



REVISJONSRAPPORT

**SAMARBEIDSRÅDET FOR NEDRE ROMERIKE**  
**ORGANISERING OG VIRKSOMHETSSTYRING**

JANUAR 2015



# INNHold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>I</b>
Formål og problemstillinger	i
Revisjonens samlede vurdering og konklusjon	i
Organisering og oppgaveportefølje	i
Administrativ intern kontroll	ii
Samarbeid med andre	iii
Prosjekter	iii
Økonomi og intern kontroll	iv
<b>1 Bakgrunn</b>	<b>1</b>
<b>2 Anvendte metoder i prosjektet</b>	<b>2</b>
2.1 Revisjonskriterier	2
2.2 Datainnsamling og datagrunnlag	2
2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet	3
<b>DEL I</b>	<b>5</b>
<b>3 Organisering, oppgaver og resultater/ effekter</b>	<b>7</b>
3.1 Innledning	7
3.2 Regionråd – kategorisering og definisjoner	8
3.2.1 Regionråd generelt	8
3.2.2 Særlig om SNR	10
3.3 Oppgaver, roller og myndighet	12
3.3.1 Regionråd generelt	12
3.3.2 Særlig om SNR	13
3.4 Administrativ organisering	14
3.4.1 Regionråd generelt	14
3.4.2 Særlig om SNR	15
3.5 Regionrådenes utfordring – status og resultat	16
3.5.1 Regionråd generelt	16
3.5.2 Særlig om SNR	17
<b>DEL II</b>	<b>19</b>
<b>4 Revisjonskriterier</b>	<b>21</b>
4.1 Virksomhetsstyring	21

4.2	Selskapsorganisering - roller og ansvar	22
4.3	Administrative funksjoner og saksbehandling	23
4.3.1	§ 27- sammenslutninger – rapportering og saksbehandling	23
4.3.2	Særlig om offentleglova og arkivplikten	23
4.3.3	Særlig om forvaltningsloven	24
4.4	Tilskuddsforvaltning	25
4.5	Prosjektstyring	26
4.6	Økonomiforvaltning	27
4.7	Sammenfatning av revisjonskriteriene	29
<b>5</b>	<b>Intern styring og kontroll</b>	<b>31</b>
5.1	Revisjonskriterier	31
5.2	Innledning	31
5.2.1	Skriftlige styrings- og rapporteringsdokumenter	31
5.3	Roller og ansvar	32
5.3.1	Funn/fakta	32
5.3.2	Revisjonens vurdering og konklusjon	38
5.4	Rapportering	39
5.4.1	Fakta/funn	39
5.4.2	Revisjonens vurdering og konklusjon	40
5.5	Administrative rutiner - saksforberedelse og arkivering	40
5.5.1	Funn/fakta	40
5.5.2	Revisjonens vurdering og konklusjon	42
<b>6</b>	<b>Samarbeidsavtaler og -partnere</b>	<b>43</b>
6.1	Revisjonskriterier	43
6.2	Innledning	43
6.3	Samarbeid med Kunnskapsbyen Lillestrøm	44
6.3.1	Generelt	44
6.3.2	SNR's samlokalisering med Kunnskapsbyen Lillestrøm	45
6.3.3	Samarbeidsavtale mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm	48
6.4	Etablerertjenesten	49
6.4.1	Etablerertjenestens lokaler	50
6.4.2	Partnerskap med Akershus fylkeskommune om etablerertjeneste	50
6.4.3	Mål for etablerertjenesten	51
6.4.4	Prosjektfinansiering	51

6.4.5	Parter og roller i prosjektet	51
6.4.6	Anskaffelse av konsulent	52
6.4.7	Spørreundersøkelsen – formål, rolle og resultat	52
6.4.8	Forankring, rapportering og resultat	53
<b>7</b>	<b>Prosjekter</b>	<b>55</b>
7.1	Revisjonskriterier	55
7.2	Generelt om prosjekter	55
7.3	Prosjekt FEM	61
7.3.1	Fakta/funn	61
7.3.2	Revisjonens vurdering	65
7.4	Prosjekt INNY	65
7.4.1	Fakta/funn	65
7.4.2	Revisjonens vurdering	69
7.5	Samlet vurdering og konklusjon	70
<b>8</b>	<b>Økonomi og kontroll</b>	<b>71</b>
8.1	Revisjonskriterier	71
8.2	Fakta/funn	71
8.2.1	Budsjett- og regnskapspraksis i SNR	71
8.2.2	Praktisering av budsjett- og regnskapsbestemmelser	74
8.2.3	Om betalingsfullmakt	77
8.3	Revisjonens vurdering og konklusjon	77
	<b>LITTERATUR- OG FIGURLISTE</b>	<b>79</b>



# SAMMENDRAG

## Formål og problemstillinger

Undersøkelsen skal svare på mandatets tre hovedspørsmål. Revisjonen har derfor utarbeidet fem problemstillinger for å svare på mandatet.

Problemstillingene			
Rapportdel I	Problemstilling 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Hvordan er regionrådsorganisasjonen i Norge generelt og hva har vært utfordringene?</li> <li>➤ Hvordan har SNR vært organisert og hvilken oppgaveportefølje har vært sentral?</li> </ul>	Kapittel 3
	Problemstilling 2	Har den daglige driften og rapporteringslinjene fungert tilfredsstillende?	Kapittel 5
Rapportdel II	Problemstilling 3	Hvilke samarbeidspartnere har SNR og hvordan er disse avtalene forankret og regulert?	Kapittel 6
	Problemstilling 4	Er SNRs engasjement i prosjekter tilfredsstillende forankret og styrt?	Kapittel 7
	Problemstilling 5	Har SNR fulgt gjeldende budsjett- og regnskapsprinsipper samt prinsipper for god internkontroll?	Kapittel 8

## Revisjonens samlede vurdering og konklusjon

### *Organisering og oppgaveportefølje*

SNR er et regionråd organisert som et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 (§ 27-samarbeid) som eget rettssubjekt. Dette er en forholdsvis vanlig organisering av regionråd i Norge. SNR kan kategoriseres som en «ordførermodell», dvs at det er kun ordførerne som sitter i styret (rådet) med fulle rettigheter som medlemmer. Det fremstår, etter revisjonens oppfatning, som uklart ut fra vedtekter og andre styringsdokumenter om SNR som regionråd er organisert etter en ett-nivå eller to-nivåmodell.

Rådmennene møter med tale- og forslagsrett i styret i SNR. Revisjonens kartlegging viser imidlertid at rådmennene ikke har brukt sin rett til å fremsette forslag i rådet. SNRs organisasjonskart viser til at rådmannsgruppa skal ha en funksjon inn mot administrasjonen i SNR. Revisjonen er av den oppfatning at det er uklart ut fra vedtekter og organisasjonskart hvilken rolle denne gruppa skal ha inn mot administrasjonen i SNR.

Det er utarbeidet vedtekter for rådet slik § 27 i kommuneloven krever. Revisjonens kartlegging viser at det har vært formalfeil i vedtaksprosessen med hensyn til endringer og revideringer som er gjort i de opprinnelige vedtektene fra 2010. Dette ble rettet opp i 2013/2014.

SNR er ikke delegert fullmakter til å treffe bindende avgjørelser på vegne av sine deltakerkommuner. Initiativ og vedtak i styret må derfor forankres i deltakerkommunenes styringsorganer for at de skal være bindende. Styret (rådet) treffer sine avgjørelser ved konsensus, med andre ord kreves det absolutt flertall for at en sak blir vedtatt (alle har vetorett). Revisjonens kartlegging viser at saker det ikke blir enighet om, til en viss grad ble utsatt eller sendt tilbake til administrasjonen for videre utredning.

SNRs oppgaveportefølje de siste årene har i stor grad dreid seg om oppgaver knyttet til det å hevde regionens interesser regionalt eller nasjonalt, f.eks. areal- og transportplanlegging og næringspolitikk.

I anledning denne revisjonsrapporten, utførte revisjonen en spørreundersøkelse blant ordførere og rådmenn om SNR. Undersøkelsen viser at en liten overvekt av respondentene mener at SNR har vært en viktig arena å delta på. Datamaterialet viser også at SNR det siste året er blitt et talerør der kommunen står samlet, men at det ikke alltid har vært slik. Revisjonens undersøkelser viser også at SNR har hatt mange av de samme utfordringene som beskrives i forskning og utredning på nasjonalt nivå. Særlig går dette på det å stå samlet, og at SNR oppleves som et organ med for store transaksjonskostnader og for liten effektivitet. Spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført underbygger også dette.

Revisjonens datamateriale viser alt i alt at SNR står overfor mange av de samme utfordringene som blir trukket fram i forskningen på nasjonalt nivå. En omforent holdning til utfordringene og det å finne gode grep for å løse dem, vil være viktig. Det vil alltid være slik at en organisasjon er avhengig av effektivitet, men også legitimitet for å overleve.

### ***Administrativ intern kontroll***

Revisjonen konkluderer med at SNR har hatt klare utfordringer med hensyn til rolle- og ansvarsdeling mellom daglig leder og rådmannsgruppa. Manglende rutiner og avklaringer rundt dette har ført til dårlig samhandling, ineffektivitet og har til dels påvirket kvaliteten på saksfremleggene negativt.



Revisjonenes undersøkelser viser at det svikter med hensyn til å følge de regler som gjelder for journalføring for å oppfylle offentleglova sine krav på området. Arkiveringen er heller ikke ivaretatt på en tilfredsstillende måte med hensyn til å for å sikre et felles arkiv i SNR som ivaretar forvaltningsmessige behov. SNRs vedtekter bør endres slik at de avklarer forholdet til arkivloven.

Revisjonen vurderer det videre slik at ansvars- og rolledelingen mellom styret og daglig leder har vært tydelig med hensyn til daglig drift og organisering av SNR. Når det gjelder administrasjonens ansvar for oppfølging og håndtering av de konkrete sakene som styret vedtar, vurderer revisjonen det slik at det har oppstått usikkerhet hos administrasjonen med hensyn til mandat i den konkrete sak.

Revisjonen vurderer videre funnene slik at SNRs organisasjon mangler nødvendige avklaringer og retningslinjer med hensyn til saksforberedelse av saker for styret. Dette gjelder saksgang mellom SNRs administrasjon og rådmannsgruppa når det gjelder rolleavklaringer, men også når det gjelder mer formelle saksbehandlingsrutiner. Etter revisjonens vurdering er det avgjørende at dette kommer på plass.

SNR er en liten organisasjon og behovet for rutiner og retningslinjer må avpasses etter organisasjonens størrelse og til en alminnelig risikovurdering.

### ***Samarbeid med andre***

Revisjonens datamateriale viser at SNRs samarbeid med andre er forankret og vedtatt i styret. SNR har samarbeidet med Kunnskapsbyen Lillestrøm både om prosjekter og i forbindelse med at SNR forble samlokalisert med Kunnskapsbyen Lillestrøm i nye lokaler i 2009. I tillegg har SNR hatt flere samarbeidspartnere og noen av disse har vært:

- Kjeller Innovasjon AS
- Akershus fylkeskommune
- Øvre Romerike Utvikling
- Høyskolen i Oslo og Akershus

### ***Prosjekter***

Revisjonen konkluderer med at daglig leder har gitt rapportering på prosjektene til styret. Revisjonen ser at både hyppighet og form på rapportering innenfor mange prosjekter gjør det krevende å forankre prosjektene i styret og skaffe seg kunnskap om prosjekter og statusen på disse.

Oppstart av prosjekter er forankret i styrevedtak og avtaler / kontrakter. Til tross for at det er brukt mye penger på prosjektene, synes det å være slik at det er lite kjennskap til prosjektene blant de fleste i styret og rådmannsgruppen. Dette kommer tydelig fram av spørreundersøkelsen som revisjonen gjennomførte. Det er likevel pekt på noen unntak i rapporten.

Som nevnt i kriteriekapittelet handler god intern styring og kontroll om å skaffe seg oversikt og nå mål. En årsak til manglende styring og kontroll kan være sammenfallende utskiftninger i styre og

daglig ledelse. Etter valget i 2011 kommer mange nye inn i styret og ny daglig leder. Revisjonens oppfatning er at dette gjør det ekstra krevende å skaffe seg oversikt over driften og prosjektene.

Det må skilles klart mellom prosjekter som man gir støtte til og prosjekter som man selv anskaffer. Etter revisjonens oppfatning er SNRs rolle i prosjektene som det gis støtte til, i all hovedsak som medfinansør. Både FEM og INNY er eksempler på dette. I denne sammenheng mener revisjonen at SNR høyst sannsynlig driver tilskuddsforvaltning. Dette bør SNR avklare og ta stilling til framover.

Når det gjelder resultater av prosjektene er det revisjonens oppfatning:

- Eksterne evalueringer av resultatene i prosjektene spriker med hensyn til effekter og nytteverdi
- Revisjonens spørreundersøkelse viser at respondentene ikke ser den direkte nytten for SNR
- Om den enkelte kommune har opplevd nytteverdi vil bero på deres eget engasjement i prosjektene.

Ut over dette blir det vanskelig for revisjonen å gå inn i enkeltresultater og effekter av så store prosjektporteføljer. Det er kommunene selv som må vurdere effekten av prosjekter for sin del.

### ***Økonomi og intern kontroll***

Revisjonen konkluderer med at det framover vil være behov for å tenke igjennom praksis både når det gjelder budsjettering, regnskapsføring og prinsipper for arbeidsdeling. Prosjekter bør kunne følges fra år til år. Når innbetalinger og utbetalinger ikke skjer i budsjettåret (korrekt periodisering) og midler avsettes til bruk for senere år, blir det ekstra viktig med et system som gir god oversikt. Revisjonen viser i denne sammenheng til prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av investeringer i kommunene.

Revisjonen konkluderer med at det bør være sammenheng mellom SNRs budsjett og godkjent kostnadsoverslag når det gjelder etablerertjenesten. Slik det er i dag blir det ikke synliggjort hvor stor egenandel SNR dekker av eget budsjett for å administrere ordningen.

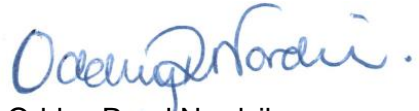
Revisjonen vurderer det videre slik at årsbudsjettet ikke er fullstendig og at anordningsprinsippet heller ikke er fulgt fullt ut. Dessuten er det slik at måten regnskapet avlegges på, gjør det utfordrende å følge tråden fra år til år. Systemet rundt regnskapsavslutning har heller ikke sikret god nok kontroll i denne prosessen.

Retningslinjer som skal sikre god arbeidsdeling har vært mangelfulle. SNR er en liten organisasjon og revisjonen har pekt på at god intern kontroll kan være vanskelig å få til i en liten administrasjon. Hvilke tiltak som anses tilstrekkelig for å sikre god intern kontroll i organisasjonen bør vurderes og tas stilling til av styret.

Jessheim, 13. januar 2015



Nina Neset  
Revisjonssjef



Oddny Ruud Nordvik  
avdelingsleder forvaltningsrevisjon



# 1 BAKGRUNN

Bakgrunn for denne revisjonsrapporten er en forespørsel fra SNRs styre til Nedre Romerike distriktsrevisjon (NRD) om å foreta en forundersøkelse som belyste følgende tema: systemer, rutiner og drift i SNRs administrasjon. På styremøte 10.04.2014 presenterte NRD resultatet av forundersøkelsen.

NRD ble i etterkant av styremøtet forespurt om å gjennomføre en større undersøkelse av SNRs organisasjon, administrasjon og oppgaveportefølje.

Mandatet av 22.05.2014 skisserer følgende tema og hovedproblemstillinger:

## 1. Organisasjonen SNR

- En beskrivelse av organisasjonen og dens rettslige grunnlag

## 2. Om SNRs prosjekter og samarbeid med andre

- Hvordan forankres og styres prosjektene i SNR
- Hvilke samarbeidsavtaler er SNR involvert i, og hvordan er de organisert og forankret i styret.

## 3. Administrativ og økonomisk internkontroll

- Hvordan har den daglige driften av SNR og rapporteringslinjene mellom styret og administrasjonen fungert?

Det er formulert problemstillinger som dekker alle tre punkter i mandatet. Rapporten er delt i to hoveddeler. Del I tar for seg SNR som organisasjon holdt opp mot nasjonal forskning på området. Del II tar for seg SNRs administrative organisering, prosjekter og samarbeid samt intern kontroll.

I forbindelse med at NRD, sammen med de to andre distriktsrevisjonene på Romerike, ble samlet i Romerike revisjon IKS (RRI) fra 01.06.2014 ble oppdraget overført fra NRD til RRI.

Denne undersøkelsen er gjennomført av avdelingsleder for forvaltningsrevisjon Oddny Ruud Nordvik og prosjektleder forvaltningsrevisjon Inger Berit Faller. I tillegg har regnskapsrevisor Jens Christian Utsigt og advokat Øyvind Schage Førde bistått i undersøkelsen.

## 2 ANVENDTE METODER I PROSJEKTET

Revisjonen har i denne revisjonen lagt til grunn RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>1</sup> som er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbund. Standarden som er fulgt så langt det passer, definerer hva som er god kommunal revisjonsskikk innenfor forvaltningsrevisjon.

### 2.1 Revisjonskriterier

Et sentralt element i forvaltningsrevisjon er revisjonskriterier. I denne undersøkelsen er det utledet kriterier til tre av problemstillingene. Undersøkelsen besvarer i tillegg to deskriptive problemstillinger og til disse er det derfor ikke utledet revisjonskriterier.

Revisjonskriteriene gir uttrykk for de normer og krav som kan stilles til revisjonsobjektet og som dermed blir den målestokken som revisjonen vurderer opp mot. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen er selve utledningen av revisjonskriteriene presentert i kapittel 4.

### 2.2 Datainnsamling og datagrunnlag

Dataene som denne undersøkelsen bygger på, er samlet inn gjennom dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer.

Gjennomgangen av SNR omfatter i hovedsak perioden 2011-2012, men revisjonen kommer i noen grad inn på perioden forut for 2011 og tar i noen grad også for seg 2013.

#### Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått tilgjengelige dokumenter som beskriver og dokumenterer SNRs organisasjon, administrasjon, samarbeid og prosjektportefølje samt praksis på det økonomiske området. Vi har i liten utstrekning hatt protokoller mv. tilgjengelig for perioden forut for 2009.

Vi har i all hovedsak gjennomgått:

- Møteprotokoller og – innkallinger/saksframlegg til styret og i noen grad til andre utvalg
- Rådmannsgruppens møteprotokoller
- Kontrakter og avtaler som er funnet i arkivpermer
- Dokumentasjon som gjelder prosjekter
- Dokumentasjon som gjelder etablerertjenesten under SNR.

Dokumentasjonen er hentet fra permer og omslag på kontorene til administrasjonen og fra fjernarkiv i kjelleren i Kunnskapsbyens hus. Vi er gitt tilgang til dokumentasjon som er lagret elektronisk på «skyløsningen» Google Disk, og vi har fått en minnepenn med dokumenter fra tidligere daglig leder.

---

<sup>1</sup> Fastsatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Vi har i noen grad innhentet dokumentasjon selv og også hentet tilgjengelig dokumentasjon fra blant annet Brønnøysundregistrene og purehelp.no. Dokumentasjon fra regnskapsrevisjonen av SNR har dessuten vært tilgjengelig.

Vi tar forbehold om at det kan være dokumenter som vi har oversett eller som ikke har vært tilgjengelig. Arkivtilstanden oppfattes på en slik måte at det kan være en viss mulighet for at alle dokumenter som gjelder en sak ikke har vært lagret på samme sted/område og ikke tilgjengelig.

### **Spørreundersøkelsen**

For å få et inntrykk av hvordan rådmenn og ordførere samt fylkesrådmann/-ordfører oppfatter organisasjonen, administrasjonen og prosjektporteføljen, valgte vi å gjennomføre en nettbasert spørreundersøkelse.

16 respondenter mottok spørreundersøkelsen på sin e-postadresse den 27.10.2014 med fire dagers svarfrist. Det ble deretter sendt ut en påminnelse ved fristens utløp den 31.10.2014, gitt ny svarfrist til 3.11.2014 og deretter sendt ny påminnelse med svarfrist snarest mulig. Det kom svar fra 15 respondenter. Dette gir en svarprosent på 94 %.

### **Intervjuer**

Revisjonen har intervjuet (benevnes informant eller intervjuobjekt i rapporten)

- et utvalg av rådmenn, herunder en tidligere rådmann (skriftlig på e-post)
- styreleder, herunder en tidligere styreleder (skriftlig på e-post)
- tidligere ansatte i administrasjonen i SNR
- direktør i Kunnskapsbyen Lillestrøm
- direktør i Kjeller Innovasjon AS (telefonsamtale).

Revisjonen har også vært i kontakt med ansatte i Akershus fylkeskommune og i fylkesrevisjonen.

Det er skrevet referater fra intervjuer og telefonsamtaler. Informasjon som er direkte sitert fra intervjuer, er verifisert i etterkant.

## **2.3 Dataenes pålitelighet og gyldighet**

Informasjon om organisasjon, administrasjon, prosjekter og økonomi er hentet fra dokumenter som vedrører organisasjonen og i den utstrekning vi har hatt behov for det, har vi komplettert informasjonen gjennom intervjuer.

Revisjonen vurderer at spørsmålene i spørreundersøkelsen er egnet til å belyse problemstillinger i undersøkelsen. Dataene er samlet inn på en pålitelig måte ved å bruke det nettbaserte spørreverktøyet QuestBack. Mottakerne av spørreundersøkelsen har god kjennskap til SNR ved at de sitter i styret eller er rådmenn. En rådmann hadde imidlertid vært i stillingen i svært kort tid og har selv opplyst om dette i sitt svar på undersøkelsen. Svarene fra denne respondenteren er stort sett besvart med «vet ikke».

Revisjonen har dessuten hatt møter med styreleder som oppdragsgiver for å informere om framdriften i vårt arbeid. Revisjonen presenterte rapportens foreløpige innhold for styret i SNR på et styremøte den 27.11.2014. Høringsutkast til rapport ble presentert for styret på styremøte den 16.12.2014.

På denne bakgrunn mener revisjonen at dataene som denne rapporten bygger på, både er pålitelige og gyldige og gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.



## DEL I



## 3 ORGANISERING, OPPGAVER OG RESULTATER/EFFEKTER

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet besvares problemstilling nummer 1 i mandatet for prosjektet. Dette er en deskriptiv problemstilling knyttet til den valgte organiseringen av SNR. Det vil si at fakta og funn beskrives uten at det trekkes konklusjoner opp mot et sett kriterier. Problemstillingene er ut fra dette formulert slik:

#### Problemstilling 1

- Hvordan er regionrådsorganiseringen i Norge generelt og hva har vært utfordringene?
  - En kartlegging av sentral forskning på området som er relevant for SNR som organisasjon
  
- Hvordan har SNR vært organisert og hvilken oppgaveportefølje har vært sentral?
  - En kartlegging av organisering, oppgaver, resultater/effekter og utfordringer

Under de enkelte delkapitlene gis det innledningsvis en oversikt over hva forskning på området sier om tema, deretter gis det en omtale av SNR holdt opp mot det nasjonale bildet.

Det som sies generelt om regionråd i dette kapitlet er hovedsakelig hentet fra:

- Vinsand, Nilsen (2007) «*Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*». Oslo: NIVI-analyse AS på oppdrag fra KS. Rapporten gir en totaloversikt over regionrådene i Norge og deres organisatoriske kjennetegn.
  
- Jacobsen et al. (2010) «*Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 – omfang, organisering og virkemåte*» Kristiansand: Universitetet i Agder på oppdrag fra kommunal- og regionaldepartementet. En evaluering av §-27 samarbeid i Norge, herunder regionrådene som har valgt å organisere seg etter denne bestemmelsen i kommuneloven.
  
- Nilsen, Vinsand (2009) «*Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer*». Oslo: Nivi analyse AS på oppdrag fra KS. En følgeevaluering av fire regionråd der alle er organisert som § 27- samarbeid.

Så å si alle kommuner er i dag medlem av et regionråd. Regionrådene har ingen eksakt definisjon, og man finner heller ingen organisasjonsmodell i dagens regelverk som spesielt er tilpasset det

behovet kommunene har for å opprette regionråd. Det er derfor behov for å definere, kategorisere og gi dette området et begrepssett.

## 3.2 Regionråd – kategorisering og definisjoner

### 3.2.1 Regionråd generelt

Interkommunale samarbeid kan grovt deles inn i to hovedkategorier.

- Produksjonssamarbeidene: skal ofte løse effektivitets og kvalitetsproblemer. Skal produsere tjenester/løse oppgaver for sine deltakerkommuner.
- Styringsnettverkene: samarbeid rettet mot styringsproblemer, dvs politisk og administrativ håndtering av saker som går over kommunegrensene («Governance networks»). I all hovedsak regionrådene.

Et klart skille mellom disse to formene for samarbeid er at regionrådene som styringsnettverk er multifunksjonelle, og har ofte et bredt mandat og spenner over mange felt. Produksjonssamarbeidene er derimot mer innrettet på å løse en gitt oppgave eller yte en tjeneste (Jacobsen, et al. 2010). Med andre ord løser de oppgaver som blir flyttet ut fra kommunene og over i en ny organisasjon. Regionrådene har så å si ingen slik funksjon, men blir en tilleggsarena til de tradisjonelle organer, spesielt til de politiske organer. Således blir de en drøftingsarena for grenseoverskridende problemer.

Det har vært gjennomført flere undersøkelser om hvordan politikere vurderer sin deltakelse i regionrådene. Deltakerne trekker frem at regionrådene gir en mulighet til å øke sin påvirkningskraft regionalt og nasjonalt. På det mer organisatoriske plan er det likevel noen utfordringer og enkelte av funnene kan oppsummeres slik (Jacobsen, et al. 2010, 74):

Funnene kan tyde på at samarbeid i regionrådene har høyere transaksjonskostnader enn samarbeid i mer produksjonsrettede samarbeid. Dette skyldes for det første en mer uklar rolle, noe som ser ut til å gjenspeiles i mer uenighet knyttet til helt grunnleggende forhold som mål og omfang på samarbeidet. Tilliten er også det vi vil kalle "mer avmålt", men på den positive siden.

I Jacobsen et al. (2010) «*Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 – omfang, organisering og virkemåte*» heter det på side 85:

Det virker som regionrådenes eksistens til en viss grad påvirker det politiske arbeidet, men det gjør ikke politikerrollen mer interessant eller attraktiv.

Svarene understreker en klar oppfatning av at den sentrale utøvelsen av politikk fremdeles ligger i kommunestyrene, og ikke i regionrådene.

Skal man gjøre et forsøk på å definere og kategorisere regionrådene har det i forsknings- og utredningssammenheng vært brukt følgende klassifiseringer:

- **Ordførermodellen**, som innebærer at kun ordførerne utgjør det politiske styringsorganet. Modellen innebærer smal politisk representasjon fra kommunestyrene.
- **Ordfører-/opposisjonsmodellen**, som betyr at opposisjonsledere, varaordfører eller andre politikere fra kommunene deltar i tillegg til ordførerne. Modellen sikrer en bredere form for representasjon fra kommunestyrene.
- **Ordfører-/rådmannsmodell**, som betyr at ordførerne og rådmennene deltar med fulle rettigheter. Modellen gir en blanding av politikk og administrasjon med smal representasjon fra begge nivåer.
- **Ordfører-/opposisjons-/rådmannsmodellen**, som betyr at en bred representasjon fra politikerne kombineres med fulle rettigheter til rådmennene.

Den landsomfattende kartleggingen av regionråd i 2007 (NIVI) viste at nærmere halvparten av disse var organisert som § 27-samarbeid, 40 prosent hadde en skriftlig avtale, mens 10 prosent var organisert som IKSer. 60 prosent av regionrådene hadde kun ett politisk organ, mens de fleste øvrige regionråd har to politiske styringsnivåer.

Kartleggingen av 157 av landets § 27-samarbeid (mange av dem regionråd) viser at flere av disse er organisert med flere styringsnivå:

- Ett-nivå: Kun et styre, uten noen underorganer.
- To-nivå: Styre og et arbeidsutvalg (AU), eller et "årsmøte" (formelt styre) og et "reelt" styre
- Tre-nivå: Styre, arbeidsutvalg og spesialiserte underutvalg, eller "årsmøte" (formelt styre), reelt styre og et arbeidsutvalg/spesialiserte underutvalg
- Fire-nivå: "Årsmøte", styre, arbeidsutvalg og spesialiserte underutvalg (Jacobsen, et al. 2010).

