

Vestregionens styringsgruppe  
v/leder av Rådmannsgruppen  
Kunnskapssenteret Asker  
Drammensveien 915

Sted og dato: Drammen, 26.juni 2014  
Referanse: 596/2014  
Saksbehandler: Rolleiv Lilleheie  
Dir. tlf. nr: 30 20 15 09 – mobil: 952 05 022  
Deres dato:  
Deres ref:

1383 ASKER

## Rapport - i hovedsak basert på revisjon for 2013

### 1. Innledning

Vi viser til brev datert 20. mai 2014 med anmodning om en vurdering av nærmere angitte områder basert på en revisjonsmessig gjennomgang. Nedenfor følger vår vurdering av hvert av områdene.

### 2. Vedtekter og regnskapsføring

Vestregionens styringsgruppe i sin nåværende organisasjonsform ble etablert 8. mai 2008. I vedtektenes § 5 heter det at «Vestregionen er organisert som egen juridisk enhet, ref kommuneloven § 27».

Som et interkommunalt samarbeid skal Vestregionen avlegge regnskap etter forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper. Årsregnskapet skal fastsettes etter kommunale regnskapsprinsipper. Etter at Vestregionens styringsgruppe ble nyorganisert i 2008 har samarbeidet i tråd med § 6.3 i vedtektene avlagt regnskap etter regnskapslovens bestemmelser. Dette er altså ikke tillatt. Vedtektenes § 6.3 om regnskap bryter med andre ord med forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner der det i § 1 blant annet heter:

*«Deltakerne i interkommunalt samarbeidstiltak etablert etter kommuneloven § 27, som etter deltakernes vurdering er eget rettssubjekt, kan beslutte at samarbeidstiltaket skal fastsette årsregnskap og avgi årsberetning etter forskrift 17. desember 1999 nr. 1568 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper. Årsregnskapet skal fastsettes etter kommunale regnskapsprinsipper».*

I motsetning til hva som gjelder for interkommunale selskaper, er det for interkommunalt samarbeid altså bare åpnet for én regnskapsløsning. Vi understreker at det til dels gjelder andre regler for regnskap etter kommunale prinsipper enn for regnskap etter regnskapsloven. Dette er blant annet tilfelle for regnskapsføring av pensjon og pensjonsforpliktelser – der de kommunale bestemmelsene ikke åpner for en forenklet løsning for små virksomheter. Vi presiserer samtidig at årsregnskapet skal presenteres med budsjettallene innarbeidet. Det er viktig at Vestregionen også er oppmerksom på slike forhold når man vurderer videre bruk av regnskapsmessig bistand.

Etter vår mening må et samarbeid i kommunal sektor innrette seg etter de regnskapsbestemmelsene som gjelder. For Vestregionens vedkommende vil dette innebære at nåværende § 6.3. første ledd i samarbeidets vedtekter for eksempel erstattes med følgende: *Samarbeidet skal fastsette årsregnskap*

---

**Hovedkontor - Drammen**

**Postadresse:** Postboks 4197, N-3005 Drammen  
**Besøksadresse:** Øvre Eiker vei 14, N-3048 Drammen

**Telefon:** 32 20 15 00  
**Telefaks:** 32 20 15 01

**Org.nr:** 985 731 098  
**Bankgiro:** 7177 05 65108

**post@bkr.no**  
**www.bkr.no**

**Avdelingskontor - Hønefoss**

**Postadresse:** Serviceboks 4, N-3504 Hønefoss  
**Besøksadresse:** Osloveien 1, N-3511 Hønefoss

**Telefon:** 32 11 76 79  
**Telefaks:** 32 12 50 30

og avgi årsberetning etter forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper. Årsregnskapet skal være avlagt etter kommunale regnskapsprinsipper.

### 3. Rutiner for anvisning og attestasjon

Inngående fakturaer blir merket som kontrollerte og godkjente ved daterte initialer fra daglig leder. I dag er det, så langt vi kjenner til, ingen skriftlige retningslinjer for behandling av inngående fakturaer.

