-type: none">➤ styreinstruks og instruks for daglig leder➤ delegeringsreglement og avklarte roller/ansvar➤ økonomireglement ✓ Selskapet bør ha rutiner for virksomheten, herunder<ul style="list-style-type: none">➤ lønn,➤ innkjøp,➤ inntekter, fakturering og innfordring➤ finansforvaltning, ✓ Selskapet bør ha rutiner som sikrer støttefunksjoner, herunder<ul style="list-style-type: none">➤ årshjul➤ økonomiplan og årsbudsjett➤ økonomirapportering gjennom året➤ budsjettendringer➤ regnskapsføring, pålitelig og nøyaktig informasjon samt rettidig regnskapsavleggelse.

VEDLEGG 4 - EVALUERING AV ORGANISASJONSFORM

SKEDSMO KOMMUNE Skedsmo kommune Ordfører	POSTADRESSE Postboks 313 2001 Lillestrøm	SENTRALBORD 66 93 80 00	
	BESØKSADRESSE Jonas Liesgt. 18 Lillestrøm	TELEFAX 66 93 85 90	
			SKEDSMO KOMMUNE

Eierkommunene i Romerike Kriresenter IKS v/ordfører og rådmann
Medlemmer i representantskapet

DERES REF: «REF»	VÅR REF: 2016/140	SAKSBEHANDLER: Kristin Storlepa,	DATO: 04.01.2017
----------------------------	-----------------------------	--	----------------------------

Romerike Kriresenter IKS - evaluering av organisasjonsform

På eiermøtet i Romerike Kriresenter 15.09, ble det blant annet diskutert om dagens organisasjonsform bør undergis en evaluering med sikte på å få vurdert om en endring av denne vil tjene samarbeidsområdet bedre.

Dagens IKS-organiseringen har nå fått virke noen år, i en periode med mange omstillinger og betydelig utvikling både institusjonelt og når det gjelder senterets infrastruktur. Fra tid til annen har det fra enkelte eiere vært signalisert et ønske om en vurdering av organisasjonsform. På nevnte eiermøte ble det uttrykt noe ulikt syn på behovet for å igangsette en slik prosess. Samtlige eiere var ikke representert på eiermøtet, og det ble fra undertegnede, som møteleder, konkludert med at det var naturlig å følge opp med en forespørsel til samtlige eiere om det er ønskelig å igangsette en slik prosess.

Som leder av Representantskapet vil jeg tilkjenne som min oppfatning, at dersom et rimelig antall eiere melder interesse for en slik evaluering, vil det – for selskapets del – være avklarende at det etableres en slik prosess. For ordens skyld er det imidlertid viktig for meg å presisere at beslutningen – og styringen av en eventuell evalueringsprosess - ligger til eierne, og ikke til selskapet.

Dette initiativet er ment for å kunne koordinere grunnlaget for nødvendige beslutninger hos eierne. Jeg mottar som Representantskapsleder gjerne tilbakemeldinger på om en evalueringsprosess er ønsket. Denne oversikten tenkes så formidlet samlet til eierne.

Med vennlig hilsen

Ole Jacob Flæten
Ordfører i Skedsmo
Tlf +4790675071

Kopi:
Daglig leder Laila Durani
Styreleder Kari Hauge

Dokumentet er elektronisk godkjent

EPOSTADRESSE
postmottak@skedsmo.kommune.no
HJEMMESIDE
www.skedsmo.kommune.no

ORGANISASJONSNR

BANKGIRO
7101.05.02572

Løpenr :827/2017 Side 1 av 1

VEDLEGG 5 – HØRINGSUTTAELSE

SKEDSMO KOMMUNE

Skedsmo kommune
Ordfører

POSTADRESSE

Postboks 313 2001 Lillestrøm

SENTRALBORD

66 93 80 00

BESØKSADRESSE

Jonas Liesgt. 18 Lillestrøm

TELEFAX

66 93 85 90



SKEDSMO
KOMMUNE

«MOTTAKERNAVN»

«ADRESSE»

«POSTNR» «POSTSTED»

«KONTAKT»

DERES REF:

«REF»

VÅR REF:

2018/59

SAKSBEHANDLER:

Irene Allison Støa,

DATO:

29.01.2018

Uttalelse om rapport - Romerike Krisesenter IKS - selskapskontroll 2017-10

Undertegnede har mottatt og lest selskapskontroll nr. 2017-10 fra Romerike Revisjon IKS - eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, vedr. Romerike Krisesenter IKS.

Det registreres at revisjonenes undersøkelse viser at krisesenterets virksomhet pr. i dag er innenfor rammene av selskapets formålsbestemmelse.

Eierskapskontrollen tas til etterretning.

Med vennlig hilsen

Ole Jacob Flæten

Ordfører i Skedsmo Kommune

Tlf. 90675071