Kommuneloven § 27 har også vært tolket slik at man har anledning til å organisere slike sammenslutninger i flere nivåer (Bernt og Overå 2011, 221). Kommunaldepartementet har uttalt i sak 02/6440 (referert i rundskriv H-09/04):

Departementet slo fast at verksemda vil kunne organiserast med eit øvste, for eigarane representativt organ, og eit underordna, mindre organ, valt av det øvste. Det vil da vere det øvste organet som formelt er styre etter § 27, men som i praksis gjerne blir kalla representantskap eller liknande. Dette organet vil i så fall ha full instruksjonsrett og omgjeringsmynde i forhold til det underordna organet og dei vedtaka det gjer innanfor organet sin eigen delegerte kompetanse. For ei nærmare utgreiing om temaet viste departementet til NOU 1995: 17, side 72.

Det «reelle» styret utøver da sin myndighet på grunnlag av delegasjonsvedtak fra det øverste organ (det «formelle» styret) etter § 27.

Det å ha et tydelig formål med en sammenslutning er viktig. Revisjonen mener at det på generelt grunnlag er slik at når rettssubjekter skal inngå i en sammenslutning med hverandre er det svært viktig å bruke tid på å jobbe frem en god formålsbestemmelse i vedtektene. Det kan være avgjørende for samarbeidet med en solid forankring blant deltakerne og en omforent holdning til formål eller målsettingen med sammenslutningen. Dette kan være mer utfordrende for regionråd enn for produksjonssamarbeidene som har et mer definerbart mål innen tjenesteproduksjon og løsning av konkrete oppgaver.

### **3.2.2 Særlig om SNR**

Etter en lengre prosess som startet i 2008<sup>2</sup> ble det i 2010 bestemt at SNR skulle omorganiseres til et § 27-samarbeid som eget rettssubjekt. På grunn av vakanse i stillingene i administrasjonen i SNR ble selve gjennomføringen av omorganiseringen utsatt i påvente av bl.a. avklaring omkring merverdiavgiftsspørsmålet, jf. styrevedtak av 30.08.2011. Slik revisjon har forstått det overføres de ansatte til SNR sommeren 2012 og SNR opptrer som selvstendig rettssubjekt fra dette tidspunkt.

I følge Brønnøysundregistrene (oppslag 13.11.2014) er imidlertid SNR fortsatt registrert som et organisasjonsledd under Skedsmo kommune, og ikke som et selvstendig rettssubjekt. Det har ført til at momskompensasjonen fortsetter å gå via Skedsmo kommune. Se nærmere om dette under kapittel 5.3.1.

Styret har behandlet flere endringer i vedtektene i perioden 2011-2012, men det fremstår som uklart for revisjonen i hvilken grad vedtektsendringene er blitt fulgt opp ved at de blir videresendt til behandling i kommunestyrene slik vedtekten § 7 (2010) krever. Der heter det at vedtektsendringer skal «godkjennes av deltakende kommuner». Vedtektene er ikke utformet slik at det fremgår når de ble behandlet i deltakerkommunestyrene. Dette fører til at det oppstår tvil om hvilke vedtekter som er gjeldende.

På nettsidene til SNR ligger det ute vedtekter som er vedtatt av styret i 2012 (sak 06/2012). Så langt revisjonen har klart å bringe på det rene er ikke disse vedtektene behandlet av kommunestyrene slik det synes som vedtekten selv og loven krever. I vedtekten fra 2012 fremkommer det at myndigheten til å endre vedtekten nå skal gå over til å tilligge årsmøtet (med kvalifisert flertall), uten at dette ble godkjent av kommunestyrene. En fremleggelse for årsmøte av 2012-vedtekten ble heller ikke gjort så langt revisjonen har klart å bringe på det rene. Det kan likevel se ut til at det er disse vedtektene (2012) SNR har styret etter den siste tiden. Nye oppdaterte og reviderte vedtekter er nå endelig godkjent av kommunestyrene i 2013-2014<sup>3</sup>. Disse er helt «ferske» og således ikke i særlig grad blitt iverksatt og er heller ikke aktuelle for den perioden revisjonen undersøker.

---

<sup>2</sup> Prosessen hadde sitt utspring i en evalueringsrapport om SNR utført av Telemarksforskning. I 2008 var SNR 10 år.

<sup>3</sup> Revisjonen påpekte de formelle manglene ved vedtekten i brev til daglig leder i brev av 07.06.2013

SNR vil, slik revisjonen oppfatter det, falle inn under kategorien av regionråd organisert etter «ordførermodell». I vedtekten (både 2010 og 2012) punkt 3.2 heter det at styret består av ordførerne i deltakerkommunene. I tillegg er det slik at både rådmennene og daglig leder har møte, tale- og forslagsrett i organet, jf. punkt 3.3. i vedtekten<sup>4</sup>. Det betyr at de har samme rettigheter i organet som ordførerne, foruten stemmerett. Det kan derfor se ut til at modellen tenderer over i ordfører/rådmannsmodellen. Det må også bemerkes at vedtektene gir daglig leder ikke bare møte og talerett, men også forslagsrett i styret.

Revisjonenes intervjudata viser at verken rådmennene eller daglig leder har brukt retten sin til å fremsette forslag. En av informantene mener dette vil være å undergrave egen ordfører, og mener det er riktigere å be ordføreren fremsette forslaget om det er ønskelig på vegne av kommunen. Det fremheves at dette vil fremstå som en mer ryddig fremgangsmåte. I praksis tyder det på at SNR har fungert som en «ordførermodell».

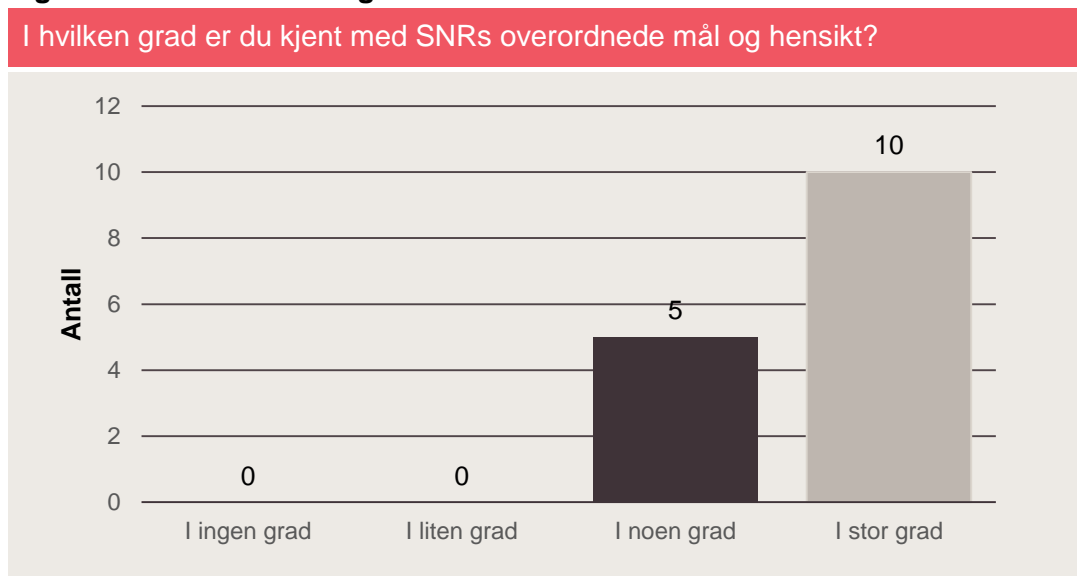
Det fremstår som noe uklart for revisjonen i hvilken grad SNR er et regionråd organisert etter en ett-nivå eller to-nivå modell. I tillegg til styret er det et årsmøte som består av formannskapsmedlemmene/fylkesutvalgsmedlemmene. Årsmøtet er SNRs «høyeste organ» og fastsetter overordnede mål og økonomiske rammer, i tillegg til at de foretar vedtektsendringer, jf. vedtekten av 2012 punkt 3.1 jf. 7.4. Om Årsmøtet skulle være SNRs høyeste organ, dvs. det «formelle» styret etter § 27, skulle SNR «reelle» styre være valgt av og utledet sin fullmakt (delegert) fra årsmøtet. Intervjudata kan tyde på at det er noe ulik oppfatning av årsmøtets rolle. Det blir trukket frem at hensikten med opprettelsen av et årsmøte var å sikre forankring for både mål og planer for SNR i deltakerkommunen via et årsmøte bestående av formannskapsmedlemmene. Men det blir ikke oppfattet som å ha rollen som SNRs øverste formelle selskapsorgan som f.eks. et representantskap. Det kan se ut til at det er noe diskrepans mellom vedtektsens formulering på dette punkt og praktiseringen av forholdet mellom styret og årsmøtet. I juridisk forstand vurderer revisjonen det slik at SNR har vært organisert som en ett-nivåmodell.

Formålsbestemmelsen for en sammenslutning er viktig både med hensyn til hvilke oppgaver man skal utføre og hva som er målet med selve virksomheten. SNR har en formålsbestemmelse som er nedfelt i alle vedtekter revisjonen har gjennomgått. Formålsbestemmelsen har, slik revisjonen har skjønnet det, stått på dagsorden og vært diskutert ved flere anledninger. Nærmere arbeidsmål for SNR nedfelles så i et strategiprogram. Mål- og strategidokument var ikke en del av vedtekten fra 2010, men er tatt inn i 2012-vedtekten. I mål- og strategiprogram for perioden 2012-2016 er det fire satsningsområder, disse blir nærmere omtalt under kapittel 3.3.2.

I spørreundersøkelsen som er gjennomført i anledning dette oppdraget, var et av spørsmålene knyttet til kjennskap til formålsbestemmelsen til SNR. Svarene viser at mål og hensikt med SNR i stor grad er kjent blant respondentene.

---

<sup>4</sup> Ordningen med at rådmennene skulle møte i styremøtene kom på plass etter strategisamlingen på Maarud i 2011, etter ønske fra ordførerne.

**Figur 1 Overordnet mål og hensikt**

Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

### 3.3 Oppgaver, roller og myndighet

#### 3.3.1 Regionråd generelt

I definisjonen av regionråd er det et utgangspunkt at regionråd er et samarbeidsorgan med en rekke forskjellige oppgaver. Oppgavene kan deles inn i to hovedkategorier.

Hovedroller for regionråd:

«*Innenrikspolitik*»: intern samordning og utvikling mellom deltakerkommunene innenfor administrasjon, tjenesteproduksjon, samt fremme kunnskap og tillit mellom kommunene.

«*Utenrikspolitik*»: utvikling og samordningsoppgaver for å fremme regionens interesser både mot regionalt og nasjonal nivå.

Generelt er det slik at et regionråd ofte ivaretar begge disse rollene. Det er særlig tre typer oppgaver som på nasjonalt nivå fremheves som viktige for regionrådene (NIVI 2007):

- Næringsutvikling
- Samferdsel eller annen infrastruktur
- Regional utvikling og planlegging

De fleste, men ikke alle regionråd initierer egne prosjekter. I de fleste tilfeller er dette utredningsprosjekter knyttet til «mulighetsstudier», kartlegginger og nytte/kostanalyser, men også konkrete samarbeidsprosjekter. Partnerskapsavtaler med fylkeskommunen er også vanlig oppgaveportefølje for regionråd. Nordland fylkeskommunene inngikk for eksempel en avtale for



perioden 2009-2011 med fylkets syv regionråd som innebar at regionene disponerte regionale utviklingsmidler. Prosjektstøtten gikk hovedsakelig til offentlige organer, men også lag, foreninger og privat eide selskaper mottok slik støtte (Nilsen, Langset og Vinsand 2011, 23). Rapporten peker videre på at partnerskapsavtalene faller inn under regelverket som klart sier at regionene må følge forvaltningsloven og statsstøtteregelverket ved tildeling av midler (ibid, 24). Fylkeskommunens partnerskapsavtale med SNR blir nærmere omtalt under punkt 6.4.2.

Generelt delegeres det lite beslutningsmyndighet til regionrådene (ut over egen drift og organisering). Kun på området «samfunnsplanlegging» oppleves det at det er delegert noe myndighet (Jacobsen, et al. 2010). Dette henger nok tett sammen med hvilken rolle rådene har i forhold til kommunenes egne beslutningsprosesser. Rådet er en tilleggsarena og overtar ikke konkrete kommunale oppgaver på samme måte som produksjonssamarbeidene. Men det finnes eksempler på regionråd der man opplever ganske stor grad av delegert myndighet til regionrådet innenfor arealplanlegging (Knutepunkt Sørlandet). Det at regionrådet ikke har fullmakt til å binde sine deltakere kan i følge Vinsand også oppleves som lite effektivt i enkelte sammenhenger. Debatten blir preget av konsensus, få saker å engasjere seg i og det tar lang tid å avgjøre en sak i påvente av behandling i kommunen (Vinsand 2009, 67).

Regionrådenes oppgaver og rolle kan oppsummeres slik (Jacobsen, et al. 2010, 84):

«Regionrådene inntar i større grad en rolle som initierer av prosjekter, som holder oversikt over interkommunal samarbeid, og som politisk drøftingsarena for grenseoverskridende problemer. Slik sett er ikke oppgaver «flyttet ut» fra kommunene til regionrådene, regionrådene blir en slags form for tilleggsarena til tradisjonelle organer, spesielt politiske organer»

En annen måte å uttrykke dette på er at rådenes ressursinnsats først og fremst rettes mot utviklingsarbeid og interessehevding (NIVI 2009).

### **3.3.2 Særlig om SNR**

SNR har i sitt mål- strategi- og handlingsprogram for 2012-2016 satt opp fire hovedsatsningsområder:

1. Arealpolitikk, utbygging, transport, vekst
2. Næringspolitikk, kunnskap og kompetanse, verdiskaping
3. Interessepolitikk og regional utvikling
4. Helse

Strategiprogrammet var tema på flere styremøter i 2011 og tidlig i 2012. Saken om vedtakelse av strategiprogrammet kobles på et tidspunkt sammen med sak om endring av vedtektene. Strategiprogrammet ble vedtatt av styret i møte 24.01.2012. I samme møte og samme sak vedtas ny revidert vedtekt med noen merknader. Så langt revisjonen har klart å bringe på det rene ble ikke denne saken lagt frem på årsmøte i mai 2012.

SNRs strategiprogram og oppgaveportefølje de siste fire årene viser at SNR har lagt vekt på områder som er typiske for regionråd i Norge. Når man ser på hvilke konkrete oppgavene som er utført kan det se ut til at disse ligger innenfor punkt nr. 2: Næringspolitikk (se nærmere om prosjektengasjementet til SNR i kapittel 7), og punkt nr. 1: Areal- og transportplanlegging. Begge disse punktene faller innenfor kategorien «utenrikspolitikk» i den forstand at det er ment å hevde regionens interesser regionalt og nasjonalt. Det «innenrikspolitiske» elementet i SNRs oppgaveportefølje er ikke like fremtredende. Slik revisjonen har forstått det har ikke SNR hatt noen rolle i forhold til de konkrete produksjonssamarbeidene (interkommunale ordninger/selskaper) mellom kommunene på Nedre Romerike.

I spørreundersøkelsen var det fra flere respondenter fremhevet at i dag er areal- og transport den viktigste saken:

Siste 8-10 måneder har arbeidet med å følge opp plansamarbeidet vært omforent for regionen og dermed har det blitt et godt og viktig arbeid

Det kommer likevel frem av revisjonens datamateriale at andre engasjementer og saksområder blir ansett som mindre vellykket. Det pekes på at bl.a. prosjektengasjementet er mindre forankret og det stilles spørsmål ved nytteverdi for kommunene i SNR, se nærmere om dette under kapittel 7.

Det er fremhevet i vedtektene til SNR (både 2012 og 2013 punkt 3.4) at SNR ikke er overført myndighet til å binde deltakerkommunene med sine vedtak, og at den enkelte ordfører må opptre innenfor de fullmakter han/hun er gitt fra sin kommune. SNR blir derfor en typisk tilleggsarena for politikktutforming på regionens nivå. Det fremkommer også i flere dokumenter i datamaterialet revisjonen har fått tilgang til at SNR er et konsensusorgan. Det legges opp til at man skal diskutere seg frem til en enighet/konsensus om sakene som legges frem for styret. Revisjonen får opplyst fra informantene at det er derfor heller ingen regler i vedtektene for en avstemning i organet som innebærer at flertallet avgjør sakene. Med andre ord kreves det en enighet med et absolutt flertall (dvs. alle har vetorett). Flere av informantene fremhever at sakene ble utsatt eller sendt tilbake for ytterligere utredning om ikke styret oppnådde full konsensus.

### **3.4 Administrativ organisering**

#### **3.4.1 Regionråd generelt**

Som hovedmodell for administrativ organisering er det mest vanlig at det er etablert et permanent sekretariat direkte under regionrådet. Denne løsningen er valgt i 65 prosent av regionrådene. Den nest vanligste modellen er at sekretariatsfunksjonen dekkes av et næringsselskap, næringsråd eller liknende (10 prosent). Andre løsninger kan være at sekretariatsfunksjonen går på rundgang mellom kommunene (9 prosent) eller at en rådmann eller en rådmannsgruppe (7 prosent) fungerer som sekretariat (Vinsand 2007).

For regionrådene som er organisert som § 27 er hvorvidt man har egne ansatte en indikator på hvor stor grad de er delegert myndighet til «drift og organisering» i samarbeidet (Jacobsen, et al. 2010). Kartleggingen fra 2010 viste at:

- Samarbeidet har egne ansatte, noe som gir styret arbeidsgiveransvar. Styret er også i disse tilfellene de som ansetter daglig leder.
- Samarbeidet har egne ansatte, men disse er ansatt i en "vertskommune/vertsfylkeskommune". I denne sammenhengen er det kommunen/fylkeskommunen som har arbeidsgiveransvar. Hvem som ansetter er uklart, det kan både være styret for samarbeidet og kommunen/fylkeskommunen.
- Samarbeidet har ingen egne ansatte. Dette kan enten være at samarbeidet kjøper inn ulike tjenester fra andre, at medlemskommunene har en ordning der ansvaret for administrasjonen roterer, eller at det ikke er noen ansatte i samarbeidet.

En indikasjon på at et organ sees på som eget rettssubjekt er også om det har egne ansatte. Karleggingen viste videre at de fleste samarbeid organisert som § 27 de facto er delegert myndighet til drift og organisering og slik sett er relativt autonome enheter.

Leder for sekretariatet for de regionrådene som er organisert etter § 27 blir ofte kalt daglig leder i tråd med lovens ordning for denne typen selskaper.

Så langt revisjonen har oversikt over er det ikke en uvanlig at regionråd etablerer rådmannsgrupper som har en funksjon inn mot administrasjonen og saksbehandlingen i regionrådene.

### **3.4.2 Særlig om SNR**

SNR er organisert som et § 27 som eget rettssubjekt (vedtekt av 2010 § 2) og har hatt egne ansatte. I tillegg til daglig leder i full stilling har det vært en sekretærfunksjon på ulike stillingsprosjenter (50-80 prosent)<sup>5</sup>. Det er styret som ansetter daglig leder.

SNR fremstår som en autonom enhet med egen økonomi og der det er delegert myndighet til drift og organisering av SNR til daglig leder, jf. punkt 4 i vedtekt av 2012.

I tillegg til daglig ledelse er rådmannsgruppa (består av deltakerkommunenes rådmenn og fylkesrådmann) slik revisjonen har skjønnet det gitt en rolle som faglig støtte og samarbeidspartner for sekretariatet og daglig leder (vedtekt 2012). Se nærmere om dette under kapittel 5.3.

---

<sup>5</sup> Til og med 2012 er det budsjettert med en prosjektlederstilling (styremøte 27.9.2011). Denne har stått vakant siden 2010/2011.

## 3.5 Regionrådenes utfordring – status og resultat

### 3.5.1 Regionråd generelt

#### Status

Det har i flere sammenhenger vært hevdet at regionrådene har en forholdsvis uklar status - både i forhold til egen organisering og i forhold til kommunene. Til tross for dette fremstår mange av dem som selvstendige enheter som har bygd opp til dels betydelig administrativ kapasitet, både i form av sekretærfunksjon, og i form av prosjekter de har initiert eller igangsatt. Det har til og med vært tatt til orde for at man kan skimte konturene av et fjerde forvaltningsnivå, ikke som produsent av tjenester, men som regionens ansikt utad, spesielt mot statlig og regionalt nivå (Jacobsen, et al. 2010).

Uklarhetene kommer ifølge Jacobsen (2010) delvis av store variasjoner i selvstendigheten fra regionråd til regionråd, fra hvilke oppgaver de har ansvaret for, og fra delvis uklare forhold mellom medlemskommunene og regionrådene. I rapporten om § 27-selskaper heter det på side 64 (ibid):

En del av uklarheten kan ledes tilbake til lovgrunnlaget, § 27 for de fleste regionråd. Hadde regionrådene vært basert på en avtale, hadde statusen vært relativt klar fordi det ikke ville muliggjort delegasjon av myndighet fra deltakerkommunene. Når det opprettes styre, slik § 27 krever, i nesten alle tilfeller med eget navn og budsjett, ofte med et sekretariat og egne ansatte, fremstår derimot regionrådene i stor grad som selvstendige organisasjonsenheter [...].

Det heter videre i rapporten at uklarheten må forstås på *generelt nivå*, og at det ikke behøver være uklarheter som oppleves av det enkelte regionråd.

#### Effekt og resultat

Vurderingen av regionrådenes vellykkethet vil også være avhengig av hvilken utvikling man ser for seg. I hovedsak kan to retninger skisseres:

- Politisk samarbeid - møteplass for drøfting og utveksling av informasjon (ivareta utenrikspolitikk)
- Først og fremst en arena for utvikling av og styring av interkommunalt samarbeid på tjenestoområder (innenrikspolitikk)

Regionrådene vurderes av Jacobsen (2010) som relativt effektive, men da mer som samordnende organer på saksfelt som er grenseoverskridende. Det er klare tendenser på at regionrådene oppleves som en positiv kraft når det gjelder å initiere og få oversikt over interkommunalt samarbeid, ta opp og drøfte saker av regional karakter, og samordne seg i forhold til omgivelsene. Regionrådene spiller en rolle som ikke kommunestyrene alene kan ivareta, og deres eksistens har derfor liten betydning for kommunestyrets ordinære virksomhet. De har en «styringsutvidende effekt» mer enn en «styrings reduserende effekt» i følge Jacobsen.

Regionrådene fremstår også som organer der enighet og tillit mellom deltakerne ikke kan betegnes som stor. Derfor er dette også høyst sannsynligvis arenaer som kan generere til dels betydelige transaksjonskostnader. Disse dataene støtter opp under inntrykket av regionrådene som relativt

uklare enheter, der det er en betydelig usikkerhet knyttet til målsetting, omfang og resurser (Jacobsen, et al. 2010)

### **Utfordringene**

I NIVIs kartleggingsrapport fra 2007 blir følgende oppsummert under tema manglende samarbeidsvilje og liten beslutningseffektivitet

Politikerne framhever manglende samarbeidsvilje og liten beslutningseffektivitet som de viktigste svakhetene ved samarbeidet gjennom regionrådet. Sekretariatslederne peker også på manglende samarbeidsvilje som en hovedutfordring. Sekretariatslederne er samtidig betydelig mer opptatt av fordelingskonflikter enn politikerne. De er også mer opptatt av styringsproblemer og manglende finansiering enn politikerne (Vinsand 2007,6).

Det har også vært trukket frem at regionrådene kan ha noen styringsutfordringer på demokratisk nivå. Det blir pekt på at slike "ekstraorganer" ser ut til å medvirke til en ytterligere forsterking av politiske elitetendenser. Dette er noe man bør merke seg, og ta med i fremtidig utforming av regionrådenes styringsorganer» (Jacobsen, et al. 2010).

I sammendraget fra NIVI Rapport 2009, heter det på *side 4*:

Selv om det er lett å finne resultater av regionrådenes arbeid, står regionrådene også overfor utfordringer. Demokratisk forankring, framdrift og resultater, prosesskostnader og organisatoriske veivalg fremholdes som viktige utfordringer. Sammenfattet påpekes utfordringer knyttet til:

- Forankring og bevissthet om regionrådenes arbeid i kommunene
- Administrativ kapasitet og koordinering
- Lite beslutningseffektivitet
- Prosesskostnader
- Svak framdrift i etableringen av nye ordninger
- Utfordringer i lov og avtaleverk

### **3.5.2 Særlig om SNR**

I spørreundersøkelsen som revisjonen har gjennomført ble respondentene spurt om hvor enige eller uenige de var i påstanden om at SNR har vært en viktig arena å delta på. En liten overvekt sa seg enige i påstanden. Undersøkelsen viser videre at ordførere og rådmenn skiller noe lag i sine vurderinger av dette. Ordførerne synes SNR har vært en viktigere arena enn rådmennene. Dette passer godt inn med de funn som også blir gjort på nasjonalt nivå – regionrådene er et organ som både er ment for og som er en tilleggsarena først og fremst for de folkevalgte.

Undersøkelsen viser videre at de spurte i dag vurderer rådet som særlig nyttig for samarbeid innenfor planarbeidet (areal- og transport). En klar overvekt av respondentene var enige i påstanden om at SNR har bidratt til en mer helhetlig samfunnsplanlegging innenfor areal- og

transportplanlegging i regionen. Revisjonen vurderer også dette til å stemme godt overens med de nasjonale funnene om at rådene er særlig viktig i grenseoverskridende saker som skal frontes felles opp mot sentrale myndigheter.

Datamaterialet viser også at SNR det siste året er blitt et talerør der kommunen står samlet, men at det ikke alltid har vært slik. Revisjonens undersøkelser viser også at SNR har hatt mange av de samme utfordringene som beskrives i forskning og utredning på nasjonalt nivå. Særlig går dette på det å stå samlet, og at SNR oppleves som et organ med for store transaksjonskostnader og for liten effektivitet. Spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført underbygger også dette. Respondentene ble spurt om hvor enige eller uenige de er i påstanden om at SNR har vært et viktig talerør for felles viktige saker for deltakerkommunene. Revisjonen tolker resultatene slik at majoriteten er noe uenige i påstanden om at SNR har vært et viktig talerør for kommunene på Nedre Romerike.

Revisjonens datamateriale viser alt i alt at SNR står overfor mye av de samme utfordringene som blir trukket fram av forskningen på nasjonalt nivå. En omforent holdning til utfordringene og det å finne gode grep for å løse dem vil være viktig. Det vil alltid være slik at en organisasjon er avhengig av effektivitet, men også legitimitet for å overleve.

## DEL II





## 4 REVISJONSKRITERIER

### Innledning

Rapportens del I (kapittel 3) og del II (kapittel 6) er deskriptive og det er derfor ikke utledet kriterier til disse kapitlene. Del II besvarer problemstillinger som det er utledet kriterier til, og rapporten svarer på disse problemstillingene i del II (kapitlene 5, 7 og 8).

Kriteriene som blir brukt i del II i denne rapporten er blant annet hentet fra anerkjent teori og rammeverk innenfor virksomhets- og prosjektstyring. Revisjonen har ikke grunnlag for si noe om hvilke prinsipper og retningslinjer SNR har brukt i sitt arbeid, men mener kriteriene nevnt under, og dets kilder, representerer en allmenngyldig tilnærming til intern styring og kontroll.

Virksomhetsstyring generelt og prosjektstyring kan være to sider av samme sak, og revisjonen har derfor, sammen med de prosjektstyringsspesifikke modellene, anvendt de overordnede prinsippene fra virksomhetsstyringsmodellen COSO for å utlede kriteriene.

### 4.1 Virksomhetsstyring

Med virksomhetsstyring menes prosesser og aktiviteter som en virksomhet gjennomfører for å

- sette mål
- definere oppgaver for å nå målene
- måle resultater mot målene
- bruke informasjonen til å ha styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.

