



Internkontroll i Kollektivtransport- produksjon AS med datterselskaper

2012

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2012 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon i 16 virksomheter
- Rapport 02/2012 Bydelene som barnehagemyndighet - Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand
- Rapport 03/2012 Styringsinformasjon i Utviklings- og kompetansetaten
- Rapport 04/2012 Utleie av kommunal grunn - saksbehandling, kontroll og oppfølging
- Rapport 05/2012 Anskaffelse, kontroll og oppfølging av tjenester til utviklingshemmede - Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker
- Rapport 06/2012 Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten
- Rapport 07/2012 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen – samlerapport 2011
- Rapport 08/2012 Skolens saksbehandling knyttet til spesialundervisning
- Rapport 09/2012 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer, Samlerapport 2011
- Rapport 10/2012 Informasjonssikkerhet i Energigjenvinningsetaten
- Rapport 11/2012 Informasjon om tannhelsetjenester til mottakere av hjemmesykepleie Bydel Alna og Bydel Vestre Aker
- Rapport 12/2012 Etterlevelse av finansreglementet i Oslo kommune
- Rapport 13/2012 Forvaltning av Gericia i Oslo kommune og intern kontroll rundt inntekter fra praktisk bistand
- Rapport 14/2012 Sosialtjenestens oppfølging av rusmiddelavhengige ved behandlingsopphold
- Rapport 15/2012 Ledelsesforankring av innkjøpsområdet i Sykehjemsetaten
- Rapport 16/2012 Kontroll og oppfølging av kvalitet i kommunale institusjoner for rusmiddelavhengige
- Rapport 17/2012 Rapportering av statistikk for pleie- og omsorgs-tjenester
- Rapport 18/2012 Ettervern - Barneverntiltak for ungdom etter fylte 18 år i Bydel Gamle Oslo og Bydel Stovner
- Rapport 19/2012 Registrering av elever i risikozonen for frafall - Bruken av koden "ELEV" i IT-systemet OTTO
- Rapport 20/2012 Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 18/2009 - Sykehjemsetaten - status etter to års drift
- Rapport 21/2012 Tjenester til beboere i samlokaliserte boliger - Bydel Stovner

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av en utvidet selskapskontroll (forvaltningsrevisjon) av Kollektivtransportproduksjon AS' og datterselskapers interne kontroll med økonomi og anskaffelser med fokus på risiko for misligheter. Kollektivtransportproduksjon AS eies av Oslo kommune.

Selskapskontroll er hjemlet i kommunelovens § 77 nr 5, jf også § 80. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4 som blant annet har følgende ordlyd:

“...systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).”

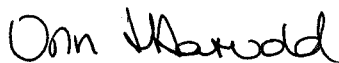
Forvaltningsrevisjonen er forankret i bystyrets vedtak av 13.06.2012 (sak 164), *Plan for selskapskontroll 2012 - 2016*. Undersøkelsen ble vedtatt gjennomført av bystyret 16.11.2011 (sak 395) *Privat forslag fra Ingrid Baltzersen (R) og Erling Folkvord (R) av 18.09.2011 - Kommunerevisjonen må lede granskningen av mulig busskorrupsjon* og av kontrollutvalget 13.12.2011 (sak 109) *Undersøkelser i Kollektivtransportproduksjon AS og Unibuss AS*.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført med Hilde Ludt som prosjektleder og Morten Andreas Engebretsen og Torun Rinnan som prosjektmedarbeidere.

Vi vil takke Kollektivtransportproduksjon AS for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

04.12.2012



Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor



Hilde Ludt
revisjonsrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Problemstilling	11
1.3 Metode.....	12
1.4 Revisjonskriterier	12
1.5 Avgrensninger og presiseringer.....	12
1.6 Rapportens struktur	13
2. Kort om KTP	14
2.1 Organisering	14
2.2 Kollektivtransportproduksjon AS.....	15
3. Styrets forvaltnings- og tilsynsansvar	17
3.1 Revisjonskriterier	17
3.2 Faktabeskrivelse	17
3.3 Vurderinger.....	24
4. Kontrollmiljø	27
4.1 Revisjonskriterier	27
4.2 Faktabeskrivelse	27
4.3 Vurderinger.....	34
5. Risikovurderinger	38
5.1 Revisjonskriterier	38
5.2 Faktabeskrivelse	38
5.3 Vurderinger	40
6. Kontrollaktiviteter	42
6.1 Revisjonskriterier	42
6.2 Faktabeskrivelse	42
6.3 Vurderinger.....	45
7. Informasjon, kommunikasjon og overvåkning	47
7.1 Revisjonskriterier	47
7.2 Faktabeskrivelse	47
7.3 Vurderinger	50
8. Konklusjon og anbefalinger	53
8.1 Konklusjon	53
8.2 Anbefalinger.....	53

9. Mottatte uttalelser og Kommunerevisjonens vurderinger	55
9.1 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	55
9.2 Kollektivtransportproduksjon AS.....	55
Referanser	59
Tabelloversikt	60
Figuroversikt	60
Vedlegg 1 Metode	61
Vedlegg 2 Revisjonskriterier	65
Vedlegg 3 Undersøkelser i Kollektivtransportproduksjon	70
Vedlegg 4 Testing av kontroller og vurdering av risiko	74
Vedlegg 5 Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel	78
Vedlegg 6 Høringsuttalelse fra Kollektivtransportproduksjon AS	82

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har i 2012 vurdert vesentlige sider ved Kollektivtransport-produksjons og datterselskapers interne kontroll med økonomi og anskaffelser. Undersøkelsen har fokusert på områder der det er antatt risiko for misligheter.

