

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

ØVRE ROMERIKE UTVIKLING (ØRU)
STYRETS ANSVAR OG OPPFØLGING AV ØRIK

ULLENSAKER, EIDSVOLL, NANNESTAD, GJERDRUM, HURDAL OG NES KOMMUNER

MARS 2017

INNHold

| | |
|--|-----------|
| SAMMENDRAG | 1 |
| Formål og problemstillinger | 1 |
| Revisjonens oppsummering | 1 |
| Styreleders uttalelse til rapporten | 3 |
| Revisjonens konklusjon | 4 |
| 1 Innledning | 5 |
| 1.1 Bakgrunn | 5 |
| 1.2 Formål, problemstillinger og avgrensinger | 5 |
| 1.3 Revisjonskriterier | 6 |
| 1.4 Metode | 6 |
| 1.4.1 Datainnsamling og datagrunnlag | 6 |
| 1.4.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet | 7 |
| 1.5 Oppbygging av rapporten | 8 |
| 2 Organiseringen av ØRU/ØRIK | 9 |
| 2.1 Innledning | 9 |
| 2.2 Generelt om organisering av regionråd | 9 |
| 2.2.1 Interkommunalt samarbeid – to hovedkategorier | 9 |
| 2.2.2 Klassifisering av regionrådsmodellene | 10 |
| 2.2.3 Virksomheten i regionrådene – oppgaver og ansvar | 10 |
| 2.3 Rettslige rammer for regionråd organisert som § 27-samarbeid | 12 |
| 2.3.1 Innledning | 12 |
| 2.3.2 Rettslige rammer | 12 |
| 2.4 Administrasjonen i regionrådene | 13 |
| 2.5 Nærmere om organiseringen av ØRU og innkjøpskontoret ØRIK | 14 |
| 2.5.1 ØRUs organisering – styringsnivå, formål og ansvarsområder | 14 |
| 2.5.2 ØRUs administrasjon – særlig om innkjøpskontoret ØRIK | 16 |
| 3 Revisjonskriterier | 20 |
| 3.1 Innledning | 20 |
| 3.2 Roller og ansvarsdeling - styret og daglig leder i et § 27-samarbeid | 20 |
| 3.3 Internkontroll i en virksomhet | 21 |
| 4 Styrets rolle og oppfølging | 24 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1 | Innledning | 24 |
| 4.2 | Revisjonskriterier | 24 |
| 4.3 | Ble de nummererte brevene fra regnskapsrevisor lagt fram for styret? | 25 |
| 4.4 | Styrets oppfølging – vedtak og rapportering | 25 |
| 4.4.1 | Organisatoriske forhold, herunder organiseringen av ØRU/ØRIK | 25 |
| 4.4.2 | Årsregnskap og regnskapsføring | 27 |
| 4.4.3 | Bonusordningen og regnskapsføring | 30 |
| 4.5 | Daglig leders oppfølging | 33 |
| 4.6 | Revisjonens vurdering | 34 |
| 5 | Internkontroll – innkreving av bonus | 36 |
| 5.1 | Innledning | 36 |
| 5.1.1 | Nærmere om innkjøpsvolum, bonusordning og noen sentrale vedtak | 36 |
| 5.1.2 | Nærmere om bonusordningen | 37 |
| 5.1.3 | Begrepsforklaringer | 38 |
| 5.2 | Revisjonskriterier | 38 |
| 5.3 | Fordeling av ansvar og myndighet | 39 |
| 5.3.1 | Er det en tydelig administrativ organisering og foreligger det stillingsinstrukser e.l.? | 39 |
| 5.3.2 | Er det enighet om hvem som har ansvar for oppgavene? | 40 |
| 5.4 | Skriftlige rutiner og systemer med innebygde kontroller | 41 |
| 5.4.1 | Er det klare rutiner for arbeidet med innkreving av bonus? | 41 |
| 5.4.2 | Er det en samlet oversikt over avtalene? | 43 |
| 5.5 | Følges rutinene om innkreving av bonus i praksis? | 44 |
| 5.5.1 | Ledelsens ansvar | 44 |
| 5.5.2 | Innfordringen | 45 |
| 5.5.3 | Nærmere om oppfølgingslisten | 46 |
| 5.5.4 | Nærmere om rutinene ble fulgt i praksis | 48 |
| 5.6 | Revisjonens vurdering | 49 |
| 6 | Er bonusordningen fulgt opp i praksis? | 50 |
| 6.1 | Innledning | 50 |
| 6.2 | Revisjonskriterier | 50 |
| 6.3 | Analyse av sentrale forhold ved innkreving av bonus | 51 |
| 6.3.1 | Metode | 51 |
| 6.3.2 | Er leverandør oppført i reskonto? | 52 |

| | | |
|-------|---|-----------|
| 6.3.3 | Er faktura sendt og er omsetningsoppgave vedlagt? | 53 |
| 6.3.4 | Er faktura betalt og er betalingsfristen overholdt? | 54 |
| 6.4 | Utregnes bonusen korrekt - avviksanalyse | 56 |
| 6.4.1 | Metode | 56 |
| 6.4.2 | Resultater | 56 |
| 6.5 | Dybdeanalyse basert på funn i analysen | 57 |
| 6.5.1 | Metode | 57 |
| 6.5.2 | Resultater | 57 |
| 6.6 | Oppsummering | 60 |
| 6.6.1 | Revisjonens vurdering | 61 |
| | OVERSIKT OVER LITTERATUR OG KILDER | 62 |
| | OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER | 63 |
| | VEDLEGG 1 – SVAR PÅ FORELEGGELSE | 64 |
| | VEDLEGG 2 – METODE TIL KAPITTEL SEKS | 65 |
| | Begrepsforklaringer | 65 |
| | Populasjon | 67 |
| | Utgangspunkt for populasjon | 67 |
| | Utforming av populasjon | 68 |
| | Presentasjon av populasjon | 69 |
| | Utvalg | 70 |
| | Analysemetode | 71 |
| | Utvalgsstørrelse | 71 |
| | Særlige hensyn i utvelgelsen | 72 |
| | Utforming av utvalg | 73 |
| | Presentasjon av utvalg | 74 |

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å kartlegge hvilke tiltak styret i ØRU satte inn for å følge opp nummererte brev og revisjonsberetninger fra regnskapsrevisor. Formålet har videre vært å undersøke om det har vært tilfredsstillende rutiner og praksis for oppfølging av bonusordningen i ØRIK.

Revisjonen utformet på bakgrunn av konkrete problemstillinger som kontrollutvalgene ønsker svar på, en prosjektplan. Følgende problemstillinger er vedtatt av kontrollutvalgene:

1. Hvilke tiltak har styret iverksatt for å sikre at ØRU/ØRIK følger opp de punktene som er påpekt i nummererte brev og revisjonsberetninger fra regnskapsrevisor?
2. I hvilken grad hadde administrasjonen tilfredsstillende rutiner som sikrer at bonusordningen i innkjøpssamarbeidet ble fulgt opp, og ble disse fulgt i praksis?

For å besvare den første problemstillingen tar forvaltningsrevisjonen for seg perioden fra det første nummererte brevet kom i 2010 til det siste brevet kom i 2016. Nummerert brev nr. 1 omhandler regnskapet for 2009. Nummerert brev nr. 8 omhandler problemstillinger knyttet til regnskapet for 2015. Den andre problemstillingen avgrenses hovedsakelig til årene 2013, 2014 og 2015.

ØRIK er nå omorganisert og er i dag ikke en del av ØRU. Denne forvaltningsrevisjonen tar således for seg en organisering av innkjøpssamarbeidet som er opphørt i dag. Bonusordningen er også avvirket og løper i dag kun for allerede inngåtte kontrakter.

Revisjonens oppsummering

Hvilke tiltak har styret i ØRU gjort for å følge opp nummererte brev og revisjonsberetninger?

Revisjonenes funn viser at styret var kjent med de problemstillinger som ble reist av regnskapsrevisor. Styret var adressat for regnskapsrevisors nummererte brev. I det alt vesentlige ble disse behandlet og vedtatt besvart i styremøtene.

Når det gjelder organisatoriske forhold løste vedtektsendringen i 2011 de spørsmål som relaterte seg til de regnskapstekniske forholdene som var påpekt av regnskapsrevisor i nummerert brev nummer 1 og 2, ved at ØRU ble formalisert som et selvstendig rettssubjekt, med plikt til å føre særregnskap. Det gikk to år fra regnskapsrevisor påpekte dette forholdet til vedtektsendringen var igjennom i alle kommunene.

Styret startet sommeren 2013 en prosess med å vurdere organisering og finansieringen av ØRIK. Revisjonen forstår det slik at dette blant annet var et resultat av påpekte svakheter ved gjeldende bonusordning. Styret igangsatte således tiltak rettet mot selve finansieringsordningen og

organiseringen av ØRIK. Dette arbeidet fikk sin endelige avklaring ved utskillelsen av ØRIK i et vertskommunesamarbeid med virkning fra 01.01.2016, og avvikling av bonusordningen. Revisjonen vurderer det slik at det går relativt lang tid før endringen blir iverksatt, og det må både rådmannsgruppen og eierkommunene ta ansvar for. Når det er sagt er revisjonen klar over at strukturelle endringer der seks kommuner er involvert er en tidkrevende prosess.

Styret følger opp merknadene fra regnskapsrevisor i årene 2012-2015 knyttet til mangler ved avstemming av balanseposter, noter og manglende kontrolloppstilling til skattemyndigheten. Styret gir sommeren 2013 direktøren pålegg om å etablere bedre rutiner for arbeidet rundt regnskapet. Styret setter også inn tiltak i 2014 ved å endre regnskapssystem og skifte av regnskapsfører. Tiltakene som styret iverksetter er flere, men de får likevel ikke konkret virkning for regnskapet for 2013 og 2014. Revisjonen vurderer det slik at styret kunne, i tillegg til det som ble gjort, innskjerpet kravene til direktøren om å få på plass tilfredsstillende rutiner og system for å løse utfordringene ved regnskapet for 2013 og 2014.

Når det gjelder ØRUs håndtering av bonusinntektene ble dette tatt opp med styret i hele perioden. Regnskapsrevisor har vurdert forholdet så alvorlig at det er tatt forbehold om fullstendigheten av disse inntektene i revisjonsberetningene fra 2009 til 2014. Revisjonens gjennomgang viser at styret setter inn flere tiltak, men tiltakene som ble satt i verk viser seg ikke å avhjelpe problemet. Med unntak av pålegget direktøren fikk i styresak 53/13, har ikke gjennomgangen vist at styret satte konkrete krav til administrasjonen i samarbeidet om å sørge for tilstrekkelig system/ressurser som sikret at bonusinntektene ble fakturert og innkrevd.

Etter revisjonens syn burde de gjentakende nummererte brev til styret under enhver omstendighet understreket for styret hvilket *påseansvar* et styre har for å sørge for at virksomheten har betryggende internkontroll. Etter revisjonens vurdering er organisering av virksomheten, og det å påse at regnskaper og formuesforvaltning skjer på en tilfredsstillende måte, et helt sentralt ansvar for et styre. I dette tilfellet er det heller ikke tvilsomt at vesentlige elementer relatert til driften må daglig leder også ta sin del av ansvaret for. Uansett fratår ikke dette styret fra sitt overordnede ansvar for at disse tingene ikke fikk sin løsning underveis og på et tidligere tidspunkt.

ØRU hadde i utgangspunktet som formål å være et regionråd. Vedtektene ble revidert i 2011, uten at ØRIKs virksomhet ble tatt inn som en del av vedtekten til ØRU. ØRIK fortsatte sin virksomhet regulert i et reglement som ble vedtatt i et eget løp av kommunestyrene, noe som skjer uten at eierne heller påpeker forholdet.

ØRU-styret har, i tillegg til oppgaven som regionråd, også hatt ansvaret for administrativ tjenesteproduksjon ved å ha et innkjøpssamarbeid i sin organisasjon. Revisjonen viser i rapporten til KS anbefaling for eierstyring nummer 14 hvor det framgår at innsettelse av sentrale folkevalgte i et styre bør foranledige en vurdering av hensiktsmessigheten for dette sett hen til potensielle habilitetsproblemer. Eiermeldingen for kommunene på Øvre Romerike framgår det som utgangspunkt at folkevalgte ikke bør sitte i styrene i selskaper som står for tjenesteproduksjon, et

syn som understøttes av kommunelovutvalgets forslag til regulering av regionråd, der det klart går fram at regionråd ikke har anledning til å drive tjenesteproduksjon (NOU 2016:4).

I hvilken grad var det rutiner for innbetaling av bonus, og ble disse fulgt i praksis?

Det kommer fram at ansvaret knyttet til innkreving av bonus har det vært enighet om i det daglige, men hvor det overordnede ansvaret for å følge opp alle elementene i bonusordningen lå, har likevel vært uklare.

Rutinene knyttet til innkrevingen av bonus har ikke vært nedfelt skriftlig. Gjennomgangen viser likevel at ØRU hadde innarbeidet rutiner for innkreving av bonusinntektene. Oppfølging og kontroll med bonusinntektene ble løst gjennom manuelle rutiner og et system med en liste i Excel (oppfølgingsliste) og regnskapssystemet som ØRU benyttet. Undersøkelsen viser at oppfølgingen av bonusordningen først og fremst foregikk mot oppfølgingslisten og i mindre utstrekning mot regnskapet. Det er ikke godtgjort at ledelsen satte inn tiltak verken på systemsiden eller i forhold til ressurser for å møte et stadig økende omfang med bonusavtaler til oppfølging, til tross for at svakhetene i systemet som var valgt, var godt kjent for administrasjonen i ØRU.

Revisjonen har gjennomført analyser av et utvalg av tilfeldig, men stort antall bonuskrav tilknyttet mange ulike avtaler. Revisjonen mener at resultatet av analysene kan generaliseres til populasjonen, avgrenset til bonus for årene 2013, 2014 og 2015. Bonus har blitt innkrevd, men det er sannsynlig at for mange avtaler unnslipper at bonus blir innkrevd¹. Svært mange betaler lenge etter forfall. I de tilfeller bonus innkreves viser analysen at faktura er beregnet i tråd med bonusrate og omsetningsoppgave som følger som vedlegg til den enkelte faktura i regnskapspermene.

Styreleders uttalelse til rapporten

Styreleders uttalelse er tatt inn sin helhet som vedlegg 1 til rapporten. Av uttalelsen kommer det fram at styreleder mener rapporten synes i det alt vesentlige å bygge på et korrekt faktagrunnlag. Styreleder registrerer at revisjonen i rapporten tydelig påpeker at det har gått for lang tid før de ulike forholdene som er påpekt av regnskapsrevisor i nummererte brev finner sin endelige løsning. Videre at bonusordningen som ble benyttet til å finansiere innkjøpssamarbeidet ikke var forsvarlig organisert.

Styreleder viser videre i sin uttalelse til at innkjøpssamarbeidet nå er tatt ut av ØRU og overført til Ullensaker kommune som et vertskommunesamarbeid. Bonusordningen som metode for finansiering av innkjøpssamarbeidet er avvirket, og regnskapsføringen er lagt til Ullensaker kommune. Deltakerkommunene har i dag ikke lagt tjenesteproduksjon til ØRU. Ut fra de funn som fremkommer av rapporten finner styreleder at det nå er satt inn tiltak for å korrigere de avvik som påpekes i rapporten.

¹ Innkreving brukes om hele prosessen, fra omsetningstall innhentes, til pengene er innbetalt.

Revisjonens konklusjon

Problemstilling 1

Styret iverksatte ulike tiltak over en lengre periode for å forsøke å løse de forhold som ble påpekt av regnskapsrevisor i nummererte brev. Etter revisjonens vurdering går det gjennomgående for lang tid før tiltakene får virkning, og til de ulike forholdene finner sin endelige løsning. Revisjonen er klar over at denne type saksbehandling kan være særlig tidkrevende, siden det i flere tilfeller fordrer beslutning i alle seks kommunene. Revisjonen vurderer det også slik at styret burde satt i verk tettere oppfølging av administrasjonen ØRU, og herunder i større grad avkrevd løpende rapportering til styret.

Problemstilling 2

Den daglige ansvarsdelingen for å utføre oppgavene knyttet til innkreving av bonus var avklart i administrasjonen i ØRU. Det har etter revisjonenes oppfatning likevel vært uklart hvor det overordnede ansvaret på ledernivå lå for bonusordningen. Administrasjonen hadde i liten grad skriftliggjort rutineene, men rutineene har likevel vært avklart og kjent i organisasjonen, og stort sett fulgt i praksis. Problemet med bonusordning er, etter revisjonens vurdering, det manuelle systemet rundt oppfølgingen. Systemet fungerte ikke optimalt, og ble heller ikke alltid fulgt i praksis. Revisjonen vurderer det slik at internkontrollen alt i alt ikke var god nok. Den var ikke tilpasset den kompleksitet og kapasitet som en oppfølging av bonus på et så stort antall avtaler krevde.

Jessheim, 14. mars 2017



Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll



Inger Berit Faller
prosjektleder

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalgene på Øvre Romerike² vedtok høsten 2016 å gjennomføre en forvaltningsrevisjon i Øvre Romerike Utvikling (ØRU) og Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK).

Det følger av lov 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven) § 77 nr. 5 at kontrollutvalget kan gjennomføre kontroll med kommunenes interesser i selskaper³. Det betyr at det kan gjennomføres både eierskapskontroller og forvaltningsrevisjoner. Interkommunale sammenslutninger som er organisert etter kommuneloven § 27 og er egne rettssubjekter, kan være gjenstand for slike selskapskontroller. ØRU er et § 27-samarbeid og det følger av vedtektene⁴ at samarbeidet, etter deltakernes vurdering, er et selvstendig rettssubjekt. Det følger av ØRIKs reglement at de er en del av ØRU⁵. Kontrollutvalget og revisjonen er i kommuneloven § 80 gitt vid innsynsrett og rett til å foreta undersøkelser i selskaper som er undergitt selskaperkontroller.

Prosjektet er gjennomført av avdeling for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i Romerike revisjon IKS i perioden 20.10.16 -13.03.16. Prosjektet har bestått av følgende: avdelingsleder og oppdragsansvarlig Oddny Ruud Nordvik, jurist, advokat Øyvind Schage Førde, jurist og master i internasjonal business, forvaltningsrevisor Hung Tien Vu, siviløkonom, og prosjektleder forvaltningsrevisjon Inger Berit Faller, kommunalkandidat og diplomert intern revisor.

1.2 Formål, problemstillinger og avgrensinger

Revisjonen utformet på bakgrunn av konkrete problemstillinger som kontrollutvalget ønsker svar på i prosjektplanen. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å kartlegge hvilke tiltak styret satte inn for å følge opp nummererte brev og revisjonsberetninger fra selskapets regnskapsrevisor. Formålet har videre vært å undersøke om det har vært tilfredsstillende rutiner og praksis for oppfølging av bonusordningen i ØRIK.

Forvaltningsrevisjonen har følgende problemstillinger etter vedtak i kontrollutvalgene:

1. Hvilke tiltak har styret iverksatt for å sikre at ØRU/ØRIK følger opp de punktene som er påpekt i nummererte brev og revisjonsberetninger fra regnskapsrevisor?

² Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker kommuner.

³ Det følger av forskrift om kontrollutvalg 6. desember 2004 nr. 905 § 14 at selskapskontroll kan omfatte forvaltningsrevisjon i tillegg til eierskapskontroll

⁴ Vedtektene er vedtatt i eierkommunene sommeren og høsten 2011.

⁵ Reglement for Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK) datert 17.11.2010. Organisasjonstilknytningen ble endret med virkning fra 1.1.2016. Fra dette tidspunkt er organisasjonstilknytningen til Ullensaker kommune som et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 a og b.

2. I hvilken grad hadde administrasjonen i ØRU/ØRIK tilfredsstillende rutiner som sikrer at bonusordningen i innkjøpssamarbeidet ble fulgt opp, og ble disse fulgt i praksis?

For å besvare den første problemstillingen tar forvaltningsrevisjonen for seg perioden fra det første nummererte brevet kom i 2010 til det siste brevet kom i 2016. Nummerert brev nr. 1 omhandler regnskapet for 2009. Nummerert brev nr. 8 omhandler problemstillinger knyttet til regnskapet for 2015. Den andre problemstillingen avgrenses hovedsakelig til årene 2013, 2014 og 2015.

Revisjonen har foretatt noen mindre språklige justeringer i problemstillingene som er uten innholdsmessig betydning.

ØRIK er nå omorganisert og er i dag ikke en del av ØRU. Denne forvaltningsrevisjonen tar således for seg en organisering av innkjøpssamarbeidet som er opphørt i dag. Bonusordningen er også avviklet og løper i dag kun for allerede inngåtte kontrakter.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til en virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Samarbeidets virksomhet på området vil bli holdt opp mot denne målestokken.

Aktuelle kilder til revisjonskriterier i denne undersøkelsen er bestemmelser om styrets ansvar og anerkjente krav til god intern kontroll på området.

1.4 Metode

1.4.1 *Datainnsamling og datagrunnlag*

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon, fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund. For å besvare problemstillingene har vi benyttet oss av dokumentanalyse, statistisk analyse og dybdeanalyse av enkeltsaker samt intervjuer. Nedenfor beskrives først prosjektets datainnsamling og datagrunnlag, deretter følger revisjonens vurdering av dataenes pålitelighet og gyldighet.

Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått aktuelle dokumenter som er innhentet fra samarbeidet. Disse dokumentene er supplert med styre- og rådmannsutvalgssaker som vi har hentet fra samarbeidets hjemmeside eller styresaker som revisjonen har fått oversendt. Dokumentene har blitt systematisk gjennomgått og relevant informasjon for prosjektet er trukket ut og beskrevet i rapporten.

Revisjonen har også vært i kontakt med Frits Arne Eriksen, rådmann i Gjerdrum og Harald Espelund, tidligere ordfører i Ullensaker samt Oddmar Blekkerud, tidligere ordfører i Nes kommune for avklaring og utdyping av enkelte forhold.

Statistisk analyse

Revisjonen har innhentet dokumentasjon fra regnskapet om bonusordningen. Dette er først og fremst bilagspermer og kontoutskrifter. I denne forbindelse har vi vært i kontakt med daglig leder i innkjøpssamarbeidet og innkjøpsassistent (vikar) samt ansatte ved økonomiavdelingen i Ullensaker kommune.

Til grunn for analysen har revisjonen innhentet datamateriale for perioden 2013-2016. Revisjonen samlet i første omgang to typer dokumenter; oppfølgingsliste og styrets årsmelding. Avtaler listet opp i disse utgjorde grunnlagsmaterialet for analysen. Deretter hentet revisjonen inn fakturapermer, bankutskrifter og leverandørreskontro for den aktuelle tidsperioden. Datagrunnlaget ble supplert med opplysninger fra møter med daglig leder og innkjøpsassistent (ØRIK) den 22.11.2016 og 6.12.2016. Data fra samtalen er verifisert.

Revisjonen etterspurte og fikk oversendt reskontro for årene 2013, 2014, 2015 og 2016 (fram til 29.2.2016). Reskontro ble kjørt ut fra regnskapssystemet Mamut.

Dybdeanalyse

Revisjonen har videre innhentet informasjon om omsetningen på enkelte anskaffelsesavtaler gjennom kontakt med noen leverandører i form av enkle saldoforespørsler. Revisjonen har i tillegg innhentet omsetningstall fra kommunene på Øvre Romerike for noen utvalgte avtaler. Omsetningstallene fra kommunene er først og fremst benyttet for å kontrollere om kommunene har foretatt innkjøp hos disse leverandørene.

Avtalene ble valgt ut i forbindelse med gjennomføringen av den statistiske analysen. Denne utvelgelsen baserte seg på revisors skjønn.

Intervjuer

Det er gjennomført tre intervjuer i forbindelse med denne undersøkelsen. Revisjonen har intervjuet daglig leder (administrerende direktør) i ØRU, daglig leder i innkjøpssamarbeidet og økonomimedarbeider (ansatt i perioden fra januar 2010 til mars 2016).

Intervjuene er gjennomført som delvis strukturerte dybdeintervjuer. I forkant av intervjuene ble det utarbeidet intervjuguider med forhåndsdefinerte spørsmål. Alle intervjuene er verifisert.

1.4.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

I enhver undersøkelse er det utfordringer når det gjelder pålitelighet og gyldighet. Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under datainnsamling og databehandling. Gyldighet betegner dataenes relevans for problemstillingene som er valgt. Revisjonen mener at dataene som denne rapporten bygger på samlet sett er både pålitelige og gyldige, og gir et godt grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

De gjennomførte analysene

Gjennom en systematisk og objektiv tilnærming til materialet revisjonen har fått fra selskapet, der formålet har vært å trekke ut relevant fakta, har revisjonen forsøkt å sikre en god pålitelighet i

dataene. Dataenes gyldighet vurderes videre som god da vi har gått nøye igjennom dokumentasjonen. Informasjonen har vært relevant for problemstillingene.

Saldoforespørselene og regnskapsdata fra kommunene er innhentet som et supplement og er benyttet i dybdeanalysen.

De gjennomførte intervjuene

Gjennom å følge en delvis strukturert intervjuguide sikret vi oss en viss struktur i intervjuene og at informantene ble stilt mange av de samme spørsmålene. Samtidig var det muligheter for åpne spørsmål, oppfølgingsspørsmål og for å gjøre vurderinger underveis. En systematisk innsamling sikrer høy pålitelighet, mens mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål ivaretar høy gyldighet slik at revisjonen på best mulig måte kan svare på problemstillingene. Det ble også stilt spørsmål i e-post ved behov for utfyllende og oppklarende informasjon. Dette er med på å sikre gyldigheten i undersøkelsen.

Høy gyldighet sikres også gjennom at referatene fra intervjuene har blitt sendt ut til verifisering hos de intervjuede i etterkant. Alle referatene har blitt returnert med rettelser til revisjonen. Dermed er vi trygge på at informasjonen som har blitt brukt for å besvare problemstillingene, er korrekt.