Virksomhetsstyring og god intern kontroll benevnes i dag ofte intern styring og kontroll nettopp for å understreke at god intern kontroll er en forutsetning for effektiv virksomhetsstyring. Styrings- og kontrollmiljøet setter tonen i en organisasjon og påvirker kontrollbevisstheten til de ansatte. Dette fundament skal gi ønsket disiplin og struktur. Noen av faktorene i styrings- og kontrollmiljøet består av:

- Verdier og holdninger
- Integritet, etiske verdier
- Kompetanse
- Ledelsens filosofi og driftsform
- Fordeling av ansvar og myndighet
- Organisasjonsstruktur
- Styrets tilsyns- og kontrollansvar

God intern styring og kontroll handler med andre ord om å skaffe seg oversikt og nå målene for selskapets drift, rapportering og følge de lover og bestemmelser som gjelder. Styret og administrasjonen deler dette ansvaret. I denne forbindelse er det enkelte elementer som må være på plass. Internt må det være klart *hvem som har ansvar for hva*, hvilke *roller* man har, *styrings- og rapporteringslinjer* samt fullmakter og *arbeidsdeling* for å nevne noe. Eksternt må avklares hvilke

bestemmelser som regulerer hvordan virksomheten opptrer utad. Dette handler om forholdet til skatte- og avgiftsmyndighetene, regnskapsavleggelse og bestemmelser hjemlet i kommunelov, arkivlov, offentleglova eller forvaltningsloven. Ytes tilskudd til andre må en påse at en opptrer innenfor EØS-regelverket om offentlig støtte og sørge for gode retningslinjer for tildeling av tilskudd. Tilskuddsforvaltning og økonomiforvaltning kommer vi nærmere tilbake til nedenfor.

### 4.2 Selskapsorganisering - roller og ansvar

De folkevalgte har ulike roller. Styringsrollen utøves i kollegiale organer når det prioriteres og fattes vedtak. Kommunestyret har i tillegg arbeidsgiverrollen og eierrollen. Disse to rollene fører med seg en rekke juridiske og faktiske rammer som medlemmer av folkevalgte organer må forholde seg til (Resch-Knudsen 2011,13-14).

Når kommunen selskapsorganiserer deler av kommunens oppgaver, oppstår en ny rolle for de folkevalgte mht. styring. I denne sammenheng blir eierrollen viktig. Kommunestyret ivaretar i utgangspunktet eierskapet til etablerte selskaper gjennom valg av representanter til eierorganet i selskapet og kan instruere disse under utøvelsen av vervet i eierorganet; representantskap, generalforsamling eller årsmøte (Resch-Knudsen 2011,13-14).

Når en eller flere kommuner velger å etablere et formalisert samarbeid eller et selskap blir rollen som bedriftsleder og arbeidsgiver overlatt til den virksomheten som har fått oppdraget. Forvaltningen av selskapet (styrerrollen) tilligger styret. Styret er ansvarlig for at selskapet forvaltes lojalt i forhold til formålet med etableringen og skal sørge for at selskapet realiserer den visjonen som eierne hadde ved etableringen (Resch-Knudsen 2011,41). Styrerrollen er forskjellig fra folkevalgtrollen i og med at styremedlemmer bare representerer seg selv, ikke eierne. I tillegg vil den som ansettes som daglig leder ivareta rollen som styret tillegger denne.

Et regionråd passer ikke helt inn i det som er beskrevet ovenfor. SNR har valgt en organisering som eget rettssubjekt med hjemmel i kommuneloven § 27 og er dermed beslektet med rollefordelingen i eierskap for selskapsorganisering generelt. Ufordringen med å velge en § 27-organisering er at bestemmelsen er meget knapp i sin form og overlater til kommunene/selskapet å utforme vedtekter som ivaretar alle sider av organisering, virksomhetsstyring, saksbehandling og rapportering. I høringsnotatet (juni 2005) fra Kommunal- og regionaldepartementet om vertskommunemodellen (s. 94) så er § 27 omtalt som:

(...) knapp og har flere svakheter. Den overlater til kommunen selv å regulere i avtale/vedtekt viktige forhold i samarbeidet. Dette kan innebære en risiko for at vesentlige sider ved samarbeidsforholdet ikke blir regulert.

Paragrafen regulerer ikke hvordan denne selskapsformen skal organiseres, og det er derfor opp til deltakerne å utforme vedtekter som regulerer organiseringen av selskapet, og grovt sett baseres hele organisasjonsformen på selskapets vedtekter. Selskapet skal ha et styre, men behøver ikke ha noe eierorgan (representantskap), selv om vedtektene kan regulere at selskapet skal ha dette. Loven fastsetter ikke noe krav til organisering av driften i selskapet, så dette er opp til deltakerkommunene å beslutte. (Resch-Knudsen 2011)

Det framkommer videre at når denne selskapsformen skal organiseres bør man se hen til selskapslovgivningen for å etablere god regulering av rollefordeling mellom deltakerne og mellom deltakerne og selskapet gjennom å regulere et eierorgan. Det stilles klare rammer for styrets oppgaver og ansvar i selskapslovgivningen, og den inneholder også krav om at et selskap skal ha en daglig leder med ansvar for daglig drift (Resch-Knudsen 2011,73).

### **4.3 Administrative funksjoner og saksbehandling**

#### **4.3.1 § 27- sammenslutninger – rapportering og saksbehandling**

Som nevnt over er det opp til vedtektene i et § 27 å fastsette retningslinjer for saksbehandlingen mellom administrasjonen og styret (her regionrådet). Rådet (styret) er, i forhold til saksbehandling, på mange måter sammenlignbart med de folkevalgte organene i kommunen. De er i de fleste sammenhenger en arena for politikkutforming på tvers av kommunegrensene i en region, og de treffer sine beslutninger på bakgrunn av utredning av saker fra en administrasjon. SNR sier i vedtekten fra 2012 at de skal være et «politisk organ».

Kommuneloven har et eget kapittel om saksbehandlingsregler for folkevalgte organer i kapittel 6. Her er prinsippet om at folkevalgte organer treffer sine vedtak i møter nedfelt, regler om protokollering, innkalling, sakslister, avstemming osv. Disse reglene gjelder i utgangspunktet ikke for virksomheter som er opprettet med hjemmel i kommuneloven § 27, om det ikke positivt er bestemt at saksbehandlingsreglene likevel skal følges, jf. kommuneloven § 29. Om det er bestemt at de ikke skal følges må selskapet bygge opp denne typen regler i sine vedtekter eller i instruks/rutiner i tråd med god virksomhetsstyring.

Rollen og ansvaret til daglig leder og annet administrativt personale vil normalt følge av styrets instruks til daglig leder, ansettelseskontrakt og stillingsbeskrivelser m.m. Daglig leder skal tilrettelegge for god saksbehandling og saksforberedelse til regionrådet. Dette følger av god virksomhetsstyring og tilsvarer i det store og hele kommunelovens bestemmelser om rollen og ansvaret til administrasjonssjefen i en kommune, jf. kommuneloven § 23. I tillegg følger dette av alminnelig saksbehandlingsregler i forvaltningsloven, særlig § 17, se nærmere om dette nedenfor.

COSO rammeverket legger også vekt på at det går en styringslinje fra styret og ned i organisasjonen. Motsatt går det en rapporteringslinje fra ledelsen til styret. Rapporteringen skal være tilstrekkelig og adekvat.

Det er også en del annet eksternt regelverk som vil gjelde for et offentlig selskap; offentleglova, forvaltningsloven, lov om offentlige anskaffelser og arkivloven.

#### **4.3.2 Særlig om offentleglova og arkivplikten**

Lov av 19. mai 2006 nr. 19 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) gjelder ikke bare for kommuner, men også interkommunale sammenslutninger som er egne rettssubjekter og der kommunene har mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, jf. § 2 første ledd

bokstav c og d. Organ som offentliglova gjelder for skal "føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter", jf. offentliglova § 10. Journalen, lignende registre og saksdokument for organet er offentlige, jf. offentliglova § 3. Påbudet om journalføring i den nye offentliglova er en utvidelse av offentliglova sitt virkeområde, men denne utvidelsen innebærer ikke annen utvidelse av arkivlovens virkeområde.

Alle offentlige organer i Norge har arkivplikt etter lov av 12. april 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova) bestemmelser, jf. arkivloven § 6. I forarbeidene til arkivlova er det sagt at reglene om offentlige arkiv ikke skal gjelde offentlige aksjeselskap eller andelslag som er rene næringsvirksomheter. Det vil dermed bero på en fortolkning av hvor tett det interkommunale selskapet er knyttet til kommunen og hvilken virksomhet som drives i selskapet.

Hensikten bak disse bestemmelsene om arkiv er å støtte den daglige saksbehandlingen, og ivareta juridiske rettigheter, samt å være samfunnets langtidsminne, jf. «Arkiv i interkommunale organ» Riksarkivaren (2009).

Når det etableres et nytt interkommunalt samarbeid/selskap som faller inn under arkivloven må man i dokumentet som er grunnlaget for opprettelsen ta inn bestemmelser om organets arkiv. Som et minimum må dette omfatte bestemmelser om plassering av arkivansvar etter arkivforskriften § 1-1 (overordnet ansvar) og § 2-1 (daglig ansvar) og bestemmelser om hva som skal skje med arkivene når de ikke lenger er i aktiv bruk, enten som følge av at organet blir lagt ned eller fordi de på grunn av den tid som har gått må regnes som eldre arkiver, jf. arkivforskriften § 5-11. Dette er et obligatorisk krav, og hver av eierne /deltakerne er ansvarlig for at dette kommer i ordnede former. Det heter videre i Riksarkivarens veileder at:

[...] I forhold til interkommunale samarbeidsordningers arkiv betyr dette at administrasjonssjefen skal i saksframstillingen til politisk behandling sørge for at forhold som omhandler informasjon og dokumentasjon samt arkivmessige forhold, er innarbeidet i de avtaler som inngås. Det øverste politiske organet skal påse at dette er gjort og skal fatte endelige vedtak.

Samarbeidsordninger som er eget rettssubjekt skal ha egen arkivtjeneste. Samarbeidsordninger som ikke er eget rettssubjekt må sørge for arkiv i vertskommunen, men arkivet må ikke blandes sammen med arkivet til vertskommunen (Riksarkivet 2009,14).

### **4.3.3 Særlig om forvaltningsloven**

Lov av 10. februar 1967 nr. 90 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) gjelder for forvaltningsorganer, som er angitt som ethvert organ for stat eller kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Unntaket for private rettssubjekt vil i utgangspunktet omfatte også offentlig eide selskaper. Utenom dette vil det bero på en helhetsvurdering hvorvidt en kommunal eller statlig eid bedrift omfattes av forvaltningslovens bestemmelser. I vurderingen må det legges vekt på virksomhetens art, herunder om den er kombinert med en viss myndighetsutøvelse, hvor sterk organisatorisk tilknytning den har til stat eller kommune, om den har monopol og om den tjener som redskap for offentlig politikk. Det er lagt til grunn at virksomheter som driver vanlig næringsvirksomhet faller utenfor lovens

virkeområde, selv om de er helt eller delvis eid av stat eller kommune. Er en bedrift ikke å anse som et organ for stat eller kommune, vil den likevel omfattes av forvaltningsloven i saker hvor det treffes enkeltvedtak eller utferdiges forskrift.

SNR har i sine egne etiske retningslinjer (2010) lagt til grunn at forvaltningsloven skal gjelde for egen virksomhet.

### 4.4 Tilskuddsforvaltning

Regionråd deler ofte ut midler til gode formål. Dette kan være et ledd i en eller flere tilskuddsordninger eller prosjekter i egen eller andres regi.

Tilskuddsforvaltning omtales i reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten (Finansdepartementet 2003 med siste endringer i 2013) og revisjonen har valgt å legge disse bestemmelsene til grunn i det følgende.

Tilskuddsbevilgninger defineres i staten som en bevilgning gitt av Stortinget til mottakere utenfor statsforvaltningen under gitte postnummer kommer det fram i en veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten (Finansdepartementet 2008, 9). I veilederen står det videre at tilskuddsbevilgninger har mange varianter og at det er vanskelig å gi en generell beskrivelse av dette på annen måte enn at det gjelder utbetalinger som ikke er anskaffelser for staten (ibid, 9).

Statens bestemmelser om økonomistyring utdyper etablering og forvaltning av statens tilskuddsordninger nærmere. Ved utforming av en tilskuddsordning legger økonomireglementet vekt på følgende hovedelementer (økonomireglementet kapittel 6.2):

- Mål for ordningen
- Kriterier for måloppnåelse
- Tildelingskriterier eller beregningsregler
- Oppfølging og kontroll
- Evaluering.

Det følger av reglementet punkt 6.2.2.2 at et departement, i samråd med Kommunal- og regionaldepartementet<sup>6</sup>, kan overlate til en kommune eller fylkeskommune å være tilskuddsforvalter for statlige tilskudd.

Selve tilskuddsforvaltningen omfatter elementer som kunngjøring og søknadsbehandling i samsvar med forvaltningslovens regler, tilskuddsbrev, tilsagn om tilskudd skal registreres for å sikre oversikt over inngåtte forpliktelser og tilskuddsforvalter skal følge gjeldende bestemmelser om bokføring og økonomisystem (reglementet kapittel 6.3).

---

<sup>6</sup> KRD heter nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Økonomiregelverket understreker at ovennevnte er normalprosedyren for tilskudd som skal fordeles på flere søkere. Det kan forekomme avvik fra denne prosedyren (reglementet kapittel 6.4):

- Tilskuddsmottaker er navngitt i bevilgningsvedtaket (øremerket)
- Små tilskudd (enkler behandling)
- Tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon e.l.

Revisjonen vil på bakgrunn av ovennevnte legge til grunn at en offentlig organisasjon må vurdere og ta stilling til om utbetaling av midler til andre har karakter av tilskudd eller ikke og i så fall utarbeide en tilskuddsordning og –forvaltning.

### 4.5 Prosjektstyring

Revisjonen har anvendt Direktoratet for forvaltning og IKT(DIFI)s syn på prosjektstyring og elementer fra Norsk Standard ISO 10006 "Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter" som kilder til kriterier. DIFI har igjen blitt inspirert av PRINCE 2 modellen (PROjects IN Controlled Environments), som er et internasjonalt anerkjent prosjektstyringsverktøy.

DIFI har en egen nettside for prosjektstyring kalt prosjektveiviseren.no. Selv om nettsiden er særlig rettet inn mot digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter, inneholder den generelle prinsipper for god prosjektstyring. Blant annet peker DIFI på ledelsen i en virksomhet sitt ansvar med hensyn til prosjekter:

Med virksomhetsstyring menes det samlede sett av aktiviteter som ledelsen setter i verk for at virksomheten skal bli i stand til å realisere sine målsettinger. Virksomhetsledelsen er dermed ansvarlig for alle linjeaktiviteter og er overordnet ansvarlig for alle prosjekter i virksomheten.

ISO-standard 10006 pkt. 5.1 understreker også at ledelsen har et tydelig ansvar for det enkelte prosjekt sammen med prosjektorganisasjonen.

DIFI skriver at et hvert prosjekt skal ha en kontinuerlig virksomhetsmessig forankring. Det betyr at det må finnes en forsvarlig grunn for å starte prosjektet, og at denne begrunnelsen må være gyldig gjennom hele prosjektets levetid. Det følger naturlig av dette at prosjektet må rapportere jevnlig til styret, slik at de kan forsikre seg om at prosjektet oppfyller målet det har innenfor de rammene det har fått tildelt.

Fordeling av ansvar og myndighet i et prosjekt er noe både Difi og ISO 10006 peker på. Sistnevntes pkt 5.2.4. sier:

Personellet i prosjektorganisasjonen bør ha et klart fastsatt ansvar og myndighet for sin deltagelse i prosjektet. Myndigheten som er gitt til prosjektdeltagerne, bør samsvare med det ansvaret de er tildelt.

DIFI formulerer det slik:

For å få et velfungerende prosjektledelsesteam er det avgjørende at alle teammedlemmenes roller er klart definert.

Begrepet prosjekt har på mange måter sklidd inn i dagligtalen. Begrepet brukes i mange sammenhenger både privat og i arbeidslivet. Historisk er begrepet først og fremst knyttet til byggeprosjekter, men har senere fått innpass på nye områder, særlig innen forskning og utvikling, offshore og IKT. I dag benyttes begrepet om mange typer oppgaver i privat og offentlig virksomhet. Nedenfor gjør vi nærmere rede for noen sentrale begreper i forbindelse med prosjekter.

### Sentrale begreper i prosjektstyringen

**Oppdragsgiver:** den som ønsker et problem løst eller ser en mulighet som ønskes utnyttet (Kommunestyret, styret i SNR, eksterne). Oppdragsgiver har avgjørende beslutningsmyndighet og kan stoppe et prosjekt.

**Linjeorganisasjon:** Basisorganisasjonen som prosjektet ofte utgår fra. Eier prosjektet etter ferdigstilling.

**Prosjekteier/-ansvarlig:** Person som utpekes som overordnet ansvarlig for at prosjektet når sine mål. Kalles også oppdragstaker, og har ansvar for å løse oppgaven slik oppdragsgiver ønsker.

**Prosjektleder:** Person som har myndighet og ansvar til å lede prosjektet og levere som bestilt. Utgjør prosjektgruppe sammen med prosjektmedarbeidere og tar et prosjekt gjennom fasene etter konseptfasen, se nedenfor.

**Faser:** Konsept, planlegge, gjennomføre, avslutte og realisere gevinster. (Difi.no, Stavne og Thormodsæter 2007).

**Styringsgruppe/prosjektstyre:** Utgår fra linjeorganisasjonen/de som skal avgi ressurser til prosjektet og har ansvar for store, viktige beslutninger samt forankring i linjen. Gruppen kan også ha eksterne representanter.

**Referansegruppe(r):** brukes når prosjektet trenger faglig støtte, aksept eller impulser (ikke beslutningstaker). Kan være referansepersoner eller referansemiljøer i stedet for en tung referansegruppe (Stavne og Thormodsæter 2007).

## 4.6 Økonomiforvaltning

### Budsjett- og regnskapsbestemmelser

Kommunal- og regionaldepartementet fastsatte tidlig i 2005 endringer i budsjett- og regnskapsforskriftene av 15.12.2000 slik at interkommunale samarbeidstiltak som etableres med hjemmel i kommuneloven § 27 og som etter deltakernes vurdering er eget rettssubjekt, har anledning til å føre særregnskap. Departementet orienterte kommunene i brev av 11.2.2005. Endringen trådte i kraft fra og med regnskapsavslutningen for 2004 og innebærer at deltakerne i et samarbeid kan beslutte at samarbeidstiltaket skal føre eget særregnskap, etter kommunale prinsipper, etter forskrift 17.12.1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper (KRD 2005). I brevet fra departementet heter det videre at deltakerne

kan delegere til styret å treffe beslutning både om virksomheten skal anses som eget rettssubjekt, og om den skal fastsette eget særregnskap. Samarbeid etter § 27 er for øvrig også pålagt å rapportere til KOSTRA (ibid).

Årsregnskap, årsbudsjett og årsberetning med noter skal settes opp i samsvar med § 5 i forskriften av 17.12.1999 og baseres på regnskapsprinsipper som følger av kommuneloven og forskrifter for kommunale budsjetter og regnskap. SNR må således følge rammeverk og grunnleggende regnskapsprinsipper i henhold til «Kommuneregnskapet – Rammeverk og grunnleggende prinsipper» (gkrs 2011). Dette innebærer at SNR må følge grunnleggende regnskapsprinsipper og god kommunal regnskapsskikk, herunder bruttoprinsippet og anordningsprinsippet (gkrs 2011,25-39). SNR må videre følge visse krav til noter og årsberetning. Det gjelder først og fremst kommunal regnskapsstandard (KRS) nr. 6 om noter og årsberetning. Denne standarden er en foreløpig standard, men foreningen for god regnskapsskikk (GKRS) mener at denne skal følges og at man eventuelt må begrunne hvorfor den ikke skal følges.

Det følger av kommuneloven § 46 at årsbudsjettet skal omfatte hele virksomheten og være realistisk. SNR må dermed, på samme måte som en kommune, vedta i budsjettet alle utgifter og inntekter (Sunde 2010, 72).

Bruttoprinsippet innebærer at alle utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger skal regnskapsføres brutto. Det skal med andre ord ikke gjøres fradrag for tilhørende inntekter til utgiftene og inntektene skal heller ikke fremstå med fradrag for eventuelle tilhørende utgifter (ibid, 26).

Anordningsprinsippet innebærer at alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes (ibid, 26).

Som innledning til notene skal det redegjøres for anvendte regnskapsprinsipper (krs nr 6, punkt 3.1 nr. 6).

### **Fullmakter og arbeidsdeling på økonomiområdet**

Fullmakter og arbeidsdeling er sentralt når det gjelder økonomistyring. Ansvars- og fullmaktdeling er som nevnt ovenfor helt sentralt i teori om god intern kontroll (COSO 1992) (Solberg 1996). Dette er ikke endret ved revisjoner av modellen. I denne sammenhengen menes hvorvidt regler for økonomistyring er fulgt, ikke hvorvidt vurderinger som ligger bak bruk av penger er fornuftig eller ikke.

Så langt revisjonen kjenner til finnes det ikke et eget økonomireglement for SNR. Imidlertid har SNR i en lengre periode hatt Skedsmo kommune som administrativ økonomifunksjon. Revisjonen legger derfor alminnelige føringer for kommuneregnskap til grunn som kilde for kriterier. Konkret er kriteriene hentet fra boken *Kommuneregnskapet* (Sunde 2010).



*Operative* fullmakter omhandler attestasjon og anvisning og man bør tilstrebe å skille mellom bestillingsfullmakt, attestasjon, anvisning og betalingsfullmakt. Om anvisningsmyndighet sies det at den myndigheten normalt er gitt til etatssjefer og virksomhetsledere (ibid: 303).

Om betalingsfullmakt og budsjettfullmakt sies det:

Å ha betalingsfullmakt over kommunens bankkonti er for øvrig forbundet med høy risiko for misligheter. Kommunen har et ansvar for å redusere denne risikoen ved å ha tilstrekkelig arbeidsdeling, både gjennom det å skille denne myndigheten fra annen myndighet (attestasjons- og anvisningsmyndighet), og å sikre en forsvarlig kontroll ved at to personer må utøve funksjonen i fellesskap. (...)

Prinsippet for delegering av myndighet er at man delegerer myndighet og ikke ansvar. (...) Det betyr igjen at den ansvarlige instans må løpende holde seg orientert om hvordan myndighet er utøvet.

(Sunde 2010: 303 og 307 )

## 4.7 Sammenfatning av revisjonskriteriene

Som nevnt innledningsvis er problemstilling 1 og 3 deskriptiv og det er derfor ikke utledet kriterier til disse. Sammenfatningen nedenfor tar derfor for seg problemstilling 2, 4 og 5 som det er utledet kriterier til og basert på utledningen ovenfor setter revisjonen opp følgende kriterier:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
Har den daglige driften og rapporteringslinjene fungert tilfredsstillende? (rapportens kapittel 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ SNR bør ha et tilfredsstillende grunnlag for styring               <ul style="list-style-type: none"> <li>• fordeling av roller og ansvar</li> <li>• rapportering til styret (budsjett, årsoppgjør, løpende saker)</li> </ul> </li> <li>⇒ SNR bør ha administrative rutiner som ivaretar krav til               <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ at saker som skal behandles av styret/rådet er forsvarlig utredet</li> <li>⇒ at arkivrutinene støtter den daglige saksbehandlingen</li> </ul> </li> </ul>

Problemstilling 4	Revisjonskriterier
-------------------	--------------------

Er SNRs engasjement i prosjekter tilfredsstillende forankret og styrt? (rapportens kapittel 7)

- ⇒ SNR bør støtte, delta og drive prosjekter i tråd med anerkjente prinsipper
  - vedtak i styret om deltakelse i prosjekter
  - skille mellom prosjektstøtte og anskaffelser
  - klart definerte roller, ansvar og myndighet
  - rutiner som sikrer jevnlig rapportering til SNRs styre på fremdrift, status og økonomi

**Problemstilling 5**

**Revisjonskriterier**

Har SNR fulgt gjeldende budsjett- og regnskapsprinsipper samt prinsipper for god internkontroll? (rapportens kapittel 8)

- ⇒ SNR bør følge budsjett- og regnskapsbestemmelsene
  - Årsbudsjettet skal omfatte hele virksomheten
  - Anordningsprinsippet
  - Brutto prinsippet
  - Redegjøre for anvendte regnskapsprinsipper
  - Rapportere til KOSTRA
- ⇒ SNR bør ha klare retningslinjer for myndighet og ansvar mht. attestasjon og anvisning og disse må følges i praksis
- ⇒ Betalingsfullmakt skal være skilt fra attestasjon- og anvisningsmyndighet

## 5 INTERN STYRING OG KONTROLL

### 5.1 Revisjonskriterier

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
Har den daglige driften og rapporteringslinjene fungert tilfredsstillende?	<p>⇒ SNR bør ha et tilfredsstillende grunnlag for styring</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fordeling av roller og ansvar</li> <li>• rapportering til styret (budsjett, årsoppgjør, løpende saker)</li> </ul> <p>⇒ SNR bør ha administrative rutiner som ivaretar krav til</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• at saker som skal behandles av styret er forsvarlig utredet</li> <li>• at arkivrutinene støtter den daglige saksbehandlingen</li> </ul>

### 5.2 Innledning

I dette kapittelet går vi nærmere inn på noen sentrale deler av virksomhetsstyringen i SNR. Det er særlig rolle- og ansvarsdeling, rapportering og administrative rutiner som vi ser nærmere på. En helhetlig gjennomgang av mål- og resultatkjeden vil sprengte rammene for denne rapporten, men tema er berørt under del I og i sammenheng med gjennomgangen av prosjekter i del II, kapittel 6.

Revisjonen vil understreke at kapittelet kun tar for seg perioden etter at SNR ble omorganisert som et eget rettssubjekt i form av ett § 27 selskap, om ikke annet blir sagt.

#### 5.2.1 Skriftlige styrings- og rapporteringsdokumenter

SNR har på overordnet nivå hatt følgende skriftlige styringsdokumenter som regulerer virksomheten:

- Vedtekter for samarbeidsrådet
- Mål-, strategi- og handlingsprogram 2012-2016
- Helhetlig møtekalender for SNR(2012)
- Årshjul for administrativ arbeid
- Budsjett
- Årsmelding/årsberetning

I tillegg har de hatt etiske retningslinjer (2006 og 2010), som kom på plass etter en merknad fra revisjonen ifm regnskapet i 2005. I tillegg har det vært og er en del rutiner for oppfølging av enkelte pågående prosjekter/områder.

## 5.3 Roller og ansvar

### 5.3.1 Funn/fakta

#### Generelt

Det er et alminnelig krav i all intern kontroll at roller og ansvar i en administrasjon/organisasjon er beskrevet og kjent i organisasjonen. Hvilke krav man skal sette til et slikt system må tilpasses virksomhetens størrelse og art og vil avhenge av en risikovurdering. I SNR har det vært følgende skriftlig dokumentasjon som berører roller og ansvar i organisasjonen:

- Vedtekt for samarbeidet
- Ansettelseskontrakter
- Resultatavtale for daglig leder
- Årshjul for administrativt arbeid

#### Daglig leders rolle og ansvar

I SNRs vedtekter (2012) er sekretariatets oppgaver angitt til å være daglig ledelse og koordinering, saksbehandling og sekretærtjenester for de politiske organer i SNR. Det kommer videre fram at sekretariatet ledes av en daglig leder som har ansvaret for saksforberedelsen, øvrige ansatte, samt virksomhetens løpende drift.

I utlysning av stillingen som daglig leder beskrives rollen bl.a. slik:

#### Vår nye daglige leder skal ha følgende hovedoppgaver:

- Arbeide strategisk innenfor SNRs satsingsområder, i god dialog med styret
- Være bindeleddet mellom SNR, kommunene, andre regionale og statlige aktører, næringslivet, høgskolemiljøet, fagmiljøer og øvrige samarbeidspartnere
- Være pådriver for å sikre gjennomføring av vedtatte handlingsplaner
- Utvikle og sikre det faglige grunnlaget for beslutninger i SNRs styre
- Holde medlemskommunene orientert og oppdatert om virksomheten i regionsamarbeidet, herunder tilrettelegge for møter i regionens styrende organer og sikre oppfølging av vedtak
- Lede sekretariatet

Daglig leder har ansvaret for den daglige og løpende drift, og slik revisjonen har forstått det utøvde også daglig leder arbeidsgiveransvaret for den/de andre ansatte i organisasjonen.