Konsernstyret hadde iverksatt flere tiltak for å ivareta sitt tilsynsansvar, hvorav interimrevisjoner og nedsettingen av en revisjonskomite var spesielt viktige. Fravær av helhetlige risikovurderinger og mangelfulle styreinstruksjoner og instruks til daglige ledere utgjorde imidlertid vesentlige svakheter ved styrenes ivaretagelse av tilsynsansvaret.

Konsernledelsen hadde jobbet med å styrke internkontrollen på områder med antatt høy risiko. Det var likevel betydelige svakheter ved konsernets internkontrollsystem. Fraværet av helhetlige risikovurderinger skapte usikkerhet om konsernets kontrollaktiviteter var egnet til å håndtere viktige risikoer. I tillegg var det vesentlige svakheter knyttet til etterprøvbarehet av kontroller, definering av roller og ansvar, og rolledelingen i konsernets økonomisystem. Dette er områder som er viktige for å forhindre feil og misligheter.

Også i Unibuss var det vesentlige svakheter blant annet knyttet til manglende dokumentasjon for innkjøp og varemottak, og manglende konkurranse om oppdrag. Dette er områder med høy iboende mislighetsrisiko.

Sammendrag

Kollektivtransportproduksjon AS (KTP) er Norges største kollektivtransport-selskap målt i antall reiser. KTP er 100 % eid av Oslo kommune. I 2011 omsatte konsernet for om lag 3,3 milliarder og hadde ca. 3 800 ansatte.

Høsten 2011 ble det avdekket økonomiske misligheter i Unibuss AS (Unibuss).

Administrerende direktør og to andre ansatte ble avskjediget. Disse ble sammen med en tidligere ansatt og flere leverandører siktet for ulike typer økonomisk kriminalitet.

Unibuss er et heleid datterselskap av KTP. Kommunerevisjonen har tidligere påpekt manglende rutiner på innkjøpsområdet, fravær av skriftlige avtaler for betydelige byggearbeider, mangelfull dokumentasjon av leieavtaler og flere tilfeller av uheldige rolleblandinger i Sporveisbussene AS¹.

Problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å vurdere vesentlige sider ved selskapets og datterselskapers interne kontroll med økonomi og anskaffelser, med fokus på risiko for misligheter.

Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- Har styret ivare tatt sitt forvaltnings- og tilsynsansvar når det gjelder selskapets interne kontroll knyttet til økonomi og anskaffelser?
- Har daglig ledelse sørget for tilfredsstillende internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser?

Undersøkelsen er i stor grad bygget opp rundt COSO-modellen som er et anerkjent rammeverk for internkontroll. COSO-modellen opererer med fem dimensjoner som er viktige i virksomhetens internkontroll: *kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon samt overvåking og oppfølging.*

Avgrensninger

Undersøkelsens fokus har vært rettet mot risikoen for misligheter på økonomi og anskaffelsesområdet. Områder med antatt lav

¹ AS Sporveisbussene ble innfusjonert i Unibuss AS 25.09.2009.

risiko for misligheter er ikke undersøkt. Der viktige prosesser i datterselskap er sentralisert i morselskap, vurderes internkontrollen for disse prosessene samlet. Ettersom innkjøp i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter gjøres på samme måte som andre innkjøp i konsernet, har Kommunerevisjonen av ressurs hensyn i liten grad sett særskilt på disse prosjektene. Prosjektet har heller ikke sett på styrenes rolle i datterselskaper uten ansatte. Undersøkelsen har i hovedsak dekket perioden 2009 - 2011. Konsernets system for internkontroll var under utvikling i undersøkelsesperioden.

Sentrale vurderinger - styrenes tilsynsansvar

Kommunerevisjonen har vurdert arbeidet til KTPs styre (konsernstyret) og styrearbeidet i de tre største datterselskapene (Unibuss AS, Oslo trikken AS og Oslo T-banedrift AS).

Risikovurderinger

Samlet sett mener Kommunerevisjonen at konsernstyret hadde iverksatt flere, men ikke fullt ut tilstrekkelige tiltak for å påse at KTP hadde god internkontroll. Interimsrevisjoner og nedsettingen av en revisjonskomite var spesielt viktige i denne sammenheng.