1.5 Oppbygging av rapporten

Kapittel to redegjør for organiseringen av ØRU/ØRIK og i kapittel tre utledes revisjonskriteriene. Deretter følger tre kapitler som besvarer de to problemstillingene. Kapittel fire besvarer den første problemstillingen. Problemstilling to besvares i henholdsvis kapittel fem og seks. Hvert av kapitlene 4-6 inneholder delvurderinger. Revisjonens oppsummering, samlet vurdering og konklusjon opp mot problemstillingene er tatt inn i sammendraget foran i rapporten.

Styret i ØRU ved styreleder er forelagt rapporten til uttalelse. Det er vanlig at daglig leder i en sammenslutning også får gi sin uttalelse til revisjonens funn og vurderinger. I dette tilfellet hadde daglig leder (administrerende direktør) i ØRU fratrudd stillingen da rapporten ble sendt på forleggelse. Således var det ingen i denne funksjonen til å uttale seg fra administrasjonen i ØRU. Høringsuttalelsen fra styreleder omtales i sammendraget og følger i sin helhet som vedlegg til rapporten.

2 ORGANISERINGEN AV ØRU/ØRIK

2.1 Innledning

Dette kapitlet har som hovedformål å redegjøre for organiseringen av ØRIK, med særlig vekt på den perioden ØRIK var organisert som en del av regionrådet på Øvre Romerike (ØRU). Det har vist seg krevende få oversikt over hvordan innkjøpssamarbeidet har vært organisert og hvilke styringslinjer som til enhver tid var gjeldende. Til grunn for denne kartleggingen ligger analyser av tilgjengelige dokumenter, men med betydelig vekt på intervjuer av sentrale medarbeidere og deres oppfatning av organiseringen av ØRIK, og de styringslinjene som gjaldt.

Siden 2004 har ØRIK vært samlokalisert med og en del av ØRU. ØRU er i utgangspunktet et regionråd⁶. Regionrådene har ingen eksakt definisjon, og man finner heller ingen organisasjonsmodell i dagens regelverk⁷ som spesielt er tilpasset det behovet kommunene har for å opprette regionråd, men mange av dem er organisert som § 27-samarbeid. Det er derfor avgjørende å redegjøre for organiseringen av regionråd, med utgangspunkt i forskning på området og det å organisere virksomhet/samarbeid etter § 27 i kommuneloven. Dette vil danne grunnlag for å forstå organisering av ØRU/ØRIK og de funn og vurderinger som framgår for øvrig i rapporten.

Selve betydningen av organisering og ansvarlinjer i ØRU/ØRIK for de to problemstillingene som skal besvares i denne revisjonen vil bli behandlet i henholdsvis kapittel fire og fem.

2.2 Generelt om organisering av regionråd

2.2.1 Interkommunalt samarbeid – to hovedkategorier

Interkommunale samarbeid kan grovt deles inn i to hovedkategorier.

- Produksjonssamarbeidene: skal ofte løse effektivitets- og kvalitetsproblemer. Skal produsere tjenester/løse oppgaver for sine deltakerkommuner. Dette kan f.eks. være innkjøpssamarbeid som ØRIK.
- Styringsnettverkene: samarbeid rettet mot styringsproblemer, det vil si politisk og administrativ håndtering av saker som går over kommunegrensene («Governance networks»). Dette dreier seg i all hovedsak om 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

⁶ Så å si alle kommuner i Norge er medlem av et regionråd som driver felles politikktutforming for sin region

⁷ Kommunelovutvalget har foreslått en egen organisasjonsmodell for regionråd, se NOU 2016:4, s 203

(Jacobsen, et al. 2010). Med andre ord løser de oppgaver som blir flyttet ut fra kommunene og over til en ny organisasjon. Regionrådene har så å si ingen slik funksjon, men kan utgjøre en tilleggsarena til de tradisjonelle organer, spesielt til de politiske organer. Således blir de en drøftingsarena for grenseoverskridende problemer (Jacobsen, et al. 2010).

Det har vært gjennomført flere undersøkelser om hvordan politikere vurderer sin deltakelse i regionrådene. Deltakerne trekker fram at regionrådene gir en mulighet til å øke sin påvirkningskraft regionalt og nasjonalt (Jacobsen, et al. 2010, 74):

2.2.2 Klassifisering av regionrådsmodellene

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.

En kartlegging av 157 av landets § 27-samarbeid (mange av dem regionråd) viser at flere av disse er organisert med flere styringsnivå (Jacobsen, et al. 2010):

- 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).

2.2.3 Virksomheten i regionrådene – oppgaver og ansvar

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:

- 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 for regionråd⁸.

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 interessehevdning (NIVI 2009).

⁸ Fylkeskommunen er deltaker i ØRU

2.3 Rettslige rammer for regionråd organisert som § 27-samarbeid

2.3.1 Innledning

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.

Siden ØRU/ØRIK er et § 27 samarbeid er det relevant å gi en kort redegjørelse for de juridiske rammene for organisering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27.

2.3.2 Rettslige rammer

Kommuneloven § 27 gir hjemmel for å etablere interkommunalt samarbeid i form av et styre. Samarbeidsformen er lite regulert i loven, all regulering som er gjort finner man i kommuneloven § 27. Avgjørelsen om å opprette et slikt samarbeid kan ha store konsekvenser både økonomisk, juridisk og politisk for en kommune. Det blir derfor viktig at organiseringen av samarbeidet er godt utredet og gjennomregulert i vedtektene, siden loven selv gir svært lite føringer for slike samarbeider. Vedtektene blir avgjørende for å regulere organiseringen, virksomheten og oppgavene som er lagt til samarbeidet og forholdet til eierkommunene.

Det følger av § 27 at det er kommunestyrene selv som må vedta at de skal inngå i et interkommunalt samarbeid etter § 27, og ta stilling til viktige forhold rundt samarbeidet gjennom å behandlingen av vedtektene for samarbeidet (delegeringssperre).

Styret er det øverste organet for samarbeidet, og får sin beslutningsmyndighet fra deltakerkommunene. Kommunenes adgang til å delegerer beslutningsmyndighet til et § 27-styre er i loven avgrenset til det som har med drift og organisering av selve samarbeidet å gjøre. Et interkommunalt styre etter § 27 kan ikke tildeles myndighet til å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse (enkeltvedtak o.l.), med mindre det knytter seg direkte til driften (ansette personer, personsaker o.l.). Ut over dette er det *vedtektene* som regulerer/tildeler § 27-styret oppgaver, ansvar og myndighet på vegne av deltakerkommunene. Det enkelte kommunestyre kan da ikke instruere styret, men må styre gjennom representantene sine. Om samarbeidet skal ha en egen administrasjon er opp til deltakerkommunene selv å bestemme.

Kommuneloven § 27 inneholder noen få minstekrav til hva som må reguleres i vedtektene:

- styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
- området for styrets virksomhet,
- hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten,
- hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
- uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet.

I hvilken grad samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke, er heller ikke regulert i loven. I vurderingen av om et samarbeid er et selvstendig rettssubjekt eller ikke legges det bl.a. vekt på om samarbeidet har egen økonomi og egne ansatte⁹. Samarbeidet kan også selv vurdere om de er et selvstendig rettssubjekt, og nedfelle dette i vedtektene sine.

Det å ha et tydelig formål med en sammenslutning er viktig. På generelt grunnlag er det slik at når rettssubjekter skal inngå i en sammenslutning med hverandre er det viktig å bruke tid på å jobbe fram 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.

2.4 Administrasjonen i regionrådene

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 etter § 27 er hvorvidt man har egne ansatte en indikator på i hvor stor grad de er delegert myndighet til «drift og organisering» i samarbeidet (Jacobsen, et al. 2010). Kartleggingen fra 2010 viser 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. Det 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. Kartleggingen viser videre at de fleste samarbeid organisert som § 27 de facto er delegert myndighet til drift og organisering og slik sett er relativt autonome enheter.

⁹ Fellesbetegnelse for de personer som kan inneha rettigheter og pålegges plikter. Både fysiske og juridiske personer er rettssubjekt i norsk rett (juridisk leksikon)

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 uvanlig at regionråd etablerer rådmannsgrupper som har en funksjon inn mot administrasjonen og saksbehandlingen i regionrådene.

2.5 Nærmere om organiseringen av ØRU og innkjøpskontoret ØRIK

2.5.1 ØRUs organisering – styringsnivå, formål og ansvarsområder

ØRU som regionråd¹⁰, er formelt organisert som et samarbeid etter kommuneloven § 27 (§ 27-samarbeid som eget rettssubjekt). Deltakerkommunene har ikke delegert beslutningsmyndighet i den enkelte fagsak på egne vegne til ØRU. Det vil si regionrådets politiske initiativ på et område må tilbake til det enkelte kommunestyret for endelig vedtak, jf. vedtektene punkt 3.7. Styret har ellers myndighet til å ansette medarbeidere og organisere egen virksomhet (sekretariat med mer).

Formålet med ØRU er formulert i vedtektenes punkt to, og må sies å være i tråd med det som kartlegginger viser at regionråd vanligvis har som målsetting, nemlig å være et redskap for å styrke regionen både innad og ut mot andre aktører (offentlige og private). Vedtektene inneholder ingen bestemmelser om at regionrådet (§ 27-samarbeidet) skal ha innkjøpssamarbeid som sin virksomhet.

Som nevnt under punkt 2.2.1 kan virksomheter som er organisert som § 27-samarbeid ofte kategoriseres enten i «styringsnettverk» eller «produksjonssamarbeid». ØRU har hatt begge funksjonene, de har fungert som et ordinært regionråd og har i tillegg produsert administrative tjenester (innkjøpstjenester) for kommunene på Øvre Romerike.

ØRU er et regionråd etter ordførermodellen. Modellen som er valgt er ikke en rendyrket ordførermodell, da rådmennene møter med tale- og forslagsrett (ikke stemmerett). Dette tilsvarer rådmennenes myndighet overfor bl.a. ordinære utvalg i kommunen, jf. kommuneloven § 23. I hvilken grad samarbeidet har vært et eget rettssubjekt¹¹ har det vært tvil om, og det har vært påpekt fra regnskapsrevisor (se bl.a. brev av 14.10.09 fra ØRRD). I revidering av vedtektene fra 2011 ble dette endelig slått fast¹².

ØRU må videre karakteriseres som et § 27-samarbeid med kun ett styringsnivå, nemlig rådet (styret) selv. Organisasjonen består i tillegg av arbeidsutvalg og rådmannsutvalg, men ut fra de opplysninger revisjonen har fått er disse ikke delegert beslutningsmyndighet på vegne av styret,

¹⁰ I tillegg deltar fylkeskommunen i ØRU, men ikke i ØRIK

¹¹ Rettssubjekt er en fellesbetegnelse for de personer som kan inneha rettigheter og pålegges forpliktelser. Både fysiske og juridiske personer er rettssubjekt i norsk rett (juridisk leksikon).

¹² Se punkt 1 i vedtektene av 2011

men opptrer mer som koordinerende, saksforberedende og iverksettende organ, se organisasjonskart nedenfor. Ut over reguleringen av selve rådets virksomhet i vedtektene, eksisterer det ikke skriftlig nedfelte retningslinjer/rutiner/delegering som sier noe om rolle og ansvar til andre organer så langt revisjonen har klart å berge på det rene.

Innkjøpssamarbeidet har formelt vært en del av ØRUs virksomhet og rettssubjekt. Det er ikke nevnt i formålsbestemmelsen for ØRU (eller andre steder i vedtektene¹³) at ØRU skal drifte et innkjøpskontor. ØRIKS virksomhet har vært nedfelt i et eget reglement som er kjørt i egne prosesser og vedtatt av alle kommunestyrene. Dette kan tolkes som et uttrykk for at ØRIK er bemyndiget rett fra kommunestyrene og ikke via vedtektene og styret i ØRU. KS advokatene¹⁴ ble engasjert av ØRU i 2012 for å foreta en gjennomgang av de interkommunale samarbeidene på Øvre Romerike. Det fremkommer der at ØRIKs virksomhet må være en del av ØRUs vedtekter og styringslinjer, og at dette bør rettes opp slik at det er i tråd med kommuneloven § 27.

Revisjonen (Østre Romerike revisjonsdistrikt) utførte i 2014 en eierskapskontroll i ØRU (rapport om selskapskontroll i ØRU/ØRIK datert i februar 2014) på oppdrag fra Nes kommune. Rapporten ble levert felles sekretariat for kontrollutvalgene ROKUS. Om organiseringen av ØRIK/ØRU refereres det i rapporten også til rådmennenes behandling av saken på side 11:

Rådmannsmøtet vedtok i møte 30.05.2012 (sak 60/12) å godkjenne forslag til oppfølging for ØRIK i samsvar med følgende innspill:

- [...]
- Det er avtalt at samarbeidet er en del av ØRU, som er opprettet i medhold av § 27 – og ikke et selvstendig interkommunalt samarbeid
- Avtalen bør tas inn i avtalen om ØRU.

I eierskapskontrollen tas det videre opp hensiktsmessigheten av å organisere ØRIK som en del av ØRU, og det heter følgende i anbefaling nr. 4 fra revisjonen¹⁵:

Nes kommune kan gjennom sin representant i ØRU bidra til en vurdering av om det er hensiktsmessig at ØRIK er en del av ØRU.

Konsulentselskapet KPMG fikk i oppdrag å vurdere organiseringen av ØRIK i 2011. Deres utredning tok ikke for seg ØRIKs organisering som en del av ØRU (Evaluering av Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid 15. desember 2011).

¹³ Verken i 2011vedteken eller i tidligere versjoner av vedtekten

¹⁴ Referat fra rådmannsmøte 11.05.2012

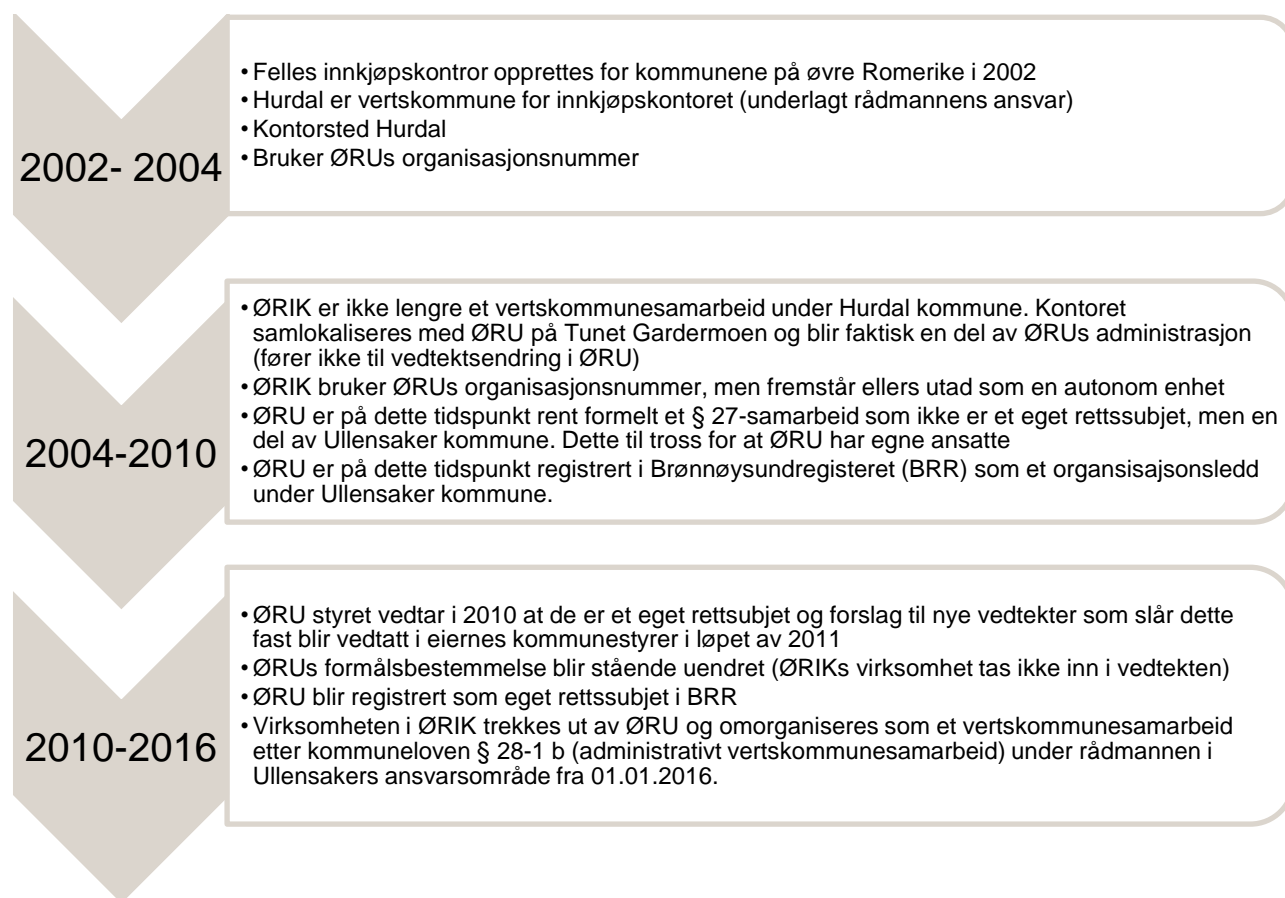
¹⁵ Kontrollutvalget i Nes fulgte opp eierskapskontroll i sitt møte 24.03.2015, sak 8/2015 og reiste spørsmål ved prosess og fremdrift for organiseringen av ØRU/ØRIK

ØRU har vært et regionråd som, i tillegg til å være et råd for felles politikktutforming for regionen, også har hatt ansvar for driften av ren tjenesteproduksjon i form av innkjøpskontoret. Karlegging og forskning viser at det er uvanlig at regionråd, under egen organisasjon og ansvar, driver tjenesteproduksjon. Det at få regionråd velger å drive tjenesteproduksjon antar revisjonen har sin bakgrunn i at slik virksomhet bør foregå i en organisasjon som er dedikert til dette, og som gir mulighet/legger til rette for oppfølging og kontroll fra eierkommunene, og ikke under et råd som primært er opprettet for regional politikktutforming. Kommunelovutvalgets forslag til regulering av regionråd i NOU 2016:4 åpner ikke for at regionråd skal kunne være et tjenesteproduserende organ; da må man velge andre organisasjonsformer, se s. 203.

2.5.2 ØRUs administrasjon – særlig om innkjøpskontoret ØRIK

ØRIKs organisatoriske tilknytning fra 2004 – 2016

Nedenfor gis en kort oversikt over organiseringen av det interkommunale innkjøpskontoret på Øvre Romerike fra opprettelsen til overføringen av kontoret til Ullensaker kommune 01.01.2016. Det knytter seg noe usikkerhet til deler av dette, siden det innenfor rammene av dette revisjonsprosjektet ikke har vært mulig å gå i dybden på historisk organisering. Opplysningene nedenfor bygger derfor delvis på opplysninger gitt i intervju til revisjonen. Intervjuobjektene gir delvis uttrykk for at organiseringen periodevis har vært uklar.



Selv om det i ØRIKs reglement var avklart at ØRIK var en del av ØRU, og hadde brukt deres organisasjonsnummer i mange år, betegnet de seg selv, så sent som i 2012 i brev til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (høringsuttalelse) datert 13.04.2012, fortsatt som et vertskommunesamarbeid.

Organiseringen av ØRIK som en del av ØRU

ØRU har ansatt en egen daglig leder (stillingstittelen er administrerende direktør), jf. vedtektene punkt 3.3. Han forestår det administrative i ØRU og saksforberedelsen til rådet (styret i § 27-samarbeidet). Daglig leder rapporterer til styreleder. I tillegg har administrasjonen bestått av en medarbeider innenfor økonomi- og administrasjon i perioden 2010-2016 som rapporterte både til daglig leder (direktør) i ØRU og daglig leder i ØRIK. Denne har utført oppgaver både for ØRU-sekretariatet og for innkjøpskontoret. Ellers har sekretariatet periodevis knyttet til seg prosjektledere eller annet personale i de prosjekter der dette har vært aktuelt.

ØRIK har egen daglig leder ansatt i 100 % stilling. Han svarer til rådmannsgruppa for innkjøpsfaglige spørsmål, og til direktør for ØRU i administrative saker. Daglig leder av ØRIK ansettes av direktør for ØRU, jf. reglementet for ØRIK

ØRIK har i det alt vesentlige etter sin etablering fremstått utad som en autonom enhet:

- Eget brevpapir under eget navn, men med ØRUs organisasjonsnummer
- Egen daglig leder
- Egen årsmelding, i tillegg blir de nevnt ØRUs melding
- Ikke en del av ØRUs vedtekter, egne retningslinjer for sin virksomhet vedtatt av alle kommunestyrene¹⁶
- Stillingsannonser i eget navn
- Egen hjemmeside

Men formelt organisatorisk og økonomisk har kontoret vært en del av ØRU ved å bruke deres organisasjonsnummer, en del av ØRUs budsjett (2010) og regnskap (2009). Dermed også formelt en del av ØRU styrets ansvar.

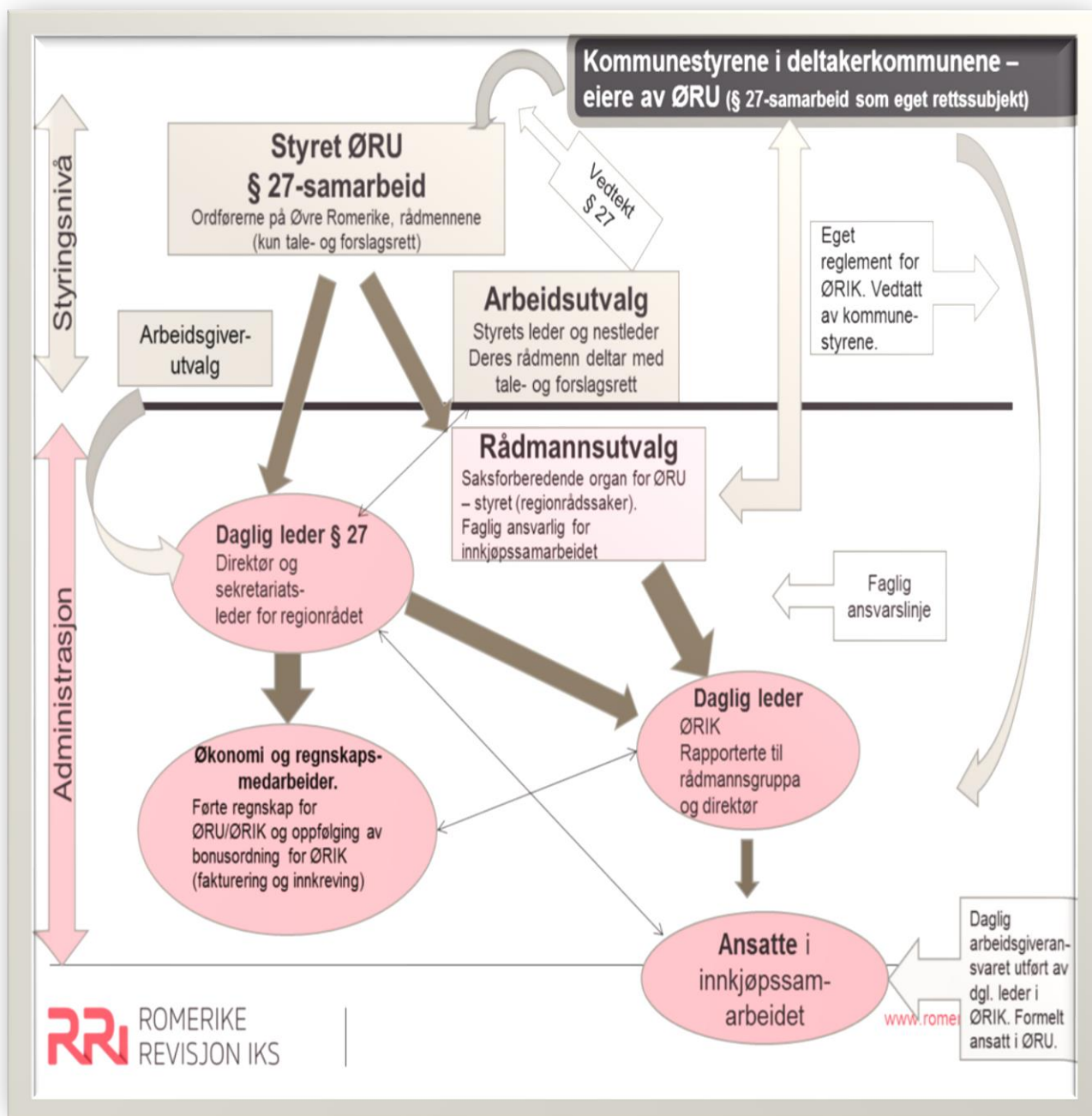
ØRUs administrasjon kan karakteriseres ved at den har hatt en delt daglig ledelse mellom sekretariatsfunksjonen og innkjøpskontoret, se organisasjonskart nedenfor. ØRIKs daglige leder svarer faglig for innkjøpssakene til rådmannsgruppa, mens det administrative og arbeidsgiveransvaret svarer han opp mot daglig leder/administrerende direktør. Styringslinjene inn mot styret i selskapet har også vært delte ved at det innkjøpsfaglige har tilligget rådmannsgruppa som igjen rapporterer til styret/egen kommune.

¹⁶ Reglement for ØRIK vedtatt av kommunestyrene høsten 2011

Det er likevel ikke tvilsomt at det er ØRUs styre som har ansvaret for all virksomhet i samarbeidet, selv om det er delte styringslinjer og disse fremstår for revisjonen som noe uklare og derfor blir vanskelig å beskrive med høy grad av sikkerhet.