Etter vår vurdering bør rutinene for attestasjon og anvisning formaliseres i tråd med det som generelt gjelder i kommunal sektor. Det naturlige utgangspunktet blir da at daglig leder har disponeringsfullmakt innenfor vedtatt budsjett og at daglig leder i tråd med dette, anviser utgifter til utbetaling. Den forutgående godkjenningen (attestasjonen) av en inngående faktura (leveranse og pris som avtalt) bør være utført av den som kjenner bestillingen. Både godkjenning (attestasjon) og anvisning må ved bokføring fremgå av fakturaen, og selve rutinen med tilhørende fullmakter bør være satt opp skriftlig. En rutine for anvisning og attestasjon bør også omfatte lønn, herunder registrering av fastlønn og endringer av denne.

Vi har notert oss daglig leders delegasjonsfullmakt fra 24. juni 2014 og den betydningen fullmakten har for blant annet videre delegering.

### 4. Fakturabehandling og arkivering

Som nevnt vil inngående fakturaer normalt være påført dato og daglig leders initialer før den sendes videre til regnskapsfører for bokføring og oppgjør.

Det er eksempler på at det kan gå så vidt lang tid fra fakturaene kommer inn til de blir bokført at de som grunnlag for mva-kompensasjon nærmer seg fristen for foreldelse. Av hensyn til mva-kompensasjonen, men også med tanke på et ajourført regnskap gjennom året – særlig i sammenheng med budsjetttrappering – er det viktig at inngående fakturaer blir bokført på de perioder de hører hjemme.

Regnskapsfører har fullmakt på samarbeidets konto. Dette byr på praktiske fordeler, men av kontrollmessige hensyn bør det være etablert en løpende administrativ kontroll av bevegelsene på samarbeidets konto(er). Bokførte bilag arkiveres hos regnskapsfører. Det forekommer ikke elektroniske bilag.

Etter vår vurdering er det behov for klarere regler for fakturabehandling i skriftlig form, men tilpasset samarbeidets relativt oversiktlige forhold.

### 5. Inntektssikring

#### 5.1 Tilskudd

Vi kjenner ikke til at samarbeidets søknader om tilskudd til ulike formål, tiltak og prosjekter har vært basert på faste prosedyrer for kartlegging av muligheter, søknader og senere oppfølging av svar/tilsagn. Det skal likevel understrekes at vi ikke har konstatert at samarbeidet har tapt tilskuddsmidler som følge av manglende oversikt/systematikk, selv om vi ikke kan utelukke dette. Bruken av prosjektregnskaper er etter hvert vesentlig forbedret. Uten at vi kjenner årsaken, har vi i den senere tid registrert at vi mottar atskillig færre prosjektregnskaper for kontroll og godkjenning enn hva vi gjorde tidligere.

#### 5.2 Sykelønnsrefusjon

På grunn av langtids sykefravær blant de ansatte har samarbeidet i 2013 opparbeidet seg et etter forholdene stort refusjonskrav på ca kr 223 000. Av dette var kr 90 000 avsatt på grunnlag av

sykmeldinger som ikke var sendt inn ved utgangen av året. Vi gjør oppmerksom på at fristen for å fremme kravet fra arbeidsgiver overfor NAV er tre måneder. Det gjøres ikke unntak fra denne frist, jf folketrygdlovens § 22-13 femte og sjette ledd. I den grad fristen for å fremme kravet er oversittet, er det derfor neppe utsikt til å få dette oppgjort.

Vi er ikke kjent med at det er innført faste retningslinjer for innkreving av refusjon for sykelønn. Ikke minst med tanke på at dette kan dreie seg om forholdsvis store beløp, ser vi behov for en konkret rutine som sikrer at samarbeidet mottar de refusjoner det har krav på.

### 5.3 *Merverdiavgift og kompensasjon av merverdiavgift*

Tidligere år, da deler av samarbeidets virksomhet var avgiftspliktig, ble det ikke i tilstrekkelig grad skilt mellom oppgjør etter bestemmelsene om merverdiavgift (lov om merverdiavgift) og krav om kompensasjon av merverdiavgift (lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.). Samarbeidet har i 2013 ikke drevet avgiftspliktig virksomhet, og, så vidt vi vet, er problemstillingen heller ikke aktuell for 2014.