KTP er en stor og kompleks virksomhet. Kommunerevisjonen mener dette øker styrets behov for helhetlige gjennomganger av virksomhetens risiko og internkontroll. Konsernstyret og styrene i de tre undersøkte datterselskapene hadde ikke sørget for å foreta en årlig systematisk gjennomgang av selskapenes viktigste risikoområder og internkontroll, noe som utgjorde en vesentlig svakhet.

Styret i Unibuss syntes også å ha sikret seg god oversikt over selskapets arbeid med anbudsområdet og selskapets arbeid med internkontroll. Det var imidlertid eksempler på at Unibuss-styret ikke i tilstrekkelig grad fulgte opp egne vedtak på områder som er sentrale i et korrupsjons-/mislighetsperspektiv.

Konsernstyret ba i 2011 om en gjennomgang av KTPs risikobilde. Punktet sto på styrets restanseliste frem til august 2012. En slik gjennomgang burde ha blitt etterspurt tidligere for blant annet å sikre en bedre sammenheng mellom konsernets risikobilde og prioriterte tiltak.

Selv om flere av datterselskapenes prosesser på økonomi- og anskaffelsesområdet var sentralisert i KTP fritar dette ikke styrene i datterselskapene fra deres selvstendige ansvar for å vurdere internkontrollen.

Instrukser

De fire styrene hadde ikke i tilstrekkelig grad vedtatt klare instruksjoner for det enkelte styret og dets daglig leder. Dette øker risikoen for uklar ansvars- og oppgavefordeling mellom styrene og daglige ledere.

Styreinstruksen for Oslo trikken og Oslo T-banedrift burde ha vært oppdatert for å tydeliggjøre arbeidsoppgaver og plikter. Disse styrene burde videre ha vedtatt instruksjoner for daglig leder.

Kommunerevisjonen mener styret i Unibuss burde ha vedtatt en ny styreinstruks og instruks for administrerende direktør ved innfusjonering av Sporveisbussene i Unibuss i 2009. Revisor påpekte i 2009 behovet for en tydeligere ansvarsdeling mellom styret og daglig leder i Sporveisbussenes instruks, uten at dette har blitt fulgt opp.

Sentrale vurderinger - daglig ledelse

Kontrollmiljø²

Etisk regelverk

KTP hadde et etisk regelverk som var gjort kjent for de ansatte. Konsernet hadde ikke sørget

² Kontrollmiljøet betegnes ofte som grunnmuren for de andre komponentene i en virksomhets internkontrollsystem. Kontrollmiljøet inneholder komponenter som etiske verdier, hensiktsmessig organisering mht. fullmakts og ansvarsområder, entydig definering av myndighet og ansvar mv

for systematisk opplæringsaktiviteter eller dilemmatrening, noe som kan bidra til større bevissthet om regelverket.

Habilitet

Konsernets etiske regler innebar krav om skriftlige vurderinger ved mulige habilitetskonflikter. Det var flere eksempler på at det ikke ble gjort habilitetsvurderinger i tråd med det etiske regelverket. Habilitetsvurderinger bør som hovedregel være dokumenterbare, og konsernets praksis på området var ikke tilfredsstillende.

Innleide konsulenter var ikke omfattet av det etiske regelverket, noe som økte risikoen for manglende vurderinger av habilitet. Det var eksempler på at konsulenter hadde attestert og godkjent fakturaer fra egne arbeidsgivere, noe som er svært uheldig.

I Unibuss var det noe mer informasjon om krav til habilitetsvurderinger ved at føringene fra konsernets etiske regelverk var gjengitt i innkjøpshåndboken og innkjøpspolicyen. I tillegg ble det fra 2009 utarbeidet årlige oversikter over ledergruppas verv og funksjoner, men rutinene var ikke robuste nok til å fange opp interessekonflikter og misbruk av selskapets midler.

Roller, ansvar og myndighet i KTP(-Unibuss)

Det var etablert et fullmaktshierarki for de ulike datterselskapene og kostnadsstedene i KTP. Fullmaktshierarkiet ble imidlertid ikke regelmessig oppdatert og gamle versjoner ble ikke lagret. Fullmaktene hadde flere mangler.

Det var ikke tilfredsstillende at konsernets økonomisystem ikke i tilstrekkelig grad underbygget arbeidsdeling. Utstrakt bruk av superattestanter³, mulighet til å endre innkjøpsordre etter godkjennelse var eksempler på dette.

³ Superattestanter hadde vide fullmakter i økonomisystemet og kunne bla oppdatere leverandørregister, attestere og anwise uavhengig av beløp

KTP kjøper inn varer og tjenester for betydelige verdier. Konsernet hadde en rekke policyer og rutiner, samt et kontraktssystem som bidro til etterprøvbareheten i anskaffelsesprosessen.

Konsernets interne rutiner var etterlevd i fire av fem kontrollerte anskaffelser. Den fente anskaffelsen og resultatene fra konsernets egne kontroller, viste imidlertid at konsernets innkjøpsrutiner ikke alltid ble fulgt, noe som øker risikoen for misligheter.