Organisasjonskart ØRU/ØRIK 2010-2016

Nedenfor følger et organisasjonskart der revisjonen forsøker å vise ØRIKs organisering som en del av ØRU. Det er forsøkt å få fram styringslinjene i organisasjonen ØRU/ØRIK. Det betyr ikke at organisasjonskartet gjenspeiler saksgangen i alle saker, den har tidvis vært mer komplisert enn organisasjonskartet gir uttrykk for.



3 REVISJONSKRITERIER

3.1 Innledning

I dette kapitlet utledes de revisjonskriteriene som vil bli lagt til grunn for å besvare problemstillingene og for deretter å kunne trekke konklusjoner. Her er ansvars- og rolledeling mellom styret og daglig leder sentralt, og kildene er hentet fra regler og praksis på området. Deretter utledes kriterier for god internkontroll for å følge opp bonusordningen. Her vil standarder for god internkontroll sette rammene for de krav revisjonen vil sette til virksomheten.

3.2 Roller og ansvarsdeling - styret og daglig leder i et § 27-samarbeid

Et § 27-samarbeid er en samarbeidsordning med et eget styre som er tildelt avgjørelsesmyndighet over sin egen virksomhet, se nærmere redegjørelse for juridiske rammebetingelser under kapittel 2. Egen *virksomhet* kan være alt fra å drifte et sekretariat for et regionråd til mer operasjonell drift for eksempel innenfor vann og avløp. Uansett er det snakk om et selvstendig nivå på et avgrenset område.

Fra kommuneloven § 27 framgår det ikke eksplisitt hvilket ansvar styret i et § 27-samarbeid har, ut over at det er opprettet for «*løsning av felles oppgaver*».

Er § 27-samarbeidet et eget rettssubjekt har det klare likhetstrekk med et interkommunalt selskap og det er derfor naturlig å utlede styrets ansvar fra de bestemmelser som fins i lov om interkommunale selskaper, se bl.a. Ot. prp. nr. 53 (1997-1998). I tillegg kommer generelle prinsipper for god virksomhetsstyring med hensyn til roller og ansvarsdeling.

Følgende områder er en sentral del av styrets ansvar:

1. tilsetting av daglig leder
2. organisering av virksomheten
3. fastsetting av planer og budsjetter
4. fastsetting av retningslinjer
5. å påse at virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

Av disse er det særlig punkt 2 og 5 som er sentrale for å belyse problemstillingene i denne revisjonen. Et § 27-styre har ansvar for drift og organisering av virksomheten sin som et selvstendig nivå.

Når det gjelder forholdet til daglig leder og ansvarsfordelingen mellom denne og styret er det naturlig å ta utgangspunkt i at daglig leder har ansvaret for den daglige driften av virksomheten. Rollen og ansvaret til daglig leder og annet administrativt personale vil normalt følge av styrets instruks til daglig leder, ansettelseskontrakt og stillingsbeskrivelser m.m. Fra lov om interkommunale

selskaper § 14 (2) framgår følgende om daglig leders funksjon « *Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt*».

Dette ansvaret innebærer blant annet løpende oppfølging av driften, herunder organisering, utarbeidelse av budsjetter og regnskap, samt ledelse av ansatte. I tillegg har han/hun et ansvar for å sette styrets planer og beslutninger ut i livet.

Det følger av ØRUs vedtekter at det er organisert som et § 27-samarbeid. Fra 2004 har ØRIK vært en del av ØRU som organisasjon. Se nærmere omtale av dette under kapittel 2. Det følger videre at daglig leder rapporterer til styreleder, og skal forestå det administrative arbeidet, herunder saksforberedelse og oppfølging av styrets vedtak.

For å besvare den første problemstillingen har revisjonen formulert underproblemstillinger med revisjonskriterier. Problemstilling 1 besvares i kapittel 4.

| Problemstilling 1 | Revisjonskriterier til underproblemstillingene |
|--|---|
| <p>Hvilke tiltak har styret i ØRU gjort for å følge opp nummererte brev og revisjonsberetninger fra regnskapsrevisor?</p> <p>a) Ble de nummererte brevene fra regnskapsrevisor lagt fram for styret?</p> <p>b) Ble det fra styrets side fattet vedtak om, og bedt om rapportering fra administrasjonen på, følgende sentrale punkter i regnskapsrevisors nummererte brev:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Organiseringen av ØRIK/ØRU ➤ Regeletterlevelse ➤ årsregnskap/regnskapshåndtering ➤ Bonusordningen <p>c) I hvilken grad ble styrets vedtak fulgt opp fra daglig leder.</p> | <p>a) Nummererte brev fra regnskapsrevisor skal forelegges styre</p> <p>b) Styret må som øverste leder av virksomheten iverksette de tiltak som er nødvendig for å ivareta sitt ansvar for organisering og økonomioppfølging.</p> <p>c) Daglig leder skal følge opp styrets vedtak og daglig drift av virksomheten.</p> |

3.3 Internkontroll i en virksomhet

For å sikre en god internkontroll bør en virksomhet blant annet etablere systemer og rutiner med innebygde kontroll for å sikre:

- Forsvarlig organisering og tydelig ansvarsfordeling
- Avklarte og tydelige arbeidsrutiner for å sikre
 - at forutsatte inntekter kommer inn
 - pålitelige og nøyaktige regnskapsresultater og informasjon

Under dette punktet legger revisjonen til grunn at det skal være tydelige ansvarlinjer fra styret til administrativ ledelse og ansatte når det gjelder roller og ansvar med hensyn til å følge opp målsettingen om selvfinansiering gjennom bonusinntekter, herunder skal det være etablert rutiner, systemer og kontrollpunkter som sikrer oppfølging med innkreving av bonusinntektene.

Fullmakter og arbeidsdeling er viktig når det gjelder økonomistyring. Ansvars- og fullmaktsdeling er helt sentralt i teori om god internkontroll (COSO 1992) (Solberg 1996)¹⁷. Dette er faktorer som er definert under kontrollmiljøet i rammeverket. Kontrollmiljøet skal sette standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll. Kontrollmiljøfaktorer består blant annet av oppbygging av organisasjonsstrukturen i selskapet og måten ledelsen fordeler ansvar og myndighet på.

I kapitlet om fordeling av ansvar og myndighet (COSO 1992) heter det at «[k]ontrollmiljøet påvirkes sterkt av om den enkelte ansatte er klar over at han eller hun blir holdt ansvarlig for sine handlinger. Dette gjelder for alle helt opp til administrerende direktør, som har det endelige ansvaret for alle aktivitetene i en virksomhet, inkludert det interne kontrollsystemet» (Solberg 1996).

Rutiner og systemer er viktig for å sikre at arbeidet som en virksomhet skal utføre, blir utført på en hensiktsmessig og korrekt måte. Det er også viktig å se til at dette skjer i praksis gjennom oppfølging og innebygde kontroller.

For å besvare den andre problemstillingen har revisjonen utledet kriteriene under. Problemstillingen besvares i kapitlene 5 og 6.

¹⁷ COSO er en forkortelse for the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. COSO-rapporten beskriver et rammeverk for oppbygging av internkontroll.

| Problemstilling 2 | Revisjonskriterier |
|--|--|
| <p>I hvilken grad hadde administrasjonen tilfredsstillende rutiner som sikrer at bonusordningen ble fulgt opp, og ble disse fulgt i praksis?</p> | <ul style="list-style-type: none">➤ Ansvar og myndighet bør være klart fordelt<ul style="list-style-type: none">○ Gjennom tydelig administrativ organisering, stillingsinstrukser e.l.○ Enighet om hvem som har ansvar for de enkelte oppgaver➤ Det bør være skriftlige rutiner og systemer med innebygde kontroller<ul style="list-style-type: none">○ Klare rutiner for arbeidet med innkreving av bonus○ En samlet oversikt over avtalene det kan kreves bonus fra○ Rutinene skal følges i praksis➤ All rettmessig bonus skal kreves inn etter de rutiner som gjelder. |

4 STYRETS ROLLE OG OPPFØLGING

4.1 Innledning

Nedenfor følger en fremstilling av hvordan styret fulgte opp de mest sentrale tema adressert av regnskapsrevisor og formidlet til styret i nummererte brev. Fremstillingen vil inkludere daglig leders rolle i de tilfeller dette er relevant for vurderingen av styrets ansvar.

Revisjonen har gjennomgått alle nummererte brev, styreprotokoller og selskapets besvarelse til regnskapsrevisor på de nummererte brevene fra 14.09.2009¹⁸ og 01.01.2016.

4.2 Revisjonskriterier

Nedenfor følger et sammendrag av kriterier som er satt for denne revisjonen. Problemstillingen er brutt ned i tre underproblemstillinger.

| Problemstilling 1 | Revisjonskriterier til underproblemstillingene |
|---|--|
| <p>Hvilke tiltak har styret i ØRU gjort for å følge opp nummererte brev og revisjonsberetninger fra regnskapsrevisor?</p> <p>a) Ble de nummererte brevene fra regnskapsrevisor lagt fram for styret?</p> <p>b) Ble det fra styrets side fattet vedtak om, og bedt om rapportering fra administrasjonen på, følgende sentrale punkter i regnskapsrevisors nummererte brev:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Organiseringen av ØRIK/ØRU ➤ Regeletterlevelse ➤ Bonusordningen <p>c) I hvilken grad ble styrets vedtak fulgt opp fra daglig leder.</p> | <p>a) Nummererte brev fra regnskapsrevisor skal forelegges styret</p> <p>b) Styret må som øverste leder av virksomheten iverksette de tiltak som er nødvendig for å ivareta sitt ansvar for organisering og økonomioppfølging.</p> <p>c) Daglig leder skal følge opp styrets vedtak og daglig drift av virksomheten.</p> |

¹⁸ I tillegg er det gjennomgått referater fra møter i rådmannsutvalget, eksterne rapporter m.m.

4.3 Ble de nummererte brevene fra regnskapsrevisor lagt fram for styret?

Revisjonens gjennomgang av styredokumentasjonen viser at alle nummerte brev¹⁹ fra regnskapsrevisor i perioden 2010 – 2015, med ett unntak, ble lagt fram for styret. Gjennomgangen viser videre at styret i all hovedsak har besvart regnskapsrevisors nummererte brev etter forutgående behandling i styremøte. Kommunikasjonen mellom styret og regnskapsrevisor skjedde på styrets vegne, via styrets leder og direktør, som sto som avsendere på ØRUs svarbrev til regnskapsrevisor.

4.4 Styrets oppfølging – vedtak og rapportering

Revisjonene har valgt å gå nærmere inn på følgende forhold:

- a. Organisatoriske forhold, herunder organisering av ØRU/ØRIK
- b. Regeletterlevelse av årsregnskap/regnskapshåndtering
- c. Bonusordningen

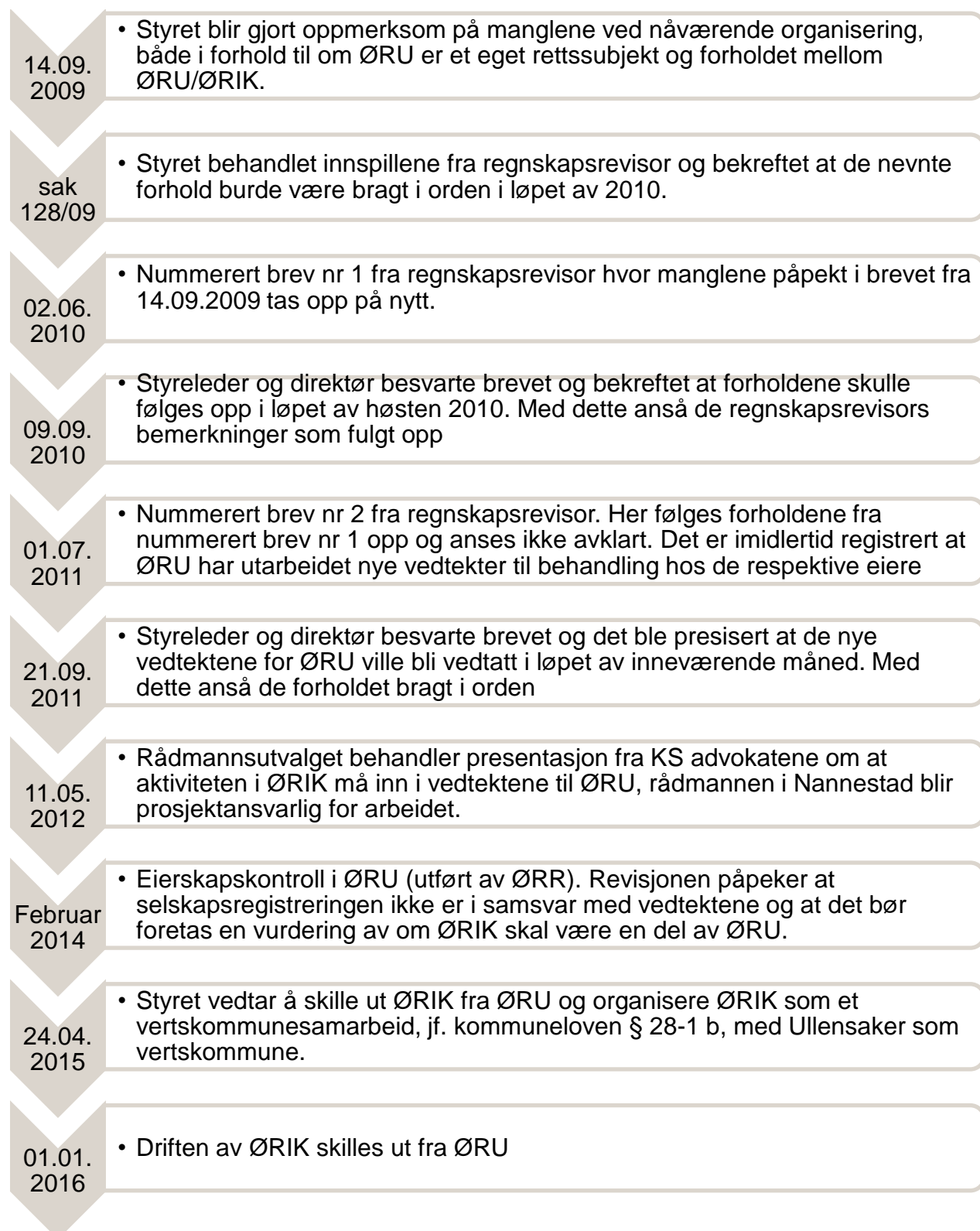
4.4.1 *Organisatoriske forhold, herunder organiseringen av ØRU/ØRIK*

Vår gjennomgang viser at ØRU og ØRIK i noen sammenhenger opererer som to separate enheter og i andre som en virksomhet. Fra eiernes side var det i 2004 besluttet å legge ØRIK inn i ØRU og la dem operere under det samme organisasjonsnummeret. Fra kapittel to framgår det at ØRIK på mange måter fremsto utad som en autonom enhet, med egen daglig leder, egen brevmal etc. Fra et formelt og juridisk perspektiv er det imidlertid lite tvilsomt at ØRIK i kraft av å være en del av ØRUs organisasjonsnummer også omfattes av styret i ØRUs ansvar. Regnskapsrevisjonen påpekte også at det var uklare grenser mellom ØRU og ØRIK og at det ikke var formelt avklart hvilken rolle styret i ØRU skal ha vis a vis ØRIK.

Revisjonen påpekte i brev datert 14.09.2009 at selskapets vedtekter ikke fylte kravene i kommunelovens § 27 (2). Videre ble det stilt spørsmål ved om ØRU var å anse som et eget rettssubjekt som skulle føre eget særregnskap. ØRU ble anmodet om å ta stilling til dette, og i tilfelle foreta nødvendige endringer i samarbeidets vedtekter.

Den videre håndteringen av saken illustreres nedenfor.

¹⁹ Brevene var adressert til ØRUs styre



Spørsmålet om ØRU er et eget rettssubjekt og spørsmålet om ØRU skulle føre eget særregnskap ble løst ved revidering av vedtektene i 2011. De fleste av revisors merknader i nummerert brev nummer 1 og 2 er da besvart.

De nye vedtektene som ble vedtatt i 2011, reflekterte ikke at ØRIK var en del av virksomheten. Dette ble også påpekt av KS advokatene i en vurdering de gjorde av virksomheten i 2012, se punkt 2.5.1.

Videre ble det i selskapskontroll i ØRU i 2014 påpekt at driften i ØRU ikke ble reflektert i vedtektene. Først den 01.01.2016 får dette sin endelige avklaring, ved at driften av ØRIK faktisk ble lagt inn i et vertskommunesamarbeid i Ullensaker kommune²⁰. Vedtaket ble fattet i ØRU-styret 24.04.2015, sak 27/15.

Utredningen fra KPMG datert 21.09.2011, se kapittel 2.5.1, berørte ikke problemstillingene relatert til behovet for vedtektsendringer. Den gikk heller inn i selve organiseringen av innkjøpssamarbeidet uten å behandle forholdet til ØRU. I brevene til regnskapsrevisor fra styreleder og direktøren i ØRU framgår det at den videre oppfølgingen av de angitte forhold skulle følges opp av administrasjonen og styret i felleskap.

4.4.2 Årsregnskap og regnskapsføring

Regnskapsrevisor har i perioden som er gjennomgått hatt flere ulike merknader knyttet til regnskapsføringen og til årsregnskapet. Flere av disse ble løst etter hvert, mens andre er gjentatt over flere år. Når det gjelder merknadene knyttet til regnskapsføringen går det et viktig skille i 2011. Samarbeidets vedtekter ble endret i 2011, det blir foreslått at samarbeidet er et eget rettssubjekt og skal føre særregnskap. Særregnskapet skal føres etter forskrift 17.12.1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper. Konsekvensen av dette er at kravene til regnskapet skjerpes. I tillegg ble bestemmelsene i bokføringsloven gjeldende for kommuner og kommunale samarbeid i 2011. Dette medførte blant annet strengere krav til dokumentasjon av balanseposter i regnskapet til ØRU.

Særregnskapet som ØRU førte i perioden 2009 - 2010 var ikke på samme måte underlagt et klart regelverk.

Nedenfor følger en oversikt over styrets håndtering av regnskapsrevisors innspill i perioden fra juni 2010 til juli 2016.

²⁰ Den formelle organiseringen av ØRU som regionråd og § 27-samarbeid består og er ikke endret etter utskillelsen av ØRIK

- 02.06. 2010 • Nummerert brev nr 1 fra regnskapsrevisor, hvor det ble påpekt brudd på reglene om årsregnskap og regnskapshåndtering
- 09.09. 2010 • Styret og direktør besvarte brevet og bekreftet at forholdne ville bli bragt i orden
- 01.07. 2011 • Nummerert brev nr 2 fra regnskapsrevisor, hvor brudd på reglene om årsregnskap, pensjonskostnader og fomalia rundt lønns- og trekkoppgaver ble påvist
- 21.09. 2011 • Styreleder og direktør besvarer brevet og er delvis uenig med regnskapsrevisor hva gjaldt pensjonskostnadene, men anså uansett at forholdne var bragt i orden. Vedtektene var vedtatt i alle kommunene høsten 2011.
- 31.12 2013 • Nummerert brev nr 4 fra regnskapsrevisor hvor det bl.a. ble påpekt brudd på bokføringsloven, mangler ved årsberetning og mangler ved noter til regnskapet. Videre ble det påpekt at ØRUs regnskap ikke fullt ut var ført etter kommunale prinsipper.
- 30.04 2014 • Brev fra styreleder og direktør hvor det bekreftes at feilene er endret/vil bli fulgt opp i 2013. ØRU vil gå over til å føre regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper.
- 04.02 2015 • Nummerert brev nr 5 fra regnskapsrevisor, hvor det ble påvist manglende dokumentasjon av balanseposter, manglende noteopplysninger, manglende avstemmingsskjema for lønn og pensjon.
- 12.06 2015 • Brev fra styrets leder og direktør hvor punktene blir tatt til etterretning
- 31.12 2015 • Nummerert brev nr 6 fra regnskapsrevisor, hvor det ble avgitt negativ beretning for 2014. Årsaken er at regnskapet ikke er avlagt per 31.12.2015.
- 20.06. 2016 • Nummerert brev nr 7 fra regnskapsrevisor, hvor det ble påvist manglende dokumentasjon av balanseposter, manglende noteopplysninger, manglende avstemmingsskjema for lønn og pensjon. (Samme merknader som for 2013.)
- 01.07 2016 • Nummerert brev nr. 8. Regnskapsrevisor avgir negativ beretning for regnskapsåret 2015.
- 09.09 2016 • Styrevedtak i ØRU hvor styret finner det svært beklagelig at det er avgitt negativ årsberetning og ber kontrollutvalgene følge opp saken.

Fremstillingen over viser at ØRU rydder opp i de fleste merknadene fra regnskapsrevisor i nummerert brev nummer 1 og 2 når vedtektene blir endret i 2011. Merknaden fra revisor om at selskapet bruker feil regnskapsprinsipp i 2012 blir rettet i 2013. For regnskapet fra 2012 – 2014 har regnskapsrevisor gjennomgående merknader knyttet til manglende dokumentasjon av balanseposter, manglende noteopplysninger, manglende kontrolloppstilling for lønn og pensjonskostnader til skatteetaten.

Når det gjelder grep styret har tatt for å løse situasjonen har de, med unntak av nummerert brev nr. 3, 6 og 8, besvart regnskapsrevisjonens nummererte brev løpende, se nærmere om brev 6 og 8 nedenfor. Styret besluttet å skifte regnskapssystem og regnskapsfører først i 2009 (med virkning fra 2010), og deretter kommer nytt vedtak om skifte av regnskapsfører i 2014, se nærmere beskrivelse nedenfor. Det kommer fram av styreprotokollene at regnskapsrevisor har vært til stede i styremøter for ytterligere å belyse problemene relatert til samarbeidets regnskap. I tillegg var det et eget møte mellom styret og revisor våren 2015 der problemene tilknyttet samarbeidets regnskap ble drøftet.

Spørsmål knyttet til regnskapet for 2012 ble behandlet i styresak 53/13.

Under behandlingen fremkom følgende

ØRUs årsregnskap for 2012 er ikke ferdig revidert. Revisor samt regnskapsfører for ØRU redegjorde for årsakene til dette.

Styret fattet følgende vedtak i saken

Det forventes at revidert regnskap er klart innen 1. september 2013. ØRU direktør må etablere bedre rutiner for arbeidet rundt regnskapet i tråd med revisors anbefalinger.

Regnskapet og årsmelding ble deretter behandlet av styret 8. november 2013 (sak 80 og 81). Begge saker ble godkjent av styret uten ytterligere merknader. Revisjonsberetning ble først sendt samarbeidet den 31.12.2013.

Revisjonsberetning og nummererte brev fra regnskapsrevisor ble behandlet i sak 32/14, styret fattet følgende vedtak;

ØRU skifter til samme regnskapssystem som ØRU-kommunene med virkning fra regnskapsåret 2014. Ullensaker kommune overtar regnskapsføringen for ØRU. Overføringen av regnskapsføringen avtales direkte mellom de berørte parter.

Overføring av regnskapet til Ullensaker blir også tatt opp i april 2015 (sak 33/15), der styret anmoder Ullensaker om å overta hele regnskapet for ØRU, inkludert lønnsføring og innrapportering av lønn.

Reelt og praktisk ble det ikke mulig å gjennomføre styrets vedtak fullt ut verken for regnskapet i 2014 eller 2015. For disse årene fortsatte den løpende regnskapsføringen i det regnskapssystemet ØRU allerede brukte. Ullensaker kommune foretok den tekniske regnskapsavslutningen.

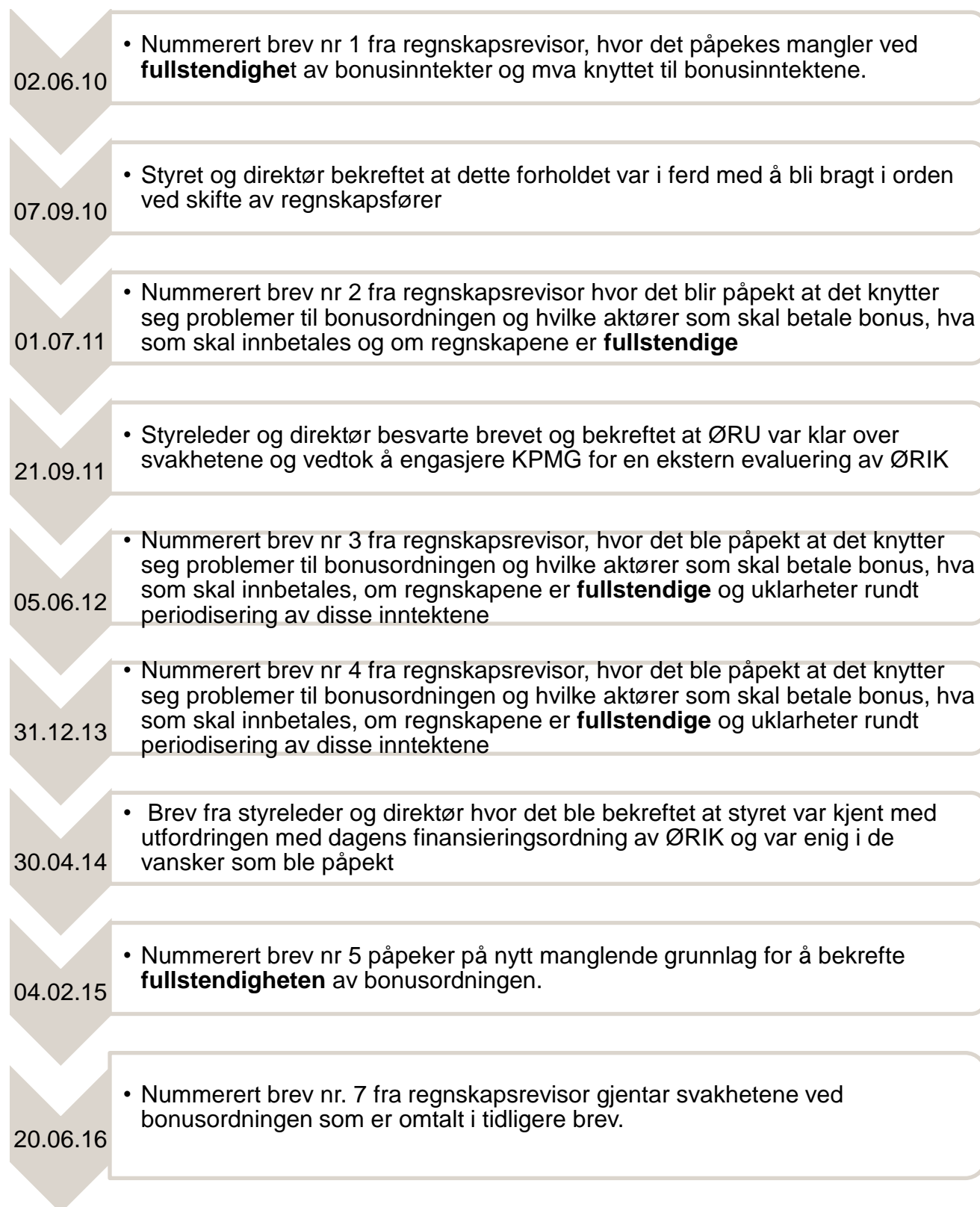
Overføringen av regnskapsføringen til Ullensaker kommune ble problematisk av flere grunner. De viktigste årsakene er vansker med å ferdigstille regnskapet og manglende avstemming av balanseposter over flere år. Styret blir orientert om disse utfordringene av rådmannen i Ullensaker og ØRU direktør i møte den 15. november 2015. Ullensaker overtar regnskapsføringen fra 2016.