I 2. halvår 2013 fikk samarbeidet kompensert merverdiavgift gjennom Bærum kommune. Før den tid gikk man glipp av kompensasjon blant annet på grunn av uklarheter om registreringen i Enhetsregisteret, som fram til 2014 var knyttet til Bærum kommune, og vedtektenes bestemmelse om samarbeidet som et selvstendig rettssubjekt. Etter vår oppfatning utgjør tapt kompensasjon for tidligere år et betydelig beløp.

Fra 2014 er samarbeidet registrert i Enhetsregisteret som eget rettssubjekt og sender i tråd med dette egne kompensasjonskrav. Kravet må, i tråd med fullmaktsforholdene, være signert av daglig leder før det går til revisor for godkjenning. Det vært enkelte misforståelser om daglig leders og regnskapsførers rolle i de faste søknadsprosedyrene i Altinn, men dette har ikke hatt konsekvenser for den godkjenningen av kravet. Med tanke på de strenge reglene for frister og foreldelse, er det også viktig at det i rutinen for søknadsbehandlingen tas hensyn til nødvendig tid (ca. 10 dager) for revisors kontroll av refusjonsgrunnlaget. Bortsett fra slike praktiske tilpasninger, har løsningen i 2014, fungert som forutsatt, og hittil i år har samarbeidet mottatt den kompensasjonen det har krav på.

## 6. **Rutiner for behandling av reiseregninger**

Vi har notert oss svakheter ved samarbeidets behandling av reiseregninger og reiseoppgjør. Området mangler så vidt vi kan se, skriftlige retningslinjer. Regelen bør være at alle reiseregninger skal være godkjent med signatur fra overordnet og deretter anvist for utbetaling. Dette vil blant annet innebære at leder av Rådmannsgruppen godkjenner regningene fra daglig leder. For øvrig viser vi til det som er sagt ovenfor under avsnitt 3 om attestasjon og anvisning.

Vi nevner samtidig at det bør fastsettes regler som hindrer at reiseforskudd blir stående uoppgjort over lang tid. Forskudd bør være gjort opp mot reiseregninger/reiseoppgjør innen f. eks. fire uker. Ved utgangen av 2013 stod reiseforskudd for ca 78 000 uoppgjort. Av dette gjaldt ca kr 58 000 forskudd utbetalt så langt tilbake som i 2011.

## 7. **Innkjøp**

### *Regelverket for offentlige anskaffelser*

I Vestregionens resultatregnskap for 2013 er det kostnadsført ca. 4,070 mill kr til konsulent tjenester og lignende bistand og for 2012 er det kostnadsført et tilsvarende beløp. Som interkommunalt samarbeid etter kommuneloven kommer Vestregionen inn under gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser. Etter det vi har fått opplyst har samarbeidet til nå ikke hatt på plass de nødvendige prosedyrene for utlysning og innhenting av anbud, herunder føring av anskaffelsesprotokoller, som

følger gjeldende regler for offentlige anskaffelser. Etter vår mening haster det med å få på plass rutiner som sikrer at samarbeidet følger de reglene som gjelder for offentlige anskaffelser.

## 8. Førings og oversikt over pensjonsforpliktelser/-utgifter

Lov om obligatorisk tjenstepensjon trådte i kraft fra 1. jan. 2006. Loven gjelder ikke foretak som har pensjonsordning i henhold til lov eller tariffavtale for statlig eller kommunalt ansatte. Selv om ansettelsesforholdet for samarbeidets ansatte kan ha variert noe, er det ingen tvil om at Vestregionen som interkommunalt samarbeid går inn under bestemmelsene om pensjonsordning i henhold til lov eller tariffavtale for kommunalt ansatte både før og etter nyorganiseringen i 2008.

Som nevnt ble Vestregionens styringsgruppe i sin nåværende organisasjonsform etablert 8. mai 2008 som "egen juridisk enhet" med hjemmel i kommuneloven § 27. Det nyetablerte interkommunale samarbeidet var en videreføring av det tidligere Vestregionsamarbeidet som administrativt hadde ambulert mellom ulike deltakerkommuner (verts kommuner), sist Bærum kommune. I sin avsluttende revisjonsuttalelse fra Bærum kommunerevisjon datert 18.12.2008 opplyses det at samarbeidets mellomværende med Bærum kommune per 11.12.08 var på kr 4 257 i Vestregionens favør. I den samme uttalelsen opplyses bl.a. "at endelig avregning knyttet til pensjonskostnad ikke er utført. Beløpet vil bli avregnet mot nettoresultatet per 11.12.08 og eventuell fakturering til Vestregionen for det overskytende".