I samtale med revisjonen uttrykker tidligere daglig leder at det var tydelig hva som var hans ansvar knyttet til driften av SNR. I tillegg var det slik at han oppfattet sin rolle som selvstendig og at han skulle komme med egne initiativ. Han oppfatter det videre slik at de initiativ han tok lå innenfor hans fullmakter eller var avklart med styreleder.

Han betegner det likevel som en utfordring i jobben at han opplevde usikkerhet med hensyn til om han hadde styret «i ryggen» selv om saken var vedtatt av styret. Han valgte å forholde seg til styreleder som forankringspunkt mot styret, og fremhever at han har en grunnleggende respekt for at det er ordførerne som styrer kommunene og at han opplevde å ha støtte blant dem. I resultatavtalen til daglig leder kommer det frem at det skal gjennomføres utviklingssamtaler med styrets leder. Han opplyser videre at dette ikke ble fulgt opp slik det skulle fra styrets side.

### **Daglig leders fullmakter**

En viktig del av fullmaktstrukturen i et selskap er å fastsette hvem som har signaturrett for selskapet.

Signaturfullmakt eller rett til å tegne selskapets firma («signatur»), er en fullmakt til å representere selskapet utad. I motsetning til andre fullmaktsforhold er signaturfullmakten ubegrenset, dvs. at den signaturberettigede kan representere selskapet i alle saker som vedkommer det. Signaturfullmakten er vanligvis knyttet sammen med retten til å tegne selskapets firma, dvs. å undertegne avtaler m.m. i selskapets navn. Signaturfullmakten kan f.eks. forvaltes og deles mellom daglig leder og styreleder ev. et styremedlem eller av noen av disse alene.

Prokura er oftest brukt i næringslivssammenheng og om det at en næringsdrivende har gitt noen en fullmakt som uttrykkelig er kalt prokura. Dette er en myndighet til å opptre på vegne av foretaket i alt som hører til driften av dette. Prokuristen kan likevel ikke uten uttrykkelig fullmakt overdra eller behefte foretakets faste eiendom, eller opptre på dets vegne i søksmål, prokuraloven § 1.

I styresak 6/10 kommer det frem at det på den tid var styret som hadde firmategningsrett for SNR og at daglig leder (ved navn) hadde prokura alene.

Etter at SNRs prosess med å omdanne seg til et eget rettssubjekt og ny daglig leder ble ansatt, er det så langt revisjonen har greid å bringe på det rene ikke på nytt tatt stilling til disse fullmaktene fra styrets side. Arbeidsutvalget<sup>7</sup> hadde dette som ett av sine oppfølgingspunkt etter møtet den 01.03.2011 forut for ansettelse av ny daglig leder. Tidligere daglig leder opplyser at han tok det opp muntlig med styreleder i 2012 og fikk tilbakemelding om at som daglig hadde han fullmakten og at det dermed ikke behøvde å være en styresak. Daglig leder opplyser at han fulgte dette opp ved å registrere prokura på seg selv i Brønnøysundregistrene (BRR). Revisjonens undersøkelser viser at det ble sendt ny hovedblankett til BRR 07.05. 2012 med et følgebrev fra daglig leder. Der er det

---

<sup>7</sup> Nedsatt for å forestå daglig ledelse av SNR inntil ny leder ble ansatt. Besto av leder og nestleder i styret, og leder og nestleder i rådmannsgruppa.

oppgitt at daglig leder skal ha signaturrett og prokura. Blanketten er undertegnet av daglig leder. I blanketten og i brevet gjøres også BRR oppmerksom på at SNR er et eget rettssubjekt og det bes om at registreringen oppdateres på dette punkt. I brev fra BRR datert 16.05.2012 opplyses at endringene det er bedt om er utført, men i utskriften som følger brevet står SNR fortsatt som organisasjonsledd under Skedsmo kommune. Revisjonen har vært i kontakt med BRR om saken og får opplyst av en saksbehandler at det er mulig det har skjedd en feil mellom SSB og BRR i forhold til denne blanketten siden SNR ikke nå står registrert som egen juridisk enhet. Prokura og signaturrett kommer sannsynligvis ikke fram i oppslag på enhetsregistret når det gjelder § 27 selskaper.

Nedenfor følger en oversikt over hvem som har signert et utvalg av sentrale kontrakter i perioden 2009-2013. Den viser at signaturfullmakten gjennomgående er praktisert som om det er daglig leder alene som innehar fullmakten.

**Figur 2 Oversikt over kontrakter**

Oversikt over noen kontrakter som SNR har inngått

Kontrakt	Inngått år	Signering SNR		Kommentarer
SNRs leieavtale	2009	Styreleder	Daglig leder	Minimum 5 års leieforhold. Avviklet
Leie av lokaler ET	2010		Daglig leder	Løper
Etablerertjeneste	2012		Daglig leder	Samarbeidsavtale med AFK, 3 år
Etablerertjeneste	2012		Daglig leder	Kontorplass i KL lokaler, 3 år
Mobilabonnement	2012		Daglig leder	Eier: SNR Bruker: Daglig leder Avviklet
Poolordning Think	2010		Daglig leder	Avtale med Kunnskapsbyen Lillestrøm Avviklet
Bankkontoavtale	2012		Daglig leder	Administrator: regnskapsfører
Endring av bankkontoavtale	2013		Daglig leder	Daglig leder overtar som administrator

Kilde: Revisjonens gjennomgang av dokumenter/kontrakter fra arkivpermer.

Revisjonen vil bemerke at det mest sannsynlig er en habilitetsmangel ved at styreleder i SNR signerer fremleieavtalen med Kunnskapsbyen. Årsaken til dette er at styreleder i SNR på den tid også var styreleder i Kunnskapsbyen, jf. forvaltningsloven § 6, 1.ledd a). I sak 19/07 tok ordførermøtet stilling til at SNR skulle flytte inn i Kunnskapsbyens hus sammen med Kunnskapsbyen

Lillestrøm. I samme sak ga de Skedsmo kommune<sup>8</sup> fullmakt til å inngå avtalen. Husleien var også en del av budsjettbehandlingen i styret i 2009. Kontrakten er i dag terminert, og SNR er flyttet ut.

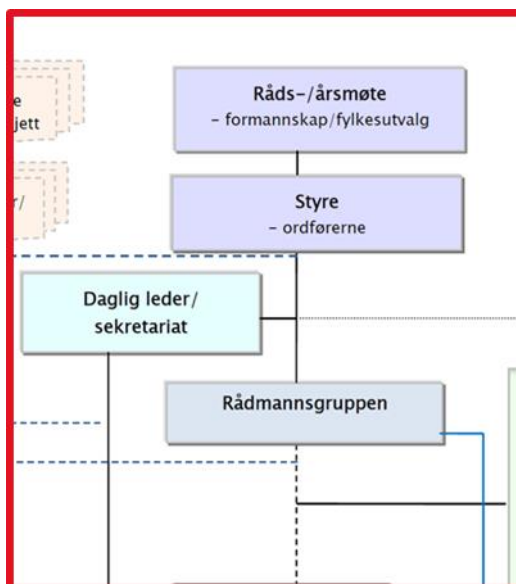
Daglig leders anvisningsfullmakter m.m. blir omtalt under kapittel 8.

### Rolle- og ansvarsdeling mellom SNRs administrasjon og rådmannsgruppa

Det er daglig leder som har ansvaret for å utrede og skrive saksfremlegg (innstilling) til styret i de saker som styret skal ha seg forelagt. I tillegg til SNRs egen administrasjon følger det av vedtektens (2012) punkt 3.5 at rådmannsgruppa skulle ha en funksjon med hensyn til å behandle saker som skal i styret på initiativ fra og i samarbeid med sekretariatet.

Slik revisjonen har forstått det er rådmannsgruppa et samarbeidsforum som også består utenfor SNR. Flere av informantene opplyser til revisjonen at rådmannsgruppa også behandler og drøfter mange felles saker som ikke nødvendigvis springer ut av SNR.

I organisasjonskartet til SNR er de organisatoriske forhold skissert slik:



Kilde: SNRs nettside 18.10.14

Organisasjonskartet viser at rådmannsgruppa er tegnet inn som styrets direkte underliggende organ. Daglig leder er derimot tegnet inn som en sideordnet funksjon i styringslinjen mellom styret og rådmannsgruppa.

<sup>8</sup> Den gang var ikke SNR et eget rettssubjekt som kunne inngå egen avtaler

Rolle og ansvarsdeling mellom daglig leder og rådmannsgruppa har vært et tema i SNR over noen tid. Revisjonens datamateriale viser at uenigheten har dreid seg om hvilken rolle og funksjon rådmannsgruppa skal ha i de sakene som skulle behandles av styret. Problemstillinger som blir reist er om sakene til styremøte alltid skal behandles av rådmannsgruppa forut for styrebehandling, eller om det kun var de sakene der daglig leder finner dette nødvendig? Videre har det vært et tema om en eventuell faglig uenighet mellom daglig leder og rådmannsgruppa i konkrete saker skulle synliggjøres for styret i saksfremleggene.

Daglig leder har oppfattet saksgangen slik at han skulle bruke rådmannsgruppa som en resurs i saksforberedelsen, og mener dette ble gjort i stor grad.

Andre informanter oppfatter det slik at rådmannsgruppa kun skulle ha en funksjon i forhold til SNR-sakene dersom de ble spurt eller forelagt en sak fra daglig leder. Videre oppfatter de det slik at saker i for liten grad ble forelagt rådmannsgruppa og i de tilfellene de fikk saker så ble ikke rådene fulgt opp. Revisjonen får opplyst i intervjuer at det hendte styret fikk saker til behandling som ikke var forelagt rådmannsgruppa og at de derfor sendte sakene tilbake til administrasjonen for å høre rådmannsgruppas syn.

Som det fremgår av kapittel 3.2.2 er selve styret sammensatt av ordførere, men rådmennene har møte, tale og forslagsrett i styremøtene i tillegg til at de har behandlet sakene i rådmannsgruppa. Det blir pekt på av et intervjuobjekt at dette kan fremstå som uklare forhold mellom styret og rådmannsgruppa.

Når det gjelder daglig leder i SNR sin funksjon i rådmannsgruppa var det opprinnelig slik at daglig leder i SNR kun møtte i rådmannsgruppa når de skulle drøfte SNRs saker. På ett tidspunkt i løpet av 2011 endret dette seg til at daglig leder møtte fast, men da som sekretær for gruppa i alle saker. Bakgrunn for dette var at rådmannsgruppa hadde behov for sekretærfunksjon for alle saker de skulle behandle. Den som hadde ledervervet i rådmannsgruppa hadde fram til da tatt seg av dette. Dette betydde at daglig leder i SNR etter hvert ble fast sekretær for gruppa uavhengig av om SNR hadde saker til behandling eller ikke. Daglig leder fikk dermed en «dobbelrolle» i rådmannsgruppa, både som daglig leder for sakene knyttet til SNR, og som generell sekretær i alle andre saker. Daglig leder i SNR blir dermed først og fremst sett på som en sekretær for rådmannsgruppa, mer enn som en daglig leder som legger frem saker fra SNR. Dette opplevdes som et dilemma. Dessuten ble det vanskelig med et felles referat for både SNR-saker og andre saker. Referatet som gjaldt SNR-saker var etter daglig leders oppfatning relevant å sende kopi av til styret i SNR, mens rådmennene mente at sakene i referatet som ikke hørte til SNRs portefølje, ikke skulle til styret i SNR.

Revisjonen mener at et eksempel som illustrerer den usikkerhet og ineffektivitet som oppstår i organisasjonen er saksgangen knyttet til endringer og oppdateringer i SNR vedtekter i 2012 og 2013. Revisjonens kartlegging viser at saken tar uforholdsmessig lang tid. Organisasjonen sliter

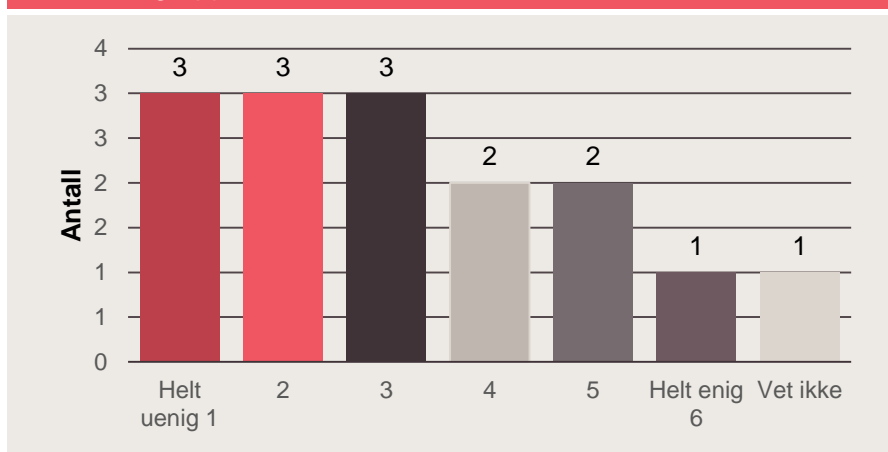


med å kjøre en prosess som håndterer alle innspillene og som sørger for en tilstrekkelig kvalitetssikring før saken endelig blir klarert til behandling i alle kommunestyrene.

Rolle og ansvarsdeling mellom sekretariatet og rådmannsgruppa var ett av de tema som ble berørt i undersøkelsen som er gjennomført i anledning denne rapporten.

### Figur 3 Rolle- og ansvarsdeling

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand: Det har vært en klar rolle- og ansvarsdeling mellom administrasjonen i SNR og rådmannsgruppa.



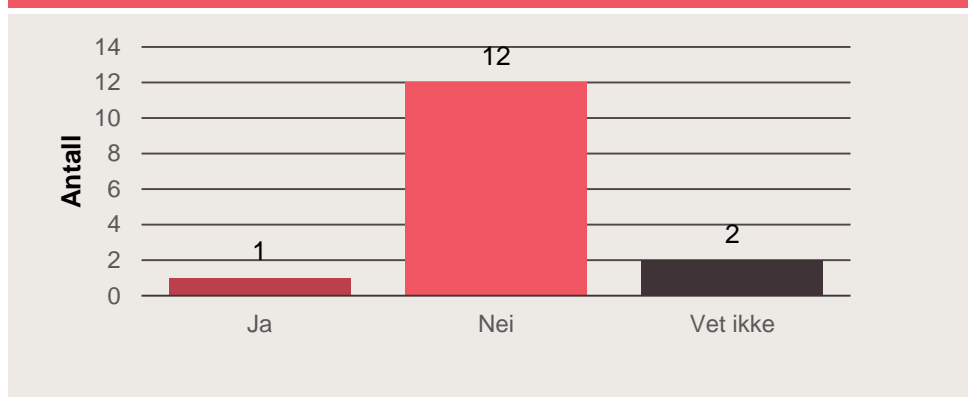
Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

Et flertall av respondentene er helt eller delvis uenig i at det har vært en klar rolle- og ansvarsdeling mellom administrasjonen og rådmannsgruppa.

Som nevnt over var samhandling og drøfting av de forestående sakene til styremøtene noe rådmannsgruppa og administrasjonen i SNR skulle samarbeide om. Undersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med denne rapporten viser at en klar majoritet av respondentene mente at heller ikke samhandlingen mellom administrasjonen i SNR og rådmannsgruppa har fungert tilfredsstillende. Dette underbygges også i det øvrige datamaterialet i prosjektet.

**Figur 4 Samhandling mellom administrasjon og rådmannsgruppa**

Har etter din oppfatning samhandlingen mellom administrasjonen i SNR og rådmannsgruppa fungert tilfredsstillende?



Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

### 5.3.2 Revisjonens vurdering og konklusjon

Det at roller og ansvar i en organisasjon er klart definert er en sentral del av intern kontrollen. Det kan også være en avgjørende forutsetning for at en organisasjon greier å løse sine oppgaver effektivt og med den kvalitet som kreves.

Det er revisjonens oppfatning at i SNR har ansvars- og rolledelingen mellom styret og daglig leder vært tydelig med hensyn til daglig drift og organisering av SNR. Når det kommer til administrasjonens ansvar for oppfølging og håndtering av de konkrete sakene som styret vedtar, har det oppstått usikkerhet hos administrasjonen med hensyn til sitt mandat i den konkrete sak. Dette fører til at saksgang og oppfølging ikke blir like effektiv og kvalitetsmessig god som den kunne ha blitt.

Revisjonen vurderer det videre slik at ansvar- og rolledelingen mellom daglig leder og rådmannsgruppa er uklar. Organisasjonskartet til SNR betegner ikke forholdet mellom styret, rådmannsgruppa og daglig leder korrekt i forhold til slik de faktisk jobber – kartet stemmer ikke med terrenget. Det er uklarhet både i forhold til roller og ansvar generelt, men også spesifikt i forhold til hvordan saker som skal legges fram for styret skal behandles mellom de to leddene. I tillegg er det slik at daglig leder etter revisjonens oppfatning har fått en dobbeltrolle i rådmannsgruppa ved å være både sekretær for alle saker og daglig leder for saker de behandler fra SNR. Denne manglende klarhet i rolle- og ansvarsdelingen fører til dårlig samhandling og ineffektivitet i organisasjonen. Det er også revisjonens oppfatning at kvaliteten på saksfremleggene til styret blir påvirket av dette.

Det at rådmennene både behandler sakene i rådmannsgruppa forut for styremøtene, og deretter møter i styret med både tale- og forslagsrett åpner for taktiske vurderinger ved at man holder tilbake sine synspunkt under saksforberedelsen, siden man likevel har tale- og forslagsrett i styret. Revisjonen påpeker dette i forhold til hvordan systemet er innrettet og ikke på bakgrunn av at det er

funn som tyder på at dette har vært et stort problem i praksis. Det er likevel verdt og tenke over i en organisasjonsstruktur.

Revisjonen konkluderer med at SNRs har hatt klare utfordringer med hensyn til rolle- og ansvarsdeling mellom daglig leder og rådmannsgruppa. Manglende rutiner og avklaringer rundt dette har ført til dårlig samhandling, ineffektivitet og til dels påvirket kvaliteten på saksfremleggene.

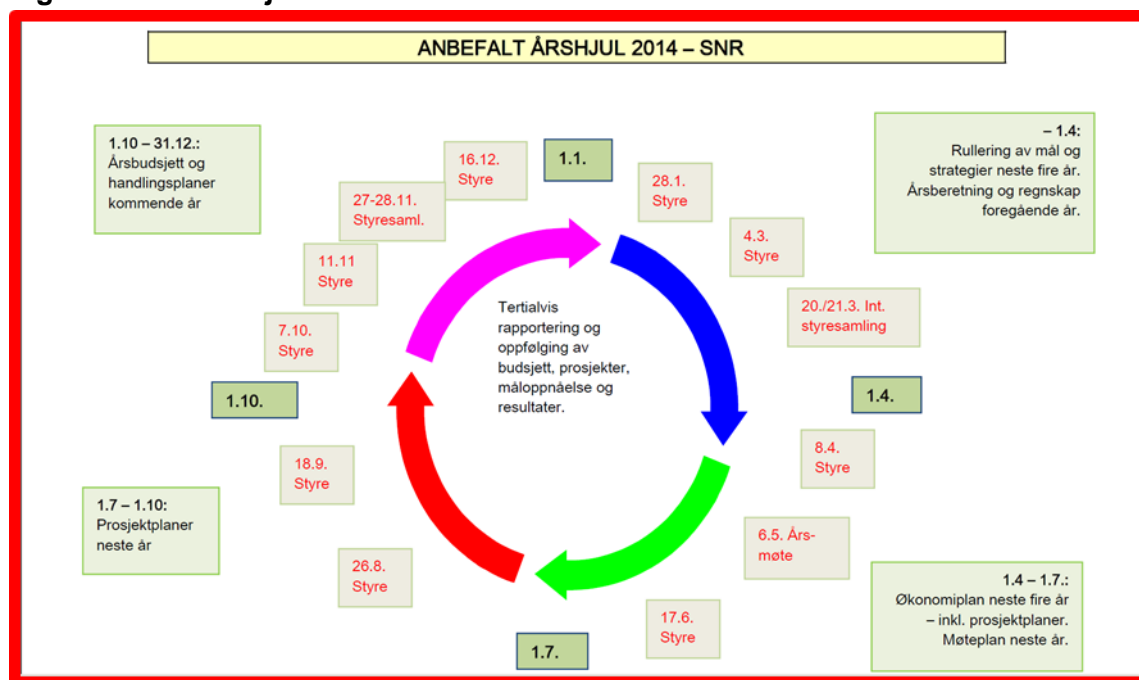
## 5.4 Rapportering

### 5.4.1 Fakta/funn

Under dette delkapittelet skal vi se nærmere på rapporteringsrutinene mellom administrasjonen og styret. Selv om årsmøtet formelt sett ikke er et styringsorgan i SNR (se nærmere om dette under punkt 3.2.2) sies det også noe kort om hvilke rapporter/dokumenter som behandles av årsmøtet.

Til støtte for sitt administrative arbeid utarbeidet daglig leder et utkast til årshjul, med møtekalender og rullering av viktig styringsdokumenter.

Figur 5 SNRs årshjul



Kilde: SNRs papirarkiv

Under beskrivelsen av aktivitetene i årshjulet kommer det fram at det legges opp til tertialvis rapportering fra administrasjonen til styret om både prosjekter, budsjett, måloppnåelse og resultater. Den tertialvise rapporteringen ble ikke fulgt opp, og daglig leder forklarer det slik at han opplevde at ordførerne synes dette ble et for omfattende opplegg for en så liten organisasjon. Så langt revisjonen har greid å bringe på det rene har ikke styret formelt vedtatt denne tertialvise rapportering.

Revisjonen finner at årsrapporteringen er fulgt opp i hele den perioden vi har sett nærmere på (2009-2012). Årsrapporten er forelagt både styret og årsmøtet og inneholder både økonomi rapporter og rapportering knyttet til prosjektporteføljen og måloppnåelse på andre områder.

Når det gjelder prosjektrapporteringen er dette omtalt under kapittel 7 og økonomirapporteringen er omtalt under kapittel 8.

#### **5.4.2 Revisjonens vurdering og konklusjon**

SNR har rapportert tilfredsstillende fra styret til årsmøtet ved årsrapporter om sin virksomhet.

Det fremstår som uklart om den løpende rapporteringen mellom styret og administrasjon skulle foregå tertialvis eller ikke, men det er på det rene at en tertialvis rapportering ikke ble fulgt opp i praksis. Det rapporteres likevel underveis både på økonomi og prosjekter, se nærmere om dette under kapitlene 7 og 8. Revisjonen er av den oppfatning at klart definerte rapporteringspunkt er viktig i de fleste organisasjoner og oppfatter ikke SNRs totale oppgaveportefølje som så liten at dette ikke skulle være påkrevd.

### **5.5 Administrative rutiner - saksforberedelse og arkivering**

#### **5.5.1 Funn/fakta**

##### **Om forsvarlig og tilstrekkelig utredning av saker**

Det er satt opp som ett av kriteriene at administrasjonen skal ha gode administrative rutiner som sikrer en forsvarlig utredning av sakene for styret.

Revisjonens undersøkelser og dokumentinnhenting viser at det ikke er noen skriftlige rutiner rundt saksutredning og hvordan sakene skal presenteres for styret. Revisjonen finner at det er skrevet saksfremlegg med innstilling og protokoll for alle møter i styret. Styreprotokollen blir godkjent i påfølgende møter, men ikke undertegnet. Revisjonenes kartlegginger viser at fram til sommeren 2011 var fast praksis at protokollen ble undertegnet.

Videre viser revisjonens datamateriale at styret (ordførerne) heller ikke alltid var fornøyd med kvaliteten på den saksforberedelsen som ble gjort i de sakene som forelagt for styret.

En gjennomgang av et utvalg av saksfremlegg og protokoller for perioden 2012-2013 viser at saker i mange tilfeller blir utsatt og/eller sendt tilbake til administrasjonen for videre utredning/oppfølging. Revisjonen finner det deretter vanskelig å følge tråden i sakene videre fremover gjennom nye saksfremlegg og protokoller. I tillegg ser vi at det i enkelte tilfeller skjer en sammenslåing av saker, og/eller det er mange ulike forhold som tas opp i samme sak.

I denne sammenheng vil revisjonen også vise til det som er sagt om rolle og ansvarsdeling mellom daglig leder og rådmannsgruppa i forbindelse med saksforberedelse til styret, jf. det som er sagt under punkt 5.3.2. Som redegjort for under dette punktet var det uenighet om rådmannsgruppas

funksjon i forhold til å sikre en tilstrekkelig og grundig saksutredning forut for styrebehandling av sakene. Dette er et solid forankret funn i revisjonenes datamateriale. Det at man opplever en svikt i samhandlingen mellom rådmannsgruppa og daglig leder blir kommentert på følgende måte av en av informantene: «[Her] må rådmennene dele ansvaret med daglig leder».

### Praksis for arkivering av dokumenter

Som det fremgår av under punkt 4.3.2 om revisjonskriterier legger revisjonen til grunn at SNR faller inn under offentleglova og i tillegg bør ha et arkivsystem som sikrere den daglige saksbehandlingen. Så langt revisjonen har greid å bringe på det rene har SNR ikke tatt stilling til om de skal følge arkivlovens bestemmelser i organisasjonen.

Revisjonens data viser at det er ført arkivjournal og postjournal til en gang ut i 2011, etter dette opphørte denne rutinen. To av informantene opplyser at det etter dette tidspunkt ikke var fokus på denne typen rutiner og at det er uvanlig at regionråd fører postlister fordi det er lite inngående post. Styrereferater og innkallinger er gjennomgående sendt som post til deltakerkommunene og finnes således i deres postjournaler og arkiver.

Eksempel på arkiv/postjournal fra SNRs fra 2009:

**Figur 6 Saks- og postliste 2009**

Saksnr/postnr	Arkivmappe	Dato inn	Dato ut	Avsender / Mottaker	Saksinnhold	Mottaker/avsender behandling
42-6	3d	26.5		Skedsmo kommune, Andreas Bjørnnes	Melding om vedtak: Oppretting av regionalt etablerertjenestetilbud	Marianne Jørgensen
82	1	24.5	25.5	Robert A. Sørbye	Forespørsel om Årsmelding 2008	Marianne Jørgensen
83	1	25.5	25.5	Akershus fylkeskommune, Helene Øvreliid	Regional planstrategi – diskusjonsmøte med regionrådene i september/oktober	Marianne Jørgensen
84	1	25.5	25.5	Jenny Anita Høybråten	Spørsmål om SNR-kart	Marianne Jørgensen
60-27	Ny		27.5	Hanne Kvifte Andresen	Utvidet søkerliste	Berit Kjeldseth Arntzen
85	1	20.5		Miljøverndepartementet, Terje Kaldager	Utføringsnotat til workshop 27.5.09	Marianne Jørgensen
29-2	17	22.5		Rælingen kommune, Eivind Glemmestad	Referat fra møte i rådmannsgruppa 15.5.09	Marianne Jørgensen
74-2	1	25.5		Akershus fylkeskommune, Tor Bysveen	Opprette to samarbeidsorganer	Marianne Jørgensen
86	1	25.5	25.5	Akershus fylkeskommune, Tom Granquist – videresendt Regional Ressursgruppe	Behandling i Akershus fylkesting 18.6.09 av Jernbaneverkets Handlingsprogram 2010-2013. Samordning av innspill	Marianne Jørgensen
6-14	5	20.5	25.5	Nittedal kommune, Mette Tønder – besvart av Skedsmo kommune Anita Orlund	SNR og vederlagsordning til tidligere barnevernsbarn – ønskes behandlet i AU 5.6.09	Marianne Jørgensen
87	1	27.5		Akershus fylkeskommune, Tor Bysveen	Opprette regionalt samarbeidsorgan for Gardemoeregionen	Marianne Jørgensen
42-7	3d	28.5		Nittedal kommune, Idun Lyngstad	Tilbakemelding på Etablererordningen	Gerill Horrigmoe
88	1	28.5	28.5	Nedre Romerike Distriktsrevisjon, Jens Christian Utsigt	Budsjettspørsmål – sluttføring revisjon 2008 SNR	Marianne Jørgensen

Kilde: Arkivperm

På forespørsel fra revisjonen har informantene bekreftet at det for de siste årene ikke har vært brukt noen arkivplan (rutiner for systematisering og oppbevaring av dokumenter som er arkivverdige) verken for den elektroniske lagringen av dokumenter eller for et papirarkiv.