Kommunerevisjonens fakturagjennomgang viste at disse i all hovedsak ivaretok krav til rolledeling, var godkjent av personer med fullmakt og syntes berettiget. Det var imidlertid flere tilfeller av mangelfulle fakturagrunnlag for reiser og hotellopphold, uten at dette hadde blitt korrigert før utbetaling.

Salg er på samme måte som innkjøp et område med risiko for misligheter, og KTP forvalter en betydelig eiendomsmasse. Det var uheldig at konsernet ikke hadde noen skriftlige rutiner som beskrev ønsket fremgangsmåte for salg av eiendom.

Roller, ansvar og myndighet Unibuss

Unibuss hadde etablert et fullmaktshierarki. Tester viste at fakturabehandlingen også i praksis fulgte fullmaktshierarkiet og i all hovedsak tilfredsstilte krav til rolledeling.

Det var likevel flere svakheter på området. Selskapet hadde blant annet ikke et system for å sikre viktige dokumenter som kontrakter og dokumentasjon på varemottak, noe som er helt sentralt for god kontraktsoppfølging. Funn fra andre granskninger avdekker at flere oppdrag var satt ut uten konkurranseutsetting. Selskapet manglet også rutiner for inn- og utmelding av eiendeler i anleggsregister, og busser var blitt solgt under markedsverdi uten at dette ble oppdaget.

Risikovurderinger

KTP hadde ikke etablert et system for vurdering og håndtering av risiko på sentrale områder. Dette er en forutsetning for å sikre en robust internkontroll.

KTP hadde likevel vurdert risiko ved flere anledninger, blant annet i forbindelse med budsjettbehandling og anbudskontrakter. Det synes klart at konsernet frem til 2012, i stor grad hadde lent seg på ekstern revisor.

Unibuss hadde utarbeidet en egen policy for risikovurderinger og ledelsen startet en gjennomgang av risiko mot slutten av 2011. Unibuss ble allerede i 2009 gjort oppmerksom på manglende risikoanalyser. Det var derfor uheldig at selskapet ikke hadde implementert jevnlig risikovurderinger på et tidligere tidspunkt.

Kontrollaktiviteter

Både KTP og Unibuss hadde i undersøkelsesperioden etablert og gjennomført kontrollaktiviteter på områder med antatt høy risiko. Ettersom disse ikke var forankret i systematiske risikovurderinger, er det usikkert om de var tilstrekkelig målrettede.

Det manglet skriftlig beskrivelse av kontroller på vesentlige områder, og kontrollene ble ikke dokumentert på en måte som sikret etterprøvbarhet. Dette økte risikoen for at sentrale kontrollaktiviteter ikke ble gjennomført som forutsatt.

Informasjon og kommunikasjon

Informasjon og rapportering

Det var få faste rapporter til konsernledelsen om gjennomførte kontrollaktiviteter. KTP-ledelsen fikk likevel en del informasjon som var relevant for å kunne vurdere status for deler av konsernets internkontroll. Dette gjennom interimsrevisjon, investeringsrapporter, og informasjon om igangsatte tiltak. Rapporteringen var likevel ikke dekkende for å sikre at nødvendig informasjon tilfløt rett nivå til rett tid.

Flere av kontrollaktivitetene i Unibuss skulle gjennomføres av personer i ledergruppen. Ledergruppen gjennomgikk også flere policier og fikk jevnlig statusrapporteringer for Unibuss' arbeid med internkontroll.

Ledelsens overvåkning av internkontroll

Det var ikke en strukturert oppfølging av etterlevelse eller vedlikehold av konsernets internkontrollsystem. Det manglet også definering av roller og ansvar på området.

På innkjøpsområdet var det fra 2011 lagt opp til regelmessige gjennomganger av kvalitetsstyringssystemet.

Konsernets system for internkontroll var under utvikling i undersøkelsesperioden blant annet ved utarbeidelse av nye rutiner og policier. KTP-ledelsen hadde ved utgangen av 2011 imidlertid ikke sikret seg tilstrekkelig informasjon om status for virksomhetens arbeid på området.

System for håndtering av avvik

Det var etablert et avvikssystem for KTPs anskaffelser. Vidererapportering ble imidlertid ikke gjennomført som forutsatt. Konsernledelsen fikk også noe informasjon om avvik gjennom økonomi- og investeringsrapporter.

Utover dette var det ingen systematiske krav til rapportering av avvik til ledelsen. Kommunerevisjonen mener konsernledelsen med fordel kunne ha gitt klarere retningslinjer for håndtering av avvik.

Varslingsordningene i KTP og Unibuss

KTP hadde etablert en varslingsordning og retningslinjer for hele konsernet. Unibuss hadde i tillegg etablert en egen varslingsordning med retningslinjer. Ingen av ordningene hadde mottatt varsler knyttet til økonomi- og anskaffelser.