Vi har ikke gått tilbake og undersøkt hvordan den endelige avregningen mellom Vestregionen og Bærum kommune ble for 2008, men vi må anta at det endelige oppgjør av pensjonsforpliktelsene for 2008 som et overgangså, nå har funnet sted. Fra 2013 er pensjonsutgiftene for Vestregionens ansatte belastet samarbeidets årsregnskap. For årene 2009 – 2012 var det ved avslutningen av revisjonen av årsregnskapet for 2013, fortsatt ikke noen omforent oppfatning om hvordan pensjonsforpliktelsene skulle dekkes. I brev av 3. juni 2014 har Bærum kommune nå bekreftet at man ikke kommer til å kreve at Vestregionen dekker pensjonskostnadene for sine ansatte for årene 2009 – 2012.

Vi går ut fra at dette må forstås slik at de pensjonsrettighetene Vestregionens ansatte har opptjent fram til utgangen av 2013, nå er tilfredsstillende sikret gjennom Bærum kommunes pensjonsordning.

## 9. Rutiner for økonomisk internkontroll i virksomheten

I forbindelse med arbeidet med denne rapporten er vi gjort kjent med at samarbeidet nå er i ferd med å utvikle et nytt kvalitetssystem. Arbeidet, som er ikke fullført, omfatter områdene:

- Organisasjon og ledelse
- Personal (herunder lønn og pensjon)
- Økonomi
- Anskaffelser
- Arkiv, dokument og saksbehandling
- Helse, miljø og sikkerhet
- Resultatoppfølging
- Kontinuerlig forbedringsarbeid
- Systemdokumentasjon

Opplegget er – etter vår oppfatning – omfattende og utvilsomt ambisiøst, og tar blant annet sikte på å dekke samarbeidets behov for økonomisk internkontroll. Vi har ikke vurdert det skisserte innholdet under de ulike områdene, men nevner at systemet i tillegg til det som fremgår, må omfatte følgende:

- Årsbudsjett vedtatt innen utgangen av året før budsjettåret, jf forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) § 1 annet og tredje ledd og § 13.
- Forutsetninger for eventuell avtale om ekstern regnskapsføring og prosedyrer for bilagshåndtering.

- Arbeidsfordelingen mellom samarbeidets administrasjon og ekstern regnskapsfører, herunder rutiner for kontoavstemminger og avleggelse av perioderegnskaper.

Vi går ut fra at våre innspill gjennom denne rapporten vil bli vurdert i det videre arbeidet med kvalitetssystemet. Mest sannsynlig vil det ta litt tid før arbeidet med kvalitetssystemet er fullført. I mellomtiden bør kontrollopplegget – med utgangspunkt i en prioritert plan - forbedres etappevis. Til slutt nevner vi at den instruksen for daglig leder som Rådmannsgruppen fastsatte 22. mai 2014, vil være et viktig element i samarbeidets økonomiske internkontroll.

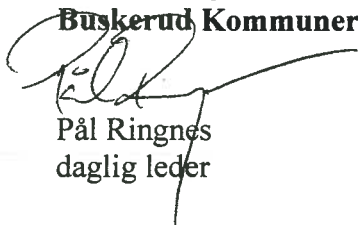
#### 10. Avslutning

Rapporten er i hovedsak basert på utført revisjon av regnskapet for 2013 – avsluttet i mai 2014 - og de kontrollene som har vært nødvendige for å attestere kravene om mva-kompensasjon for 1. og 2. periode 2014.

Vi håper at gjennomgåelsen ovenfor inneholder de opplysningene som Rådmannsutvalget har bedt om. Kontakt oss likevel gjerne dersom det skulle det være behov for videre avklaringer.

Med vennlig hilsen

**Buskerud Kommunerevisjon IKS**

  
Pål Ringnes  
daglig leder

  
Rolleiv Lilleheie  
oppdragsansvarlig

Kopi: Daglig leder Nina Solberg, Vestregionens styringsgruppe