Da SNR flyttet inn i nye lokaler i Kunnskapens hus 2009 leide de datalagringssystem fra Kunnskapsbyen. Etter hvert kjøpte SNR egne datalagringstjenester. Det fremstår som uklart for revisjonen om administrasjonen i SNR da i fellesskap gikk over til nytt system eller om de fortsatte å jobbe på begge systemene. Revisjonen finner det ikke dokumentert at man systematisk gjennomførte at alle dokumenter tilhørende en sak ble arkivert sammen. Revisjonen finner at det er papirarkiv i permer der medarbeiderne opp gjennom årene har systematisert og tatt vare på viktige papirer knyttet til styremøter og prosjekter. Det meste som er arkivverdig for SNR vil nok finnes blant papirarkivet i permer og det som ligger lagret på elektroniske plattformer.

### **5.5.2 Revisjonens vurdering og konklusjon**

SNR er en liten organisasjon og behovet for rutiner og retningslinjer må avpasses etter organisasjonenes størrelse og til en alminnelig risikovurdering.

I et interkommunalt organ er alle deltakerne pr. definisjon i et mindretall, og det blir derfor ofte viktig med gode saksforberedende prosesser. Etter revisjonens vurdering viser våre funn at SNRs organisasjon mangler nødvendige avklaringer og retningslinjer med hensyn til saksforberedelse av saker for styret. Særlig gjelder dette rutiner for saksgangen mellom SNRs administrasjon og rådmannsgruppa. Delvis går dette på rolleavklaringer, men også på mer formelle saksbehandlingsrutiner som oppsett av saksfremleggene mht til å synliggjøre ulike synspunkt underveis i saksforberedelsen. Revisjonen vurderer det som avgjørende at dette kommer på plass for at SNR ikke skal oppleve for store transaksjonskostnader i sin organisasjon og oppnå den forankring som er nødvendig i alle saker.

Revisjonen vil videre peke på at SNRs virksomhet uten tvil faller inn under offentleglova. Det betyr at SNR skal føre journal som pålagt i offentleglova § 3 jf. § 10. Revisjonen mener at denne bestemmelsen ikke er fulgt opp i SNR etter sommeren 2011.

Revisjonen vurderer det også slik at kommunenes ansvar for å avklare forholdet til arkivloven i SNR's vedtekter ikke er ivaretatt. Etter revisjonens oppfatning bør SNR følge arkivlovens øvrige bestemmelser i og med at det er et organ som i hovedsak ivaretar offentlige interesser gjennom regionalpolitiske spørsmål. Slik revisjonen ser det ivaretar SNRs arkiver i dag verken organets kortsikte forvaltningsmessige behov eller allmenne samfunnsmessige behov for å bevare dette for ettertiden, se arkivloven § 6.

Revisjonen vil konkludere med at SNR ikke har de nødvendige retningslinjer på plass for å sikre at alle saker blir tilstrekkelig og forsvarlig utredet før styrebehandling. SNR har heller ikke de siste årene fulgt offentleglova sitt krav om journalføring, samt arkivlovens bestemmelser for å sikre et felles arkiv i SNR som ivaretar forvaltningsmessige behov. SNRs vedtekter bør avklare forholdet til arkivloven.

## 6 SAMARBEIDSAVTALER OG -PARTNERE

### 6.1 Revisjonskriterier

I dette kapittelet besvares problemstilling nummer 3 i mandatet for prosjektet. Dette er en deskriptiv problemstilling knyttet til samarbeid mellom eksterne parter og SNR. Det vil si at fakta og funn beskrives uten å avgi noen vurderinger eller konklusjoner opp mot disse. Problemstillingen er ut fra dette formulert slik:

#### Problemstilling 3

Hvilke samarbeidspartnere har SNR og hvordan er disse avtalene forankret og regulert?

### 6.2 Innledning

SNR har deltatt i flere samarbeid og innledningsvis redegjøres for noen av disse. Samarbeid mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm og mellom SNR og Akershus fylkeskommune om etablerertjenesten omhandles deretter mer detaljert.

SNR har samarbeidet med Kunnskapsbyen Lillestrøm både om prosjekter og i forbindelse med at SNR ble samlokalisert med Kunnskapsbyen Lillestrøm i 2009. I tillegg har de samarbeidet om konferanser og studieturer. Helsekonferansen i 2013 var delt ansvar mellom Kunnskapsbyen og SNR. SNR fakturerte Kunnskapsbyen med 20 000 kroner og satt igjen med en nettoutgift på nesten 50 000 kroner i følge revisjonens gjennomgang av regnskapet. Det foreligger dessuten en avtale mellom Kunnskapsbyen Lillestrøm og SNR om «deltakelse i poolordning for bruk av Think hydrogen/el-bil». Denne avtalen ble inngått i juni 2010 og terminert i 2012 og SNR betalte 20 000 årlig eks. merverdiavgift for å delta i bilpoolen.

SNR har blant annet samarbeidet med Kjeller Innovasjon AS om prosjektet INNY (Industriell Nyskaping). SNR har i tillegg en husleiekontrakt med Kjeller Innovasjon AS<sup>9</sup> om lokaler til etablerertjenesten på Nedre Romerike.

SNR har samarbeidet med Akershus fylkeskommune om en samferdselsanalyse for nedre Romerike, deltakelse i ulike fora i forbindelse med spørsmål om Nasjonal Transport Plan, Oslopakke 3 og felles plansamarbeid Oslo Akershus (SNR årsberetning 2012). SNR har i tillegg samarbeidet med Akershus fylkeskommune om prosjektet INNY og SNR har dessuten et partnerskapssamarbeid om etablerertjenesten på Nedre Romerike med Akershus fylkeskommune.

---

<sup>9</sup> Tidligere Campus Kjeller AS. Navneendringen registrert i Foretaksregisteret 6.6.2012.

SNR og Øvre Romerike Utvikling (ØRU) har innledet et samarbeid og har blant annet inngått en samarbeidsavtale<sup>10</sup> med Høyskolen i Oslo og Akershus for perioden 1.7.2013 – 31.12.2017. Revisjonens gjennomgang av foreliggende dokumentasjon viser at behovet for en formalisert samarbeidsavtale har blitt drøftet i styret (strateginotat 10.4.2012 i styresak 26/12).

SNR og ØRU gjennomførte felles anskaffelse av etablerertjenester i 2012 (SNR årsberetning 2012) og to felles anskaffelser i 2013. Anskaffelsene gjaldt «Analyse av areal- og transportutfordringer på Romerike» og «Strategi for profilering og synliggjøring av Romerike<sup>11</sup>». Regionrådene gjennomførte dessuten en felles studietur til Finland i 2013 (sfnr.no). Status og oppfølging av samarbeidet mellom ØRU og SNR ble behandlet av styret i SNR den 29.1.2013.

Etter det revisjonen kjenner til har SNR i tillegg inngått avtaler med flere oppdragsgivere om regnskapsføring, kantine, parkering, bruk av kommunemonitor og IT-bistand og skyløsning for arkivering. Enkelte av disse avtalene er sagt opp i løpet av 2014.

### 6.3 Samarbeid med Kunnskapsbyen Lillestrøm

#### 6.3.1 Generelt

Kunnskapsbyen Lillestrøm består av medlemsbedrifter<sup>12</sup> som samarbeider om næringsutvikling og kunnskapsdrevet byutvikling. Kunnskapsbyen har landets fremste forskningsmiljø på fornybar energi og miljø (kunnskapsbyen.no). I intervju framkom at Kunnskapsbyen er en prosjektorganisasjon som arbeider innenfor de tre hovedområdene byutvikling, energiutvikling og IT-sikkerhet og helse. Kunnskapsbyen eier noen prosjekter, men er også partner eller prosjektleder i andre prosjekter.

Kunnskapsbyen Lillestrøm er registrert som en forening<sup>13</sup>. Styret i Kunnskapsbyen tar opp nye medlemmer etter søknad, og på Romerike er Aurskog-Høland, Akershus fylkeskommune, Fet, Rælingen, Skedsmo og Sørum kommuner medlemmer i Kunnskapsbyen Lillestrøm (kunnskapsbyen.no).

Styreleder i Kunnskapsbyen Lillestrøm er ordfører i Skedsmo kommune. Akershus fylkeskommune er representert i styret ved fylkesordfører og en annen person er observatør til styret og representerer Skedsmo kommune (kunnskapsbyen.no).

---

<sup>10</sup> Avtale datert 14.6.2013, underskrevet av daglig leder i hhv SNR og ØRU.

<sup>11</sup> Omdømmeprosjektet

<sup>12</sup> Kunnskapsbyen Lillestrøm består av mer enn 120 medlemsbedrifter (kunnskapsbyen.no den 3.12.2014)

<sup>13</sup> Vedtekstdato 25.3.2008 i Brønnøysundregisteret



Kommunene betaler årlig medlemskontingent til Kunnskapsbyen Lillestrøm. I 2013 betaler kommunene 3 kroner per innbygger<sup>14</sup>. Skedsmo kommune betaler imidlertid en årlig grunnfinansiering og gir tilskudd til prosjekter og arrangementer i regi av Kunnskapsbyen Lillestrøm. SNR står blant medlemmene i Kunnskapsbyen per 31.1.2014 i en oversikt over medlemmer i Kunnskapsbyen Lillestrøms årsmelding for 2013, men en informant har fortalt at det ikke er helt riktig. SNR har aldri vært juridisk medlem i Kunnskapsbyen slik flere av enkeltkommunene er. SNR er fjernet fra medlemsoversikten i følge hjemmesiden til Kunnskapsbyen Lillestrøm per 17.11.2014 (kunnskapsbyen.no).

Kunnskapsbyen Lillestrøm er eneeier av Kunnskapsbyen Konferansesenter AS og har i tillegg en mindre eierandel i Hynor Lillestrøm AS (purehelp.no).

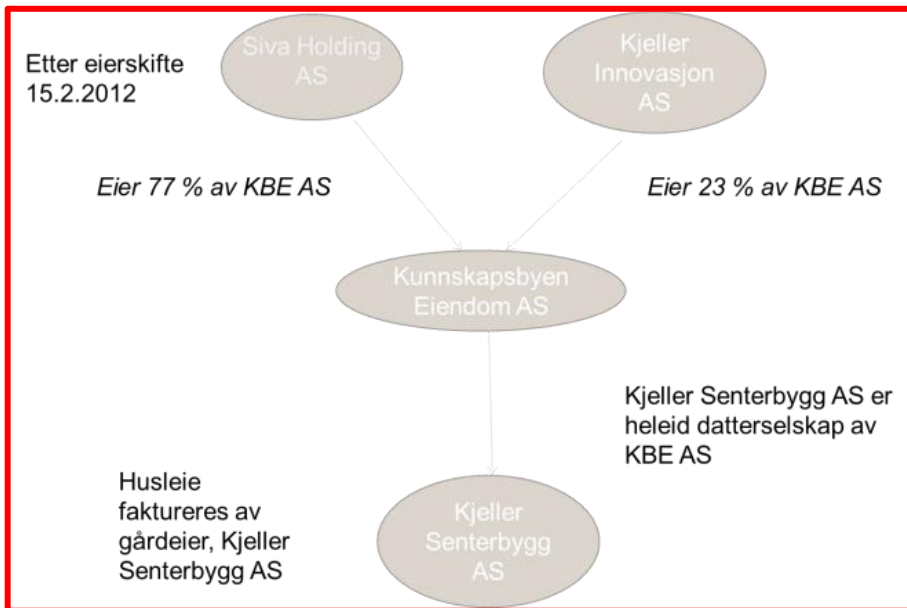
### **6.3.2 SNR's samlokalisering med Kunnskapsbyen Lillestrøm**

SNR flyttet til nye lokaler og ble samlokalisert med Kunnskapsbyen Lillestrøm i 2009. SNR, Kunnskapsbyen Lillestrøm og Campus Kjeller var samlokalisert også forut for dette. Husleiekontrakt ble inngått mellom Kunnskapsbyen Lillestrøm som utleier/framleier og SNR som leietaker. Kontrakten er datert den 16.1.2009 og leieforholdet tok til å løpe «fra senest i løpet av 2.kvartal 2009 i 5 år» (husleiekontrakten punkt 7). Strukturen i avtalen er utformet slik at SNR betaler for 25 % av det totale arealet som Kunnskapsbyen Lillestrøm selv leier i Senterbygg Kjeller AS (vedlegg 1 til kontrakt). Det er også inngått en tilleggsavtale om andel av øvrige fellesutgifter (vedlegg 2 til kontrakt). I intervju har vi fått opplyst at fordelingsnøkkelen tok utgangspunkt i antall ansatte i SNR (2,5) og Kunnskapsbyen Lillestrøm (10).

Lokalene eies av Kjeller Senterbygg AS. Eierstrukturen vises nedenfor:

---

<sup>14</sup> Kilde: Faktura til Rælingen kommune 2013.

**Figur 7 Eierstruktur for Kjeller Senterbygg AS**

Kilde: Satt opp av revisjonen på bakgrunn av opplysninger i tilgjengelige registre og dokumenter hos SNR.

Siva eies i sin helhet av staten. Kjeller Innovasjon eies av Siva Sf (24 %), Statoil Technology Invest AS (21 %) samt en rekke andre aksjonærer, herunder Akershus fylkeskommune (12 %).

Kjeller Senterbygg c/o Siva SF har fakturert Kunnskapsbyen Lillestrøm for leie av lokalene i forretningsbygget Kunnskapsbyens Hus i Gunnar Randers vei 24 på Kjeller<sup>15</sup>. Siva – Selskapet for industrivekst SF<sup>16</sup> er en nasjonal aktør eid av Nærings- og fiskeridepartementet.

Bakgrunnen for at SNR flyttet inn i dette lokalet skriver seg tilbake til følgende vedtak som ble fattet på Ordførermøtet i sak 19/07 om kontorlokaler for SNR:

1. SNRs Ordførermøte gir sin tilslutning til at SNRs sekretariat flytter sammen med Kunnskapsbyen Lillestrøm over i det nye Senterbygget på Kjeller i 2009.
2. Skedsmo kommune gis på vegne av SNR fullmakt til å inngå framleiekontrakt med Kunnskapsbyen Lillestrøm for en tiårsperiode fra innflytting i 2009.
3. Skedsmo kommune gis på vegne av SNR fullmakt til å inngå forlenget leieavtale med (...) om nåværende lokaler fram til flytting i 2009.

<sup>15</sup> Informasjon basert på fakturaer til SNR for 2013

<sup>16</sup> Siva er et selskap for etablering av et regionbasert innovasjonsnettverk. Selskapet ble registrert som et statsforetak (SF) i 1968 og har hovedkontor i Trondheim. SIVA Eiendom Holding AS er et heleid datterselskap som har eierskap til næringsbygg (wikipedia.org). Sivas eiendomsvirksomhet bidrar til etablering av industri- og innovasjonsmiljøer og bedrifter i Norge (siva.no/eiendom)

Husleiekontrakten er underskrevet av daværende styreleder og daværende daglig leder for SNR. Se nærmere om dette under punkt 5.3.1. I intervju har det kommet fram at det var bred enighet om samlokaliseringen på Kjeller og at dette var en sentral forutsetning i forbindelse med at Kunnskapsbyens hus ble bygget. Sammenlignet med vedtaket på Ordførermøtet gjør revisjonen oppmerksom på at leieperioden ble endret fra 10 til 5 år i selve kontrakten.

### Husleien

Dokumentasjonen viser at det ble tatt høyde for utgifter til flytting over i det nye bygget i budsjettet for 2009. Budsjettposten «husleie/kantine» ble økt fra 120 000 kroner i 2008 til 150 000 kroner i 2009, og revisjonen ser at dette stemmer godt overens med det som ble ført i regnskapet i 2009.

Sekretariatet flyttet til det nye Kunnskapsbyens Hus på Kjeller i 2009<sup>17</sup> og fortsatte å være «samlokalisert med Kunnskapsbyen Lillestrøm og Campus Kjeller, noe som gir positive effekter til særlig det næringspolitiske arbeidet i SNR» (SNR årsrapport 2009).

I tabellen nedenfor har vi satt opp en oversikt over SNRs andel av husleie og fellesutgifter.

### Figur 8 Husleiekontrakt

Struktur i SNRs husleiekontrakt		
Husleie	2009	2013
25 % av 317 kvm netto inklusive andel av fellesareal og tekniske rom	155 925	175 659
Fellesutgifter		
Til energi, offentlige avgifter, rengjøring/renovasjon, tilsyn/ service/ vedlikehold samt service utendørs samt avskrivning av utstyr og innredning + adm.påslag på 4 %	24 568	24 000

Kilde: Husleiekontrakt med vedlegg datert og underskrevet den 16.1.2009 og fakturaer 2013. Fellesutgiftene er viderefakturert av Kunnskapsbyen Lillestrøm fra Complete Senterdrift AS i 2013. Alle beløp er eksklusive merverdiavgift.

Kontrakten hadde bestemmelser om indeksregulering av leien og revisjonen ser av fakturaene at SNR betalte husleie til Kunnskapsbyen Lillestrøm med 176 000 kroner ekskl. mva. i 2013. Gårdeier Kjeller Senterbygg AS fakturerer Kunnskapsbyen Lillestrøm som viderefakturerer uten påslag.

Etter revisjonens beregning utgjør husleien som SNR har betalt en kvadratmeterpris på 1 659 kroner i 2009 økende til 1 869 kroner i 2013, basert på 94 kvm BTA (79 m2 netto) som beskrevet i kontrakten. Arealet er inklusiv andel av byggets fellesareal og tekniske rom (husleiekontrakten punkt 4 (2)). Revisjonen har forhørt seg om hva leietakere betaler for leie av forretningslokaler i Lillestrøm-området i dag. Undersøkelsene våre indikerer at 2 000 kroner per kvadratmeter ligger i øvre sjikt av markedsleie for relativt nye lokaler. Våre undersøkelser er basert på generelle analyser som

<sup>17</sup> Offisiell åpning den 24.9.2009.

revisjonen har hatt tilgjengelig. Etter revisjonens vurdering har SNR betalt en husleie som synes i overkant av normal markedsleie ved leie av forretningslokalene i Kjeller Senterbygg AS.

Revisjonen har undersøkt hva som er normal størrelse på kontorplasser i kontorlandskap. NTNU har utarbeidet «Veiledning til utforming av åpne kontorlandskap» og anbefalt måltall er her oppgitt til 20-25 m<sup>2</sup> brutto per ansatt i landskap iberegnet møterom, stillerom, garderobe, toalett og lignende. Kantine, spesialrom og store fellesrom regnes ikke med (NTNU 1.12.2006,2<sup>18</sup>). Etter NTNUs norm skulle da SNRs kontorlokaler vært på 50 – 62,5 m<sup>2</sup> brutto. Som sagt ovenfor leide de 94 m<sup>2</sup>. Det kan se ut til at de har betalt for et areal som var i overkant av det en organisasjon av deres størrelse skulle ha behov for. Prismodellen i avtalen er slik at det betales likt for selve kontorlokalet og for fellesarealene som inngår i leien. Etter revisjonens oppfatning kan det se ut til som leietakerne betaler dyrt for fellesarealene.

Fakturaene fra Kunnskapsbyen Lillestrøm til SNR inkluderer i tillegg i overkant av 90 000 kroner i 2013. Dette omfatter en andel på 25 prosent av fellesutgifter etter faktura fra Complete Senterdrift AS og revisjonen forutsetter at dette er de fellesutgiftene som husleiekontrakten omfatter i vedlegg 2 til kontrakten. For det andre viderefaktureres uten påslag SNRs andel på 25 % av rengjøring, rekvisita, IT, frukt/kaffe etc.

I intervju har det kommet fram at alt som inngikk i kontorfellesskapet også ble fordelt mellom SNR (25 %) og Kunnskapsbyen Lillestrøm (75 %). I intervju har det videre kommet fram at det var sekretær ansatt i SNR som av praktiske grunner påtok seg innkjøpsansvaret i kontorfellesskapet. Årsaken til at det ble slik var blant annet vakanse i stilling i Kunnskapsbyen Lillestrøm i 2009 og at dette uansett tok lite av sekretærens tid.

### **Informasjon til styret om husleien**

I forbindelse med behandlingen av budsjett 2011 ba styret administrasjonen komme tilbake med nærmere informasjon knyttet til postene regulativ lønn og husleie. Styret ble informert om at husleien er «basert på prosentandel i kontrakt med Kunnskapsbyen Lillestrøm» (styresak 5/11 25.1.2011).

### **6.3.3 Samarbeidsavtale mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm**

Utkast til samarbeidsavtale eller rammeavtale ble fremforhandlet og vedtatt i 2012, men den er aldri iverksatt. Styreleder på den tiden mente det var viktig å tydeliggjøre skillet mellom SNR og Kunnskapsbyen og at det var nødvendig å avklare rollene mellom dem og rydde opp i prosjektene som man hadde et samarbeid om. I tillegg var SNR bundet til både Skedsmo kommune og Kunnskapsbyen Lillestrøm.

Utkast til rammeavtale mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm ble behandlet av styret i SNR blant annet under sak 73/2012 den 6.11.2012 og under sak 79/2012 den 11.12.2012. Revisjonen

---

<sup>18</sup> Veiledningen er hentet fra [ntnu.no/hms/2007\\_Nettsider/aapne\\_kontor\\_AMU.pdf](http://ntnu.no/hms/2007_Nettsider/aapne_kontor_AMU.pdf)

forstår det slik at samarbeidsavtalen ble vedtatt i og med denne behandlingen. Hensikten med avtalen var «å legge grunnlag for og sikre et godt og konstruktivt samarbeid mellom SNR og KL, på en måte som ivaretar begge parters interesser, synliggjør partenes virksomhet og satsingsområder utad og bidrar til ønsket merverdi» (rammeavtalen punkt 2).

I forslag til vedtak lå det inne forslag om en bevilgning på «[...]inntil 200 000 kroner til gjennomføring og oppfølging av avtalen. Bevilgningen bevilges årlig gjennom særskilt budsjettvedtak» (sak 73/2012). Forslaget ble endelig vedtatt i styremøte 29.1.2013 med følgende vedtak «Den foreslåtte bevilgningen til KL stor kr. 200.000, vedtatt». I protokollen er det tatt inn en merknad fra administrasjonen om at det bør synliggjøres hvorvidt dette er en engangsbevilgning eller ikke.

Avtalen er som nevnt vedtatt, men den er ikke gjennomført. Det står i avtalen at den trer i kraft ved signering. Intervjudata bekrefter at avtalen ikke er signert av partene. Ved regnskapsavslutningen for 2013 ble bevilgningen utgiftsført og postert som kortsiktig gjeld. Vi har fått opplyst at dette ble reversert på et senere tidspunkt og beløpet er heller ikke utbetalt.

### 6.4 Etablerertjenesten

SNR har inngått partnerskapsavtale med Akershus fylkeskommune om drift av etablerertjeneste på Nedre Romerike. SNR har i tillegg en avtale om fellestjenester for alle etablerertjenestene i Akershus med Akershus fylkeskommune. SNR har inngått avtale med et firma om veiledningstjenester og fellesfunksjoner etter en anbudsrunde sammen med Øvre Romerike Utvikling. Dette kommer vi nærmere tilbake til nedenfor. SNR har i tillegg en avtaleforpliktelse om å skaffe lokaler til innleid operatøransvarlig konsulent.

#### **Bakgrunn for dagens etablerertjeneste på Nedre Romerike**

Rådsmøtet i SNR vedtok i møte 3.3.2009 at «[m]edlemskommunene anbefales å godkjenne de foreslåtte rammer for oppretting av etablererordning på Nedre Romerike, herunder kommunenes rolle i en slik prøveordning» (sak 01/09). Saken var dagen før til behandling i Arbeidsutvalget i SNR (sak 12/09) (Fet formannskap sak 45/09).

Enda tidligere ble etablererveiledningen i Akershus drevet som en privat virksomhet i regi av Etablerersentrene i Akershus AS fra 1999. Da driften og tjenesten ble avvirket, heter det i et saksframlegg om dette, at «[r]egionrådene og de store kommunene har bedt om mulighet for større lokal involvering og eierskap til etablererveiledningen» (Fet formannskap sak 45/09 til møte 27.4.2009). Videre framgår av ovennevnte saksframlegg at «[d]ette kan være vanskelig å oppnå når det er offentlige tilbud som skal styre varigheten og valg av tjenestetilbydere» (ibid). Med bakgrunn i dette vedtok hovedutvalg for kultur, folkehelse og næring i Akershus fylkeskommune i november 2008 at regionrådene i Akershus ville bli invitert til å ta ansvar for et toårig prosjekt med drift av en regional etablerertjeneste (ibid).

SNR fikk ansvar for å få på plass en regional modell for etablererveiledning i samarbeid med kommunene i regionen. Det var snakk om å videreføre de to basistjenestene individuell veiledning til etablering og opplæring gjennom kurs og temakvelder. Kommunenes økonomiske forpliktelse i

prøveperioden ble begrenset til kostnader knyttet til leie av lokaler til kurs og lignende. Tjenesten skulle gjennomføres med tilskudd fra Innovasjon Norge og Akershus fylkeskommune og fordeles på delregionene etter innbyggertall.

Etter dette ble etablerertjenesten prosjektorganisert og tjenesten ble driftet av SNR i den toårige prøveperioden som etter hvert ble forlenget ut 2012. Det var vedtatt at prøveprosjektet skulle evalueres, og etablerertjenestene i Akershus og Østfold ble evaluert i 2011 på oppdrag fra Innovasjon Norge og fylkeskommunene i Akershus og Østfold (Kalhagen og Såtvedt 2011).

Revisjonen går ikke nærmere inn på perioden nevnt ovenfor i denne rapporten. I det følgende redegjøres for etablerertjenesten etter 2012.

På bakgrunn av evalueringsrapporten og høringsrunden vedtok hovedutvalg for plan, næring og miljø i Akershus fylkeskommune i møte den 2.5.2012 blant annet at «[d]et inngås treårige samarbeidsavtaler med regionrådene og med Asker og Bærum kommune.» Hovedutvalget vedtok også at SNR fikk ansvar for «tilrettelegging av fellesfunksjoner» gjennom en ettårig avtale i første omgang. En informant fortalte at dette berodde på at engasjert veileder i SNR var den mest erfarne. Revisjonen kommer nærmere inn på selve etablerertjenesten etter at vi har beskrevet avtale om kontorlokale for etablerertjenesten.

### **6.4.1 Etablerertjenestens lokaler**

Etablerertjenesten v/SNR har kontrakt med Kjeller Innovasjon AS om leie av kontorplass til en «subsidiert pris» på 5 500 kroner per måned og 66 000 kroner per år fra 1.2.2010. Leien dekker møblert cellekontor, renhold, strøm m.m., men ikke parkering (kontrakt 2010). SNR betalte 78 000 kroner for lokalet i 2013 inkl. parkering og felleskostnader. Kontrakten har bestemmelser om regulering av husleien, så husleieøkningen ser ut til å være i orden. Kontrakten synes i praksis å være innrettet slik at den kan sies opp to ganger i året. Innleid operatøransvarlig konsulent har innbetalt en årlig husleie på kr 18 000,- til SNR til dekning av «privat» bruk av kontoret.

I tillegg har SNR i en kortere periode leid ytterligere et kontorlokale til Etablerertjenesten (inkubatorplasser) og SNR har delvis framleid dette kontorlokalet til Forsvarets Forskningsinstitutt.

Etablerertjenestens kontor er en del av etablerertjenestens særbudsjett og regnskap under SNRs regnskap som mottar tilskudd fra Akershus fylkeskommune.