Merknadene fra regnskapsrevisor i nummerert brev nummer 5 (2013 regnskapet) besvares av styret. Nummerert brev nummer 7 medfører at styret ber kontrollutvalgene følge opp saken.

Nummerert brev nummer 6 (vedrørende regnskapet 2014) og 8 (vedrørende regnskapet 2015) blir ikke behandlet i styret. Brevene er av formell karakter, og henviser til at revisor har utarbeidet en foreløpig revisjonsberetning der det framgår at regnskapsrevisor ikke kan uttale seg om regnskapet fordi det ikke foreligger. En slik foreløpig revisjonsberetning trekkes tilbake når et regnskap foreligger.

4.4.3 Bonusordningen og regnskapsføring

Nedenfor følger en gjennomgang av hvordan styret behandler mangler som blir påpekt i de nummererte brevene fra regnskapsrevisor, knyttet til bonusordningen.



Fremstillingen viser at styret har vært kjent med problemene relatert til bonus siden juni 2010. Den viser også at styret har forsøkt å løse disse gjennom skifte av regnskapsfører og bestilling av

ekstern vurdering av ØRIK utført av KPMG i 2011. Vanskene med å håndtere bonusinntektene vedvarte og ble påpekt i de påfølgende år. Svakheten knyttet til fullstendigheten og innkrevingen av bonusinntektene har vært den samme i hele perioden. Spørsmålet knyttet til merverdiavgift på bonusinntektene ble løst.

I styremøte i ØRU den 28. juni 2013 ble finansiering av ØRIK og utfordringene med bonus drøftet, og styret ba rådmennene se på finansieringsordningen av ØRIK (styret i ØRU sak nr. 55/13 under eventuelt).

Løsningen som rådmannsgruppen (RU) kommer fram til, er å vurdere alternativ finansieringsmodell og organisering av ØRIK.

Videre saksgang gjengis under.

Styret fattet videre følgende vedtak i sitt møte den 16.6.2014 (Sak 54/14).

RU bes om å utarbeide et høringsnotat om finansiering og organisering av ØRIK som sendes på høring i kommunene. Notatet fra ØSF [økonomisjefsforum] om alternativ finansieringsmodell og fremtidig organisering av ØRIK og notatet fra ØRIK vedlegges høringsnotatet.

Styret fattet videre følgende vedtak i sitt møte den 13.02.2015 (Sak 09/15).

Forslag til felles saksframlegg returneres til RU for oppdatering i samsvar med merknader framkommet under behandlingen av saken. Saken fremmes på nytt til ØRU-styret med anbefaling om hvilken kommune som bør være vertskommune for ØRIK.

Fra behandlingen av saken i samme møte framgår det;

På dette tidspunkt var det gjennomført en høring i formannskapene. Høringsfristen var 19.9.2014. Basert på høringsuttalelsene utarbeidet ØSF et forslag til felles saksframlegg til RU. På RU-møte 30.1. ble det vedtatt at ØSF skulle ta et møte med leder ØRIK og deretter fremme et revidert forslag til ØRU-styret.

Styret fattet videre følgende vedtak i sitt møte den 13.03.2015 (Sak 18/15).

RU bes om å oppdaterte forslaget til saksframlegg og fremme det på nytt på neste styremøte.

Styret fattet videre følgende vedtak i sitt møte den 24.04.2015 (Sak 27/15).

Forslag til felles saksframlegg godkjennes og oversendes til kommunene for politisk behandling.

Finansieringen av ØRIK endres dermed fra bonusfinansiert til tilskudd fra kommunene. Fra sommeren 2015 inngås nye avtaler uten bonus.

Direktøren i ØRU kommenterer også bonusordningen i en samtale med revisjonen. Sommeren 2013 ba styret rådmannsutvalget om å se på bonus og usikkerhet knyttet til denne. Da forelå

KPMGs rapport som anbefalte å beholde bonusordningen. Styret ønsket mer kontroll og løftet saken til rådmannsutvalget. Saker om finansiering av ØRIK slutter med overføringen til Ullensaker. Direktøren understreker også at slike saker tar tid, noe som har med arbeidsform å gjøre. Rådmannsutvalget vurderer/drøfter, men selve oppdraget ble gitt til et faglig utvalg av økonomisjefer som vurderte finansiering og organisering av ØRIK.

4.5 Daglig leders oppfølging

Vår gjennomgang har vist at både styret og daglig leder har vært kjent med problemstillinger som har vært reist av regnskapsrevisor. Dette bekreftes av de løpende svar på brevene på virksomhetens vegne, hvor både styrets leder og direktør har vært avsendere. Styreprotokollene som gjengir behandlingen av de nummererte brevene viser at styret har fattet konkrete beslutninger som skulle følges opp av administrasjonen generelt eller daglig leder spesielt. Eksempelvis gjengis følgende vedtak relatert til nummerte brev:

Sak 58/10 – Vedtak: Det oversendes svarbrev til revisjonen om de påpekte forhold for revidering av ØRUs vedtekter

Sak 43/15 – Vedtak: Forslag til svar på revisjonens brev 5/2014 godkjennes

Sak 53/13 – Vedtak: Det forventes at revidert regnskap er klart innen 1. september 2013. ØRU direktør må etablere bedre rutiner for arbeidet rundt regnskapet i tråd med revisors anbefalinger.

I intervju med revisjonen opplyser direktør i ØRU at det meste knyttet til ØRIKs virksomhet ligger til rådmannsgruppa (faglig ansvar), jf. reglement fra 2011. Han peker videre på at det ikke er noen direkte styringslinjer fra direktør til innkjøpskontoret.

Det er imidlertid på det rene at direktør i ØRU har tatt initiativet til å følge opp problemstillinger som har vært adressert styret i de nummererte brevene, herunder utarbeidelse av utkast til svarbrev til regnskapsrevisor og organisering av bytte av regnskapsfører og regnskapssystem.

Revisjonens gjennomgang av styrereferater har ikke avdekket øvrige forhold som indikerer at styret har reagert på at daglig leder ikke har fulgt opp sine kjerneoppgaver. Organisering etter vedtektene, etterlevelse av reglene for årsregnskap og håndtering av bonusinntekter er under enhver omstendighet sentrale elementer i driften av § 27-samarbeidet, noe som direktør i ØRU gir uttrykk for at han tar sin del av ansvaret for i intervju med revisjonen. Det framgår av fremstillingene over at det var vedvarende uløste problemer relatert til disse områdene.

Styret ga direktøren en klar beskjed om å rette opp og foreta nødvendige endringer i tråd med revisors anbefalinger. Fra styreprotokollene framgår det imidlertid ikke at styret har bedt direktøren om å rapportere tilbake til styret om administrasjonens oppfølging av de problemstillinger som ble reist i de nummererte brevene.

4.6 Revisjonens vurdering

Fra fremstillingen over kan det fastslås at styret var kjent med de problemstillinger som ble reist av regnskapsrevisor. Styret var adressat for regnskapsrevisors nummererte brev. I det alt vesentlige ble disse behandlet og vedtatt besvart i styremøtene.

Når det gjelder organisatoriske forhold løste vedtektsendringen i 2011 de spørsmål som relaterte seg til de regnskapstekniske forholdene som var påpekt av regnskapsrevisor i nummerert brev nummer 1 og 2, ved at ØRU ble formalisert som et selvstendig rettssubjekt, med plikt til å føre særregnskap. Det gikk to år fra regnskapsrevisor påpekte dette forholdet til vedtektsendringen var igjennom i alle kommunene.

Styret startet sommeren 2013 en prosess med å vurdere organisering og finansieringen av ØRIK. Revisjonen forstår det slik at dette blant annet var et resultat av påpekte svakheter ved gjeldende bonusordning. Styret igangsatte således tiltak rettet mot selve finansieringsordningen og organiseringen av ØRIK. Dette arbeidet fikk sin endelige avklaring ved utskillelsen av ØRIK i et vertskommunesamarbeid med virkning fra 01.01.2016, og avvikling av bonusordningen. Revisjonen vurderer det slik at det går relativt lang tid før endringen blir iverksatt, og det må både rådmannsgruppen og eierkommunene ta ansvar for. Når det er sagt er revisjonen klar over at strukturelle endringer der seks kommuner er involvert er en tidkrevende prosess.

Styret følger opp merknadene fra regnskapsrevisor i årene 2012-2015 knyttet til mangler ved avstemming av balanseposter, noter og manglende kontrolloppstilling til skattemyndigheten. Styret gir sommeren 2013 direktøren pålegg om å etablere bedre rutiner for arbeidet rundt regnskapet. Revisjonsberetning for 2012 og nummerert brev nummer 4 behandles av styret i april 2014, og der beslutter styret endring av regnskapssystem og skifte av regnskapsfører. Tiltakene som styret iverksetter er flere, men de får likevel ikke konkret virkning for regnskapet for 2013 og 2014. Revisjonen vurderer det slik at styret kunne, i tillegg til det som ble gjort, innskjerpet kravene til direktøren om å få på plass tilfredsstillende rutiner og system for å løse utfordringene ved regnskapet for 2013 og 2014.

Når det gjelder ØRUs håndtering av bonusinntektene ble dette tatt opp med styret i hele perioden. Regnskapsrevisor har vurdert forholdet så alvorlig at det er tatt forbehold om fullstendigheten av disse inntektene i revisjonsberetningene fra 2009 til 2014. Revisjonens gjennomgang viser at styret setter inn flere tiltak, men tiltakene som ble satt i verk viser seg ikke å avhjelpe problemet. Med unntak av pålegget direktøren fikk i styresak 53/13, har ikke gjennomgangen vist at styret satte konkrete krav til administrasjonen i samarbeidet om å sørge for tilstrekkelig system/ressurser som sikret at bonusinntektene ble fakturert og innkrevd.

Etter revisjonens syn burde de gjentagende nummererte brev til styret under enhver omstendighet understreket for styret hvilket *påseansvar* et styre har for å sørge for at virksomheten har betryggende internkontroll. Etter revisjonens vurdering er organisering av virksomheten, og det å påse at regnskaper og formuesforvaltning skjer på en tilfredsstillende måte, et helt sentralt ansvar for et styre. I dette tilfellet er det heller ikke tvilsomt at vesentlige elementer relatert til driften må

daglig leder også ta sin del av ansvaret for. Uansett fratar ikke dette styret fra sitt overordnede ansvar for at disse tingene ikke fikk sin løsning underveis og på et tidligere tidspunkt.

Avslutningsvis vil revisjonen komme med noen betraktninger om organiseringen av ØRU/ØRIK og hvordan dette kan ha påvirket styringsdyktigheten, og som kan bidra til å belyse styrets rolle ytterligere. Vår gjennomgang har vist at ØRU i utgangspunktet hadde som formål å være et regionråd. Dette kan ha innvirket på styremedlemmenes oppfatning av sitt ansvar vis a vis ØRIK. I tillegg opererte ØRIK langt på vei som en autonom enhet med egen daglig leder og et rådmannsutvalg som hadde ansvaret for den faglige oppfølgingen av innkjøpene. Dette er også elementer som kan ha bidratt til at ØRIK ble oppfattet som en enhet noe på siden av det styret i ØRU hadde som sin kjernevirksomhet. På en annen side var den formelle organiseringen av ØRIK som en del av ØRU godt kjent for styret.

Videre var uklarheter rundt organiseringen av ØRIK og ØRU en del av det som foranlediget revideringen av vedtektene i ØRU i 2011, uten at ØRIKs virksomhet ble tatt inn som en del av vedtektene til ØRU. ØRIK forsetter å ha sin virksomhet regulert i et reglement som vedtas i et eget løp av kommunestyrene. Dette skjer uten at eierne heller påpeker forholdet. At ØRIK burde inkluderes i ØRUs vedtekter ble også uttrykkelig påpekt i en uttalelse fra KS advokatene i 2012.

Fra KS anbefaling for eierstyring nummer 14 framgår det at innsettelse av sentrale folkevalgte i et styre bør foranledige en vurdering av hensiktsmessigheten for dette sett hen til potensielle habilitetsproblemer. At ordførere kan sitte i regionråd (organisert som et § 27-samarbeid) er i utgangspunktet helt normalt og i tråd med den virksomhet et regionråd skal drive. I dette tilfellet blir regionrådet imidlertid ansvarlig for administrativ tjenesteproduksjon gjennom å inkludere driften av ØRIK i ØRU. Dette går utover den rene regionrådsvirksomheten og aktualiser etter revisjonens syn en bevisst vurdering av KS anbefaling nummer 14. I styret i ØRU var det ordførerne i eierkommunene som bekledd styrevervene og således burde valg av styre i nettopp dette selskapet være godt kjent for eierne. Fra eiermeldingen for kommunene på Øvre Romerike framgår det som utgangspunkt at folkevalgte ikke bør sitte i styrene i selskaper som står for denne typen tjenesteproduksjon. Dette synet understøttes også av kommunelovutvalgets forslag til regulering av regionråd, der det klart går fram at regionråd ikke har anledning til å drive tjenesteproduksjon, se NOU 2016:4.

5 INTERNKONTROLL – INNKREVIING AV BONUS

5.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å undersøke i hvilken grad administrasjonen i ØRU hadde tilfredsstillende internkontroll som sikret at bonusordningen i ØRIK ble fulgt opp, og videre om rutineene ble fulgt i praksis. I kapittel seks redegjøres for revisjonens analyse av faktisk innkreving av bonusinntektene.

Innledningsvis redegjøres nærmere for bonusordningen og sentrale begreper. Dette er tatt med for å gjøre det enklere for leseren å sette seg inn i hva bonusordningen innebærer.

5.1.1 Nærmere om innkjøpsvolum, bonusordning og noen sentrale vedtak

Innkjøpsvolumet i kommunene på Øvre Romerike framgår av regnskapene, men det er ingen direkte sammenheng mellom dette og det faktiske grunnlaget det innkreves inn bonus på.

Innkjøpskontoret skriver følgende om innkjøpsvolum på sin hjemmeside:

Kommunene som inngår i ØRIK kjøper på årsbasis varer og tjenester for ca. 1250 millioner kroner. Anskaffelsene omfatter tjenesteproduksjonsleveranser, strukturelle investeringer og innsatsfaktorer til egen tjenesteproduksjon (orik.no - om ØRIK).

Basert på nevnte volum, og en bonussats på 1,5 prosent, skulle dette tilsvare bonusinntekter på 18,7 millioner kroner årlig. Dette kan lede til en oppfatning om at ØRU skal ha fått inn nærmere 20 millioner kroner årlig på bonusavtalene. For å forklare dette nærmere er det viktig å redegjøre for *innkjøpsvolum* og hva som danner *grunnlag for beregning av bonus*.

Daglig leder ved innkjøpskontoret opplyser til revisjonen at 1250 millioner kroner er et teoretisk innkjøpsvolum etter en summering av kommunenes kjøp av varer og tjenester i kommuneregnskapene. Et teoretisk innkjøpsvolum henspiller på tall hentet fra hovedoversiktene i kommuneregnskapene. Det er ingen sammenheng mellom teoretisk innkjøpsvolum og de kontraktene som er inngått gjennom innkjøpskontoret. Bonusinntektene henger sammen med konkrete kontrakter (anskaffelser gjennomført av ØRIK), omsetning på avtalene og bonussats. En slutning om at bonusinntektene skal tilsvare det teoretiske innkjøpsvolumet blir dermed en feilslutning. Hovedbegrunnelsen for dette er at kommunenes kjøp av varer og tjenester også omfatter poster i regnskapet som ikke er en del av avtaler det skal beregnes bonus på. De faktisk budsjetterte bonusinntektene har revisjonen framstilt i tabell 1 under.

Bonussatsen har også variert mellom 1,25 prosent og 1,5 prosent i tråd med vedtak i rådmannsutvalget. For de store entreprisene har bonussatsen også variert noe, men satsene har normalt vært på 0,20 eller 0,25 prosent. Det har heller ikke vært bonus på alle avtaler. Det gjelder enkelte avtaler som innkjøpssamarbeidet har sluttet seg til, for eksempel avtaler framforhandlet av andre påpeker daglig leder i ØRIK.

Leverandøren kan legge bonusen inn i prisen. Daglig leder ved innkjøpskontoret opplyser at det varierer i hvilken grad leverandørene tar hensyn til bonusen når det leveres inn et tilbud. Det er primært entreprenører som spesifiserer bonusen i anbudsdokumenter og på faktura til kommunene. Uansett, i alle anskaffelser «skal bonusen være inkludert i de oppgitte priser». Dette innebærer at kommunene i utgangspunktet betaler for bonusen gjennom prisene og at bonusen betales av leverandørene til ØRU (ibid).

I budsjett/økonomiplan er bonusinntektene budsjettet slik:

Tabell 1 Utdrag fra budsjett for ØRU

| Forventet bonusinntekt i perioden 2014-2019 og 2016-2020 | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Budsjett 2013 | 4 350 | | | |
| Budsjett 2014 / Økonomiplan 2015-2019 | | 5 050 | 6 000 | 6 800 |
| Budsjett 2015 / økonomiplan 2016-2020 | | | 6 000 | 6 800 |

Alle tall i tabellen er i hele tusen. Budsjett 2015 ble vedtatt i mars 2016. Kilde: ØRU-sak 63/13, 97/13 og 84/14.

I note til økonomiplan 2014-2019 heter det at inntektsestimatene vil kunne variere. Det vises blant annet til svingninger i markedet og kommunenes investeringsbudsjetter.

I juni 2013 ble det påbegynt en prosess for å se nærmere på finansiering av ØRIK og utfordringene med bonus. Nærmere om dette i kapittel 4 foran. Daglig leder ved innkjøpskontoret opplyser at det for nye avtaler inngått fra og med andre halvår 2015 ikke er kontraktsfestet et punkt om bonus. Eksisterende avtaler løper imidlertid i tråd med de avtalene som er inngått.

Det er slik at en bonusordning i utgangspunktet baserer seg på tillit til at leverandørene oppgir den reelle omsetningen på kontraktene.

Revisjonen har foretatt en undersøkelse som både går i bredde og dybde på de mest sentrale elementer av internkontrollen på området, se både punkt 5.3, 5.4 og kapittel 6.

5.1.2 Nærmere om bonusordningen

Ovenfor går det fram at bonusordningen er avviklet for nye avtaler. Bonus skal imidlertid fortsatt betales i henhold til bestemmelser i kontrakter inngått før dette tidspunkt.

ØRUs regnskap ble ført av ØRU i regnskapssystemet Mamut fra 2010 til mars 2016. Fra og med 1.1.2016 er innkjøpskontoret som nevnt skilt ut fra ØRU og lagt under Ullensaker kommune som et vertskommunesamarbeid. I en overgangsperiode (2014 og 2015) har Ullensaker kommune avlagt

regnskapene for ØRU. Fra og med 2016 overtok Ullensaker kommune løpende regnskapsførsel for ØRU.

Bonusavtalene følges fortsatt opp manuelt. Fakturagrunnlag oversender Ullensaker kommune for utfakturering og videre innkreving²¹ (innfordring). Ullensaker kommune og vikar ved innkjøpskontoret har også foretatt en oppfølging av utestående krav fra tidligere, herunder også bonusavtaler som ikke er fulgt opp med faktura fra ØRU de siste årene. (innkjøpsassistent/avdelingsleder regnskap).

5.1.3 Begrepsforklaringer

Nedenfor presenteres enkelte definisjoner og forklaringer som er ment å gjøre det enklere å lese dette kapitlet. Rapporten bruker begrepet bonusordning, se nærmere forklaring i tabellen nedenfor. Innkjøpskontoret bruker selv uttrykket sekretariatsbidrag både på utsendte fakturaer og i vedleggene til kontraktene (rutiner for utbetaling av sekretariatsbidrag). I Ullensaker kommune brukes begrepet provisjonsinntekt.

Tabell 2 Noen ord og uttrykk

| Definisjoner og forklaringer | |
|------------------------------|---|
| Bonusordning | Innkjøpskontoret utlyser og inngår kontrakt med en eller flere leverandører (enkeltanskaffelse eller rammeavtale med en kommune eller med flere). Innkjøpskontoret finansieres helt eller delvis ved at leverandør kontraktsrettslig forplikter seg til å betale en prosentvis andel av omsetningen med den eller de kommunene som omfattes av avtalen, tilbake til innkjøpskontoret. |
| Leverandør | Leverandør er den som leverer (selger) varer og tjenester til kommunene og som betaler bonus til ØRU der det er kontraktsfestet. |
| Innkreving av bonus | Brukes om hele prosessen, fra omsetningstall innhentes, faktura sendes til pengene står på konto i ØRU |
| Reskontro | En spesifikasjon over de regningene som sendes og innbetalingene på disse (mellomregningskonto). I regnskapet er reskontro en spesifisert balansekonto som viser alle transaksjoner som en virksomhet har utført med andre firmaer i løpet av en periode. |

Kilde: Romerike revisjon IKS

5.2 Revisjonskriterier

Kriteriene til denne problemstillingen er utledet foran i kapittel tre. Problemstillingen med de utledede kriterier som besvares i dette kapitlet, er gjengitt under.

²¹ Etter forfall sendes én purring og innkreving etter dette skjer i samarbeid mellom kemnerkontoret i kommunen og vikaren ved innkjøpskontoret (e-post 15.2.2017).

| Problemstilling 2 | Revisjonskriterier |
|---|---|
| I hvilken grad hadde administrasjonen tilfredsstillende rutiner som sikrer at bonusordningen ble fulgt opp, og ble disse fulgt i praksis? | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ansvar og myndighet bør være klart fordelt <ul style="list-style-type: none"> ○ Gjennom tydelig administrativ organisering, stillingsinstrukser e.l. ○ Enighet om hvem som har ansvar for de enkelte oppgaver ➤ Det bør være skriftlige rutiner og systemer med innebygde kontroller <ul style="list-style-type: none"> ○ Klare rutiner for arbeidet med innkreving av bonus ○ En samlet oversikt over avtalene det kan kreves bonus fra ○ Rutinene skal følges i praksis ➤ All rettmessig bonus skal kreves inn etter de rutiner som gjelder. |

5.3 Fordeling av ansvar og myndighet

5.3.1 Er det en tydelig administrativ organisering og foreligger det stillingsinstrukser e.l.?

Det er redegjort for den administrative organiseringen i kapittel to foran i rapporten. Her framkommer at innkjøpskontoret har vært en avdeling under ØRU. Se nærmere om organisering og ansatte i punkt 2.5.2 foran i rapporten.

Det foreligger ingen stillingsinstruks for daglig leder/direktør ØRU, men ansvarsområdet er beskrevet i ansettelseskontrakten. Av denne framgår at han skal arbeide for å realisere samarbeidsorganets mål og strategier, ta ansvar for en effektiv ledelse av virksomheten og til slutt står det at direktøren har myndighet til å avgjøre saker eller forhold som angår det daglige administrative arbeid.

Tittelen daglig leder i ØRIK framgår av ansettelseskontrakter (innkjøpsleder, daglig leder av innkjøpstjenesten og daglig leder IIØR). Det er også utarbeidet *Instruks for daglig leder*²² for stillingen. Av instruksen framgår daglig leders ansvar, herunder at stillingen rapporterer til rådmannsforum i faglige saker og til ØRU i administrative saker. Denne instruksen omhandler først og fremst anskaffelsesfaglige forhold. Økonomi og regnskap er ikke nevnt konkret. Daglig leder skal imidlertid «[s]ørge for at innkjøpsordningen til en hver tid har en samlet oversikt over gjeldende leverandøravtaler» (instruksen punkt 3, fjerde kulepunkt).

²² Instruksen er ikke datert eller underskrevet. Den ble oppdatert sammen med nytt reglement høsten 2010/våren 2011. Det var daglig leder i innkjøps samarbeidet som oppdaterte den sammen med direktør i ØRU (daglig leder i innkjøps samarbeidet).

Det er inngått arbeidsavtale mellom ØRU og økonomimedarbeider (regnskapsfører) om fast ansettelse. I punkt 3 i avtalen, inngått med virkning fra 1.1.2012²³, beskrives den ansattes ansvarsområde:

Regnskapsfører skal i samarbeid med direktør for ØRU og Leder for Øvre Romerike innkjøpssamarbeid (ØRIK) arbeide for en god regnskapsføring og økonomistyring for ØRU i samsvar med gjeldende lover og regler.