Anbefalinger

Vedrørende styrenes tilsynsansvar, anbefaler Kommunerevisjonen at styrene:

- iverksetter tiltak for å sikre årlige gjennomganger av risiko og internkontroll på økonomi og anskaffelsesområdet
- vurderer behovet for oppdaterte styreinstrukser og instruks til daglig leder

Kommunerevisjonen anbefaler videre at KTP vurderer og iverksetter tiltak for å bedre sin internkontrollen. I den forbindelse vil sentrale temaer være

- opplæring knyttet til varslingsordning og etiske regelverk, herunder tiltak for å sikre at habilitetsvurderinger dokumenteres
- gjennomføring av regelmessige risikovurderingerklarere retningslinjer for rapportering av informasjon om internkontroll og bedre oppfølging og vedlikehold av konsernets internkontrollsystem
- dokumenterte, målrettede og koordinerte kontrollaktiviteter

- god rolledeling og overholdelse av fullmakter i konsernets økonomisystem
- skriftlige rutiner blant annet knyttet til salg av eiendom og innleide konsulents bestiller- og attestasjonsrettigheter klarere retningslinjer om håndtering av avvik
- styrking av innkjøpsfunksjonen i Unibuss
- økt dokumentasjon og etterprøvnbarhet av anskaffelser, innkjøp og varemottak i Unibuss.

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen sendte rapport til uttalelse til byråden for miljø og samferdsel og til Kollektivtransportproduksjon AS. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel uttaler at den vil be om at rapportens anbefalinger implementeres, og at avdelingen vil følge opp konsernet gjennom informasjons- og oppfølgingsmøter. KTP varsler i sin uttalelse at de har iverksatt eller er i ferd med å iverksette mange tiltak som etter Kommunerevisjonens vurdering vil kunne bidra til styrket internkontroll i konsernet.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Høsten 2011 ble det avdekket økonomiske misligheter i Unibuss AS (Unibuss) i forbindelse med et busskjøp fra den tyske produsenten MAN i 2004. Unibuss er et heleid datterselskap av Kollektivtransportproduksjon AS (KTP), som igjen er heleid av Oslo kommune.

Forholdene ble avdekket etter at styreleder i Unibuss, som også er konsernsjef i KTP, fikk et tips om at MAN i Tyskland var dømt for bestikkelser i Sporveisbussene⁴. Unibuss iverksatte egne undersøkelser som førte til politianmeldelse av forholdet. Selskapet engasjerte også advokatfirmaet Wiersholm til å gjennomføre en egen granskning. Administrerende direktør og to andre ansatte ble avskjediget. Disse ble sammen med en tidligere ansatt og flere leverandører siktet for ulike typer økonomisk kriminalitet.

Det ble også iverksatt flere undersøkelser på konsernnivå. PricewaterhouseCoopers (PwC) som konsernets revisor gjennomførte ekstra kontrollhandlinger ved revisjonen av regnskapsåret 2011. Dette for å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholdt vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller feil. I tillegg engasjerte KTP PwC til å gjennomgå konsernets internkontroll, og Advokatfirmaet Haavind til å se på hvordan styret i KTP og Unibuss hadde utøvd sitt tilsynsansvar og sin kontrollfunksjon knyttet til internkontroll og mulig korrupsjon. Disse undersøkelsene er nærmere omtalt i vedlegg 3.

Bystyret ba 16.11.2011 (sak 395) kontrollutvalget gjøre egne undersøkelser om mulig korrupsjon i Unibuss og av internkontrollen i KTP med underliggende selskaper.

⁴ Sporveisbussene AS ble 25.09.2009 innfusjonert i Unibuss.

Kontrollutvalget vedtok den 13.12.2011 (sak 109) å be Kommunerevisjonen om å gjennomføre en utvidet selskapskontroll i KTP. En prosjektskisse med informasjon om prosjektets problemstilling ble lagt frem for kontrollutvalget i møte 24.01.2012 (sak 8). Kontrollutvalget har blitt løpende informert om status for Kommunerevisjonens arbeid knyttet til KTP og Unibuss, i møte 24.01.2012 (sak 8), 28.02.2012 (sak 16), 27.03.2012 (sak 33), 19.06.2012 (sak 78) og i møte 25.09.2012 (sak 96).

Kommunerevisjonen har tidligere påpekt manglende rutiner på innkjøpsområdet, fravær av skriftlige avtaler for betydelige byggearbeider, mangelfull dokumentasjon av leieavtaler og flere tilfeller av uheldige rolleblandinger i Sporveisbussene AS (Rapport 11/2009, *Undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS*). Hovedvirksomheten til Sporveisbussene AS ble fra 2007 samlet i Unibuss AS⁵.

1.2 Problemstilling

Formålet med prosjektet har vært å vurdere vesentlige sider ved selskapets og datterselskapers interne kontroll med økonomi og anskaffelser, med fokus på risiko for misligheter.

Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- Har styret ivarettatt sitt forvaltnings- og tilsynsansvar når det gjelder selskapets interne kontroll knyttet til økonomi og anskaffelser?
- Har daglig ledelse sørget for tilfredsstillende internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser?

⁵ Unibuss AS, Årsmelding 2008. Sporveisbussene AS ble samtidig et holdingselskap, fusjonert inn i Unibuss i 2009

1.3 Metode

Med internkontroll menes de prosessene som er iverksatt av styret, ledelsen og annet personale, for å gi en rimelig grad av sikkerhet for måloppnåelse innen følgende kategorier:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig finansiell rapportering
- Etterlevelse av lover, forskrifter og regler⁶

Basert på en analyse av KTP-konsernets egenart og risiko for misligheter, ble det utarbeidet et kontrollopplegg for sentrale prosesser i konsernet, herunder anskaffelser/innkjøp, salg/avhending, lønn, varelager, reiseregninger og kontantkasse. Kontrollopplegget omfattet også styrets og daglig ledelses rolle i disse prosessene.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på informasjon innhentet gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Datamaterialet omfattet rutiner, dokumenter fra revisor, referater fra ledergruppemøter, styredokumenter, instruks mv. Vi har så langt det har vært mulig også basert oss på informasjon fra andre undersøkelser som har vært gjennomført i kjølvannet av at det ble avdekket økonomiske misligheter i Unibuss. På enkelte områder har vi også gjennomført egne stikkprøvekontroller for å vurdere konsernets praksis.

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden 01.04.2012 - 31.08.2012.

Alle intervjuer ble verifisert av de intervjuede. En samlet faktabeskrivelse ble verifisert av KTP. Vedlegg 1 gir en nærmere beskrivelse av prosjektets metode og gjennomføring.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. I

⁶ The Commission of Sponsoring Organisation of the Treadway Committee» (COSO) i 1992

denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra relevante lover og forskrifter (aksjeloven, regelverk for offentlige anskaffelser mm), Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse og fra COSO, et anerkjent rammeverk for internkontroll. COSO-modellen opererer med fem komponenter/dimensjoner som er viktige i virksomhetens internkontroll:

- Kontrollmiljø
- Risikovurderinger
- Kontrollaktiviteter
- Informasjon og kommunikasjon
- Overvåking og oppfølging

Det er spesifisert revisjonskriterier innenfor hver av disse komponentene.

Vi viser for øvrig til vedlegg 2 for mer utfyllende informasjon om utledning av kriterier og kontrollpunkter.

1.5 Avgrensninger og presiseringer

Undersøkelsen har vært rettet mot internkontroll på sentrale deler av økonomi- og anskaffelsesområdet med antatt høyere risiko for misligheter.

Områder med antatt lav risiko for misligheter, så som forhold av regnskapsteknisk og bruk av regnskapsprinsipper, er ikke undersøkt. Der viktige prosesser i datterselskap blir ivaretatt av morselskapet, vurderes internkontrollen for disse samlet. I praksis betyr dette at internkontrollen i selskapene Bussanlegg, Sporveisbilletten, Sporveis-Annonsene, Oslo trikken og Oslo T-banedrift vurderes sammen med internkontrollen i Kollektivtransportproduksjon, mens internkontrollen i Unibuss sine datterselskap er omfattet av vurderingen av internkontroll i morselskapet. Ettersom innkjøp i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter gjøres på samme måte som andre innkjøp i

konsernet, har vi av ressurshensyn i liten grad sett på disse prosjektene. Vi har heller ikke sett på styrenes rolle i datterselskaper uten ansatte.

PwC ble KTPs revisor fra regnskapsåret 2009 og har etter den tid utført revisjon av konsernets årsregnskaper, gjennomført interimrevisjoner⁷ samt enkelte utvidede revisjonshandlinger. PwC har i den samme perioden også gjennomført flere konsulentoppdrag for konsernet. For å være tydelig på de ulike rollene, bruker vi betegnelsen “revisor” der det er PwC i rollen som selskapets revisor det vises til, og “PwC” der det er som konsulent.

Enkelte forhold i rapporten gjelder hele konsernet, mens andre forhold gjelder KTP med alle datterselskap bortsett fra Unibuss. Sistnevnte vil i rapportoverskrifter omtales som *KTP (-Unibuss)*.

Undersøkelsen har i hovedsak dekket perioden 2009 - 2011. Dette med unntak av kapittel 3 om styrenes arbeid, som dekker perioden juni 2009 til høsten 2011. Konsernets system

for internkontroll var under utvikling i undersøkelsesperioden.

Høsten 2011 ble det også igangsatt et arbeid med å etablere en compliance-funksjon⁸, noe som er videreført i 2012. Dette arbeidet er kun i begrenset grad omtalt i rapporten.

1.6 Rapportens struktur

I rapportens kapittel 2 gir vi en kort beskrivelse av KTP og resultatenheter og datterselskap.