### **6.4.2 Partnerskap med Akershus fylkeskommune om etablerertjeneste**

Revisjonens gjennomgang viser at etablerertjenesten er bygd på avtaler. Den sentrale avtalen er «Samarbeidsavtale, Finansiering og drift av etablerertjenesten 2012-2015». Denne avtalen er inngått mellom de fire delregionene i Akershus (Asker og Bærum kommuner, Follorådet, SNR, Øvre Romerike Utvikling) på den ene siden og Akershus fylkeskommune og Innovasjon Norge, Oslo, Akershus og Østfold på den andre siden. Partene er forkortet til «delregionene» og «det Regionale partnerskapet» i avtalen. Avtalen er datert i august/september 2012 og underskrevet av partene.

Punkt 4 i samarbeidsavtalen omhandler organisering og koordinering.

- Det regionale partnerskapet har etablert en koordineringsgruppe der de sekretariatsansvarlige i delregionene deltar i tillegg til representanter for det regionale partnerskapet. Fylkeskommunen er sekretariat for denne gruppen.
- Videre står det at delregionene i fellesskap kan etablere en arbeidsgruppe bestående av de operativt ansvarlige for etablerertjenesten fra hver delregion.
- En av regionene skal påta seg ansvaret for fellesfunksjoner og det er partene som velger en av delregionene til dette.
- Det skal dessuten minimum arrangeres to årlige fagsamlinger for veilederne noe Innovasjon Norge skal innkalle til.

### **6.4.3 Mål for etablerertjenesten**

Punkt 2 i samarbeidsavtalen om formål gjengis:

Gjennom forpliktende samarbeid om etablering, finansiering og drift av en veiledningstjeneste for etablerere, vil partene i fellesskap bidra til å øke antall nyetableringer og styrke levedyktigheten og lønnsomheten i de virksomheter som etableres.

### **6.4.4 Prosjektfinansiering**

Punkt 6 i samarbeidsavtalen omhandler «[ø]konomisk forpliktelse, søknad». Her framkommer at den økonomiske rammen for avtalen består av et øremerket økonomisk bidrag fra Akershus fylkeskommune og Innovasjon Norge som administreres av Akershus Fylkeskommune samt bidrag fra delregionen, eventuelt andre lokale/regionale aktører bestående av egeninnsats og midler til dekning av kostnader til for eksempel leie av lokaler og annonsering/bekjentgjøring.

Utbetaling av tilskudd fra Akershus fylkeskommune beror på rapportering fra SNR og etablerertjenesten hvert halvår og årlig fra 2013. SNR mottok i overkant av 1 millioner kroner i 2012 og mottok i tillegg 125 000 kroner for «Fellesfunksjoner». Dette kommer vi tilbake til i kapittel 8.

### **6.4.5 Parter og roller i prosjektet**

Det regionale partnerskapet har ansvar for å lede koordineringsgruppen, være hovedfinansør for tjenesten og gjennomføre felles kompetansetiltak.

Akershus fylkeskommune har det administrative ansvaret for etablerertjenesten, herunder økonomiforvaltning, behandle søknader, rapportering og innkalling av koordineringsgruppen.

Delregionenes ansvar er også detaljert beskrevet, og omfatter blant annet

- Planlegging og gjennomføring av etablererkurs og veiledning
- Tilsette eller kjøpe tjenester av en lokal veileder og skaffe fast kontorplass for denne, samlokalisert med relevante kunnskapsmiljøer
- Lage årlige aktivitetsplaner og budsjett
- Synliggjøre i kontrakten med veileder hvilke opplysninger veileder skal registrere og dokumentere.

- Legge til rette for at veileder deltar på de obligatoriske fagsamlingene og i arbeidsgruppen for veiledere. Kompetanseutvikling kan dekkes av det regionale partnerskapet etter søknad.
- Utarbeide plan for markedsføring i samarbeid med veileder
- Forankring mot kommunene (info på kommunens nettside o.l.). Gjøre kommunens næringsansvarlig og landbruksforvaltning kjent med etablerertjenesten
- Rapportere til fylkeskommunen etter felles mal.

Videre beskrives veilederens ansvar i samarbeidsavtalen. Veilederen skal motta henvendelser og være tilgjengelig på telefon og nett, veilede, kurse og følge opp etablerere. Veilederen kan benytte ekstern bistand ved behov, innenfor de rammene som budsjettet tillater. Veilederen skal også registrere deltakere og gjennomføre brukerundersøkelser som grunnlag for kontinuerlig forbedring.

Samarbeidsavtalen beskriver dessuten hvilke oppgaver som omfattes av «fellesfunksjoner». Denne funksjonen lå til SNR til og med 2013, men er lagt til ØRU i 2014.

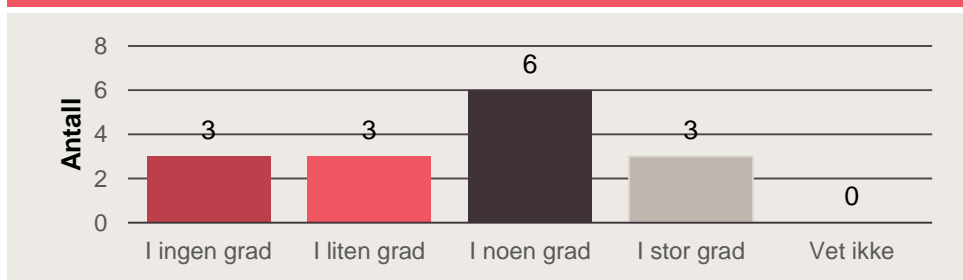
#### 6.4.6 Anskaffelse av konsulent

Etter kunngjøring av konkurranse ble det inngått avtale mellom SNR og ØRU på den ene siden og [firma] og [firma] AS på den andre siden om drift av etablerertjenesten på Romerike. Avtalen er undertegnet 12.2.2013 og er signert av SNR og ØRU ved deres daglige ledere. Omfang og pris reguleres i avtalen.

#### 6.4.7 Spørreundersøkelsen – formål, rolle og resultat

**Figur 9 SNRs formål med etablerertjenesten**

I hvilken grad er du kjent med formålet til prosjektet Etablerertjenesten?



Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

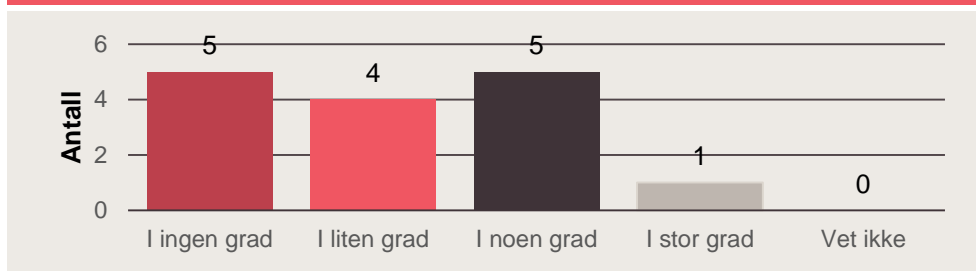
Svarene viser at 9 av 15 respondenter i noen eller stor grad er kjent med formålet for etablerertjenesten. En av respondentene kommenterte det slik: «[j]eg aner hva dette dreier seg om».

En informant sa at vedkommende i stor grad er kjent med formålet for etablerertjenesten og sa videre at «[d]ette fungerte godt, og vi hadde minst et kurs i året i [kommunen]».



**Figur 10 SNRs rolle i etablerertjenesten**

I hvilken grad er du kjent med SNRs rolle i prosjektet Etablerertjenesten?

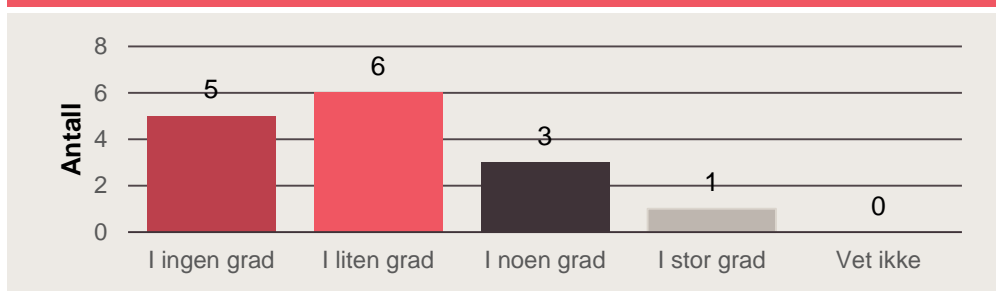


Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

Svarene viser at 6 av 15 respondenter i noen eller stor grad er kjent med SNRs rolle når det gjelder etablerertjenesten.

**Figur 11 Kunnskap om etablerertjenestens resultat**

I hvilken grad er du kjent med resultatet i prosjektet Etablerertjenesten?



Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

Svarene viser at 4 av 15 respondenter i noen eller stor grad er kjent med resultatet, altså hva som har kommet ut av etablerertjenesten.

#### 6.4.8 Forankring, rapportering og resultat

Den årlige forankringen av etablerertjenesten har skjedd gjennom budsjettbehandling og årsrapporteringen for SNR i tillegg til presentasjoner og informasjon i styremøter. Etablerertjenesten inngår i SNRs regnskaper og omtales i de årlige årsrapportene fra styret. Revisjonens gjennomgang av styreprotokoller viser

- Etablerertjenesten skulle presentert seg i møte 28.2.2012 i SNR, men at saken (18/12) ble utsatt.
- Etablerertjenesten ved innleid veileder presenterte etablerertjenesten den 12.6.2012 for styret i SNR.
- Sak 56/12: Styret orienteres om etablerertjenesten og nye drifts- og samarbeidsavtaler.
- Sak 88/12: Styret orienteres om anbudsprosess i forbindelse med anskaffelse av veileder og felles utlysning SNR/ØRU
- Sak 6/13: Styret orienteres om anbudsprosess, gjennomføring og opplegg.

Som nevnt ovenfor forutsetter avtalene med fylkeskommunen (halv)årlig rapportering. Disse rapportene inneholder informasjon om resultatet av etablerertjenesten. I årsrapporten for 2013 framgår at det ble avholdt 8 grunnkurs i kommunene med totalt 97 deltakere med en kvinneandel på 60 prosent. Det ble avholdt 5 temakurs med totalt 49 deltakere og en kvinneandel på 61 prosent. Videre ble det avholdt 5 seminarer (spesialtilbud) med totalt 34 deltakere og en kvinneandel på 44 prosent. Totalt 40 personer deltok på to nye tilbud i 2013 (gründertreff og etablererforum).

I tillegg er det rapportert på individuell veiledning på 72 prosjekter i 2013, og det dreier det seg om gårdsutvikling, helseprosjekt, snekker, systue, konsulent og bemanningsbyrå etter en bransjevis fordeling.

Revisjonen kan ikke se av dokumentasjonen som har vært tilgjengelig at ovennevnte rapporter har blitt lagt fram for styret i SNR, men tidligere daglig leder opplyser at rapportene ble gjort tilgjengelig for styret.

## 7 PROSJEKTER

### 7.1 Revisjonskriterier

I dette kapitlet besvares problemstilling nummer 4 i mandatet for prosjektet. Revisjonen har utledet følgende kriterier. Kriteriene er nærmere omtalt foran i rapportens kapittel 4.

Problemstilling 4	Revisjonskriterier
Er SNRs engasjement i prosjekter tilfredsstillende forankret og styrt?	⇒ SNR bør støtte, delta og drive prosjekter i tråd med anerkjente prinsipper <ul style="list-style-type: none"> <li>• vedtak i styret om deltakelse i prosjekter</li> <li>• skille mellom prosjektstøtte og anskaffelser</li> <li>• klart definerte roller, ansvar og myndighet</li> <li>• rutiner som sikrer jevnlig rapportering til SNRs styre på fremdrift, status og økonomi</li> </ul>

### 7.2 Generelt om prosjekter

Innledningsvis redegjøres det kort for SNRs prosjektportefølje generelt og deretter vil det bli gitt en grundigere gjennomgang av to utvalgte prosjekter. Gjennomgangen av disse prosjektene gir et nærmere innblikk i prosjektfinansiering, mål, parter og roller samt forankring og rapporteringsrutiner.

SNR deltok i en rekke prosjekter fra 2008. I årene fram til 2011 beskrives Strategisk næringsplan (SNP) som et eget prosjekt som inneholder en rekke enkeltprosjekter med spesifiserte mål og separat rapportering. Det var opprinnelig et eget programstyre for SNP, ledet av ordfører i Aurskog-Høland kommune fram til høsten 2007.

I perioden 2006-2009 bevilges 8 kroner per innbygger til SNP. Denne ekstra kontingenten opprettholdes til og med 2012 og kommer i tillegg til den ordinære medlemskontingenten. I tillegg til SNP-prosjektene var SNR engasjert i andre prosjekter. I tabellen nedenfor vises omfanget av prosjektporteføljen:

**Figur 12 Oversikt over prosjekter**

SUM PROSJEKTER SNP	SUM Andre prosjekter
Energi og Miljø	Digitale turveikart
FEM-interreg	Digitalt Bibliotek Nedre Romerike
Verdenskonferanse	Klima miljø
Energi Miljøfag	Evaluering SNR
Praksisplasser og studentoppgaver	Think Romerike

Kvalifisering innvandrere	Jordvernplan (fondsavsatt)
Vitensenter	Svømmeanlegg
Klima for entreprenørskap	Scenarieprosess
Næringsutvikling AHUS	Areal- og transportplan (ATP)
Visit Romerike	Samferdselsutredning Nedre Romerike
Lokaler nyetablerere	Avsetning til prosjekt ihht strategiplan
Kunnskapsdrevet bysamfunn	Bypakke Romerike
Midler til disposisjon	
Innovasjon Helse (Touchpoint)	
SNP prosess framover	
Bokprosjekt	
INNY	
Akkvisisjon	

Kilde: Budsjett og regnskap for perioden 2008 – 2013.

Tabellen nedenfor viser en sammenstilling av budsjetterte «prosjektmidler» i perioden 2008-2013.

**Figur 13 Prosjektmidler**

BUDSJETT PROSJEKTMIDLER						
Budsjett	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sum prosjekter	2 482	2 130	2 900	2 500	1 296	470

Kilde: Revisjonens gjennomgang av budsjetter og regnskaper. Inkluderer prosjektene under Strategisk Næringsplan (SNP)samt andre prosjekter, men budsjett etablerertjenesten er ikke med her. Alle tall i hele tusen.

Omfanget av SNRs prosjektportefølje avtok i antall etter 2008. Generelt viser vår gjennomgang at prosjektene budsjetteres og minimum rapporteres i årsberetningene.

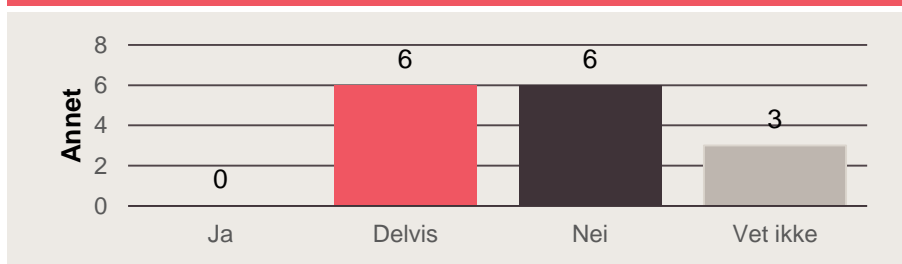
Styret i SNR har ved flere anledninger etterlyst rapportering om de prosjektene som SNR har deltatt i. Styret har for eksempel generelt bedt om bedre oversikt over økonomi, prosjekter og fond (styremøte 15.4.2010) og etterlyst konkret handlingsplan for hvert prosjekt og bedre prosjektrapportering (styremøte 19.8.2010). Tidligere daglig leder varsler på sin side om dårlig oversikt over budsjettene som SNR støtter (saksframlegg til møte 27.9.2011).

### Spørreundersøkelsen – generelt om prosjekter

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å besvare om de på generelt grunnlag mener at SNRs prosjektportefølje har bidratt til å fremme SNRs overordnede målsetting.

**Figur 14 SNRs prosjektportefølje**

Mener du på generelt grunnlag at SNRs prosjektportefølje har bidratt til å fremme SNRs overordnede målsetting?



Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

Revisjonen tolker det slik at ingen av respondentene på generelt grunnlag sa seg enige i at prosjektene har bidratt til å fremme SNRs overordnede målsetting.

En av respondentene sier det slik: «Prosjektene i seg selv har vært viktige for regionen og de bidrar til å fremme SNRs målsetting uten at det etter min oppfatning har vært fulgt opp fra SNR. Bevisstheten om prosjektene har vært lav i SNR.»

#### Gjennomgang av styreprotokoller m.m.

I tabellen nedenfor har vi satt opp en oversikt over et utvalg saker for å vise prosjektrapportering og styrebehandling av disse i en periode fra høsten 2010 til og med 2012.

**Figur 15 Prosjektrapportering i SNR**

Oversikt over prosjektrapportering m.m.

Dato	Organ	Sak	Rapportering/vedtak m.m.
19.8.2010	Styremøte	11/10	<p>Handlingsplan 2010 består av to deler:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prosjekter innen areal- og transportpolitikk (ATP)</li> <li>2. Prosjekter innen næringsutvikling (SNP). Det framgår at forslaget under SNP har involvert 150-200 personer fra kommuner, bedrifter og institusjoner i revisjon av SNP med prosjektoversikt og oversikt over prosjekteier, SNRs rolle, andre samarbeidspartnere og SNRs bidrag per prosjekt. Handlingsplanen ble lagt fram til endelig behandling og var justert etter styrets behandling i april 2010. Styret vedtok ikke planen, men ba om at prosjektene måtte konkretiseres og at SNRs rolle måtte defineres og samarbeidsaktørene synliggjøres. </li></ol>
28.9.2010	Styremøte	18/10	<p>Status, prosjekter Næring.</p> <p><b>Vedtak:</b> «Utsendte rapport ikke god nok. Det fremkommer ikke tydelig nok hva som er gjennomført og oppnådd. Arbeidet er dårlig forankret ute i kommunene. Styreleder tar et initiativ til hvordan dette kan tydeliggjøres bedre, med</p>

			utgangspunkt i hva vi har oppnådd, hva ligger i en forlengelse og hva ønsker vi å oppnå i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplan for 2011.»
		20/10	Sak om fylkeskommunens handlingsprogram. For 2010 ble HelseDesign og Regional Innovasjon finansiert i handlingsprogrammet. Evaluert i møte med AFK og «det er bred enighet om at resultatet så langt har vært meget bra og arbeidet må fortsette». <b>Vedtak:</b> «Prosjektleder jobber fram søknad sammen med Campus Kjeller innenfor samme kostnadsramme som for 2010 som legges fram for styret.»
19.10.2010	Styremøte	23/10	Kunnskapsbyen Lillestrøm presenterte FEM og Akkvisisjon. Campus Kjeller presenterte INNY.
16.11.2010	Styremøte		«Det ble uttrykt tilfredshet med den presentasjon av næringslivsprosjektene som ble foretatt på siste SNR-styremøte av [navn]. Samtidig uttrykte flere ønske om en mer målrettet og overordnet næringspolitisk strategi.»
14.12.2010	Styremøte	29/10	<b>Vedtak:</b> «Styret vedtar at alle tre prosjektene videreføres med følgende finansiering: Etablerertjenesten 0 INNY 650 000 FEM 300 000 over 3 år, kr 75 000 for 2011, kr 150 000 for 2012 og kr 75 000 for 2013.»  I saksframlegget heter det at etablerertjenesten har en kostnadsramme på kr 980 000 finansiert av Innovasjon Norge. Det står videre at SNR og kommunene bidrar med egeninnsats ved å stille lokaler og markedsføring av de ulike aktiviteter / kurs ute i kommunene, beregnet til 360 000.
25.1.2011	Styremøte	10/11	Arbeidsutvalget får fullmakt til å inngå avtale med [navn] om kjøp av timer til oppfølging av næringsprosjektene Etablerertjenesten, FEM og INNY.
30.3.2011	Årskonferanse	Kl. 18	Presentasjon av årsmelding og regnskap. Vedlegg 1 til årsmelding 2010: Årsrapport prosjekter næring 2010  Gjennomgang av næringsprosjektene v/[navn]
10.5.2011	Styremøte	22/11	Søknad om midler 2011 til bedriftsetablering / akkvisisjon. Forslag til vedtak om å yte tilskudd på kr 300 000, men at saken ses i sammenheng med budsjettjusterings sak 23/11 (denne utsatt til 16.6.). Styret følger opp gjennom daglig leder. Vedlegg: Prosjektplan fra Kunnskapsbyen Lillestrøm.
16.6.2011	Styremøte	28/11	Budsjettregulering. Vedtaket innebærer at «Bedriftsetablering/akkvisisjon» ble vedtatt i hht styresak 22/11.

16.6.2011	Styremøte	35/11	<b>Vedtak:</b> «Regnskapsrapport pr 31.5.2011 tas til orientering.»
19.8.2011	Rådmannsmøte	6/11	Behov for formell avklaring mht. videre deltagelse/opplegg (FEM 2 2011-2013). Vedtak: saken tas i nesten møte.
30.8.2011	Styremøte	45/11	Videreføring av prosjekter i 2012 – finansiering og styring. Saksframlegget viser til SNP, FEM 1og2, INNY, etablerertjenesten og akkvisisjon.  <b>Vedtak:</b> «Med ovennevnte merknader slutter styret seg til administrasjonens forslag, dvs at SNRs prosjektportefølje - i tillegg til de som videreføres - ses i sammenheng med og bygger på nytt mål-/strategiprogram for kommende periode, samt i forhold til budsjett/øvrige finansiering for 2012. Prosjektstyringen forankres generelt tettere i sekretariatet og daglig leders rolle forsterkes og tydeliggjøres.»
27.9.2011	Styremøte	54/11	Finansiering og budsjettopplegg 2012 (foreløpig behandling) Prosjektene FEM, INNY og Etablerertjenesten nevnt. Mye informasjon om prosjekter og budsjett. Daglig leder <b>varsler</b> at det er uoversiktlig og manglende budsjettoversikt for prosjektene i saksframlegget. Vedtak i 8 punkter som skal fremsendes nytt styre til endelig behandling.
		55/11	Strategiske satsinger – videreføring av prosjektportefølje. I vedtaket heter det at styret lar nytt styre ta den formelle avgjørelsen.
9.11.2011	Styremøte (nytt styre)	63/11	Budsjett 2012 vedtatt. Prosjektdelene budsjettert, vises til FEM og INNY samt Etablerertjenesten. Budsjett: FEM 150 000, INNY 750 000 og Etablerertjenesten budsjettert med 0 fordi «videre virksomhet forutsetter at dette som tidligere finansieres av omsøkte midler mottatt fra fylkeskommunen/Innovasjon Norge og at eventuell egenandel vurderes særskilt.
13.12.2011	Styremøte	76/11	Programstyret for program Interreg IVA Sverige-Norge – Romerike: Ordfører i Fet erstattes av varaordfører i Nittedal som nytt fast medlem. Ordfører i A-H som varamedlem. Saken var drøftet og avklart med ØRU.
28.2.2012	Styremøte	18/12	Etablerertjenesten på Nedre Romerike – status og virksomheten framover. <b>Vedtak:</b> Utsatt
10.4.2012	Styremøte	29/12	Årsberetning og regnskap 2011. Fra saksframlegget: «Det er ikke enkelt å finne ut av kostnadsbildet for de ulike prosjektene. Disse har til nå som kjent vært eiet og drevet av andre og SNRs rolle har vært å bidra gjennom å bevilge økonomiske midler til de eksterne prosjekteierne. Detaljer i budsjetter/regnskap har sjelden kommet fram. Sagt på en annen måte; prosjektporteføljen

			har vært styrt av andre.» <b>Vedtak:</b> «Årsberetning og revidert årsregnskap for 2011 godkjent. Underskudd 2011 dekkes ved bruk av fondsmidler. Vedtaket oversendes rådsmøtet.»
		34/12	Orientering fra rådmannsgruppen: Mobilt røntgen – status samarbeid, innføring, finansiering og drift. Orienteringen ble gitt av rådmann, Lørenskog og rådmann, Fet.
8.5.2012	Rådsmøte	1AogB	<b>Styrets vedtak/innstilling til rådsmøtet:</b> «Årsberetning for Samarbeidsrådet for nedre Romerike for 2011 tas til orientering.» «Revidert årsregnskap for Samarbeidsrådet for nedre Romerike for 2011 tas til orientering.»
12.6.2012	Styremøte	45/12	Ekstern presentasjon av etablererprosjektet v/[navn] med bistand fra [navn], næringssjef Skedsmo. <b>Vedtak:</b> «Tatt til etterretning.»
28.8.2012	Styremøte		Eksterne presentasjoner: Kjeller Innovasjon AS orienterer om virksomheten, erfaringer med SNR – samarbeid mv
		56/12	Orientering fra sekretariatet om 1. Nye drifts- og samarbeidsavtaler for Etablerertjenesten bygger opp under et prosjektområde som fungerer og gir målbare resultater. Konkrete avtaler med a) AFK 2012-2015 og b) kortsiktig avtale med Follo ut 2012. 2. Rammeavtale med KL (og evt KI) samt høyskolen. 3. Samarbeidet med ØRU herunder nevnes samarbeid på området areal-/transport – «bypakke Romerike» og Høyskolesamarbeidet.
2.10.2012	Styremøte		Ekstern orientering/presentasjon: InterReg – prosjektet FEM v/prosjektleder, Kunnskapsbyen Lillestrøm
		64/12	Orientering fra sekretariatet om 1) mulig inngås ytterligere avtaler rundt Etablerertjenesten (prinsippvurdering av ambisjonsnivå – styret orienteres) 2) Terminering av prosjekter/etablering av rammeavtaler – styret orienteres.
6.11.2012	Styremøte	74/12	Sak: Videre deltagelse i økonomisk støtte til InterReg-prosjektet FEM 2014-2020. <b>Vedtak:</b> «SNR tar opp sak om eventuell deltagelse i videreutviklet FEM-prosjekt i 2013.»

Kilde: Innkallinger og protokoller fra august 2010 til og med 2012, oversikten er satt opp av revisjonen.

Revisjonen har valgt ut to prosjekter som gjennomgås nærmere nedenfor.

- Fornybar energi, energieffektivisering og miljø (FEM)
- Industriell nyskaping (INNY)



## 7.3 Prosjekt FEM

Fornybar energi og miljø (FEM) er et prosjekt innen programmet Interreg Sverige-Norge 2007-2013 (revidert utkast til prosjektbeskrivelse for perioden 2011-2013). Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid. Norge har deltatt i Interreg-samarbeidet fra 1996 og inneværende periode strekker seg fram til og med 2013 (interreg.no). Norge deltar i flere Interreg-programmer, herunder det grenseregionale programmet Sverige-Norge. Norsk statlig andel av det europeiske samarbeidet vil bli på om lag 730 millioner kroner i hele programperioden 2007-2013. Prosjektene under FEM hører inn under Sverige-Norge: Indre Skandinavia (ibid).

### 7.3.1 Fakta/funn

#### Generelt om prosjektet

FEM1 avsluttes i 2011, og blir etterfulgt av et nytt FEM-prosjekt som «i praksis var en videreføring av de gode erfaringene fra FEM1». FEM 2 iverksettes fra høsten 2011, blir avsluttet i mai 2013 og blir etterfulgt av FEM2020 Klimadrevet utvikling. Energiligaen som ble etablert i 2009, er en del av FEM prosjektet og har fokus på energieffektivisering (Kunnskapsbyen Lillestrøm - Årsrapport 2012). I prosjektbeskrivelsen framkommer at FEM prosjektet har partnere fra Akershus og Hedmark fylke i Norge, og Värmland og Dalarna län i Sverige.

#### Mål

Hovedmålsettingen er «[å] styrke grenseregionens konkurransekraft gjennom grenseoverskridende samarbeid innen energieffektivisering, fornybar energi & miljø (presentasjon til styret i SNR 2.10.2012). Det framkommer av den første søknaden om prosjektstøtte at FEM-prosjektet vil være en storstilt satsning på fornybar energi, energieffektivisering og miljø i regionen.