De viktigste arbeidsoppgavene som er lagt til økonomimedarbeiderstillingen er satt opp punktvis i arbeidsavtalen:

- Regnskapsføring for ØRU og IIØR (innkjøpskontoret, senere ØRIK, rev.anm.).
- Innkreving²⁴ av utestående bonus og restanser.
- Ivareta ØRUs lønnsfunksjon og lønnsutbetalinger.
- Administrasjon av Posthuset.
- Ved behov ivareta andre forefallende oppgaver.

5.3.2 Er det enighet om hvem som har ansvar for oppgavene?

De avlagte regnskapene er underskrevet av daglig leder (direktør) i ØRU og styret.

Direktøren påtok seg selv det overordnede ansvaret for bonusordningen opp mot styret, selv om dette etter hans mening ikke var klart definert. Han mener det var avgjørende fordi ØRU var avhengig av å få inn bonusinntektene. Direktøren poengterer videre i intervju med revisjonen at han ikke hadde instruksjonsmyndighet når det gjaldt bonusordningen. Han trekker også fram rådmannsutvalgets ansvar for bonusordningen, og legger til at bonusordningen også ble en sak for rådmannsutvalget og de faglige nettverk.

Etter revisjonens oppfatning er det enighet om hvem som hadde ansvar for oppgavene i det daglige. I de gjennomførte intervjuene kommer det klart fram at økonomimedarbeider hadde ansvar for regnskap og lønn, og at han etter hvert fikk mer arbeid knyttet til bonusordningen. Økonomimedarbeider disponerte bankkontoene og hadde ansvar for avstemminger og regnskapsføring. Direktør hadde imidlertid også tilgang til kontoene og fulgte med på bevegelser og saldo.

Direktøren opplyser at økonomimedarbeider formelt var underlagt direktøren, men at han fikk arbeidsoppgavene fra daglig leder ved innkjøpskontoret i større utstrekning enn fra direktør – ut fra

²³ Økonomimedarbeider var engasjert fram til dette tidspunkt (intervju med daglig leder i innkjøpssamarbeidet), deretter fast ansatt fram til fratredelse 1.4.2016 (intervju økonomimedarbeider).

²⁴ Forstått som hele prosessen fra innhenting av omsetningstall til pengene står på ØRUs konto (direktør ØRU).

en vekting av arbeidsoppgavene. Oppfølging av bonusordningen ble etterhvert en hovedoppgave for økonomimedarbeider.

Daglig leder for innkjøpskontoret mener at han selv hadde instruksjonsmyndighet over økonomimedarbeider når det gjaldt bonusoppfølging og regnskapet for ØRIK. Utover dette hadde han fullmakt til å skrive under på kontrakter og rammeavtaler. Signeringsfullmakten er for dette gitt fra kommunestyret via eget innkjøpsreglement. Fullmakten følger av vedtaket om opprettelsen av innkjøpskontoret i 2001 så langt han kan huske.

5.4 Skriftlige rutiner og systemer med innebygde kontroller

5.4.1 *Er det klare rutiner for arbeidet med innkreving av bonus?*

Revisjonen har fått opplyst at det ikke foreligger skriftlige rutiner for hvordan det administrative arbeidet med innkreving av bonus skal utføres. Daglig leder i innkjøpssamarbeidet opplyser i intervju at rutinene var som følger:

Tabell 3 Rutinens gang

| Punkter i rutinene | Beskrivelse av rutinene |
|----------------------------------|---|
| Kontrakt | Kontrakt nummereres og signeres. Ansvarlig: daglig leder i innkjøpssamarbeidet. |
| Oppfølgingsliste | Det er utarbeidet en liste i Excel for oppfølging av bonus. Det er en oppfølgingsliste for hvert år eller halvår. Nye avtaler (kontrakter) legges inn fortløpende og nummeret på kontrakten registreres. |
| Omsetning | Ved utløpet av hver periode (halvårlig, årlig, når kontrakt er sluttført) innhentes oversikt over omsetningen fra leverandørene. Ansvarlig: økonomimedarbeider. |
| Opplysninger fra kommunene | Kopi av leverandørreskontro fra kommunene hentes inn (skulle opprinnelig sendes uoppfordret) og brukes som grunnlag for kontroll. I tillegg foretas stikkprøver mot kommunene for å kontrollere omsetningen som leverandørene har oppgitt. Ansvarlig: økonomimedarbeider. |
| Krav til leverandør | Opprinnelig var rutinen slik at leverandør uoppfordret skulle sende pengene når grunnlaget (omsetningen) for perioden var godkjent (kreditnota med penger). Dette ble endret og rutinen ble utgående faktura på grunnlag av mottatt kreditnota eller oversikt over omsetningen for perioden. I tillegg har det vært en rutine med utgående kreditnota. Ansvarlig: økonomimedarbeider. |
| Regnskap | Utgående/inngående kreditnota eller utgående faktura registreres i reskontro i regnskapssystemet Mamut. Systemet veltet samtidig transaksjonene over til hovedbok. Ansvarlig: økonomimedarbeider. |
| Dokumentasjon | Kopi av dokumentasjon på omsetning i perioden vedlegges kopi av faktura i bilagspermen. Ansvarlig: økonomimedarbeider. |
| Oppfølging | Oppfølgingslisten oppdateres med bekreftet omsetning og fakturert bonus. Ansvarlig: økonomimedarbeider. |
| Ledelsen følger opp hvert halvår | Innkrevingsarbeidet gjennomgås med utgangspunkt i oppfølgingslisten. Ikke innkrevd bonus i halvåret overføres til neste halvår. Daglig leder ved innkjøpskontoret gjennomfører dette sammen med økonomimedarbeider. |

Hvordan leverandørene skulle forholde seg, har vært nedfelt i standardskriv som et vedlegg til alle kontraktene. Beskrivelsen sier samtidig noe om hva innkjøpskontoret skal foreta seg, og dette er i overensstemmelse med rutinene ovenfor så langt revisjonen kan se.

I vedlegg til en av kontraktene fra 2012 står det at kreditnota og bonusbeløp skal sendes så raskt som mulig. Kontonummer i bank som sekretærbidraget skal innbetales til, er oppgitt. Videre står det at omsetningsstatistikk og bonusberegning vil bli gjennomgått umiddelbart og at det vil bli gitt tilbakemelding til leverandør om at utbetaling skal foretas dersom mottatt dokumentasjon blir funnet

i orden. Det står videre at kreditnota skal sendes på e-post til økonomimedarbeider i ØRU eller med «vanlig» post til kontoret.

I vedlegget om bonus til en av kontraktene fra 2015 står det at leverandør vil få tilsendt faktura fra innkjøpssamarbeidet og «[u]middelbart etter utløp av hvert halvår skal omsetningsstatistikk med samlet omsetning eks mva. sendes oss for godkjenning». Oppgaven skal sendes til økonomimedarbeider (på e-post eller vanlig post) for godkjenning. Det framgår også at «[o]ppgitt bonus vil på stikkprøvebasis bli sjekket opp mot kommunenes økonomisystem.

5.4.2 Er det en samlet oversikt over avtalene?

Den enkelte leverandøravtale (kontrakt) nummereres på kontraktens forside i fortløpende nummerorden for hvert år. Nummerseriene viser om det er en felles rammeavtale (100-199), enkeltanskaffelse (01-99) eller kommunal rammeavtale (200-299). Kontraktene²⁵ er arkivert på filserver og i papirarkiv. Det har blitt redegjort for inngåtte avtaler og avtaler under arbeid i de årlige årsrapportene fra ØRIK (vedlegg til årsmeldingene fra ØRU).

Oppfølgingslisten benyttes som dokumentasjon over avtalene og for å følge opp bonusordningen. Omsetningslisten er organisert i Excel, og viser en oversikt over de avtaler som er gjenstand for bonusinnkreving for et bestemt kalenderår, men den har også med avtaler uten bonus.

| | | | |
|---------------------|-----------------------------|---------------------|-------------|
| Felles rammeavtaler | Rammeavtaler enkeltkommuner | Engangsanskaffelser | Ingen Bonus |
|---------------------|-----------------------------|---------------------|-------------|

Den enkelte bonusliste (oppfølgingslisten for hver avtaletype) består av i alt fire tabeller (arkfane), der hver tabell utgjør en liste over alle avtaler knyttet til en bestemt avtaletype. Dette innebærer at avtalene sorteres etter om de er «felles rammeavtaler²⁶», «rammeavtaler enkeltkommuner», «engangsanskaffelser» og «ingen bonus». Det er knyttet bonus på avtale for de tre førstnevnte avtaletypene²⁷. Bonuslistens innretning og nummerering tar utgangspunkt i nummerseriene som er brukt på kontraktene. Overskriftene i listen er slik:

| RAMMEAVTALER | | 2014 | | | | | | | | | | | |
|--------------|--------------|---------------|---------|------------|---------|---------|-------|-------|-----------|-----------|---------|---------|--|
| Status: | Saks- AS nr: | Produktområde | Gjelder | Leverandør | Mail | Telefon | Ant | Bonus | Bekreftet | Bekreftet | | | |
| | behandler | | kommu | | Adresse | | IB/år | sats | omsetning | bonus | eks mva | eks mva | |

²⁵ Opplysninger fra daglig leder for innkjøpskontoret.

²⁶ Felles rammeavtaler vil si interkommunale rammeavtaler.

²⁷ ØRU/ØRIK angir alle avtaler med bonus med to typer koder, på formen «xxxx-yyy». Den første koden angir året som prosessen rundt avtalen ble påbegynt (ikke nødvendigvis inngått). Den andre koden angir typen avtale som anskaffelsen gjelder. «xxx-1yy» angir felles rammeavtaler, «xxx-2yy» angir rammeavtale for enkeltkommune» og «xxx-0yy» angir enkeltanskaffelser, der «yy» er lik 01 for første avtale, 02 for andre avtale, osv.

| 2014 | |
|----------|----------|
| AS nr: | Produkt |
| 2011-105 | Telefoni |
| 2011-111 | Telefoni |
| 2014-125 | Transpo |
| 2013-101 | Transpo |
| 2014-124 | Transpo |
| 2014-124 | Transpo |

Tabellene for de ulike avtaletypene følger i prinsippet samme struktur. I tabellen utgjør hver rad en bestemt leverandør knyttet til en avtale. Avtaler som er bundet til flere leverandører vil med andre ord gå over flere rader. Langs kolonnenivå angis opplysninger om leverandør og avtale som er relevante for bonusoppfølgingen. Dette omfatter blant annet kontaktinformasjon, avtalevarighet, bonussats, bekreftet omsetning, bekreftet bonus, innbetalingsdato, mm. I tillegg markeres den enkelte rad med bestemte farger. Fargene skal angi ulike statuser på bonusoppfølgingen av den enkelte leverandør. Et eksempel på dette er hentet fra en av oppfølgingslistene.

5.5 Følges rutinene om innkreving av bonus i praksis?

5.5.1 Ledelsens ansvar

I tillegg til de rutinene som er skissert under punkt 5.4 kommer ledelsens ansvar for å kontrollere, følge opp og rapportere.

Daglig leder (direktør) i ØRU har som nevnt skrevet under på regnskapene som bonusordningen inngår i, sammen med styret. Direktør opplyser at bonusordningen lå til daglig leder for innkjøpskontoret og at han ikke hadde detaljkontrollen. Direktør trekker fram at det ble gitt klare føringer om forbedringer av de punkter som var tatt opp i samtaler med økonomimedarbeider.

Daglig leder for innkjøpskontoret opplyser at han ikke rapporterte til styret eller rådmannsutvalget i løpet av året og at rådmannsutvalget heller ikke etterspurte rapportering om bonusordningen. Det lå imidlertid til rådmannsutvalget å vurdere bonussatsen og de vedtok endringer i denne noen ganger.

Videre påpekes at årsregnskapet ble gjennomgått med direktør i noen grad. Selve bonusordningen var imidlertid i det store og hele et administrativt anliggende som ble viet liten oppmerksomhet fra overordnet nivå i følge daglig leder ved innkjøpskontoret.

Daglig leder ved innkjøpskontoret understreker også at regnskap og bonus var en oppgave tillagt ØRUs økonomimedarbeider. Dette var ikke en del av stillingsinstruksen han hadde som daglig leder.

Daglig leder for innkjøpskontoret mener at ansvaret for regnskapet, herunder anmerkningene fra selskapets revisor, hadde økonomimedarbeider og direktør for ØRU. Han understreker at han har følt et faglig ansvar for oppfølging av bonus og regnskapet i et daglige. Oppfølgingen foregikk ikke på regnskapsteknisk nivå, da dette lå utenfor daglig leders ansvar og kompetanseområde påpeker daglig leder videre.

Økonomimedarbeider understreker at han arbeidet selvstendig med de oppgavene han ble satt til, og at det var klart hvilke oppgaver han hadde ansvar for. Videre opplyses at han avstemte bankkonto hver måned, med noen unntak. Han avstemte bankutskrift mot hovedbok (reskontro). Videre trekker økonomimedarbeider fram at ØRU hadde to momsregnskap som han fulgte opp. Til og med 2010 leverte Ullensaker kommune oppgaven for momskompensasjon, noe de deretter gjorde selv etter at de ble et eget rettssubjekt fra 2011.

Økonomimedarbeider opplyser at han brukte de gamle malene for regnskapsavleggelse som den innleide regnskapsfører hadde brukt i 2009 og tidligere, og oppsettet i regnskapssystemet. Selskapets regnskapsrevisor hadde merknader til dette fordi regnskapssystemet ikke var tilpasset kommunale bestemmelser. På spørsmål om hva som var årsaken til at årsregnskapene ble for sent avlagt, opplyser økonomimedarbeider at «[r]egnskap 2010, 2011, 2012 og 2013 ført av ØRU avlagt innen fristen 30.6. Regnskap 2014 og 2015 der Ullensaker kommune fikk bilagene ble avlagt etter fristen».

5.5.2 Innfordringen

Økonomimedarbeider hadde blant annet ansvar for innkreving av bonus og utestående restanser, se punkt 5.3. Dette fulgte av stillingsinstruks. Innkreving av bonus og utestående restanser omfatter blant annet å sende ut betalingspåminnelser og foreta purringer, samt sikre krav hvis et firma som skulle betale bonus hadde gått konkurs eller lignende.

Betalingspåminnelser og påkrav om innbetaling framgår ikke av reskontro så langt revisjonen kan se. Økonomimedarbeider opplyser at det ikke var et arkivsystem eller journalføring av post. All dokumentasjon som vedrørte regnskapet ble satt i permer. I følge økonomimedarbeider har betalingspåminnelser blitt sendt i e-post eller per brev (ikke journalført). Telefonen ble også benyttet, og purringer ble også kjørt i regnskapssystemet. Innfordringsarbeidet av utestående tok utgangspunkt i en utskrift av reskontro.

Etter hvert som innbetalingene kom, ble de bokført (reskontro – bank), men dette ble ikke registrert i oppfølgingsarkene. Økonomimedarbeider trekker fram at det etter hans mening ikke var behov for en slik dobbelt registrering av innbetalingene.

Fakturanummer framkommer på mottatte utskrifter av reskontro. Bilagsnummeret er også registrert i regnskapssystemet og framkommer på posteringsjournaler, men ikke på de utskriftene fra reskontro²⁸ som revisjonen har mottatt.

5.5.3 Nærmere om oppfølgingslisten

Oppfølgingslisten er viktig i systemet rundt oppfølging av bonus. Det er en oppfølgingsliste for hvert år og den oppdateres to ganger i året opplyser daglig leder ved innkjøpskontoret.

Oppfølgingslisten er manuell. Revisjonens gjennomgang av listen viser at det ikke er summeringer av bekreftet omsetning og bonus for hvert halvår per avtale. Manglende summeringer gjør det ekstra krevende å etterprøve hvilken periode bonusen på en avtale i oppfølgingslisten er ment å dekke.

Oppfølgingslisten er merket med fargekoder. Ingen fargekode betyr at avtalene «mangler fakturagrunnlag». Daglig leder for innkjøpskontoret opplyser at dersom det var avtaler som ikke var fulgt opp med faktura, ble disse overført til neste halvår og økonomimedarbeider fikk beskjed om å følge opp leverandøren og bonus på avtalen.

Bonus ble i utgangspunktet krevd inn halvårlig, men også på årlig basis for enkelte leverandører etter det revisjonen får opplyst.

Det er også knyttet bonus til enkeltanskaffelser, for eksempel entrepriser som går over flere år. For å få inn pengene etter hvert, ble noen leverandører fakturert á konto av hensyn til periodisering og leverandørsoliditet. Andre leverandører ble fakturert først når arbeidet som kontrakten omfattet, var ferdig utført. Her har praksis ikke vært ensartet og det ble ekstra vanskelig å følge opp et manuelt system inne i det manuelle systemet understreker daglig leder ved innkjøpskontoret, og legger til at han ikke var glad for denne ordningen.

I møter med daglig leder ved innkjøpskontoret ble det gjort en avsjekk på om avtalene listet opp i årsrapportene sto i oppfølgingslisten. Det viste seg at avvikene er avtaler som det ikke er bonus på, med unntak av to avtaler (2014-29 og 2013-57).

Bekreftet bonus per ark per år er summert i oppfølgingslisten. Daglig leder opplyser at totalsummen for hvert år skulle stemme med regnskapet for det enkelte år, noe han mener det gjorde. I forbindelse med gjennomgangen har revisjonen merket seg noen utfordringer med dette. Noen linjer står oppført i listen med nøyaktig de samme opplysninger og sum som foregående års liste og revisjonen har også funnet et eksempel på et beløp som er med i summeringene for to år. Noen av disse linjene er merket med fargekode grønn. Denne fargekoden betyr at pengene er innbetalt opplyser daglig leder ved innkjøpskontoret.

²⁸ Reskontroutskrift over «åpne poster» skrives ut med bilagsnummer.

Revisjonen trekker fram enkelte utfordrende elementer relatert til oppfølgingslisten:

- Det er ingen låste celler eller søkefunksjoner i oppfølgingslistene.
- Det er ingen filtreringsfunksjoner.
- Nye opplysninger skrives over tidligere opplysninger, for eksempel kan opplysninger fra bonusinnkrevingen for første halvår bli fjernet. Dette skyldes at hver avtale tildeles kun en rad i listen.
- Bruken av fargekoder virker ikke helt konsekvent, og det er mange fargekoder som ikke alltid er forklart.
- Ny liste tar utgangspunkt i forrige års liste. Det er risiko for at fargekodene ikke blir endret, opplysninger blir stående og sannsynligheten for at man tror avtalene er i orden, øker. Dette kan virke villedende.
- Når det kreves inn halvårlig bonus, eller flere ganger i løpet av et år, burde hver innkreving (faktura) angitt perioden omfattet av kravet.

Nærmere om revisjonens undersøkelse av enkelte forhold rundt bonusordningen i påfølgende kapittel.

5.5.4 Nærmere om rutinene ble fulgt i praksis

Tabell 4 Oppfølging av "rutinens gang" i tabell 3

| Punkter i rutinene | Revisjonens undersøkelse av hvordan rutinene fungerte |
|----------------------------------|--|
| Kontrakt | Kontraktene er nummerert. |
| Oppfølgingsliste | Revisjonen har fått oversendt oppfølgingslister for 2013, 2014 og 2015. Disse er innrettet i tråd med rutinen, men revisjonens undersøkelse viser enkelte avvik relatert til innhold. Se punkt 5.5.3 |
| Omsetning | Dokumentasjon på omsetning er vedlagt fakturakopiene, men ikke alltid.. Det er verken arkiv eller postjournal. Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å si om dokumentasjon er innsendt/innhentet for alle avtaler og perioder. |
| Opplysninger fra kommunene | <p>Det opplyses i intervjuer og samtaler at kommunene sendte inn leverandørreskontro til innkjøpskontoret i forbindelse med bonusinnkrevingen. Det opplyses også at det var vanskelig å bygge på informasjonen fordi det ikke er mulig å se ut fra reskontro om omsetningen tilhører bestemte avtaler.</p> <p>Revisjonens undersøkelse viser at det er foretatt enkelte stikkprøver av de opplysningene som leverandørene har gitt for å få disse verifisert av kommunene. Denne dokumentasjonen er funnet som vedlegg til noen fakturakopier.</p> |
| Krav til leverandør | Revisjonens undersøkelse viser at det er en nummerserie for inngående kreditnota og en nummerserie for utgående kreditnota. Omfanget på disse har avtatt og opphørt. Undersøkelsen viser at det er sendt faktura til leverandørene. Nummerseriene er årsuavhengige og revisjonen har ikke funnet «hull» i nummerserien fra 2013 og senere. |
| Regnskap | Fakturaene er registrert i reskontro. Dette gjelder også kreditnotaer. |
| Dokumentasjon | Undersøkelsen viser at det er dokumentasjon på omsetningen, men at kvaliteten på denne varierer noe. Noen leverandører har sendt spesifiserte utskrifter som viser all omsetning. Andre leverandører har sendt e-post og opplyst om omsetning. |
| Oppfølging | Oppfølgingslisten er påført omsetning og fakturerte beløp. Det er avdekket enkelte avvik og rot i oppføringen for noen avtaler som ble undersøkt nærmere, se punkt 5.5.3 og kapittel 6. |
| Ledelsen følger opp hvert halvår | Daglig leder ved innkjøpskontoret opplyser at han fulgte opp bonusordningen hvert halvår. Det er ingen signatur eller skriftlig dokumentasjon på dette så langt revisjonen kan se. |

5.6 Revisjonens vurdering

Revisjonen har lagt til grunn at ansvar og myndighet bør være klart fordelt. Ansvar for å utføre oppgavene knyttet til innkreving av bonus var tillagt økonomimedarbeider i en delt funksjon mellom ØRU og ØRIK. Det kommer fram at det har vært enighet om hvem som har hatt ansvar for de enkelte oppgaver i det daglige. Revisjonens funn viser likevel at det har vært uklart hvor det overordnede ansvaret for å følge opp alle elementene i bonusordningen lå.

Revisjonen har videre lagt til grunn at det bør være skriftlige rutiner og systemer med innebygde kontroller. Rutinene knyttet til innkrevingen av bonusen har ikke vært nedfelt skriftlig, gjennomgangen viser likevel at ØRU hadde innarbeidet rutiner for innkreving av bonusinntektene.

Oppfølging og kontroll med bonusinntektene ble løst gjennom manuelle rutiner. Systemet har vært en liste i Excel (oppfølgingsliste) og regnskapssystemet Mamut. Revisjonens funn viser at oppfølgingen av bonusen først og fremst foregikk mot oppfølgingslisten og i mindre utstrekning mot regnskapet. Revisjonen er av den oppfatning at oppfølgingslistene og utelukkende manuell oppfølging innebærer risiko for feil og mangelfull håndtering av bonusinnkrevingen. Det er ikke godtgjort at ledelsen satte inn tiltak verken på systemsiden eller i forhold til ressurser for å møte et stadig økende omfang med bonusavtaler til oppfølging. Dette til tross for at svakhetene i det systemet som var valgt, var godt kjent for administrasjonen i ØRU. Denne gjennomgangen viser også at det har vært utfordringer med bonusordningen.

Oppsummert er det revisjonens vurdering at det manuelle systemet for oppfølging av bonusinntektene sammen med manglende kapasitet var årsaken til utfordringene med bonusordningen.

6 ER BONUSORDNINGEN FULGT OPP I PRAKSIS?

6.1 Innledning

I dette kapitlet gjengis resultatene av analyser og kontroller av den faktiske innkrevingen av bonus på et utvalg av avtaler fra årene 2013-2015. Revisjonen mener dette vil besvare og utdype problemstilling to med hensyn til om rutiner for bonusinnkrevingen er fulgt i praksis.

Det er gjennomført to analyser som bygger på en mengde data fra regnskapene og opplysninger fra ØRIKs eget system for oppfølging av bonusinnkreving (Excel-ark). Analysene tar utgangspunkt i data knyttet opp mot det enkelte bonuskrav, både bonuskrav som er realisert og bonuskrav som skulle vært realisert²⁹. Disse data er holdt opp mot hverandre med utgangspunkt i ulike metodiske tilnærminger.

Den første analysen tar for seg ulike sider ved oppfølgingen av bonusordningen. En kontroll av bonuskravene opp mot følgende kontrollpunkter mener revisjonen kan si noe om hvordan dette har fungert i praksis:

- I hvilken grad står leverandører i reskontro?
- I hvilken grad ble det sendt ut faktura?
- I hvilken grad følger omsetningsoppgave med faktura?
- Ble fakturaene betalt?
- Ble det betalt til rett tid?

Den andre analysen dreier seg om i hvilken grad bonusen er beregnet korrekt i de tilfeller det er sendt ut faktura.

Med bakgrunn i funn gjort i analysene over, er det plukket ut 14 enkeltsaker der revisjonen i detalj har gått gjennom innkrevingsprosessen og sett på hvordan internkontrollrutinene er fulgt.

6.2 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet revisjonskriterier i kapittel tre foran i rapporten. For særlig å undersøke i detalj hvordan bonusordningen ble fulgt opp i praksis, vil revisjonen legge følgende kriterium til grunn:

²⁹ Med bonuskrav som skulle være realisert siktes det til krav på bonus for perioder i løpet av et vilkårlig kalenderår der revisjonen mener det er grunnlag for inndrivelse av bonus, men hvor slikt ikke foreligger.

| Problemstilling 2 | Revisjonskriterier |
|--|--|
| I hvilken grad hadde administrasjonen tilfredsstillende rutiner som sikrer at bonusordningen ble fulgt opp, og <i>ble disse fulgt i praksis?</i> | ➤ All rettmessig bonus skal innkreves etter de rutiner som gjelder |

6.3 Analyse av sentrale forhold ved innkreving av bonus

6.3.1 Metode

Revisjonen har satt opp fem kontrollpunkter (variabler) for bonuskravene for perioden 2013-2015. Nedenfor følger en liste over nevnte kontrollpunkter, med tilhørende beskrivelse av det konkrete forholdet som undersøkes innenfor hvert kontrollpunkt³⁰.