I kapittel 3 beskriver og vurderer vi styrenes ivaretagelse av sitt forvaltnings- og tilsynsansvar omfattet av problemstilling nr. 1.

I kapittel 4-7 beskrives og vurderes sentrale elementer i konsernets internkontrollsystem.

Disse kapitlene samlet redegjør for fakta og vurderinger knyttet til problemstilling nr. 2.

Kapittel 8 inneholder Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger. I kapittel

9 gjør vi rede for sentrale elementer i uttalelsene til rapporten som er mottatt fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Kollektivtransportproduksjon AS. Disse uttalelsene finnes i sin helhet i vedlegg.

⁷ Interimrevisjonen foregår i løpet av regnskapsåret for å skaffe nødvendig grunnlag for å konkludere i revisjonsberetningen. Interimrevisjoner består ofte av vurdering av risiko, rutinegjennomgang og testing.

⁸ Med dette menes en funksjon som skal arbeide for å sikre at organisasjonen overholder eksterne og interne lover og regler.

2. Kort om KTP

2.1 Organisering

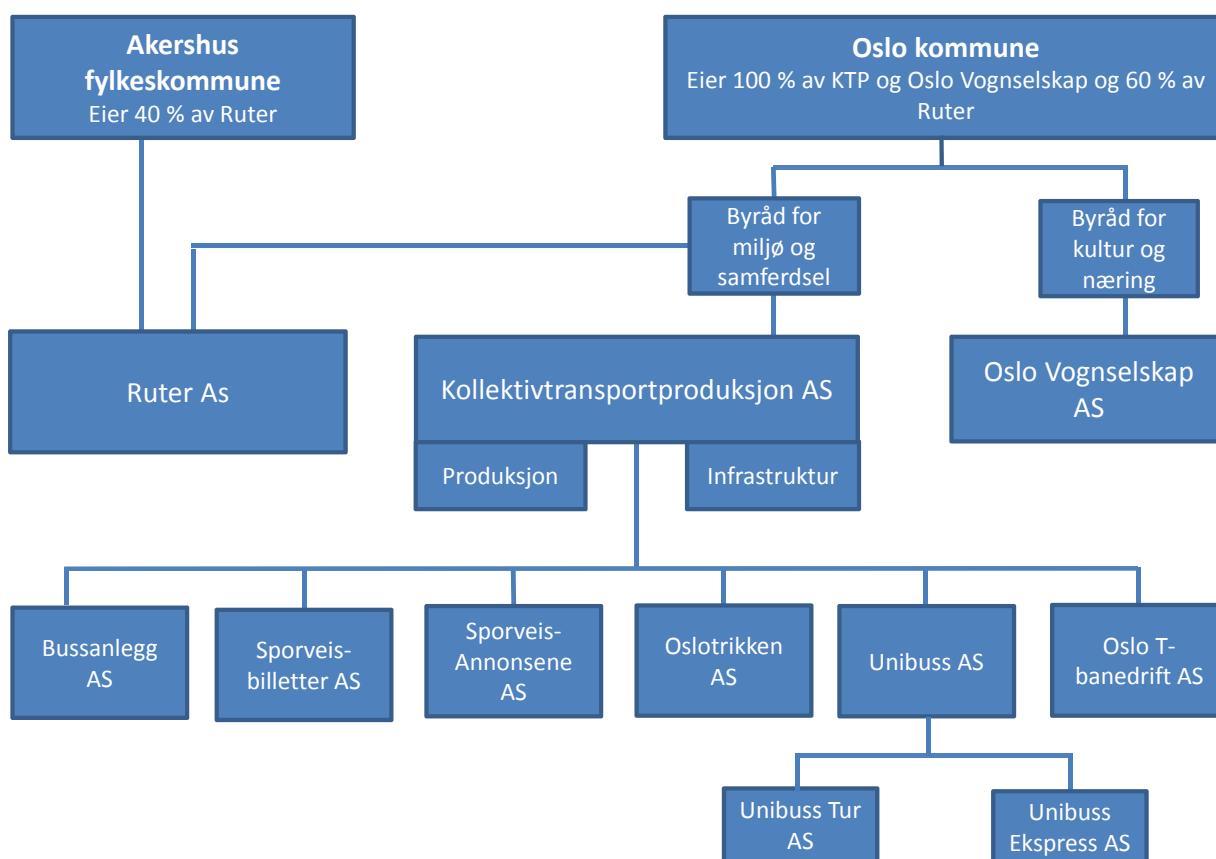
Det har vært sporveisdrift i Oslo fra 1875. AS Oslo Sporveier ble tatt i bruk som betegnelse på Oslos sporveisselskap i 1925. 01.07.2006 fikk AS Oslo Sporveier navnet Kollektivtransportproduksjon AS (KTP).

KTP er heleid av Oslo kommune og omfatter flere driftsselskaper som er nærmere omtalt under. Konsernet leverer kollektivtrafikk i Oslo, Akershus og Vestfold. KTP eier, forvalter, bygger ut og vedlikeholder også infrastrukturen for de skinnegående transportformene og forvalter en betydelig eiendomsmasse.