I presentasjonen for styret i SNR i oktober 2012 framkommer at Interreg FEM prosjektet handler om grønn næringsutvikling i Indre Skandinavia. Bakgrunnen for at Interreg FEM er interessant for kommunene gjengis stikkordsmessig:

- Samarbeid om fornybar energi og energieffektivisering
- Samarbeid om rekruttering til høyere utdanning / realfag
- Noen eksempler på samarbeid
  - Enøk
  - Energiligaen
  - Regionalt energikontor
  - Utdanningsprosjekter for hele utdanningsløpet

#### Prosjektfinansiering

Samlet finansiering på norsk side til FEM 1 var på 6,8 millioner kroner og bidraget til FEM2 prosjektet er oppgitt til 3,9 millioner kroner (interreg.no).

I det følgende gis en mer detaljert oversikt over den delen av finansieringen som SNR bidro med. Kunnskapsbyen Lillestrøm<sup>19</sup> søkte SNR om støtte til to delprosjekter under FEM (FEM 1 og FEM 2). SNR<sup>20</sup> innvilget søknaden og bidro med 450 000 kroner som ble fordelt på fire år (vedtak 10/08 i programstyret for SNP i SNR). Avtaleutkast til samarbeidsavtale mellom SNR og Kunnskapsbyen Lillestrøm angir også en fordeling av prosjektstøtten over fireårsperioden fra 2008-2011 (utkast til samarbeidsavtale 18.4.2008).

SNR<sup>21</sup> ga nytt tilsagn om prosjektmidler til prosjektet «Energiligaen 2010» etter søknad fra Kunnskapsbyen Lillestrøm. Søknaden ble innvilget med 100 000 kroner under den forutsetning at SNR «[...] får en representant i prosjektgruppen. Denne vil være [navn].» Det ble stilt krav om at prosjektet måtte samordnes med FEM aktiviteter fra SNRs side.

Revisjonen er ikke kjent med om det er gitt tilsagn eller inngått samarbeidsavtaler etter dette, men i vedlegg til prosjektsøknaden står det at SNR har «..administrativt gitt en betinget aksept for en finansiering på NOK 300 000. Må godkjennes i styret. Neste styremøte er medio desember» (vedlegg, søknad Innovasjon Norge, datert 19.november [år ikke oppgitt]. Ved budsjettbehandlingen for 2011 vedtok styret å bevilge 300 000 til FEM fordelt over 3 år (75 000 i 2011, 150 000 i 2012 og 75 000 i 2013).

**Figur 16 Prosjektmidler "FEM"**

FEM							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SUM
Tilsagnsbrev	450 000		100 000				550 000
Budsjett	75 000	150 000	150 000	150 000	150 000	70 000	745 000
Regnskap	75 000	150 000	150 000	125 000	150 000	75 000	725 000

Kilde: Tilsagnsbrev fra SNR til Kunnskapsbyen Lillestrøm som revisjonen har hatt tilgang til samt utkast til samarbeidsavtale fra 2008. Budsjett og regnskap SNR for perioden 2008-2013. 2011: 75 000 til FEM del 1 og 75 000 til FEM2.

Det er uklart for revisjonen etter gjennomlesing av vedlegget til søknaden om SNR har vedtatt å finansiere 300 000 kroner i tillegg til de 100 000 kronene til Energiligaen i 2010, eller om det samlet er snakk om 300 000 kroner til FEM II. Budsjettene for de enkelte årene reflekterer 450 000 til FEM 1 i perioden 2008-2011 og 295 000 til FEM 2 i perioden 2011-2013.

<sup>19</sup> Brev datert 12.2.2008.

<sup>20</sup> Brev datert 18.4.2008.

<sup>21</sup> Brev datert 7.5.2010.

### Parter og roller i prosjektet

Slik det er beskrevet foran er FEM et prosjekt innen programmet Interreg Sverige-Norge 2007-2013. Kunnskapsbyen Lillestrøm har vært hovedprosjektleder og norsk prosjekteier. Kunnskapsbyen Lillestrøm deltar i prosjektledergruppen for flere delprosjekter og er ansvarlig for delprosjektet «Fornybar Energi og klimateknologi» (e-post 15.9.2011).

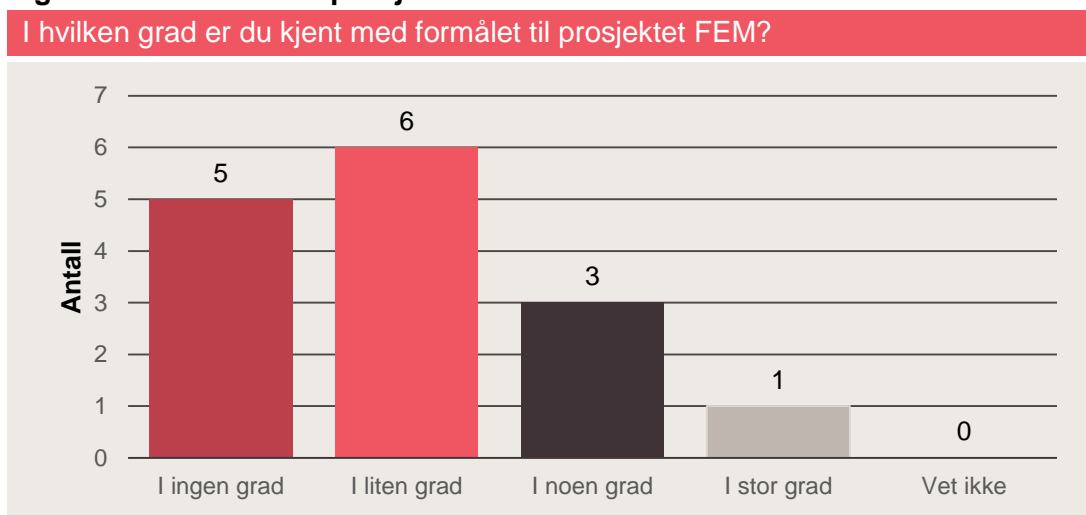
Prosjektleder [navn] ansatt i SNR representerte SNR i styringsgruppen for FEM1 i 2009 og daglig leder i SNR representerte SNR i styringsgruppen for FEM1 i 2011. Dette følger av tilgjengelig dokumentasjon. Daglig leder informerte i liten grad styret etter møter i styringsgruppen fordi han opplevde det slik at det var liten interesse for dette i styret.

SNRs rolle i prosjektet har vært som finansør og som deltaker i styringsgruppen.

### Spørreundersøkelsen – formål, rolle og resultat

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å besvare tre spørsmål om prosjekt FEM og vi har tatt med en figur som viser hvordan spørsmålet om formålet med prosjektet er besvart.

**Figur 17 Formålet med prosjekt FEM**



Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

På spørsmål om i hvilken grad respondentene er kjent med formålet til prosjektet FEM svarte flertallet av respondentene at de i ingen eller liten grad er kjent med formålet til dette prosjektet. På spørsmål om respondentene er kjent med SNRs rolle i prosjektet FEM, svarte fire at de i noen grad kjenner dette, mens ingen svarte at de kjenner SNRs rolle i prosjektet i stor grad. På spørsmål om respondentene er kjent med resultatet i prosjektet FEM, svarte to av 15 respondenter at de «i noen grad»/«i stor grad» er kjent med resultatet. En av disse respondentene kommenterte at FEM har vært et viktig prosjekt, og videre «SNR har ikke hatt mye oppmerksomhet om dette prosjektet på sine møter.»

Et intervjuobjekt ga uttrykk for at vedkommende i stor grad har kjent formålet med prosjektet og vedkommende hadde deltatt på flere møter om prosjektet sammen med daglig leder i SNR og ansatte i Kunnskapsbyen Lillestrøm.

### **Forankring, rapportering og resultat**

FEM-prosjektene er budsjettet og rapportert i SNRs årsrapport for hvert enkelt år.

En informant fortalte revisjonen at Kunnskapsbyen Lillestrøm ble avvist i forsøk på å informere styret om FEM. Revisjonen ser av den dokumentasjonen som er gjennomgått at Kunnskapsbyen Lillestrøm på forespørsel fra SNR ble bedt om å presentere prosjektet i et møte høsten 2012.

Revisjonen har i intervju fått opplyst av en informant at noen av kommunene på Nedre Romerike har fått mye ut av prosjektet, andre mindre. En informant mente at alle kunne fått mer ut av prosjektet og at dette var opp til kommunene selv. En av informantene mente at en årsak til den dårlige forankringen nedover i kommunene kunne være at bevilgningen til prosjektet var en del av kontingenten som kommunene innbetalte til SNR og at kommunene slapp å ta stilling til prosjektet.

Resultatene av prosjektet er beskrevet i prosjektrapporten «Inom FEM har miljön inga gränser». Rapporten dekker perioden 2008-2013. I rapporten (Trine K. Berentsen 2013, 3) vises det til at i FEM prosjektets andre fase har man oppnådd flere av målene og blant annet bidratt til (gjengis stikkordsmessig):

- Etablering av flere energiparker på begge sider av grensen
- Mange ungdommer har deltatt på Energiutmaningen, Energy Camp, Energiparken som læringsarena og Lego i valgfag
- Energiligaen har bidratt til mer energieffektive boliger og næringsbygg
- Etablering av nye selskaper innenfor området fornybar energi, energieffektivisering og miljø – flere grønne arbeidsplasser – selskapene har fått hjelp til å starte opp eller utvide virksomhet innenfor energieffektivisering
- Mange milepæler er nådd gjennom prosjektperiodene FEM1 og FEM2. «Flere tusen bedrifter, barn og unge, kvinner og menn har deltatt i aktiviteter og delprosjekter. Videre har man avdekket flere formelle og uformelle grensehindre mellom Norge og Sverige.»

I en delrapport fra 2012 har Kontigo AB foretatt en evaluering av Interreg Sverige-Norge som FEM er et prosjekt under. I prosjektresultatanalysen, som blant annet baserte seg på en spørreundersøkelse til samtlige prosjektledere og intervjuer med enkelte av disse, framgår følgende i kapittel 4.4:

Projektet FEM är ett tydligt exempel på ett projekt som från början kunde upplevas som ofokuserat och med risk för otydliga resultat, med flera olika inriktningar.

Inriktningen mot grön energi och då solenergi specifikt, var det som rönste störst entusiasm och intresse från centrala partners och företag.

Genom att Glava Energy Center (GEC) har etablerats så har också projektets fokus successivt förtydligats och avgränsats. Projektet FEM har enligt flera bedömare bidragit till etableringen av

GEC. Samarbetet inom projektet bedöms ha fördjupats som ett resultat av avgränsningen och ett fortsättningsprojekt, FEM 2 har fördjupat samarbetet ytterligare. Kontigo bedömer att projektet är ett av de tydligare exemplen i programmet på en framgångsrik klusteretablering. Samtidigt är det ännu för tidigt att tala om ett fullt fungerande kluster. Projektet uppnådde inte målen kring skapade arbetstillfällen men detta kan möjligen förklaras av lågkonjunkturen.

FEM har på ett tydligt sätt utnyttjat gränssamverkan till att skapa en större kritisk massa av företag och expertkunskap inom området solenergi. Genom projektet har företag inom solenergiområdet kunnat utveckla affärskontakter och kompetensnätverk på vardera sida om gränsen.

(Hugosson, et al. 2012)

Kontigo bedömte det också slik at en stor del av resultatene består av nettverk, samarbeid og andre resultater som det er vanskelig å se den langsiktige nytten av med mindre prosjektene får en fortsettelse ved siden av interreg eller annen prosjektfinsiering (Hugosson, et al. 2012).

### **7.3.2 Revisjonens vurdering**

SNR har støttet FEM økonomisk i perioden 2008-2013 med noe over 700 000 kroner totalt. Prosjektstøtten er basert på søknad fra Kunnskapsbyen Lillestrøm og vedtak i styret om støtte. Selv om SNR har hatt en representant i styringsgruppen for prosjektet FEM, er det revisjonens oppfatning at SNRs rolle i all hovedsak har vært som medfinansør i prosjektet (altså ingen prosjektanskaffelse)..

Innad i prosjektet FEM kan revisjonen ikke se noe som tyder på at det ikke har vært klart definerte roller. SNR synes ikke å ha hatt ansvar og myndighet i prosjektet ut over å sitte i styringsgruppen.

Administrasjonen i SNR har avgitt rapporter om prosjektet til styret:

- Prosjekteier Kunnskapsbyen Lillestrøm har orientert om prosjektet
- I budsjettprosessen
- I vedlegg til årsrapportene.

## **7.4 Prosjekt INNY**

### **7.4.1 Fakta/funn**

#### **Generelt om prosjektet**

INNY (Industriell Nyskapning) er en forkortelse for et «[p]rogram for innovasjonsarbeidet i næringslivet på Nedre Romerike» og prosjektet lå i utgangspunktet under Strategisk Næringsplan (SNP).

INNY tok opp i seg prosjektet Helsedesign Arena / Touchpoint (Touchpoint) som hadde startet opp i 2010 som et eget prosjekt med bevilgning under SNP. Prosjektet ble videreført i 2011 gjennom INNY (budsjett 2010 og årsrapport 2010 med prosjektrapportering). Rapporten behandler derfor disse to prosjektene under ett i det følgende. Touchpoint inneholdt flere prosjekter. Mobil røntgen er

et av fem prosjekter og omfatter «[p]ermanent tilbud om mobil røntgentjeneste på alle sykehjem i SNR-regionen» (INNY rapport 2012).

I INNY rapport 2012 står det innledningsvis at «INNY-programmet ble utformet og lansert tidlig i 2010, initiert av SNR og Kjeller Innovasjon<sup>22</sup>» (INNY 2012). Dette framkommer også i årsrapportene for 2010 og 2011.

Det er inngått årlige samarbeidsavtaler mellom SNR og Campus Kjeller for årene 2010, 2011 og 2012. Samarbeidsavtalene beskriver roller, økonomisk ramme, rapportering og håndtering av avvik fra prosjektplanen. I avtalen for 2012 står følgende om terminering:

SNR har gjennom vedtak terminert Strategisk Næringsplan – SNP – som dette prosjektet er en del av, og siden SNP hadde egne tidsavgrensede bevilgninger til prosjektarbeid / deltagelse i eksterne prosjekter mv., vil det således ikke bli gitt økonomisk støtte utover 2012.

### **Mål**

Hensikten med INNY-programmet er beskrevet i rapporter og programmer for prosjektet. Hovedmålsettingen omtales slik i prosjektrapporten for 2011 (vår gjengivelse er stikkordsmessig):

- Stimulere til vekst og nyskaping
- Helhetlig tilnærming til innovasjon, både produktinnovasjon og tjenesteinnovasjon
- bidra til bedriftsetableringer og økt verdiskaping gjennom et styrket fokus på innovasjon i næringslivet i regionen

I programmet for 2012 er fokusområdene kunnskapsbasert næringsliv og helsesektoren, og ambisjonen for 2012 er uttrykt slik:

Det kommende året skal INNY-programmet videreføres og styrkes.

Innovasjonsarbeidet i INNY-programmet har både produktinnovasjon og tjenesteinnovasjon som fokusområder. Målet er dels å drive innovasjonsarbeid som resulterer i nye produkter og selskaper og dels å arbeide med effektivisering og tjenesteforbedring.

I INNY rapporten for 2011 leses at målet for prosjektet «er å implementere et mobilt røntgentilbud på sykehjem og fengsler i kommunene».

### **Prosjektfinansiering**

SNRs økonomiske bidrag til prosjekt INNY ble vedtatt i en budsjettregulering for 2010 og deretter tatt med i de opprinnelige budsjettene for 2011 og 2012.

Styret i SNR vedtok blant annet følgende ved budsjettbehandlingen for 2012 (sak 63/2011):

---

<sup>22</sup> Tidligere Campus Kjeller AS. Navneskifte ble foretatt i 2012.

De særskilte prosjektdelene av budsjettet føres opp med NOK 1 296 000 – dvs med kr. 8,- pr. innbygger. Beløpet skal dekke SNRs bistand til/andel av ... samt videreføring av prosjektporteføljen INNY (med Campus Kjeller som ekstern prosjektleder). Her forutsettes i tillegg ekstern finansiering. ..

Oversikten nedenfor viser den andelen av prosjektfinansieringen som SNR selv bidro med. I tillegg framkommer bevilgningen som SNR søkte Akershus fylkeskommune om prosjektstøtte til.

**Figur 18 Regnskap for prosjekt "INNY"**

INNY				
SNRs regnskap og dokumentasjon	2010	2011	2012	SUM
INNY og Touchpoint - regnskap SNR	1 140 000	1 150 000	1 250 000	3 540 000
INNY og Touchpoint - tilsagn fra AFK	500 000	500 000	500 000	1 500 000
<i>INNY og Touchpoint, SNRs «netto» andel</i>	<i>940 000</i>	<i>650 000</i>	<i>750 000</i>	<i>2 040 000</i>
INNY og Touchpoint - budsjett SNR	1 100 000	1 150 000	750 000	3 000 000
<b>Prosjektregnskap for INNY</b>				
Sum inntekter	2 200 000	1 535 000	1 482 000	5 217 000
Sum kostnader	2 628 000	1 680 000	3 218 000	7 526 000

Kilde: SNRs regnskaper og tilsagn fra Akershus Fylkeskommune (AFK). INNY rapporter 2010, 2011 og 2012. Merforbruket ble dekket opp ved inntektsført avsetning fra 2009 i regnskapet for 2010. SNR «nettobudsjetterte» i 2012.

Oversikten viser at SNR har betalt noe i overkant av 3,5 millioner kroner til Kjeller Innovasjon AS. Av dette har Akershus fylkeskommunes bidrag vært på 1,5 millioner kroner. Vedtatt budsjett i 2010 og 2011 synliggjør både SNRs andel og bidrag fra fylkeskommunen mens budsjett. I 2012 er det budsjettert netto.

Prosjektrapportene fra Kjeller Innovasjon AS viser at SNRs bidrag er fordelt på flere delprosjekter:

2010: FAS (forprosjekt – nettverk for å samle norske leverandører av flyplass-teknologi), Mobil røntgen, Ahus kompetanse- og simuleringssenter

2011: FoU-senter (utvikling av senter i Akershus Energipark), ASWood og FAS, plattform for elektronisk samhandling, mobil røntgen, studentprosjekter om mobil røntgen og mobil medisinsk service

2012: Containerbolig (EcoCube plassert i Bjørvika<sup>23</sup>), Scenario Composer, Wavepower, Flerfase simuleringmodeller, IPN fiskevaksine, Hydrogen-lab og Energiplattform U-land (solceller), Plattform for elektronisk samhandling, mobil røntgen, studentprosjekter knyttet til Ahus og mobil medisinsk service.

<sup>23</sup> Containerbolig ble utstilt i Bjørvika i november 2012 (demo). Konsept tenkt brukt av studenter for å løse studentboligkrisen (INNY rapport 2012).

Prosjektrapporten<sup>24</sup> «Mobil røntgen» fra november 2010 – juni 2012 omhandler mobil røntgentjeneste. Av rapporten går det fram at prosjektet hadde et budsjett på 2 millioner i 2010, 2,5 millioner i 2011 og 3 millioner i 2012 og midlene kom blant annet fra Helse SørØst og HOD<sup>25</sup> via Lørenskog kommune.

### Parter og roller i prosjektet

SNR sto selv oppført som prosjektansvarlig for Helsedesign Arena / Touchpoint i 2010. Campus Kjeller og SNR sto som prosjektledere i 2010 (Vedlegg 1 til årsrapport SNR 2010). INNY-programmet ble drevet av Kjeller Innovasjon AS som prosjektansvarlig fra oppstart med finansiering fra Akershus fylkeskommune og SNR. (Rapport 2011 INNY). Tidligere rådmann i Lørenskog ledet styringsgruppen for samhandlingsprosjektet mobil røntgen (prosjektrapport 2012).

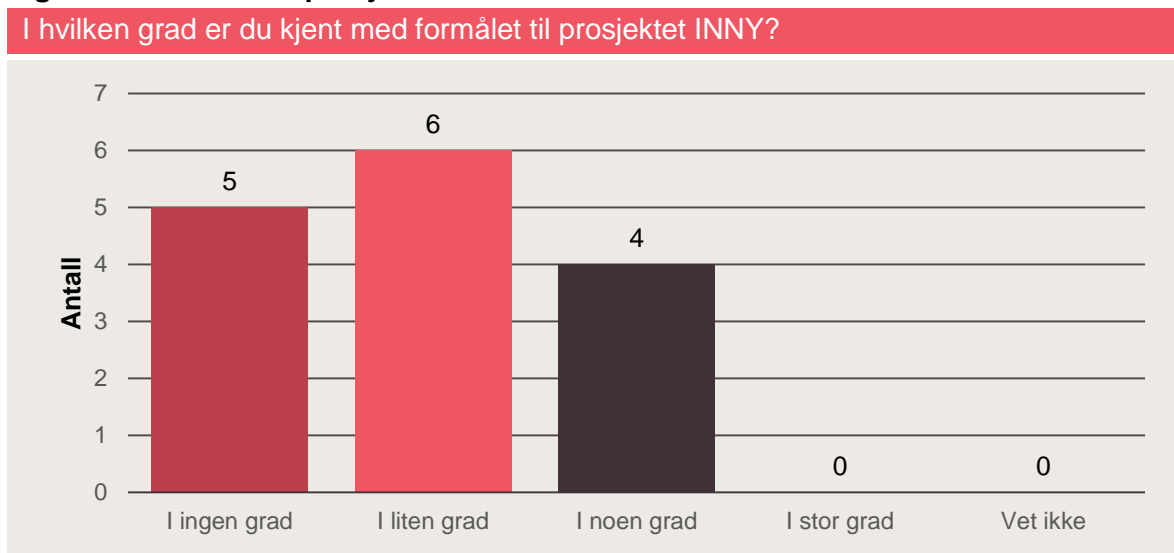
INNY programmet var organisert slik i 2011 og 2012:

- Programstyre (SNR v/daglig leder samt representanter fra Kjeller Innovasjon AS og Akershus fylkeskommune)
- Prosjektgruppe (fra Kjeller Innovasjon AS)
- Under prosjektgruppen synliggjøres nettverk, idearbeid, prosjektutvikling og etableringer.

### Spørreundersøkelsen – formål, rolle og resultat

I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å besvare noen spørsmål om INNY.

**Figur 19 Formål med prosjekt INNY**



Kilde: Revisjonens spørreundersøkelse. N=15

<sup>24</sup> Ahus, SNR, campuskjeller og Høgskolen i Oslo og Akershus

<sup>25</sup> Helse- og omsorgsdepartementet



På spørsmål om i hvilken grad respondentene er kjent med formålet til prosjektet INNY svarte flertallet av respondentene at de i ingen eller liten grad er kjent med formålet til dette prosjektet. På spørsmål om respondentene er kjent med SNRs rolle i prosjektet INNY, svarte tre av 15 at de i noen grad kjenner dette, mens ingen svarte at de kjenner SNRs rolle i prosjektet i stor grad. På spørsmål om respondentene er kjent med resultatet i prosjektet INNY, svarte også tre av 15 respondenter at de «i noen grad» er kjent med resultatet, mens ingen kjenner SNRs rolle i prosjektet i stor grad.

### **Forankring, rapportering og resultat**

INNY er budsjettert og rapportert i SNRs årsrapporter for årene 2010-2012. Det er i tillegg utarbeidet årlig prosjektplan og prosjektrapport med oversikt over budsjett og regnskap for INNY i denne perioden.

«Resultatene av innsatsen [for årene 2010 – 2012] viser at det er et betydelig potensial i forhold til innovasjonsaktiviteter i næringsliv og helsesektor, og at det med stor sannsynlighet kan satses mer offensivt innenfor rammene av en langsiktig og stabilt finansiert programaktivitet» (INNY-rapport for 2012). I rapportens sammendrag på side 3 heter det dessuten at det ble etablert 14 selskaper i løpet av tre år og igangsatt 18 prosjekter.

En informant fortalte at det fra starten av prosjektet var tett og god dialog med SNRs representant i programstyret om prosjektet. Informanten sa at prosjektet ikke er avsluttet og at det støttes av blant andre Akershus fylkeskommune. Informanten mente at dette er et viktig og godt prosjekt og at man har fått til mye med lite penger.

Delprosjektet «mobil røntgen» ble tatt i bruk i 2012 og revisjonen har oppfattet det slik at driften finansieres av kommunene i dag. Styret ble blant annet orientert om termineringen av INNY-prosjektet i styremøte 6.11.2012 (sak 76/12 orienteringer).

### **7.4.2 Revisjonens vurdering**

SNR har støttet INNY økonomisk i perioden 2010-2012 med om lag 2 millioner kroner av egne midler. Prosjektet ble initiert av SNR og Kjeller Innovasjon AS tidlig i 2010. Prosjektstøtten er basert på søknad fra Kjeller Innovasjon AS og vedtak i styret i SNR. Selv om SNR har hatt en representant i programstyret (styringsgruppen) for INNY, er det revisjonens oppfatning at SNRs rolle i all hovedsak har vært som medfinansør også i dette prosjektet. Revisjonen oppfatter det slik at SNR kan ha vært noe nærmere knyttet til dette prosjektet enn til FEM-prosjektet i og med at det heter at SNR initierte prosjektet sammen med Kjeller Innovasjon AS. Revisjonen heller likevel til den oppfatning at SNR ikke foretok en prosjektanskaffelse i forbindelse med INNY.

Innad i prosjektet INNY kan revisjonen ikke se noe som tyder på at det ikke har vært klart definerte roller. SNR synes ikke å ha hatt ansvar og myndighet i prosjektet ut over å sitte i styringsgruppen.

Administrasjonen i SNR har avgitt rapporter om prosjektet til styret:

- Prosjekteier Kjeller Innovasjon AS har orientert om prosjektet
- I budsjettprosessen

- I vedlegg til årsrapportene.

## 7.5 Samlet vurdering og konklusjon

Styret har ikke alltid vært fornøyd med den generelle rapporteringen på prosjektene. Daglig leder varslet også for sin del at han mener organisasjonen har for dårlig oversikt, blant annet i saksframlegg høsten 2011. Revisjonen ser det slik at prosjektene er komplekse, og til dels teknisk innrettet og på utviklingsfelt som generelt ligger utenfor det kommunene arbeider med og det kan være krevende å sette seg inn i rapporteringen som blir gitt.

Revisjonen konkluderer med at rapportering er gitt fra daglig leder til styret, men revisjonen ser at både hyppighet og form på rapportering innenfor mange krevende prosjekter gjør forankring og kunnskap om prosjekter og statusen på disse krevende å sette seg inn i for styret.

Som nevnt i kriteriekapittelet handler god intern styring og kontroll om å skaffe seg oversikt og nå mål for selskapet. En risikofaktor er utskiftninger i toppledelsen (administrasjon og styre) i et selskap. I forbindelse med kommunevalget hvert 4. år er det ikke uvanlig at mange i styret skiftes ut. Revisjonen ser at det etter valget i 2011 kommer inn mange nye i styret. Samtidig med dette ansettes ny daglig leder. Revisjonens oppfatning er at dette gjør det ekstra krevende å skaffe seg oversikt over driften og prosjektene. Det kan kanskje hevdes at utskifting både i administrasjon og styre på sett og vis blir to risikoer som inntreffer samtidig.

Revisjonen har utledet at det må skilles klart mellom prosjekter som man gir støtte til og prosjekter som man selv anskaffelser. Etter revisjonens oppfatning er SNRs rolle i de prosjektene som det gis støtte til i all hovedsak som medfinansjør. Både FEM og INNY er eksempler på dette. I denne sammenheng mener revisjonen at SNR høyst sannsynlig driver tilskuddsforvaltning. Dette bør SNR avklare og ta stilling til framover.

Når det gjelder resultater av prosjektene er det revisjonens oppfatning:

- Eksterne evalueringer av resultatene i prosjektene spriker med hensyn til effekter og nytteverdi
- Revisjonens spørreundersøkelse viser at respondentene heller ikke ser den direkte nytten for SNR
- Om kommunene har opplevd nytteverdi vil bero på deres eget engasjement i prosjektene
- Forankring inn i kommunene blir sannsynligvis svekket ved at de ikke direkte tar stilling til medfinansieringen siden dette skjer gjennom den «potten» SNR skal forvalte på deres vegne.