- **Reskontro**³¹: I hvilken grad en leverandør (som er knyttet til bonuskravet som undersøkes) er ført opp i reskontro for det året eller for året etter perioden som kontrolleres.
- **Faktura om bonus**: I hvilken grad er faktura sendt.
- **Omsetningsoppgave**: I hvilken grad dokumentasjon/statistikk på omsetning som bonusen baserer på, er vedlagt faktura (kontroll betinger at faktura om bonus foreligger).
- **Betaling**: I hvilken grad bonus på en faktura er betalt (kontroll betinger at faktura foreligger).
- **Frist**: I hvilken grad bonus er betalt innen frist (kontroll betinger at betaling foreligger).

Det er tre avtaletyper som blir kontrollert opp mot de fem punktene som er referert ovenfor. Avtaletypene det gjelder er felles rammeavtaler, kommunale rammeavtaler og enkeltanskaffelser. Analysen utføres på 58 bonuskrav knyttet til 41 felles rammeavtaler, 46 bonuskrav knyttet til 36 kommunale rammeavtaler og 41 bonuskrav knyttet til 34 enkeltanskaffelser. Dette tilsvarer 36 prosent av populasjonen på 113 når det gjelder felles rammeavtaler, 41 prosent når det gjelder populasjonen på de 87 kommunale rammeavtalene og 31 prosent av populasjonen bestående av 109 enkeltanskaffelser.

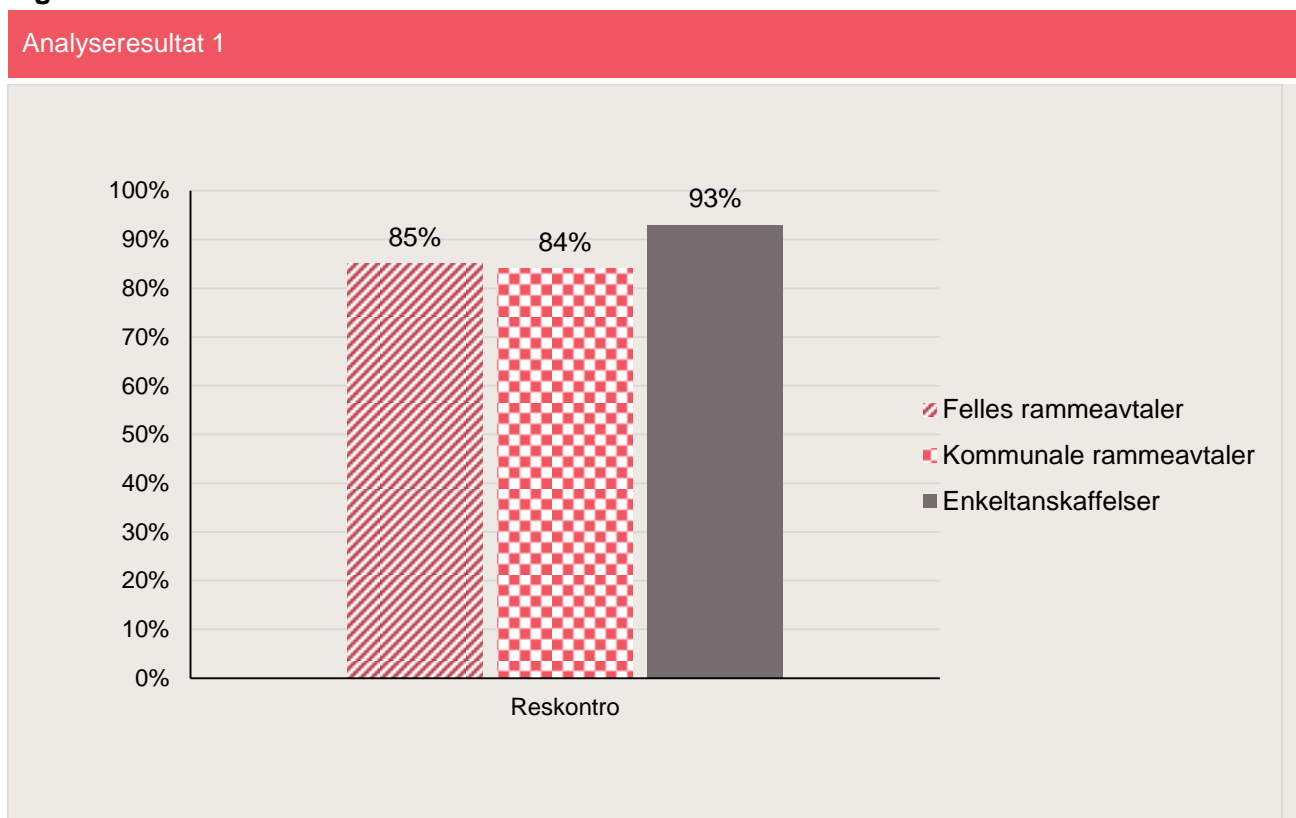
³⁰ Enkelte av kontrollpunktene stiller vilkår som det enkelte bonuskrav må oppfylle for at det skal være gjenstand for kontroll langs den samme variabelen (se definisjon). Dersom disse betingelsene ikke oppfylles, vil ikke bonuskrav heller kontrolleres langs denne variabelen.

³¹ Vurderingen av hvorvidt en leverandør er registrert i reskontro er først og fremst koblet opp mot leverandøren. Om dette forholdet kontrolleres for hvert av leverandørens bonuskrav, kan dette føre til at samme konkrete forhold registreres flere ganger. Revisjonen unngår dette ved å begrense denne vurderingen til første utvalgte bonuskrav tilknyttet en bestemt leverandør. Alle øvrige bonuskrav som tilhører samme leverandør vil derfor ikke kontrolleres langs denne variabelen.

6.3.2 Er leverandør oppført i reskontro?

En viktig forutsetning for god oppfølging av bonuskrav er at leverandører som skal betale inn bonus er registrert i reskontro. I denne analysen vurderes en leverandør som opplistet i reskontro dersom den er registrert i reskontro i samme år eller året etter perioden som avtalen kontrolleres mot. Utgangspunktet er at en leverandør skal være opplistet i reskontro (for ett bestemt år) dersom betalinger/fordringer mellom innkjøpskontoret og denne leverandøren er opprettet (i det året).

Figur 1 Reskontro



Kilde: Romerike revisjon IKS analyseresultat

Resultatene viser at leverandørene knyttet til utvalgte avtaler stort sett er registrert i reskontro. At en leverandør er registrert i reskontro betyr nødvendigvis ikke at den inneholder bokførte beløp knyttet til det bonuskravet revisjonen kontrollerer. Dette følger av at en reskontro kan være opprettet på bakgrunn av andre bokførte transaksjoner med samme leverandør, f.eks. bonuskrav som gjelder for et annet år eller innkreving av bonus på en annen avtale. I undersøkelsen fant revisjonen flere slike tilfeller.

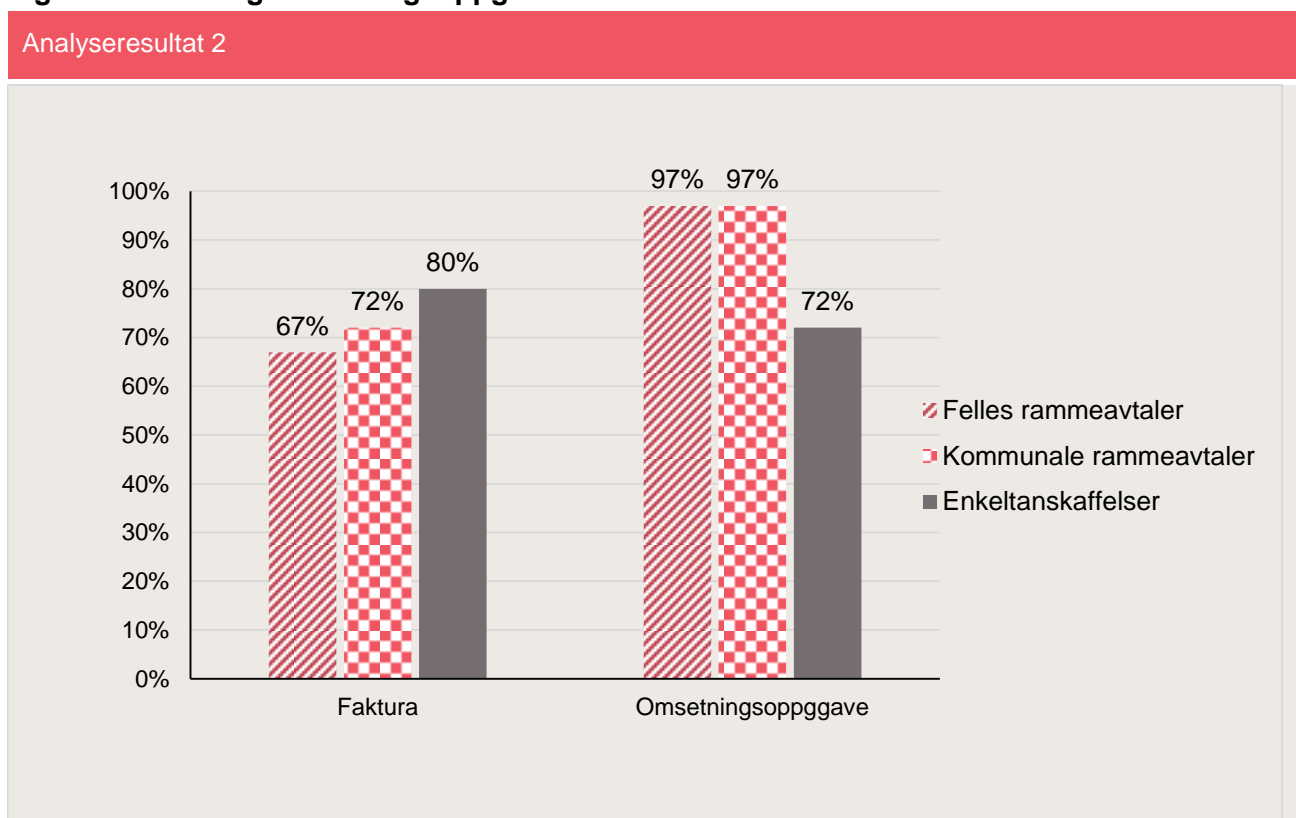
I revisjonens manuelle gjennomgang av reskontro fant revisjonen også at flere leverandører ikke var oppført i reskontro for flere av årene, selv om det tilsynelatende er inngått bonusberettigede avtaler med dem. Dette kan tyde på at det ikke er blitt innkrevd bonus fra disse leverandørene for de gjeldende år.

Selv om det er gjort enkelte funn på avvik i forbindelse med den manuelle gjennomgangen, viser analysen at de aller fleste leverandører er ført opp i reskonto.

6.3.3 Er faktura sendt og er omsetningsoppgave vedlagt?

Bonus på en avtale inndrives ved at innkjøpskontoret sender ut en faktura til leverandør. Ifølge innkjøpskontorets egne rutiner skal en omsetningsoppgave innhentes som grunnlag for beregning av bonus. Denne omsetningsoppgaven skal vedlegges faktura. En kontroll av om faktura er sendt ut og av om omsetningsoppgave er vedlagt faktura er derfor relevant for å undersøke om rutinene for innkreving av bonus er fulgt i praksis.

Figur 2 Faktura og omsetningsoppgave



Kilde: Romerike revisjon IKS analyseresultat

Analysen viser at innkjøpskontoret utarbeider faktura om bonus i omtrent sju av ti tilfeller, noe oftere på innkreving av bonus knyttet til enkeltanskaffelser (80 prosent). Dermed er det i overkant en fjerdedel av de kontrollerte bonuskrav som ikke har vært gjenstand for en faktisk innkreving ved en fakturering (eller bonuskravet er fremstilt i kreditnota). Det er viktig å merke seg at tallene ikke er korrigert for det faktum at det av ulike forhold ikke foreligger grunnlag for innkreving av bonus på enkelte avtaler, f.eks. at det ikke har vært omsetning i perioden. Det betyr at om det mangler faktura på en avtale, behøver det ikke å bety at denne konkrete saken har hatt mangelfull oppfølging.

Blant bonuskravene som faktisk er fakturert, ser revisjonen at omsetningsoppgaver nesten utelukkende følger med faktura for bonuskrav knyttet til rammeavtaler (felles og kommunale). For

eksempel finner revisjonen at blant de bonuskravene med faktura som hører til avtaletypen felles rammeavtaler (67 prosent), er det i 97 prosent av tilfellene lagt ved en omsetningsoppgave. Det er også lagt ved omsetningsoppgave for avtaler av typen enkeltanskaffelser, men ikke like konsekvent (72 prosent).

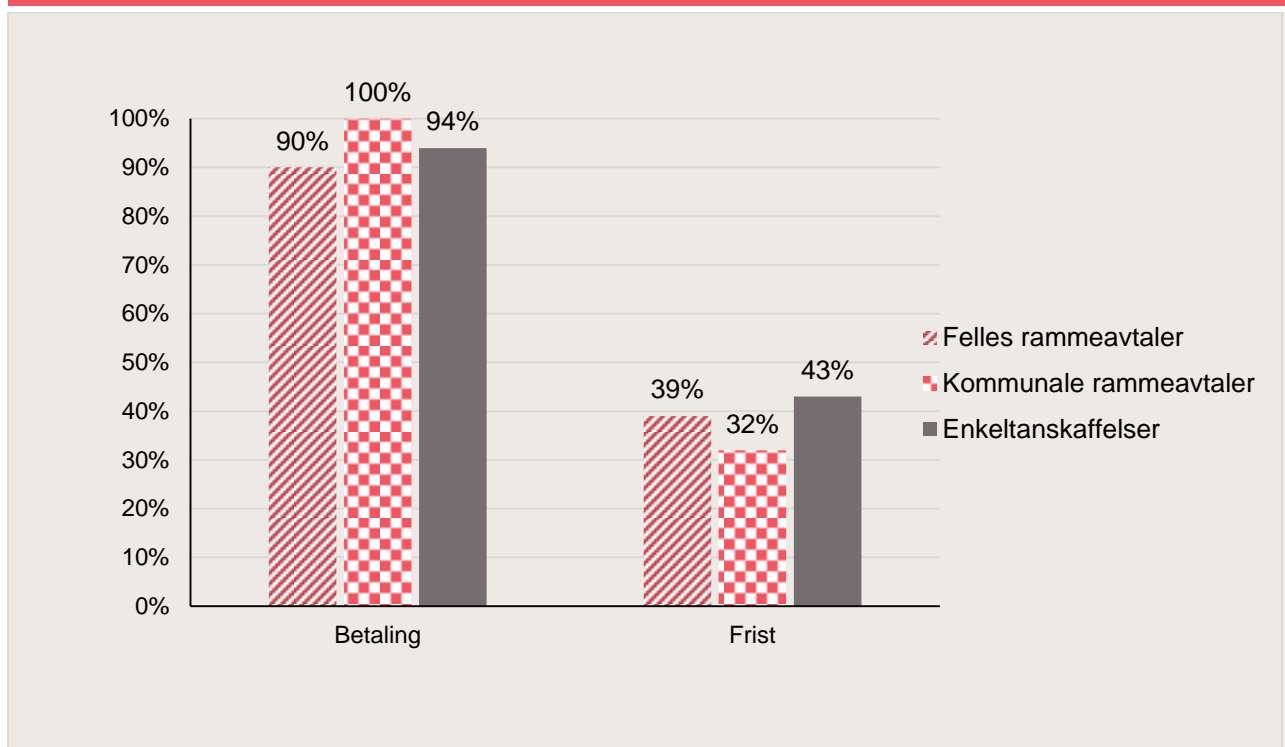
Revisjonens gjennomgang for øvrig viser at de ulike omsetningsoppgavene varierer betydelig i innhold og omfang. Noen leverandører legger ved en omfattende statistikk over alle varer og tjenester som er blitt kjøpt, med videre opplysninger om antall, dato og verdi på enkeltkjøpene i avtalen (f.eks. avtalene 2012-114 og 2013-202). En majoritet av leverandørene oppgir imidlertid det totale beløpet omsatt på avtalen for den perioden ØRIK inndriver bonus på. I tillegg legger revisjonen merke til at bonusen for noen enkeltanskaffelser baserer seg på pris som følger av avtaledokumentet (dette er ikke nødvendigvis det samme som leverandøren har fakturert til kommunen, og all omsetning på en kontrakt skal være inkludert i bonusgrunnlaget).

6.3.4 Er faktura betalt og er betalingsfristen overholdt?

I denne analysen legges det til grunn at en faktura er betalt dersom betalingen foreligger i bankutskrifter. Faktura skal i utgangspunktet være betalt innen den forfallsdato som følger av fakturaen. Revisjonen vurderer håndteringen av bonusen som «ferdig» når leverandør har betalt rettmessig bonus til innkjøpssamarbeidet. Med kontroll av betalingen ønsker revisjonen å undersøke i hvilken grad ØRIK har fått innbetalt beløp i de tilfeller det er sendt ut faktura. I tillegg undersøkes overholdelse av betalingsfrist.

Figur 3 Innbetaling og forfall

Analyseresultat 3



Kilde: Romerike revisjon IKS analyseresultat

Analysen viser at ØRIK i vesentlig grad har fått innbetalt beløp på samtlige pengekrav de fremsetter³². Innbetalte beløp var som regel i tråd med summen som framgikk av faktura. I ett av tilfellene ble det likevel, etter det revisjonen kan se, innbetalt for lite (avtale 2013-206, faktura 924). Dette skyldtes at leverandør hadde betalt bonus eksklusiv merverdiavgift (leverandøren drev trolig ikke avgiftspliktig omsetning).

For de bonuskrav som faktisk er innbetalt, viser analysen at cirka en tredjedel av betalingene skjedde innen forfallsdato. I gjennomsnitt er betalingene forsinket med 56, 55 og 40 dager for henholdsvis felles rammeavtaler, kommunale rammeavtaler og enkeltanskaffelser³³. Det var flere fakturaer som ble innbetalt et halvt år etter fristen, hvor det mest alvorlige tilfellet var en innbetaling som fant sted halvannet år etter (2013-212, faktura 561).

³² Revisjonen fant også tilfeller hvor det i reskontro sto oppført at faktura var betalt, men som ikke kunne bli gjenfunnet i bankpapirene. Disse ble vurdert til ikke å være betalt.

³³ Gjennomsnittlig antall dager forsinket beregnes på bakgrunn av alle analyseobjekter med betaling etter forfallsdato.

6.4 Utreknes bonusen korrekt - avviksanalyse

6.4.1 Metode

I den neste analysen er tema korrekt beregning av de bonuser som *faktisk er fakturert*³⁴. Utgangspunktet er at bonus som faktureres skal beregnes på grunnlag av avtalt bonusrate og det faktiske beløp omsatt hos leverandør på en bestemt avtale.

Analysen er foretatt slik at den faktiske fakturerte bonusen sammenholdes med den teoretiske korrekte bonusen (revisjonens egen etterberegning av bonus på bakgrunn av bonusrate og omsetning vedlagt faktura). Ved verdidifferanse, foreligger et avvik. Et negativt avvik betyr at det er fakturert for lite bonus, og tilsvarende motsatt. Som for analysen i delkapittel 6.3. er også denne gjennomført på bakgrunn av bonuskrav knyttet til alle tre avtalegrupper. Analysen tar utgangspunkt i 39 bonuskrav fordelt på 30 felles rammeavtaler (av en populasjon på 113 og et utvalg på 27 prosent), 33 bonuskrav fordelt på 29 kommunale rammeavtaler (av en populasjon på 87 og et utvalg på 33 prosent) og 33 bonuskrav fordelt på 30 enkeltanskaffelser (av en populasjon på 109 avtaler og et utvalg på 28 prosent).

Undersøkelsen gjennomføres som en enkel overordnet avviksanalyse³⁵, med avvik fra de enkelte bonuskrav som datagrunnlag. Dette danner så grunnlag for en helhetlig kartlegging og vurdering av de samlede avvik på alle bonusinnkrevinger i analysen.

6.4.2 Resultater

En gjennomgang av totalt 105 bonuskrav viser at avvikene gjennomgående er små, i hovedsak på øreavrundinger. Dette tilsier at fakturert bonus er i det store og hele er beregnet korrekt, og dette er et funn som kjennetegner utvalgene på tvers av avtalegrupper. Revisjonen fant derimot tre bonuskrav med avvik av en ikke ubetydelig størrelse³⁶, og nedenfor omtales disse nærmere.

Det første avviket skyldes en beregningsfeil fra leverandør, der den totale omsetningen ble summert på en slik måte at den ble lavere enn summen av omsetningen for den enkelte deltakerkommune i avtalen (avtale 2013-113, faktura 299). ØRIK har sendt leverandørens omsetningstall til kommunene for verifisering, uten at noen av kommunene oppdaget beregningsfeilen. Dette resulterer i at bonusen tar utgangspunkt i et tall som ikke er i overensstemmelse med den faktiske omsetningen, slik at det etter revisjonenes beregninger er innkrevd om lag 40 000 kr eks mva for lite.

³⁴ Bonuskrav som ikke er blitt realisert (ikke har faktura) vil dermed ikke omfavnes av undersøkelsen.

³⁵ Revisjonen planlagte å bruke en statistisk metode for analyse av avvikene, men fant ikke dette forsvarlig på bakgrunn av innhentede data. Dette har sammenheng med at våre valgte bonuskrav har verdier (avvik) som ikke tilfredsstillt kravet om normalfordeling - det mest sentrale vilkåret innen statistisk inferens.

³⁶ Avvikene er beregnet ut i fra oppgitte data. Revisjonen har ikke tatt stilling til hvorvidt de oppgitte tallene er korrekte.

I det andre tilfellet ser revisjonen at det benyttes en bonusrate som er forskjellig fra den som framgår i vedlegg til kontrakt (avtale 2014-16, faktura 957). Det benyttes en bonusrate på 0,25 %, selv om vedlegg til kontrakt tilsier en bonusrate på 1,25 %. ØRIK opplyser at bonusraten som oppgis i vedlegg er feil, samt at den fakturerte bonusen skal være beregnet etter bonusrate fastsatt i kontrakt.

Det siste bonuskravet revisjonen har sett nærmere på har et avvik som skyldes at det var vedlagt et annet omsetningstall enn den som bonusberegningen tok utgangspunkt i (2014-10, faktura 749). Nærmere undersøkelser viser at omsetningstallet, som ble hentet inn fra deres egne oppfølgingslister, tilhørte en annen avtale (avtalen ovenfor). Den fakturerte bonusen skal være regnet ut ifra de faktiske beløp som er blitt omsatt på avtalen, dermed dreide dette tilfellet seg om feilføring av omsetningen (i beregningsgrunnlaget).

6.5 Dybdeanalyse basert på funn i analysen

6.5.1 Metode

Revisjonen har også sett detaljert på utfakturering og innkreving av bonus på noen enkeltavtaler. Denne undersøkelsen tok utgangspunkt i forhold ved analyseobjektene som ble avdekket under gjennomføringen av de to øvrige analysene. Undersøkelsen ble delvis gjennomført som en saldoforespørsel til enkelte leverandører og forespørsel til noen ansatte i enkelte av kommunene, samt at vi innhentet reskontroopplysninger fra økonomiavdelingene i kommunene. I tillegg innhentet vi tilleggsinformasjon fra innkjøpskontoret om noen av kontraktene som ble undersøkt nærmere.

6.5.2 Resultater

Resultatet av revisjonens dybdeanalyse av noen avtaler om bonus presenteres i tabellene under. Revisjonen presiserer at rammeavtalene kontrolleres for et år (vilkårlig), mens for enkeltanskaffelsene ble hele kontraktens løpetid kontrollert.

Nedenfor vises i korte trekk funn relatert til manglende faktura på bonus for to leverandører.

Resultat av revisjonens gjennomgang av bonus – manglende faktura

| Avtale nr. | Revisjonens kommentarer | Vurdering |
|------------|---|---|
| 2013-101 | Oppfølgingsarket var merket «oransje» for 2013. Faktura ikke funnet. Kommunene har bekreftet omsetning på avtalene til revisjonen. Avtalens beskaffenhetsgjør det mulig å hente ut informasjon på avtalene fra reskontro (kontostreng). Økonomimedarbeider i ØRU opplyser i intervju at han hadde mye kontakt med leverandøren om avtalen og bekrefter at leverandøren ikke ble fakturert for bonus. Daglig leder opplyser at han ba om at avtalene ble fulgt opp, som for andre avtaler. | Faktura ikke sendt |
| 2014-125 | Oppfølgingsarket var ikke merket med farge for 2014. Faktura ikke funnet. Ellers som avtale 2013-101. | Faktura ikke sendt |
| 2012-205 | Oppfølgingsarket var ikke merket med farge for 2014, faktura ikke funnet. Kommunen har bekreftet omsetning med firma, men det kan være kjøp på denne, andre avtaler og uten avtale. Leverandør bekrefter (saldoforespørsel) at de ikke har betalt bonus på avtalen. | Faktura ikke sendt. Kan undersøkes nærmere. |
| 2013-213 | Oppfølgingsarket var ikke merket med farge for 2015, faktura ikke funnet. Kommunen har bekreftet omsetning med firma. Fakturatekst samsvarer med kontraktens innhold for deler av omsetningen. Leverandør bekrefter (saldoforespørsel) at de ikke har betalt bonus på avtalen. | Faktura ikke sendt. Kan undersøkes nærmere. |

Revisjonen undersøkte om to enkeltanskaffelser var slutført fordi dette var uklart.

Resultat av revisjonens gjennomgang av bonus – spørsmålsteget ved kontraktens varighet

| Avtale nr. | Revisjonens kommentarer | Vurdering |
|------------|--|------------------------------|
| 2014-43 | Faktura (a konto) i 2015 tilbakeført. Arbeid på kontrakt ikke slutført per februar 2016. | Kontrakt ikke slutført |
| 2012-53 | Faktura sendt i tråd med oppgave fra leverandør. Framgår av oppgaven at arbeidet ikke er ferdig og 2015 er ikke med på oppgaven. Revisjonen har beregnet en liten differanse for 2012/2013. År 2014 stemmer med kommunens regnskap. 2015 er ikke fakturert per februar 2016. | Faktura ikke sendt for 2015. |

Det er knyttet bonus til store entreprisekontrakter og til kjøp av biler og maskiner m.m. Revisjonen undersøkte to avtaler nærmere fordi dokumentasjonen på omsetningen ikke ble vurdert tilstrekkelig.

Resultat av revisjonens gjennomgang av bonus – manglende dokumentert omsetning

| Avtale nr. | Revisjonens kommentarer | Vurdering |
|------------|---|--|
| 2014-24 | Faktura sendt og den lyder på beløp i følge kontrakten. Firma bekrefter at faktura er betalt. Excel-oppfølgingsark er påført data i samsvar med faktura. Daglig leder i ØRIK opplyser til revisjonen at «..er etter hva jeg kan se ok». Faktura viser til kontrakt, ingen omsetningsoppgave vedlagt. Svar på forespørsel til kommunen viser differanser som gjelder kjøp av tilleggsutstyr. Manglende bonus beregnet av revisjonen til i underkant av 3000 kroner for kjøp av tilleggsutstyr. | Faktura sendt, bonus av kontrakt, eksklusive tillegg. Avvik |
| 2013-61 | Leverandøren har oppgitt hva kommunen er fakturert i 2014 og 2015 (to e-poster). E-postene er vedlagt faktura, men ikke dokumentert omsetning. Oppfølgingsark 2014 oppdatert med bekreftet bonus og kodet «åkonto». Oppfølgingsark 2015 viser til fakturanummer for årene 2014 og 2015. Bekreftet omsetning er summert for begge år i oppfølgingslisten for 2015. Fakturert bonus stemmer med leverandørens opplysninger. Kommuneregnskapet viser et lavere grunnlag på omtrent 2 MNOK. | Faktura sendt for 2014 og 2015. Kan ikke vurdere om grunnlaget er korrekt. |

I tillegg undersøkte vi noen avtaler nærmere av ulike årsaker.

Resultat av revisjonens gjennomgang av bonus – andre forhold

| Avtale nr. | Revisjonens kommentarer | Vurdering |
|----------------------|---|--|
| 2014-10 | Bonus fakturert etter kontrakt i november 2015. Revisjonen har forespurt kommunen og fått opplyst at arbeidet ikke var slutført innen utgangen av 2016. Differansen mellom fakturert bonus og totalt påløpt (tall fra kommunens reskontro) beløper seg til for lite bonus, beregnet av revisjonen, på om lag 17 000 kroner. Det kommer ikke fram av oppfølgingsarket at det er fakturert å konto for denne avtalen etter det revisjonen kan se. | Faktura sendt, men bonus dekker ikke hele kontrakten. Avvik. |
| 2012-114 og 2010-101 | Se faktaboks under. Bonus 2. halvår 2013 er ikke fakturert. Eksempel på manglende orden og ikke sendt faktura for et halvår. | Faktura ikke sendt for 2. halvår 2013. |
| 2013-18 | Bonusbeløp spesifisert i faktura til kommunen og i kontrakt. Bonus beregnet av faktura til kommunen inkl. bonus. | OK? |
| 2014-124 | Kontrakt overtatt av nytt firma som har betalt for perioden etter overtakelse. | Faktura sendt på deler av kontrakt. |
| 2013-123 | Kontrakt inngått. Bonus fakturert for 2014 og 2015 i februar/mars 2016 (faktura 888). Leverandør i reskontro for 2016, ikke tidligere år. | Faktura sendt for to år. Felles rammeavtale. Avvik – ikke årlig faktura. |

Revisjonens gjennomgang viser at det i flere tilfeller er fakturert bonus for flere år samtidig. Et eksempel på dette er vist i tabellen ovenfor (2013-123).

Eksemplet nedenfor viser noen av utfordringene med systemet for innkreving av bonus:

Avtale oppført i oppfølgingsark, men ikke gjenfunnet i reskontro – revisjonens funn

Leverandør med to rammeavtaler: (2012-114) og (2010-101). Det var ikke fakturert/innbetalt bonus for 2. halvår 2013 etter det revisjonen kunne se. Etter henvendelse til leverandøren mottok vi omsetningsoppgave for 2. halvår 2013 på den ene avtalen. Denne var lagret i leverandørens system.

I oppfølgingslisten for 2013 er det registrert bekreftet bonus på avtalene. Faktura som det henvises til (UF 215) gjelder 2. halvår 2012. Fakturert beløp i 2013 gjelder første halvår 2013 og stemmer med omsetningsstatistikken som ligger ved bilaget (UF 46) for begge avtalene. Dette tyder på at oppfølgingslisten ikke er oppdatert for 2013.

I oppfølgingslisten for 2014 gjelder omsetningen (UF 186) 2. halvår 2014. Faktura er også sendt for 1. halvår 2014 (faktura 399), men denne ble ikke funnet i omsetningslisten.

6.6 Oppsummering

Analysen viser at leverandører som skal betale bonus i det store og hele står oppført i reskontro. Det innkreves bonus, men i gjennomsnitt er det en fjerdedel av de kontrollerte bonuskravene som det ikke er sendt faktura på. Det er antakeligvis ikke alle som er berettiget bonusinnkreving, men like fullt er det et tegn på avvik som fort kan omhandle store pengebeløp. En omsetningsoppgave følger gjennomgående med en faktura, dog noe mer sporadisk for faktura rettet mot enkeltanskaffelser. At ØRIK enkelte ganger bruker kontraktspris som beregningsgrunnlag mener revisjonen ikke blir riktig. Det framgår av deres egne maler, som følger med enhver kontrakt inngått av ØRIK, at bonus skal baseres på «... all omsetning generert via denne kontrakt». At kontraktsprisen også sjeldent samsvarer med den faktiske omsetningen, betyr i praksis at bonus som beregnes på bakgrunn av kontraktspris er basert på et feilaktig tallgrunnlag. I de tilfeller faktura er utstedt, finner revisjonen som oftest igjen tilhørende betaling i bankutskriftene. ØRIK får utbetalt korrekt beløp, men som regel altfor sent. Flere av betalingene finner sted et halvt år etter fristen (forfall).

Analysen av utregningen av bonusen viser at bonus gjennomgående er beregnet korrekt ut ifra de opplysninger som er lagt ved faktura. Revisjonen finner noen få uoverensstemmelser. Disse skyldes først og fremst feilføring av opplysninger i tallmaterialet, og ikke selve utregningen av bonus. Feilene er etter revisjonens vurderinger uskyldige, men viser med dette også eksempler på de mange kildene til risiko i forbindelse med utarbeidelse av tallgrunnlaget, særlig omsetningstallene.

Dybdeanalysen viser eksempler på at bonus er innkrevd og virker i orden, men den viser også eksempler på det motsatte:

- bonus som ikke er fakturert til riktig tid fordi det etter det revisjonen har fått opplyst ikke hadde vært mulig å få inn et grunnlag å fakturere etter

- bonus faktureres halvårlig, men glipper for et halvår uten at det synes å være noen grunn til dette.

Dybdeanalysen viser også at oppfølgingsarkene og regnskapet (reskontro) ikke har blitt avstemt mot hverandre. Det har blitt lagt avgjørende vekt på at bonusen skulle følges opp gjennom oppfølgingsarkene.

6.6.1 Revisjonens vurdering

Analysen baserer seg på et tilfeldig plukket utvalg, bestående av et stort antall bonuskrav tilknyttet mange ulike avtaler. Etter revisjonens oppfatning kan de vurderinger og slutninger som trekkes på bakgrunn av bonuskrav fra utvalget generaliseres til populasjonen.

Revisjonen har som nevnt lagt til grunn at all rettmessig bonus skal kreves inn etter de rutiner som gjelder. Etter revisjonens vurdering innkreves bonus, men at det mest sannsynlig er for mange avtaler som unnslipper innkreving og svært mange betaler lenge etter forfall. I de tilfeller bonus innkreves, faktureres et beløp beregnet i tråd med vedlagt bonusrate og omsetningsoppgave. Dybdeanalysen illustrerer de feil og mangler som er påpekt.

OVERSIKT OVER LITTERATUR OG KILDER

Litteratur

- 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.

Andre dokumenter

- Østre Romerike revisjonsdistrikt (februar 2014) «*Selskapskontroll – Øvre Romerike Utvikling (ØRU)/Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid (ØRIK)*», Gjennomført for Nes kontrollutvalg.
- Styreinnkallinger og styreprotokoller fra ØRU
- Styredokumenter fra rådmannsutvalgets møter
- Bilagspermer 2013-2016 for bonusordningen og utskrifter fra reskontro i Mamut

OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER

Oversikt over figurer

| | |
|--|----|
| Figur 1 Reskontro | 52 |
| Figur 2 Faktura og omsetningsoppgave | 53 |
| Figur 3 Innbetaling og forfall..... | 55 |

Oversikt over tabeller

| | |
|---|----|
| Tabell 1 Utdrag fra budsjett for ØRU | 37 |
| Tabell 2 Noen ord og uttrykk | 38 |
| Tabell 3 Rutinens gang | 42 |
| Tabell 4 Oppfølging av "rutinens gang" i tabell 3 | 48 |
| Tabell 5 Forklaring av begreper | 66 |
| Tabell 6 Populasjon for felles rammeavtaler | 69 |
| Tabell 7 Populasjon for kommunale rammeavtaler | 70 |
| Tabell 8 Populasjon for enkeltanskaffelser | 70 |
| Tabell 9 Antall utvalgsenheter i utvalg forbeholdt avviksanalysen | 73 |
| Tabell 10 Utvalg for felles rammeavtaler | 74 |
| Tabell 11 Utvalg for kommunale rammeavtaler | 75 |
| Tabell 12 Utvalg for enkeltanskaffelser | 75 |
| Tabell 13 Antall utvalgsenheter i utvalgene..... | 76 |
| Tabell 14 Antall analyseobjekter i utvalgene | 76 |

VEDLEGG 1 – SVAR PÅ FORELEGGELSE

Tema: Tilsvar til Forvaltningsrapport Øvre Romerike Utvikling (ØRU) av mars 2017 utført av Romerike Revisjon IKS

Uttalelsen nedenfor er gitt av styreleder i ØRU Tom Staahle (valgt styreleder fra og med januar 2017)

Styreleder har blitt forelagt utkast til rapport om forvaltningsrevisjonsprosjekt om ØRU/ØRIK. Forvaltningsrevisjonen har hatt som formål å kartlegge hvilke tiltak styret i ØRU satte inn for å følge opp nummererte brev fra regnskapsrevisor og revisjonsberetninger. Formålet har videre vært å undersøke om det har vært tilfredsstillende rutiner og praksis for oppfølging av bonusordningen i ØRIK. Revisjonen tar for seg perioden 2010-2016.

Rapporten synes i det alt vesentlige å bygge på et korrekt faktagrunnlag.

Styreleder registrerer at revisjonen i rapporten tydelig påpeker at det har gått for lang tid før de ulike forholdene som er påpekt av regnskapsrevisor i nummererte brev finner sin endelige løsning. Videre at bonusordningen som ble benyttet til å finansiere innkjøpssamarbeidet ikke var forsvarlig organisert.

Innkjøpssamarbeidet er nå tatt ut av ØRU og overført til Ullensaker kommune som et vertskommunesamarbeid. Bonusordningen som metode for finansiering av innkjøpssamarbeidet er avvirket, og regnskapsføringen lagt til Ullensaker kommune. Deltakerkommunene har i dag ikke lagt tjenesteproduksjon til ØRU. Ut fra de funn som fremkommer av rapporten finner styreleder at det nå er satt inn tiltak for å korrigere de avvik som påpekes i rapporten.

For styret i ØRU

Tom Staahle

Styreleder

Jessheim 08.03.2017

VEDLEGG 2 – METODE TIL KAPITTEL SEKS

Begrepsforklaringer

Under følger en kortfattet redegjørelse av viktige begreper som inngår i metodekapitlet.

Tabell 5 Forklaring av begreper

| Begreper | Beskrivelse |
|----------------------|---|
| Analyseobjekt | <i>Enheter som undersøkelsene utføres på.</i> Analyseobjektet vil tilsvare det enkelte bonuskrav (både bonuskrav som er realisert og bonuskrav som skulle vært realisert), og bygges opp slik at det er definert ved følgende tre opplysninger; avtalenummer, kalenderår og periode ³⁷ . Ethvert analyseobjekt vil være unikt med disse tre opplysningene ³⁸ , gitt antakelsen om at det alltid vil være et, og kun ett bonuskrav, som gjelder for en bestemt avtale for en bestemt periode innen et bestemt kalenderår. |
| Utvalgsenhet | <i>Enheter som utgjør populasjon og utvalg.</i> Utvalgsenheter er overordnet analyseobjekter, og kan brytes ned i <u>ett eller flere analyseobjekter</u> . Sammenhengen mellom utvalgsenheter og analyseobjekter har en viktig implikasjon for analysen, i den forstand at en kontroll av en utvalgsenhet vil innebære en undersøkelse av alle analyseobjekter som hører til denne utvalgsenheten. |
| Populasjon | <i>Samling av utvalgsenheter (med bestemte egenskaper).</i> Det settes sammen tre populasjoner forbeholdt de tre avtalegruppene som ØRIK inndeler avtaler etter; felles rammeavtaler, kommunale rammeavtaler og enkeltanskaffelser. I tråd med undersøkelsens formål, ble populasjonene avgrenset til å omfatte alle bonusberettigede avtaler inngått i perioden 2013-2015. |
| Utvalg | <i>Mindre samling av utvalgsenheter hentet fra populasjonen.</i> Utvalgene for de ulike avtalegruppene ble satt sammen på bakgrunn av et tilfeldig uttrekk av utvalgsenheter fra deres tilhørende populasjoner. Det er utformet egne utvalg tilpasset de to av analysemetodene som benyttes i analysen (analyse med kontrollpunkter og avviksanalyse). Utvalgene varierer dermed både på tvers av avtalegrupper og analysemetoder, der hver populasjon får sine to utvalg. Det settes en forutsetning om at det enkelte utvalg skal omfatte minst 30 utvalgsenheter ³⁹ . |

³⁷ Periode: Et avgrenset tidsrom innen det konkrete år som kravet på bonus gjelder for, for eksempel kvartal og halvår.

³⁸ Avtalenummer er et absolutt minstekrav for unikhets, men som regel ikke tilstrekkelig uten at de to andre opplysningene er kjent.

³⁹ Utvalgsenheter for rammeavtaler og enkeltanskaffelser har ulik oppbygging. Se vedlegg 3 for nærmere detaljer.

Populasjon

En populasjon er et sett av gjenstander eller hendelser (herunder kalt utvalgsheter) som er av interesse for en undersøkelse. For vårt undersøkelsesformål, er det hensiktsmessig å avgrense populasjonen til å inkludere avtaler som er bonusberettiget og inngått i perioden 2013-2015.

Utgangspunkt for populasjon

ØRIK har i sine egne systemer skilt avtaler etter om de er interkommunale rammeavtaler, rammeavtaler for enkeltkommuner, enkeltanskaffelser og avtaler uten bonus⁴⁰. Revisjonen vil ta utgangspunkt i de tre førstnevnte avtalegruppene ved utformingen av populasjoner, der hver vil utgjøre sin egen populasjon. Dette gir til sammen tre populasjoner; «Felles rammeavtaler», «Kommunale rammeavtaler» og «Enkeltanskaffelser». Avtalegruppen som omfatter avtaler uten bonus vil bli holdt utenfor denne undersøkelsen, da disse utgjør en samling avtaler som ligger utenfor forvaltningsrevisjonens interesseområde.

Populasjonens utvalgsheter

ØRIK har inngått både rammeavtaler og enkeltanskaffelser. En kartlegging viser at tilnæringsmåten for innkreving av bonus er noe forskjellig for de ulike avtaletypene. På bakgrunn av disse forskjellene, vil kriteriene for utvalgshetene for de ulike populasjonene variere deretter. Det vil i utgangspunktet være ønskelig at utvalgsheten utformes på en slik måte at den blir mest mulig lik analyseobjektet (ett bonuskrav), samtidig som at den har en struktur som gjør at den kan håndteres på en anstendig måte i forbindelse med uttrekket av utvalgsheter til utvalget.

Til redegjørelse av de ulike kriteriene, vil revisjonen vie et eget delkapittel til beskrivelse av populasjoner som omhandler rammeavtaler og et annet til beskrivelse av populasjoner som omhandler enkeltanskaffelser.

Rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale hvor oppdragsgiver kan foreta flere kjøp (anskaffelser) på rammeavtalen, i henhold til avtalens betingelser. Som regel innkreves bonus flere ganger over rammeavtalens løpetid, typisk på halvårlig eller årlig basis.

En utvalgshet i populasjon for rammeavtaler representerer en vilkårlig avtale som løper i ett vilkårlig kalenderår. Utvalgsheten er med andre ord definert ved avtalenummeret, men også kalenderåret som avtalen løper i. En bestemt rammeavtale vil dermed få tilordnet flere utvalgsheter i populasjonen – en utvalgshet for hvert kalenderår som avtalen løper i. Tidsdimensjonen er tatt med slik at utvalgsheten utformes mest mulig i samsvar med analyseobjektet. Dette gjennom at kontroll av en utvalgshet vil brytes ned til å gjelde det enkelte kalenderår.

⁴⁰ Liste over avtaler uten bonus består av avtaler som ikke er bonusberettigede, uavhengig av avtaletype. Revisjonen har ikke verifisert om avtaler som er nevnes i denne listen har bonus.

Enkeltanskaffelser

Enkeltanskaffelser er, til forskjell fra rammeavtaler, anskaffelser som foretas kun én gang. Bonus på enkeltanskaffelser inndrives som regel i det ytelsen tilknyttet avtalen er ferdig tilvirket/sendt, uten at endelig dato for avtaleslutt er nødvendigvis fastsatt.

En utvalgsenhet i populasjon for rammeavtaler representerer en vilkårlig avtale. I motsetning til utvalgseenheter knyttet til rammeavtaler, blir ikke tidsdimensjonen ivaretatt i utvalgseenheten for rammeavtaler. En inndeling på kalenderår er lite hensiktsmessig for denne avtaletypen, med tanke på at bonus på enkeltanskaffelser ikke inndrives like ofte som for rammeavtaler, typisk én gang. En kontroll av avtaler som omhandler enkeltanskaffelser innebærer dermed en undersøkelse av alle bonuskrav som måtte høre til enkeltanskaffelsen.

Utforming av populasjon

Populasjonene planlegges sammensatt på bakgrunn av opplysninger i oppfølgingslister og årsrapportene, gitt de forutsetninger som er redegjort i tidligere avsnitt. Revisjonen velger å ta utgangspunkt i begge dokumenter, for i størst mulig grad sikre at alle relevante avtaler tas med.

Gjennomgangen viser at det stort sett er samsvar mellom dokumentene, men at det også er noe inkonsistens. Blant annet er det flere avtaler oppgitt i årsrapporten som ikke kommer fram i noen tabeller i bonuslisten. Det viser seg at majoriteten ikke er knyttet til bonus, med unntak av to avtaler (2014-29 og 2013-57)⁴¹. Revisjonen valgte å inkludere disse to i populasjonen, men utelate avtaler som ØRIK bekreftet til å ikke være tilknyttet bonus. Samtidig finner revisjonen i bonuslistene eksempler på avtaler som er kodet som om de kunne være inngått i perioden 2013-2015, men som likevel ikke fremkommer i liste over inngåtte avtaler i årsrapporten (2013-102 og 2013-200). Revisjonen fikk i samtale med ØRIK forklart at disse avtalene ble inngått i løpet av den valgte tidshorisonten, og besluttet dermed å legge til disse inn i populasjonen.

I tillegg til forhold nevnt over, fant revisjonen flere anføringer i dokumentene som vurderes som merkelige. Revisjonen valgte å forhøre av disse med ØRIK, og foretok endringer i tråd med formidlede opplysninger. Under følger en opplisting av slike forhold, med tilhørende kommentarer.

- Revisjonen observerer at samme avtalenummer er angitt til to ulike avtaler. Dette gjelder kodene 2014-125 og 2013-55. Dobbeltregistrering av avtalenummeret 2014-125 skyldes regelrett en feilnummerering, hvor to ulike avtaler har fått tildelt samme avtalenummer. En føring av avtalenummeret 2013-55 to ganger skyldes at den ene avtalen er registrert med et feil avtalenummer (funnet fra oppfølgingsliste 2014). Det korrekte avtalenummeret på den feilnummererte avtalen skal være 2013-57.
- Revisjonen oppdager at flere avtaler spesifisert med koder som en enkeltanskaffelse (f.eks. 2013-37, 2013-57, 2014-29 og 2014-40) står oppført i tabellen over rammeavtale for enkeltkommuner. ØRIK bekrefter at samtlige er rammeavtaler for enkeltkommuner.
- Flere av avtalene inngår i bonuslister for året/årene før de ble inngått (f.eks. 2013-212 og 2013-214). Daglig leder begrunner dette med at det er praksis å registrere en avtale i

⁴¹ Ifølge innkjøpsassistent skal bonus på disse avtalene være betalt.

bonuslisten så fort prosessen vedrørende etableringen av avtalen finner sted. Dette kan medføre at en avtale er registrert i bonuslisten for året før avtalen faktisk trer i kraft.

- I årsrapportene ser revisjonen at enkelte avtaler er oppgitt i liste over avtaler inngått et bestemt kalenderår, men som i realiteten er inngått senere enn det listen tilsier (2013-104, 2014-107 og 2015-121). Revisjonen ser også at avtale 2012-37 i henhold til kontrakt er inngått i 2013, men som likevel inngår bare i oppfølgingsliste for 2015. Inngåelsesdato nedskrevet i kontrakt vil bli vektlagt.

Presentasjon av populasjon

Populasjonene presenteres hver for seg, med en fordeling av utvalgseenheter på kalenderår.

Endelig populasjon for felles rammeavtaler

Revisjonen står med en populasjon for felles rammeavtaler bestående av til sammen 57 avtaler, som gir videre opphav til 113 utvalgseenheter. Av disse skal 16 avtaler være gjenstand for oppfølging av bonus i 2013, 35 avtaler i 2014 og 62 avtaler i 2015. Dette gir en prosentvis fordeling på henholdsvis 14 prosent, 31 prosent og 55 prosent.

Tabell 6 Populasjon for felles rammeavtaler

| Felles rammeavtaler | | | | | | | | | | | |
|---------------------|----------|----------|--------------|--------------|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|
| 2013 | 2012-112 | 2012-114 | 2013-100 | 2013-101 | 2013-102 | 2013-107 | 2013-108 | 2013-109 | 2013-110 | 2013-113 | n = 16 |
| | 2013-114 | 2013-115 | 2013-116 | 2013-118 | 2013-124 | 2013-126 | | | | | |
| 2014 | 2012-112 | 2012-114 | 2013-100 | 2013-101 | 2013-102 | 2013-107 | 2013-108 | 2013-109 | 2013-110 | 2013-113 | n = 35 |
| | 2013-114 | 2013-115 | 2013-116 | 2013-118 | 2013-124 | 2013-126 | 2013-104 | 2013-123 | 2013-125 | 2014-101 | |
| | 2014-102 | 2014-104 | 2014-105 | 2014-107 | 2014-108 | 2014-109 | 2014-110 | 2014-111 | 2014-115 | 2014-117 | |
| | 2014-120 | 2014-122 | 2014-124 | 2014-125 (1) | 2014-125 (2) | | | | | | |
| 2015 | 2012-112 | 2012-114 | 2013-100 | 2013-101 | 2013-102 | 2013-107 | 2013-108 | 2013-109 | 2013-110 | 2013-113 | n = 62 |
| | 2013-114 | 2013-115 | 2013-116 | 2013-118 | 2013-126 | 2013-104 | 2013-123 | 2013-125 | 2014-101 | 2014-102 | |
| | 2014-104 | 2014-105 | 2014-107 | 2014-108 | 2014-109 | 2014-110 | 2014-111 | 2014-115 | 2014-117 | 2014-120 | |
| | 2014-122 | 2014-124 | 2014-125 (1) | 2014-125 (2) | 2014-126 | 2014-127 | 2014-128 | 2014-130 | 2014-132 | 2014-100 | |
| | 2014-103 | 2014-106 | 2014-116 | 2014-119 | 2014-121 | 2014-123 | 2014-126 | 2014-127 | 2014-128 | 2014-130 | |
| | 2014-132 | 2015-100 | 2015-103 | 2015-105 | 2015-108 | 2015-109 | 2015-110 | 2015-111 | 2015-115 | 2015-116 | |
| | 2015-120 | 2015-121 | | | | | | | | | |

Endelig populasjon for kommunale rammeavtaler

Populasjon for kommunale rammeavtaler er sammensatt av 87 utvalgsheter, fordelt på 41 avtaler. Revisjonen finner at det potensielt kan innkreves bonus på 14 avtaler i 2013, 30 avtaler i 2014 og 43 avtaler i 2015, med en sammensetning i prosent som tilsvarer henholdsvis 16 prosent, 34 prosent og 49 prosent. Økende antall utvalgsheter med senere år forklares med at det over tid inngås flere avtaler enn avtaler faller bort (utover øvrige avtaler som løper over hele den valgte tidshorizonten).