Ut over dette blir det vanskelig for revisjonen å gå inn i enkeltresultater og effekter av så store prosjektporteføljer. Det er kommunene selv som eventuelt må vurdere effekten av prosjekter for sin del.

## 8 ØKONOMI OG KONTROLL

### 8.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet disse kriteriene til problemstilling 5. For nærmere omtale av kriteriene henvises til rapportens kapittel 4.

Problemstilling 5	Revisjonskriterier
Har SNR fulgt gjeldende budsjett- og regnskapsprinsipper samt prinsipper for god internkontroll?	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ SNR bør følge budsjett- og regnskapsbestemmelsene               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Årsbudsjettet skal omfatte hele virksomheten</li> <li>○ Anordningsprinsippet</li> <li>○ Brutto prinsippet</li> <li>○ Redegjøre for anvendte regnskapsprinsipper</li> <li>○ Rapportere til KOSTRA</li> </ul> </li> <li>⇒ SNR bør ha klare retningslinjer for myndighet og ansvar mht. attestasjon og anvisning og disse må følges i praksis</li> <li>⇒ Betalingsfullmakt skal være skilt fra attestasjon- og anvisningsmyndighet</li> </ul>

### 8.2 Fakta/funn

#### 8.2.1 Budsjett- og regnskapspraksis i SNR

##### Regnskap

Innledningsvis gis det en oversikt over regnskapstall fra 2013 og 2012. Tabellen viser sum driftsinntekter og driftsutgifter og en spesifisering av disse hovedpostene på enkelte større poster.

**Figur 20 Hovedtall fra SNRs regnskap**

Regnskapstall 2013 og 2012, i hele tusen					
Regnskap	2013	2012	Regnskap	2013	2012
Driftsinntekter	5 954	6 307	Driftsutgifter	5 956	5 435
<b>Herav:</b>			<b>Herav:</b>		
Medlemskontingent m.m.	3 126	3 863*	Lønnsutgifter	1 608	1 560
Prosjektfinansiering	2 522	2 444	Prosjektutgifter	3 060	2 769
			Husleie, strøm etc	297	310

Kilde: Regnskap 2013 og 2012 som grunnlag for tabell. Alle tall i hele tusen. «Medlemskontingent 2012»: \*beløpet inkluderer innbetaling fra noen andre, herunder Statens Vegvesen (250 tusen).

## Medlemskontingent

Oversikten nedenfor viser vedtatt og innbetalt medlemskontingent i 2012 og 2013.

**Figur 21 Medlemskontingent til SNR**

	2012				2013			
	Innbyggere 1.1.2011	Fast + 5,2o	8,0o	Sum	Innbyggere 1.7.2012	Budsjett 10,0o	Fast	Sum
Sørgrum	15 689	214 383	125 512	339 895	16 262	162 620	150 000	312 620
Nittedal	21 218	243 134	169 744	412 878	21 748	217 480	150 000	367 480
Rælingen	15 937	215 672	127 496	343 168	16 319	163 190	150 000	313 190
Lørenskog	33 284	305 877	266 272	572 149	34 169	341 690	150 000	491 690
Skedsmo	48 875	386 950	391 000	777 950	50 267	502 670	150 000	652 670
Aurskog-Høland	14 621	208 829	116 968	325 797	15 114	151 140	150 000	301 140
Fet	10 403	186 896	83 224	270 120	10 722	107 220	150 000	257 220
Enebakk		25 500		25 500			27 500	27 500
Oslo		0		0			0	0
*Akershus fylkeskommune		386 950		386 950		402 670		402 670
<b>Sum</b>	<b>160 027</b>	<b>2 174 191</b>	<b>1 280 216</b>	<b>3 454 407</b>	<b>164 601</b>	<b>2 048 680</b>	<b>1 077 500</b>	<b>3 126 180</b>
Fast andel kont.:		132 700					Reduksjon:	-328 227

Kilde: Denne oversikten lå til grunn for budsjettvedtaket for 2013 (styresak 68/12 i møte 6.11.2012 vedlegg 5).

## Styrebehandling

I saksframlegg<sup>26</sup> om finansiering og budsjettopplegg 2012 pekes på en rekke forhold og utfordringer (gjengis stikkordsmessig):

- Høy husleie i forhold til markedspris
- Andre avtaler man er bundet av og driftsmessig må forholde seg til
- Ingen budsjettoversikt i de ulike prosjektene SNR støtter. Styret orienteres om at man «ikke kjenner bruken av ca. to millioner bevilgede kroner (2011), og vet derfor lite eller ingenting om kost/nytte faktoren»
- Prosjektene drives av eksterne prosjektledere som rapporterer svært lite på prosjektene
- Stor prosjektportefølje i samarbeid med eksterne/private gir klare utfordringer i forhold til regnskapssystem og rapportering internt i Skedsmo kommune (førte regnskapet på dette tidspunkt; rev.anm.)
- Anvisningsmyndigheten er tatt opp tidligere og her pekes på at denne må endres i forhold til dagens ordning.

<sup>26</sup> Sak 54/11 i møte 27.9.2011

Det budsjetteres<sup>27</sup> med overføring fra fond på ca. 400 000 kroner i 2012. Regnskapet gjøres opp med et overskudd på 879 550 kroner og overføringen fra fond regnskapsføres ikke. Årsregnskapet for 2012 viser at disponible fond er på i overkant av 1,6 millioner kroner per 31.12.2012.

Budsjett 2013 behandles av styret i sak 61/12<sup>28</sup> og vedtas i sak 68/12. I saksframlegg til sak 61/12 heter det at «[d]riftsbudsjettet for 2012 – som er underskuddsbudsjettet – synliggjør således den manglende finansieringen som oppstår når inntektssiden står stille».

Saksframlegget til sak 61/12 inneholder «[b]udsjettprinsipper 2013 - her følges i store trekk budsjettvedtaket for 2012:» Det heter at det skal settes opp et felles og samlet budsjett for SNRs virksomhet (gjengis stikkordsmessig):

- Alle budsjettområder skal ha samme detaljeringsgrad
- Medlemskommunene vil bli fakturert for servering (møter, studieturer, seminarer) og prosjektfinsiering som ikke er vedtatt i strategiplanen, men «som likevel ønskes av styret»
- Prosjektfinsiering («..skal alltid finansieres av alle deltakerne, det skal i tillegg søkes ekstern finansiering i alle prosjekter og SNR skal ha ledelsen av prosjekter der vi sammen med kommunene har gått inn med mest ressurser.»)
- Strategiprogrammet – vurdere en mer langsiktig finansiering gjennom dette
- All pengebruk utad skal alltid ha bakgrunn i vedtak og særskilt og konkret avtale
- «Alle tiltak/drift skal rapporteres til styret gjennom tertialrapportering»
- «Det avsettes midler til «buffer» (reserve)».

Det pekes også på mulige utgiftsreduksjoner:

- Ut av Styreutvikling Romerike som sponsor og inn som vanlig medlem
- Starte reduksjon av faste tilleggsutgifter knyttet opp mot husleieavtalen
- Redusere utgifter til oppgradering av nettside/programvare/lisens m.v.
- Nåværende leiekontrakt går ut fom 2014 – sjekket ut at nye lokaler kan gi reduserte utgifter

Styret fant ikke å kunne fatte bindende vedtak om kontingent og budsjett ved behandlingen av sak 61/12, og ba om daglig leder og rådmannsgruppens klargjøring av forutsetninger og innvendinger. Saken fremmes deretter på nytt og budsjett for SNR 2013 vedtas. Budsjettmerknadene vedtas innarbeidet i samsvar med vedlegg 3 til sak 68/12<sup>29</sup> (gjengis stikkordsmessig):

- Det settes opp ett samlet budsjett
- Utgiftspostene er gjennomgått med tanke på innsparinger
- Nødvendig med en viss økning av den driftsrelaterte delen av kontingenten
- Det er funnet noe rom for prosjekter og avsatt 400 000 kroner (prosjekt i henhold til strategiplanen).

---

<sup>27</sup> Budsjett 2012 behandles i sak 63/2011 i møte 9.11.2011. Årsregnskap/årsrapport 2012 styrebehandlet 16.4.2013 sak 24/13.

<sup>28</sup> I møte 2.10.2012

<sup>29</sup> I møte 6.11.2012

Regnskapet for 2013 avlegges med et overskudd på 65 tusen kroner. Om lag en halv million i tilskudd fra fylkeskommunen til etablerertjenesten for 2. halvår 2012 og hele tilskuddet for 2013 inntektsføres i 2013-regnskapet. I styrets årsberetning for 2013 heter det at SNRs egenkapital per 31.12.2013 totalt utgjør 1,9 millioner kroner i total egenkapital<sup>30</sup> og selskapets likvide stilling vurderes som tilfredsstillende.

### **8.2.2 Praktisering av budsjett- og regnskapsbestemmelser**

For 2013 settes årsregnskapet opp etter kommunale prinsipper. Det settes i tillegg opp et resultatregnskap med noter etter private regnskapsprinsipper. Balansen settes opp etter begge prinsipper, men uten noteopplysninger. Selskapet avlegger i tillegg årsberetning for 2013.

Nedre Romerike distriktsrevisjon har i brev den 9.5.2014 til SNR etter avsluttet revisjon for regnskapsåret 2013 uttalt at «[d]et vedtatte årsbudsjett er heller ikke fullstendig for virksomheten, jfr § 2.» Det står videre at dette skyldes at budsjettet ikke omfatter virksomheten som gjelder prosjektene til SNR. Revisjonens gjennomgang av regnskapene viser at budsjetteringspraksis endret seg fra og med 2011 spesielt når det gjelder budsjettering av etablerertjenesten som ses på som et prosjekt i denne sammenheng.

Regnskapet (hovedbok) føres etter bruttoprinsippet der det skilles mellom inntekts- og utgiftsposter. Gjennomgang av årsregnskapene viser at avlagt regnskapet for enkelte år settes opp med nettobeløp og andre år vises både utgifter og inntekter. Et eksempel på at årsregnskapet avlegges med «nettobeløp» er først og fremst det avlagte årsregnskapet for 2010. Dette årsregnskapet gir en detaljert oversikt over prosjektporteføljen, men viser nettobeløp på utgiftssiden. Den eksterne finansieringen er budsjettert, men framgår ikke av årsregnskapet.

I vår gjennomgang av avlagt årsregnskap og årsoppgjør kan vi ikke se at det gis informasjon om hvilke regnskapsprinsipper som er lagt til grunn.

Revisjonen har på forespørsel til regnskapsfører fått bekreftet at det ikke rapporteres til KOSTRA for regnskapsårene 2012 og 2013. Regnskapsfører ga uttrykk for at dette vil bli tatt opp med SNR. Revisjonen ser det som sannsynlig at rapporteringen gikk gjennom Skedsmo kommune tidligere.

### **Særlig om retningslinjer for attestasjon og anvisning og praktisering av disse**

Et vesentlig element i den interne kontrollen er at man har gode rutiner for fordeling av ansvar og myndighet. Revisjonen har i denne forbindelse sett nærmere attestasjon og anvisning.

Revisjonen forstår det slik at da regnskapet lå inne i Skedsmo kommunes regnskapssystem ble SNR tildelt et eget ansvarsområde og at alle bilag som vedrørte selskapet ble bokført der. Informanter har fortalt at anvisningsmyndigheten lå til rådmannen i Skedsmo i denne perioden. Av Skedsmo kommunes økonomireglement følger at «rådmannen er av kommunestyret gitt

---

<sup>30</sup> Herav er 150 000 kroner bundet til en jordvernplan (tilskuddsmidler fra fylkeskommunen i 2009).

anvisningsmyndighet for hele den kommunale forvaltning». Selv om rådmannen er gitt anledning til å foreta intern delegering av sin anvisningsmyndighet, ble det ikke gjort for SNR. Vår gjennomgang av dokumenter viser imidlertid at styreleder den 13.8.2010 skriftlig har delegert anvisningsmyndighet til fungerende daglig leder. Vi har ikke undersøkt hvordan dette ble fulgt i praksis.

Vedtekten fra 2010 slo fast at SNR skulle være et § 27 organisert som eget rettssubjekt. Ved ansettelse av daglig leder i 2011 ble spørsmålet om SNR som eget rettssubjekt og plasseringen som organisasjonsledd i Skedsmo kommune tatt opp av daglig leder, blant annet med tanke på anvisningsmyndigheten. Dette resulterte i vedtak i styret der det blant annet heter at «..daglig leder tilsvarende delegeres det økonomiske ansvaret og den myndighet som er knyttet til dette. Unntaket er utgifter knyttet til/som oppstår rundt daglig leders egen virksomhet. Disse anbefales anvist av rådmannsgruppens leder. Ordningen fremlegges skriftlig for styret» (sak 48/2011 i møte 30.8.2011). Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon som viser at dette vedtaket ble fulgt opp med ny foreleggelse for styret, men gjør oppmerksom på at det lages særutskrift på denne saken.

I perioden 1.1.2011-31.8.2012 attesteres fakturaene av sekretær i SNR. Revisjonens gjennomgang av bilag viser at rådmannen i Skedsmo selv har anvist de fleste bilag for SNR i denne perioden. Bilagene er anvist i kommunens elektroniske system for fakturabehandling. Revisjonens gjennomgang viser at administrasjonen i SNR jevnlig følger opp at bilag er bokført riktig i forhold til budsjett og at det er kontakt med ansatte i Skedsmo kommune om dette.

Fra og med september 2012 har daglig leder i SNR anvist fakturaene. Daglig leders egne utgifter (reiseregninger) synes attestert av styreleder.

I forbindelse med regnskapsrevisjonen for 2013 ble inngående fakturaer for 2013 gjennomgått og i brev<sup>31</sup> til SNR v/styret oppsummeres økonomiforvaltning og intern kontroll:

Gjennomgang av regnskapsmaterialet viser svakheter ved den interne kontrollen. Revisjonen har gått gjennom de inngående fakturaene for 2013. Av 238 inngående fakturaer var 178 signert av bare en person. 23 fakturaer var ikke signert i det hele tatt. På 25 av fakturaene som gjelder etablerertjenesten har en innleid konsulent signert med «ok».

Skriftlige fullmakter og rutiner for intern kontroll er ikke på plass..

### **Særlig om etablerertjenesten**

Etablerertjenesten omtales i de årlige budsjettsakene, for eksempel i budsjettsaken for 2011. I denne saken heter det at etablerertjenesten kunne budsjetteres i null i og med at kostnadsrammen på i underkant av 1 million kroner finansieres av Innovasjon Norge. Videre heter det at SNR og kommunene bidrar med egeninnsats, beregnet til ca. 360 tusen kroner. Etablerertjenesten budsjetteres i null også i 2012 og 2013.

---

<sup>31</sup> Brev datert 9.5.2014 fra NRD.

I kapitlet om samarbeid gjennomgås etablerertjenesten og revisjonen har i den forbindelse også sett på bilag. Fakturaene fra innleid konsulent med vedlagte timelister attesteres stort sett av sekretær og anvises av daglig leder i SNR. Andre bilag som gjelder etablerertjenesten påføres ofte «ok» av innleid konsulent og attesteres og anvises i tillegg av sekretær og daglig leder. Det forekommer at bilag kun anvises av daglig leder.

Innleie av instruktører til fagkurs dekkes etter regning i samsvar med godkjent kostnadsoverslag heter det i avtalen som de innleide konsulentene har med SNR og ØRU. I en skriftlig rutine for utbetalinger til innleid konsulent<sup>32</sup> heter det at konsulenten viderefakturerer SNR uten påslag i slike tilfeller. Revisjonen ser at denne typen fakturaer ofte er påført «ok» av innleid konsulent.

Avtalens struktur når det gjelder omfang og pris i hver av regionene er basert på 1000 veiledningstimer årlig som honoreres etter en fast timepris på 550 kroner per time eks mva. Avtalen spesifiserer hva dette inkluderer og hvilke utgifter som kommer i tillegg og honoreres særskilt.

Nedenfor sammenholdes prosjektrengskapene for de to siste årene med SNRs regnskap for 2012 og 2013.

## Figur 22 Etablerertjenesten og økonomi

Etablerertjenesten på nedre Romerike 2012 og 2013

	2012	I % av ramme	2013	I % av ramme
Godkjent kostnadsramme i AFK	1 345		1 127	
Maksimalt støttebeløp	1 008	75 %	1 025	91 %
Utgiftsført (noteopplysning)	922		997	
Inntektsført (noteopplysning)	1 008		997*	
Til dekning av administrasjon	86		-	

Kilde: Brev fra fylkeskommunen, prosjektrengskap fra SNR og SNRs regnskaper. Bruk av SNRs administrasjon er satt opp med 100 000 kroner i godkjent kostnadsoverslag for 2012 og 2014, men ikke tatt med i godkjent kostnadsramme for 2013. SNR fakturerte AFK med samme beløp som prosjektrengskapet viser for 2013. Alle tall i hele tusen. Godkjent kostnadsoverslag (budsjett) og budsjett i følge prosjektrengskap for 2013 stemmer ikke over ens. \*Fellesfunksjoner er holdt utenfor i denne tabellen, men ikke i noten til regnskapet som tallet er hentet fra.

Differansen mellom godkjent kostnadsramme i fylkeskommunen og maksimalt støttebeløp sier noe om hva SNR selv må dekke av det etablerertjenesten koster.

<sup>32</sup> Rutine i henhold til budsjettene for 2013 og underliggende avtaler, innført fra og med 1.3.2013.



### **Spesialrådgivningsmidler etter avtale med fylkeskommunen**

Vår gjennomgang viser også at Akershus fylkeskommune administrerte tiltaket «Spesialrådgivning» etter en bevilgning i 2011<sup>33</sup>. I 2011 administrerer fylkeskommunen ordningen selv og utbetaler tilskudd til søkere i Akershus mens etablerertjenesten i SNR v/[innleid konsulents navn] var ansvarlig saksbehandler for fylkeskommunen. Ved brev av 11.2.2013 overfører fylkeskommunen ansvaret for tildeling og utbetaling av resten av disse midlene til SNR v/[innleid konsulents navn]. En informant har fortalt at dette ble gjort etter ønske fra økonomiavdelingen i fylkeskommunen. Revisjonen stiller seg noe spørrende til at fylkeskommunen overførte denne oppgaven til SNR og at «[innleid konsulents navn] for Akershus fylkeskommune» skrev under på utbetalingsanvisninger fra SNR<sup>34</sup>.

#### **8.2.3 Om betalingsfullmakt**

I den perioden SNRs regnskap ligger i Skedsmo går inn- og utbetalinger over bankkontoen til Skedsmo kommune. Da SNR høsten 2012 begynte å føre regnskapet selv, ble det opprettet bankkonto i KLP bank. I kontoavtalen med banken har daglig leder og ansatt regnskapsfører skrevet under som kontoåpner og det framgår videre at daglig leder ga ansatt regnskapsfører fullmakt til å belaste banken (kodebrikke og pinkode). I juni 2013 overtas fullmakten av daglig leder som administrator overfor banken, og daglig leder skriver selv under på avtalen med banken. Revisjonen forutsetter at fullmakten senere er overført innleid regnskapsfører fra kontraktsdato 18. juni 2013.

### **8.3 Revisjonens vurdering og konklusjon**

Årsbudsjettet er ikke fullstendig. Med fullstendig menes at alle inntekter og innbetalinger, utgifter og utbetalinger skal med, også tilskudd fra andre selv om disse ikke er innbetalt. Et eksempel i denne sammenheng er etablerertjenesten som ikke budsjetteres med realistiske inntekter og utgifter. Når dette ikke er gjort tyder det på at det svikter i kompetansen om å budsjettere.

Anordningsprinsippet innebærer at kjente inntekter og utgifter skal bokføres på det året de hører hjemme. Dette har vært en utfordring for SNR. Revisjonen ser det slik at dette kan være egnet til å skape misforståelser om regnskapsresultatet og mangelfull oversikt. Et eksempel på dette er fylkeskommunens tilskudd til etablerertjenesten for 2. halvår 2011 og 1. halvår 2012 inntektsføres i 2012-regnskapet mens tilskuddet for 2. halvår 2012 inntektsføres i 2013-regnskapet.

Måten regnskapet avlegges på gjør det utfordrende å følge tråden fra år til år fordi prinsippene endres og anordningsprinsippet ikke følges fullt ut. Revisjonen vurderer det slik at systemet rundt regnskapsavslutning ikke har sikret god nok kontroll i denne prosessen.

---

<sup>33</sup> Dette var et næringsprosjekt der etablerere kunne søke om tilskudd på 25 000 til kjøp av tjenester i sin etableringsfase. Samlet tilskudd som innleid konsulent saksbehandlet for fylkeskommunen utgjorde 267 000 kroner for hele fylket (brev 21.12.2011 fra fylkeskommunen til SNR).

<sup>34</sup> Selve utbetalingen foretok SNR og fikk pengene refundert av fylkeskommunen i etterhånd.

Når det gjelder retningslinjer for attestasjon og anvisning er dette mangelfullt og regnskapsrevisjonen har påpekt dette tidligere. For perioden etter 2012 ser revisjonen at spørsmålet er behandlet i en styresak i august 2011 og at «..daglig leder tilsvarende delegeres det økonomiske ansvaret og den myndighet som er knyttet til dette..», men dette ble først gjennomført i praksis høsten 2012. Praksis har vært slik at sekretær i administrasjonen har attestert og daglig leder har anvist. Kravet om to underskrifter og tilfredsstillende intern kontroll er delvis oppfylt. Etter at regnskapet ble skilt ut fra Skedsmo har bankfullmakten vært atskilt fra anvisningsmyndigheten og det ser ut for revisjonen som dette har vært tilfredsstillende bortsett fra en liten periode i 2013.

Revisjonen peker på at god intern kontroll når det gjelder attestasjon og anvisning kan være vanskelig å få til i en liten administrasjon. Tiltak for å redusere risikoen kan være at styret selv fører hyppig kontroll med regnskapsføringen eller at selskapets revisor bes kontrollere bilag og disposisjoner i større utstrekning enn ellers.

Revisjonen konkluderer med at de framover vil være behov for å tenke igjennom praksis både når det gjelder budsjettering, regnskapsføring og prinsipper for arbeidsdeling. Prosjekter bør kunne følges fra år til år. Når innbetalinger og utbetalinger ikke skjer i budsjettåret og midler avsettes til bruk for senere år, blir det ekstra viktig med et system som gir god oversikt. Revisjonen viser i denne sammenheng til prinsippene for budsjettering og regnskapsføring av investeringer i kommunene (KRD 2011).

Revisjonen konkluderer videre med at det bør være sammenheng mellom budsjetterte utgifter og godkjent kostnadsoverslag og mellom budsjetterte inntekter og tilsagnsbrev fra fylkeskommunen for etablerertjenesten. På denne måten synliggjøres den egenandelen som SNR dekker av eget budsjett for å administrere ordningen.

## LITTERATUR- OG FIGURLISTE

### Bøker og rapporter

- Bernt, Jan Fridthjof, og Oddvar Overå. *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget AS, 2011.
- Hugosson, Jonas, Therese Olmsäter, Skålnes Sigrid, og Halling Göran . *Utværdering av Interreg Sverige-Norge IV A*. Stockholm: Kontigo, 2012.
- Huneide, Jens-Erik, Kirsten Pedersen, Hans Robert Schwencke, og Dag Olav Haugen. *Årsregnskapet i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal, 2009.
- Jacobsen, Dag Ingvar, Eva Kvelland, Charlotte Kiland, og Fredrik Skau Gundersen. *Evalutering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 - omfang, organisering og virkemåte*. Kristiansand: Kommunal- og regionaldepartementet, 2010.
- Kalhagen, Kjell Ove, og Øyvind Såtvedt. *Evaluering av etablerertjenestene i Akershus og Østfold*. Oslo: Analyse & Strategi AS, 2011.
- Nilsen, Jørund K, Magne Langset, og Geir Vinsand. *Vekstkraft gjennom regionale partnerskap - NIVI-rapport 2011:2*. Oslo: NIVI på oppdrag av Nordland fylkeskommune, 2011.
- Nilsen, Jørund K, og Geir Vinsand. *Regionrådene - et verktøy for å møte kommunenes utfordringer? Følgeevaluering av fire regionråd*. Oslo: NIVI Analyse på oppdrag for KS, 2009.
- Resch-Knudsen, Vibeke. *Kommunalt eierskap - roller, styring og strategi*. Oslo: Kommunalforlaget, 2011.
- SNR. «Handlingsprogram 2008.» Lillestrøm: Samarbeidsrådet for Nedre Romerike, 13 3 2008.
- . «Årsrapport 2009.» Samarbeidsrådet for Nedre Romerike, 2009.
- Solberg, Marte. *Intern kontroll - et integrert rammeverk*. Oslo: Cammelen Akademisk Forlag as, 1996.
- Stavne, Arild, og Jan Thormodsæter. *Hjelp, jeg er blitt prosjektleder!* Ås: Prosjektforum AS, 2007.
- Sunde, Øyvind. *Kommuneregnskapet*. Oslo: NKK Kommunaløkonomisk Forlag, 2010.
- Trine K. Berentsen. *Inom FEM har miljøen inga gränser*. Lillestrøm: Kunnskapsbyen Lillestrøm, 2013.

### Lover og forskrifter

Lov av 19. mai 2006 nr. 19 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

Lov av 10. februar 1967 nr. 90 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov av 12.4.1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)

Lov av 21. juni 1985 nr. 80 om prokura (prokuraloven)

Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper, fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet) 17.12.1999.

## **Annen litteratur**

Direktoratet for forvaltning og IKT(DIFI) *Prosjektveiviseren.no*

Finansdepartementet 12.12.2003 *Reglement for økonomistyring i staten / Bestemmelser om økonomistyring i staten*

Finansdepartementet 2008 *Veileder om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten*

Gkrs 2011, *Kommuneregnskapet – Rammeverk og grunnleggende prinsipper*

GKRS Kommunal regnskapsstandard (KRS) nr 6 *Noter og årsberetning*

Kommunal- og regionaldepartementet 1994, *Kommunelova og lov om interkommunale selskap. Tolkingar frå departementet siste halvår 2003 og første kvartal 2004.*

Kommunal- og regionaldepartementets brev 11.2.2005, *Særregnskap for inter(fylkes)kommunale § 27-samarbeid som er egne rettssubjekt (04/3461-4BED)*

Kommunal- og regionaldepartementet juni 2005, *høringsnotatet om nye lovregler om interkommunalt samarbeid*

Kommunal- og regionaldepartementet 2011 *Veileder – Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet*

Norsk Standard NS-ISO 10006 2003 *Systemer for kvalitetsstyring. Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter (ISO 10006:2003)*

NTNU 1.12.2006, *Veiledning til utforming av åpne kontorlandskap* hentet fra [ntnu.no/hms/2007\\_Nettsider/aapne\\_kontor\\_AMU.pdf](http://ntnu.no/hms/2007_Nettsider/aapne_kontor_AMU.pdf)

Riksarkivaren 2009, *Arkiv i interkommunale organ*

## **Figurliste**

Figur 1 Overordnet mål og hensikt .....	12
Figur 2 Oversikt over kontrakter .....	34
Figur 3 Rolle- og ansvarsdeling .....	37
Figur 4 Samhandling mellom administrasjon og rådmannsgruppa .....	38
Figur 5 SNRs årshjul.....	39
Figur 6 Saks- og postliste 2009.....	41
Figur 7 Eierstruktur for Kjeller Senterbygg AS.....	46

Figur 8 Husleiekontrakt .....	47
Figur 9 SNRs formål med etablerertjenesten .....	52
Figur 10 SNRs rolle i etablerertjenesten.....	53
Figur 11 Kunnskap om etablerertjenestens resultat .....	53
Figur 12 Oversikt over prosjekter .....	55
Figur 13 Prosjektmidler .....	56
Figur 14 SNRs prosjektportefølje .....	57
Figur 15 Prosjektrapportering i SNR .....	57
Figur 16 Prosjektmidler "FEM" .....	62
Figur 17 Formålet med prosjekt FEM.....	63
Figur 18 Regnskap for prosjekt "INNY" .....	67
Figur 19 Formål med prosjekt INNY.....	68
Figur 20 Hovedtall fra SNRs regnskap.....	71
Figur 21 Medlemskontingent til SNR.....	72
Figur 22 Etablerertjenesten og økonomi .....	76