Tabell 7 Populasjon for kommunale rammeavtaler

| Enkeltkommune rammeavtaler | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|
| 2013 | 2012-205 | 2012-206 | 2012-207 | 2013-200 | 2013-201 | 2013-202 | 2013-203 | 2013-204 | 2013-206 | 2013-207 | n = 14 |
| | 2013-209 | 2013-211 | 2012-37 | 2013-37 | | | | | | | |
| 2014 | 2012-205 | 2012-206 | 2012-207 | 2013-200 | 2013-201 | 2013-202 | 2013-203 | 2013-204 | 2013-206 | 2013-207 | n = 30 |
| | 2013-209 | 2013-211 | 2012-37 | 2013-37 | 2012-24 | 2013-212 | 2013-213 | 2013-214 | 2014-200 | 2014-201 | |
| | 2014-202 | 2014-203 | 2014-204 | 2014-205 | 2014-206 | 2014-207 | 2014-208 | 2014-210 | 2014-211 | 2014-29 | |
| 2015 | 2012-205 | 2012-206 | 2012-207 | 2013-200 | 2013-201 | 2013-202 | 2013-203 | 2013-204 | 2013-206 | 2013-207 | n = 43 |
| | 2013-209 | 2013-211 | 2012-37 | 2013-37 | 2012-24 | 2013-212 | 2013-213 | 2013-214 | 2014-200 | 2014-201 | |
| | 2014-202 | 2014-203 | 2014-204 | 2014-205 | 2014-206 | 2014-207 | 2014-208 | 2014-210 | 2014-211 | 2014-29 | |
| | 2014-40 | 2015-200 | 2015-201 | 2015-202 | 2015-203 | 2015-204 | 2015-205 | 2015-206 | 2015-207 | 2015-208 | |
| | 2015-211 | 2015-213 | 2015-214 | | | | | | | | |

Endelig populasjon for enkeltanskaffelser

Populasjon for enkeltanskaffelser består av til sammen 109 avtaler. Tabellen deler inn avtaler etter når avtalene er inngått, hvorav 45 er inngått i 2013, 36 i 2014 og 28 i 2015. Dette gir en sammensetning med hensyn på år tilsvarende 41 prosent for 2013, 33 prosent for 2014 og 26 prosent for 2015.

Tabell 8 Populasjon for enkeltanskaffelser

| Enkeltanskaffelser | | | | | | | | | | | |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 2013 | 2012-49 | 2012-50 | 2012-51 | 2012-52 | 2012-53 | 2012-54 | 2012-55 | 2012-56 | 2012-57 | 2012-58 | n = 45 |
| | 2012-59 | 2012-60 | 2012-61 | 2013-01 | 2013-02 | 2013-04 | 2013-05 | 2013-07 | 2013-09 | 2013-10 | |
| | 2013-12 | 2013-17 | 2013-18 | 2013-21 | 2013-23 | 2013-24 | 2013-25 | 2013-26 | 2013-27 | 2013-28 | |
| | 2013-30 | 2013-31 | 2013-33 | 2013-36 | 2013-38 | 2013-39 | 2013-40 | 2013-41 | 2013-42 | 2013-45 | |
| | 2013-46 | 2013-48 | 2013-50 | 2013-51 | 2013-54 | | | | | | |
| 2014 | 2013-35 | 2013-52 | 2013-55 | 2013-57 | 2013-58 | 2013-59 | 2013-60 | 2013-61 | 2014-01 | 2014-02 | n = 36 |
| | 2014-03 | 2014-04 | 2014-05 | 2014-06 | 2014-08 | 2014-09 | 2014-10 | 2014-11 | 2014-12 | 2014-13 | |
| | 2014-14 | 2014-16 | 2014-17 | 2014-19 | 2014-20 | 2014-21 | 2014-23 | 2014-24 | 2014-25 | 2014-26 | |
| 2015 | 2014-27 | 2014-30 | 2014-32 | 2014-33 | 2014-34 | 2014-36 | | | | | n = 28 |
| | 2013-49 | 2014-18 | 2014-28 | 2014-35 | 2014-42 | 2014-43 | 2015-02 | 2015-03 | 2015-04 | 2015-05 | |
| | 2015-06 | 2015-07 | 2015-08 | 2015-09 | 2015-10 | 2015-11 | 2015-13 | 2015-14 | 2015-17 | 2015-19 | |
| | 2015-20 | 2015-21 | 2015-22 | 2015-25 | 2015-27 | 2015-29 | 2015-33 | 2015-34 | | | |

Utvalg

Et formål med en statistisk undersøkelse er at man gjerne ønsker å beskrive forhold ved en populasjon. Undersøkelsen utføres gjerne på et utvalg, det vil si en mindre andel av populasjonen. Tanken er at slutninger som trekkes på bakgrunn av et utvalg skal kunne generaliseres til hele populasjon som sådan. Dette forutsetter at utvalget som kontrolleres er representativt for den populasjonen som det er trukket fra.

Revisjonen har valgt å sette sammen et utvalg basert på en randomisert utplukking⁴², det vil si uttrekk av et visst antall utvalgseenheter slik at hver enkel utvalgseenhet har samme sannsynlighet for å bli trukket ut. En randomisert utplukking begrunnes med at statistisk generalisering gjelder bare for utvalg som trekkes tilfeldig.

Analysemetode

I analysen vil flere analysemetoder benyttes. Et kriterium for at en utvalgseenhet skal kunne bli benyttet i den enkelte analysemetode, er at dens analyseobjekter inneholder de opplysninger som analysemetoden baserer seg på⁴³. Revisjonen har måttet ta til stilling til det faktum at analysemetodene baserer seg på data av ulik art og med ulik grad av tilgjengelighet. Der den analysen med kontrollpunkter tar utgangspunkt i data som kan genereres fra ethvert analyseobjekt, kan det ikke forutsettes at det enkelte analyseobjekt har data som er nødvendige for avviksanalysen. I sistnevnte analysemetode betinger nyttiggjøring av utvalgseenheten at faktura og bonusrate foreligger (informasjon som er nødvendig for beregning av avvik). Dersom disse opplysningene ikke foreligger hos noen av utvalgseenhetens analyseobjekter, vil ikke utvalgseenheten kunne benyttes i denne delen av analysen. Med andre ord krever avviksanalysen en type informasjon fra analyseobjektene som er mindre tilgjengelig enn den type informasjon som analysen med kontrollpunkter baserer seg på.

I så henseende, har revisjonen vurdert det som hensiktsmessig for analysen å sette sammen to ulike underutvalg - ett utvalg tilpasset den enkelte analysemetode. De ulike utvalgene vil likevel høre til samme utvelgelsesprosess, slik at de består av stort sett de samme utvalgseenhetene. Forskjeller mellom utvalgene forklares med at revisjonen legger ulike utvelgelseskriterier til grunn for sammensetting av det enkelte utvalg, med en antakelse om at det skal være vanskeligere å «godkjenne» en bestemt utvalgseenhet til utvalget forbeholdt avviksanalysen sammenliknet med utvalget forbeholdt analysen med kontrollpunkter. Dette følger av følgende utvelgelsesregel: *Utvalgseenheter som har opplysninger som er nødvendige for avviksanalysen tas med i utvalget for analysen med kontrollpunkter og utvalget for avviksanalysen. Øvrige utvalgseenheter inngår i kun utvalget for analyse med kontrollpunkter.* Med andre ord vil utvalget for analysen med kontrollpunkter bestå av alle utvalgseenheter som er blitt uttrukket, det vil si både utvalgseenheter som hører til utvalget for avviksanalyse og alle andre utvalgseenheter som ikke ble «godkjent» for avviksanalysen. Implikasjonen av denne utvelgelsesmetoden er at utvalget for analysen med kontrollpunkter vil være minst like stor som utvalget for avviksanalysen.

Utvalgsstørrelse

I statistikken er det ingen klare prinsipper for hvordan størrelsen på et utvalg skal bestemmes. Det vil på generelt grunnlag være rimelig å anta at slutninger som baserer seg på et større utvalg i større grad kan tilskrives populasjonen. Fra et slikt perspektiv vil et stort utvalg være ønskelig. Ett ønske om mer presisjon innebærer imidlertid at mer tid og ressurser må vies til gjennomføring av

⁴³ Uavhengig av antall analyseobjekter som inngår i utvalgseenheten. Utvalgseenheten anses å ha de nødvendige opplysninger dersom minst et av analyseobjektene har disse opplysningene.

analysen. Endelig størrelse på utvalg vil dermed basere på en avveining mellom disse to forholdene.

Revisjonen valgte til slutt en ensartet strategi for valg av utvalgsstørrelse for alle tre populasjoner, med ulike tilnærminger for de to utvalgene. En størrelse på 30 (godkjente) utvalgsheter for utvalget forbeholdt avviksanalysen ble, etter en skjønnsmessig vurdering, ansett som anstendig. Størrelsen på utvalget forbeholdt analysen med kontrollpunkter valgte revisjonen derimot ikke å spesifisere i et tall, men i stedet la seg definere av utvalgsprosessen som sådan. Det går ut på at størrelsen vil tilsvare antallet utvalgsheter som behøvdtes trukket for at utvalget forbeholdt avviksanalysen skulle imøtekomme kravet om størrelse på 30 (godkjente) utvalgsheter. Størrelsen på utvalget forbeholdt analysen med kontrollpunkter vil dermed kunne variere mellom de tre avtalegruppene.

Særlige hensyn i utvelgelsen

Utover de rammene som inngår i en tilfeldig utvelgelsesprosess, har revisjonen vurdert det nødvendig å sette inn noen spesifikke vilkår for utvelgelsen. Under følger en liste over særlige hensyn som vil bli vektlagt når utvalget settes sammen.

Sammensetning med hensyn på år

Som det ble nevnt tidligere, er det viktig at utvalget reflekterer de karakteristikkene som kjennetegner populasjonen. Utover det faktum at utvalget og populasjonen har det til felles at de består av enheter som representerer bonusberettigede avtaler inngått i 2013-2015, er det ingen mekanismer ved utvelgelsen som sikrer at det settes sammen et utvalg som gjenspeiler populasjonen. Dermed vil det være en viss mulighet for at det trekkes ut et utvalg med en sammensetning av egenskaper som er vesentlig forskjellig fra populasjonens. Ved disse tilfellene, kan det tenkes at de slutninger som tas på bakgrunn av dette utvalget ikke vil være generaliserbare for hele populasjonen.

Revisjonen har vurdert det dithen at sammensetningen med hensyn på år er viktig å ivareta i denne undersøkelsen (sammensetningen er presentert i et tidligere kapittel). Dette begrunnes med at det kan være elementer som bidrar til at kvaliteten på håndteringen av bonus for ett år er forskjellig fra kvaliteten for ett annet år. Gjennom å ivareta populasjons sammensetning med hensyn på år i utvelgelsesprosessen, mener revisjonen at man til en viss grad kan ta høyde for seleksjonseffekter. Dette vil i praksis implisere at dersom det i populasjonen eksempelvis foreligger en overvekt av avtaler tilknyttet ett år i forhold til avtaler tilknyttet andre år (i prosent), vil dette forholdet også gjenspeiles i utvalget.

En rammeavtale kontrolleres kun for ett år

Det at en rammeavtale kan ha flere utvalgsheter, åpner i utgangspunktet for at samme avtale kan kontrolleres flere ganger (for ulike kalenderår). Revisjonen legger imidlertid inn en forutsetning om at en og samme avtale kan kontrolleres for maksimalt ett år (vilkårlig), det vil si at kun én av en avtales utvalgsheter undersøkes. Dette gjøres av et ønske om et utvalg bestående av

utvalgsheter tilknyttet et bredt spekter av avtaler fremfor et mindre knippe avtaler. Dermed vil utvalgene bestå av utvalgsheter som er tilknyttet hver sin rammeavtale⁴⁴.

Enkeltanskaffelser

Bonus på enkeltanskaffelser inndrives som oftest like etter at anskaffelsen er ferdig utført. Siden revisjonen har innhentet reskontro og fakturapermer som strekker seg til kun mars 2016, vil dette bety at revisjonen ikke har dokumentasjon til kontroll av bonus for anskaffelser som slutføres i nærheten eller etter dette tidspunktet. Revisjonen velger derfor å utelukke enkeltanskaffelser som vurderes ferdigstilt senere enn 2015 fra kontrollen. Med denne forutsetningen, antar revisjonen at vi har tilstrekkelig dokumentasjon til å kontrollere de enkeltanskaffelser som velges ut.

Utforming av utvalg

Utvelgesprosessen består av flere faser. Under presenteres gangen i utvelgelsen, samt redegjørelse for valg som tas. Utvelgesprosessen er lik for rammeavtaler og enkeltanskaffelser.

Før utvelgesprosessen kunne begynne, var det nødvendig å foreta beregninger slik at forutsetningen om at utvalget skal ha samme fordeling som populasjonen med hensyn på år ivaretas. Ved å multiplisere andelen av avtaler for det enkelte år (som prosent av den totale størrelsen på populasjonen) med ønsket utvalgsstørrelse (30), fant revisjonen det antallet utvalgsheter som tilfredsstillende denne betingelsen⁴⁵. I tabellen under vises en oversikt over det antall utvalgsheter som skal inngå i utvalget for de ulike avtaletypene med hensyn på kalenderår. For eksempel skal utvalget for felles rammeavtaler inneholde 4 utvalgsheter fra 2013, 10 fra 2014 og 16 fra 2015.

Tabell 9 Antall utvalgsheter i utvalg forbeholdt avviksanalysen

| | Felles rammeavtaler | | | Kommunale rammeavtaler | | | Enkeltanskaffelser | | |
|--|---------------------|------|------|------------------------|------|------|--------------------|------|------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Antall i populasjon | 16 | 35 | 62 | 14 | 30 | 43 | 45 | 36 | 28 |
| Antall totalt i populasjon | | | 113 | | | 87 | | | 109 |
| Prosentvis fordeling | 14 % | 31 % | 55 % | 16 % | 34 % | 49 % | 41 % | 33 % | 26 % |
| Ønsket utvalgsstørrelse | | | 30 | | | 30 | | | 30 |
| Antall i utvalg forbeholdt avviksanalyse | 4 | 10 | 16 | 5 | 10 | 15 | 12 | 10 | 8 |

Utvelgesprosessen for rammeavtaler og enkeltanskaffelser foregikk i hovedsak i tre trinn, for ett år om gangen. Først ble utvalgsheter som hører til 2013 trukket, deretter utvalgsheter fra 2014 og til slutt utvalgsheter fra 2015. Utvelgesprosessen antas opphørt når utvalget forbeholdt avviksanalysen består av det antall utvalgsheter som følger av tabellen over (utvalget for

⁴⁴ Vilkåret gjelder først og fremst for rammeavtaler. Enkeltanskaffelser skal per definisjon kontrolleres for hele avtalens løpetid.

⁴⁵ Vilkåret om lik sammensetning ivaretas til en viss grad for utvalget forbeholdt analyse med kontrollpunkter ved at dette utvalget er sammensatt på bakgrunn av samme utvelgesprosess som utvalget forbeholdt avviksanalyse.

analysen med kontrollpunkter er, i henhold til forutsetninger, et resultat fra samme utvelgelsesprosess).

Revisjonen benyttet Excel til å gjennomføre utvelgelsen. Programmet har en innebygd funksjon som er tilrettelagt for uttak av enheter fra ett større datasett ('Data' → 'Dataanalyse' → 'Utvalg'). Funksjonen baserer utvelgelsen på numeriske verdier. Revisjonen tilordnet derfor utvalgsenhetene hvert sitt nummer (i stigende rekkefølge). Deretter ble det angitt i funksjonen at alle utvalgsenheter som tilhørte det utvalgte kalenderår var aktuelle for uttrekk, hvor antallet som bestemmes trukket følger av opplysninger fra oversikten over.

Underveis i utvelgelsen sørget revisjonen for at de to andre særlige hensynene også ble ivaretatt. I de tilfeller hvor det ble trukket ut en utvalgsenhet som hører til samme avtale som en allerede utplukket utvalgsenhet, valgte revisjonen å beholde den først utplukkede utvalgsenheten, det vil si utvalgsenheten som tilhører tidligste kalenderår. De øvrige utvalgsenheter som hører til samme avtale ble erstattet med andre utvalgsenheter. Når det gjelder enkeltanskaffelser, ble uttrekk av enkeltanskaffelser slutført etter 2015 regnet som ugyldige, og dermed erstattet med en ny avtale.

Presentasjon av utvalg

I tråd med forutsetninger, satte revisjonen sammen to utvalg for de spesifiserte analysemetodene. I tabellene som følger under, er alle avtalenumre som markert med grå farge tatt med i et utvalg. Avtalenumre som også er uthevet i fet skrift inngår i både utvalget for analyse med kontrollpunkter og avviksanalysen, mens avtalenumre som ikke er uthevet inngår kun i utvalget for analyse med kontrollpunkter.

Endelig utvalg for felles rammeavtaler

Utvalget for avviksanalysen bestemmes av utvalgsstørrelse, samt fordeling innenfor det enkelte kalenderår. For felles rammeavtaler består utvalget av 30 utvalgsenheter, hvorav 4 hører til 2013, 10 til 2014 og 16 til 2015. Utvalget for analysen med kontrollpunkter består av til sammen 41 utvalgsenheter, der fordelingen på kalenderår er henholdsvis 5, 14 og 22 for 2013, 2014 og 2015.

Tabell 10 Utvalg for felles rammeavtaler

| Felles rammeavtaler | | | | | | | | | | | |
|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------|
| 2013 | 2012-112 | 2012-114 | 2013-100 | 2013-101 | 2013-102 | 2013-107 | 2013-108 | 2013-109 | 2013-110 | 2013-113 | n = 16 |
| | 2013-114 | 2013-115 | 2013-116 | 2013-118 | 2013-124 | 2013-126 | | | | | |
| 2014 | 2012-112 | 2012-114 | 2013-100 | 2013-101 | 2013-102 | 2013-107 | 2013-108 | 2013-109 | 2013-110 | 2013-113 | n = 35 |
| | 2013-114 | 2013-115 | 2013-116 | 2013-118 | 2013-124 | 2013-126 | 2013-104 | 2013-123 | 2013-125 | 2014-101 | |
| | 2014-102 | 2014-104 | 2014-105 | 2014-107 | 2014-108 | 2014-109 | 2014-110 | 2014-111 | 2014-115 | 2014-117 | |
| | 2014-120 | 2014-122 | 2014-124 | 2014-125 (1) | 2014-125 (2) | | | | | | |
| 2015 | 2012-112 | 2012-114 | 2013-100 | 2013-101 | 2013-102 | 2013-107 | 2013-108 | 2013-109 | 2013-110 | 2013-113 | n = 62 |
| | 2013-114 | 2013-115 | 2013-116 | 2013-118 | 2013-126 | 2013-104 | 2013-123 | 2013-125 | 2014-101 | 2014-102 | |
| | 2014-104 | 2014-105 | 2014-107 | 2014-108 | 2014-109 | 2014-110 | 2014-111 | 2014-115 | 2014-117 | 2014-120 | |
| | 2014-122 | 2014-124 | 2014-125 (1) | 2014-125 (2) | 2014-126 | 2014-127 | 2014-128 | 2014-130 | 2014-132 | 2014-100 | |
| | 2014-103 | 2014-106 | 2014-116 | 2014-119 | 2014-121 | 2014-123 | 2014-126 | 2014-127 | 2014-128 | 2014-130 | |
| | 2014-132 | 2015-100 | 2015-103 | 2015-105 | 2015-108 | 2015-109 | 2015-110 | 2015-111 | 2015-115 | 2015-116 | |
| | 2015-120 | 2015-121 | | | | | | | | | |

Endelig utvalg for kommunale rammeavtaler

Kommunale rammeavtaler har et utvalg forbeholdt avviksanalysen bestående av 29 utvalgseenheter⁴⁶, med en fordeling på 4, 10 og 15 utvalgseenheter for de 2013, 2014 og 2015. Utvalget for analyse med binære verdier utgjøres av 4, 11 og 21 utvalgseenheter tilknyttet henholdsvis 2013, 2014 og 2015. Til sammen 36 utvalgseenheter.

Tabell 11 Utvalg for kommunale rammeavtaler

| Enkeltkommune rammeavtaler | | | | | | | | | | | |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------|
| 2013 | 2012-205 | 2012-206 | 2012-207 | 2013-200 | 2013-201 | 2013-202 | 2013-203 | 2013-204 | 2013-206 | 2013-207 | n = 14 |
| | 2013-209 | 2013-211 | 2012-37 | 2013-37 | | | | | | | |
| 2014 | 2012-205 | 2012-206 | 2012-207 | 2013-200 | 2013-201 | 2013-202 | 2013-203 | 2013-204 | 2013-206 | 2013-207 | n = 30 |
| | 2013-209 | 2013-211 | 2012-37 | 2013-37 | 2012-24 | 2013-212 | 2013-213 | 2013-214 | 2014-200 | 2014-201 | |
| | 2014-202 | 2014-203 | 2014-204 | 2014-205 | 2014-206 | 2014-207 | 2014-208 | 2014-210 | 2014-211 | 2014-29 | |
| 2015 | 2012-205 | 2012-206 | 2012-207 | 2013-200 | 2013-201 | 2013-202 | 2013-203 | 2013-204 | 2013-206 | 2013-207 | n = 43 |
| | 2013-209 | 2013-211 | 2012-37 | 2013-37 | 2012-24 | 2013-212 | 2013-213 | 2013-214 | 2014-200 | 2014-201 | |
| | 2014-202 | 2014-203 | 2014-204 | 2014-205 | 2014-206 | 2014-207 | 2014-208 | 2014-210 | 2014-211 | 2014-29 | |
| | 2014-40 | 2015-200 | 2015-201 | 2015-202 | 2015-203 | 2015-204 | 2015-205 | 2015-206 | 2015-207 | 2015-208 | |
| | 2015-211 | 2015-213 | 2015-214 | | | | | | | | |

Endelig utvalg for enkeltanskaffelser

Utvalget for avviksanalysen er i tråd med opplysninger som følger av tabellen under. Dette tilsier en størrelse på 30 utvalgseenheter, sammensatt av 12, 10 og 8 utvalgseenheter som hører til henholdsvis 2013, 2014 og 2015. Tilsvarende samling forbeholdt analyse med kontrollpunkter består av 34 utvalgseenheter. 14 utvalgseenheter hører til 2013, 11 til 2014 og 8 til 2015.

Tabell 12 Utvalg for enkeltanskaffelser

| Enkeltanskaffelser | | | | | | | | | | | |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 2013 | 2012-49 | 2012-50 | 2012-51 | 2012-52 | 2012-53 | 2012-54 | 2012-55 | 2012-56 | 2012-57 | 2012-58 | n = 45 |
| | 2012-59 | 2012-60 | 2012-61 | 2013-01 | 2013-02 | 2013-04 | 2013-05 | 2013-07 | 2013-09 | 2013-10 | |
| | 2013-12 | 2013-17 | 2013-18 | 2013-21 | 2013-23 | 2013-24 | 2013-25 | 2013-26 | 2013-27 | 2013-28 | |
| | 2013-30 | 2013-31 | 2013-33 | 2013-36 | 2013-38 | 2013-39 | 2013-40 | 2013-41 | 2013-42 | 2013-45 | |
| | 2013-46 | 2013-48 | 2013-50 | 2013-51 | 2013-54 | | | | | | |
| 2014 | 2013-35 | 2013-52 | 2013-55 | 2013-57 | 2013-58 | 2013-59 | 2013-60 | 2013-61 | 2014-01 | 2014-02 | n = 36 |
| | 2014-03 | 2014-04 | 2014-05 | 2014-06 | 2014-08 | 2014-09 | 2014-10 | 2014-11 | 2014-12 | 2014-13 | |
| | 2014-14 | 2014-16 | 2014-17 | 2014-19 | 2014-20 | 2014-21 | 2014-23 | 2014-24 | 2014-25 | 2014-26 | |
| 2015 | 2014-27 | 2014-30 | 2014-32 | 2014-33 | 2014-34 | 2014-36 | | | | | n = 28 |
| | 2013-49 | 2014-18 | 2014-28 | 2014-35 | 2014-42 | 2014-43 | 2015-02 | 2015-03 | 2015-04 | 2015-05 | |
| | 2015-06 | 2015-07 | 2015-08 | 2015-09 | 2015-10 | 2015-11 | 2015-13 | 2015-14 | 2015-17 | 2015-19 | |
| | 2015-20 | 2015-21 | 2015-22 | 2015-25 | 2015-27 | 2015-29 | 2015-33 | 2015-34 | | | |

⁴⁶ Endringer i populasjonens sammensetning på år førte til at revisjonen kontrollerte et mindre antall utvalgseenheter tilknyttet kalenderåret 2013 enn det som var ønsket, jf. tabell 9 tilsier (5 utvalgseenheter).

I tabellene under antallet utvalgsheter og antallet analyseobjekter som inngår i hvert utvalg presentert.

Tabell 13 Antall utvalgsheter i utvalgene

| Antall utvalgsheter | | | | | | |
|-----------------------------|---------------------|-----------|-------------------------------|-----------|--------------------|-----------|
| | Felles rammeavtaler | | Kommunale rammeavtaler | | Enkeltanskaffelser | |
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| 2013 | 4 | 5 | 4 | 4 | 12 | 14 |
| 2014 | 10 | 14 | 10 | 11 | 10 | 11 |
| 2015 | 16 | 22 | 15 | 21 | 8 | 9 |
| Total | 30 | 41 | 29 | 36 | 30 | 34 |
| 1 - Utvalg for awiksanalyse | | | 2 - Utvalg for begge analyser | | | |

Tabell 14 Antall analyseobjekter i utvalgene

| Antall analyseobjekter | | | | | | |
|-----------------------------|---------------------|-----------|-------------------------------|-----------|--------------------|-----------|
| | Felles rammeavtaler | | Kommunale rammeavtaler | | Enkeltanskaffelser | |
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| 2013 | 5 | 7 | 4 | 4 | 15 | 19 |
| 2014 | 12 | 16 | 11 | 14 | 10 | 12 |
| 2015 | 22 | 35 | 18 | 28 | 8 | 10 |
| Total | 39 | 58 | 33 | 46 | 33 | 41 |
| 1 - Utvalg for awiksanalyse | | | 2 - Utvalg for begge analyser | | | |