Ruter As er et administrasjonsselskap som planlegger, bestiller og markedsfører kollektivtrafikk tjenester i Oslo og Akershus. Ruter eies av Oslo kommune (60 % av aksjene) og Akershus fylkeskommune (40 % av aksjene)⁹.

Oslo Vognselskap AS er 100 % eid av Oslo kommune og har som formål å finansiere og anskaffe nye vogner, oppgradere eksisterende vogner, fastsette krav til vedlikeholdet av vognene, kontrollere at dette vedlikeholdet utføres på en måte som sikrer kommunens verdier, ivareta avsetninger til periodisk

Figur 1 Eierstrukturen i kollektivtransporten i Oslo kommune



Note: Figuren er utarbeidet av Kommunerevisjonen på bakgrunn av organisasjonskartet tilgjengelig på KTPs internettsider

⁹ Kommunerevisjonen har tidligere undersøkt Oslo kommunes eierstyring av Ruter As, samt den interne styringen i selskapet, med vekt på styrets ansvar (rapport 19/2011 *Undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS*)

vedlikehold, leie ut vognene og følge opp leveransene av vogner ovenfor leverandørene.

sporveisrelatert infrastruktur¹² og et verksted som stod for vedlikehold av vognmateriell.

2.2 Kollektivtransportproduksjon AS

KTP er Norges største kollektivtransportselskap målt i antall reiser. Konsernet omsatte for om lag 3,3 milliarder i 2011 og hadde totalt ca. 3 800 ansatte.¹⁰ Leveranser ble i all hovedsak gjort på oppdrag fra Ruter AS. For trikk og t-bane var KTP Ruters faste kontraktspartner, men busskontrakter ble tildelt etter anbudskonkurranser¹¹.

KTP AS var på undersøkelsestidspunktet organisert som følger:

- *Produksjonsenheten*: Enheten besto av *InfraPartner* som drev entreprenørvirksomhet knyttet til bane- og

- *Infrastrukturenheten*: Enheten hadde ansvar for forvaltning av eierskapet til all infrastruktur og eiendom. Enheten forvaltet en bygningsmasse på ca. 200 000 kvm og hadde ansvar for gjennomføring av ca. 100 ulike investeringsprosjekter med en samlet budsjetttramme på 2 400 millioner kroner¹³.
- *Konsernsenteret*: Konsernsenteret utgjorde konsernsjefens nærmeste støtteapparat, og hadde blant annet ansvar for personalpolitikk, strategisk planlegging, økonomi og finansiering, HR-personal, innkjøp og HMS.¹⁴

KTP konsernet besto i tillegg av seks heleide datterselskaper, som er beskrevet i tabell 1.

Tabell 1 KTPs heleide datterselskaper

Selskap	Oppgave	Driftsinntekter 2011	Ansatte
Unibuss AS	Selskapets driver persontrafikk med rutebuss. Unibuss AS hadde to heleide datterselskaper: Unibuss Ekspress AS og Unibuss Tur AS	1 362 868 000	1618
Oslo T-banedrift AS	Selskapet har ansvaret for drift, av T-banetilbudet i Oslo.	1 013 043 000	557
Oslotrikken AS	Selskapet har ansvaret for drift av Oslotrikken.	606 151 000	330
Bussanlegg AS	Eiendomsselskap som skal investere i, eie og leie ut eiendommer til virksomheter som driver kollektivtrafikk.	44 139 000	0
Sporveis-Annonsene AS	Selskapet forvalter reklamerettighetene på buss, trikk og T-bane	47 550 000	0
Sporveisbillettene AS	Selskapet hadde ansvar for kontrakten om nytt elektronisk billettsystem frem til denne ble overført til Ruter	0	0

Kilde: www.purehelp.no og

¹⁰ Årsberetning 2011 Kollektivtransportproduksjon AS

¹¹ <http://www.ktpas.no/ikbViewer/page/inter/forside>

¹² <http://infrapartner.no/>

¹³ http://www.ktpas.no/ikbViewer/page/inter/omktp/enheter/enhet?p_dimension_id=10286

¹⁴ http://www.ktpas.no/ikbViewer/page/inter/omktp/enheter/enhet?p_dimension_id=11369

Alle KTPs datterselskap benyttet stabstjenester og systemer levert av KTPs konsernsenter. Unibuss hadde imidlertid egne funksjoner og systemer på økonomi, regnskaps og innkjøpsområdet.

Endringer i datterselskaps styresammensetning

KTP hadde frem til 2009 en styringsmodell der administrerende direktør utgjorde generalforsamlingen i datterselskapene, og der styrerepresentantene i datterselskapene var eksterne¹⁵.

I april 2009 ble det ansatt ny administrerende direktør i KTP. På dette tidspunktet var det et uttrykt ønske at KTP også i praksis skulle bevege seg mer i retning av en konsernstruktur.¹⁶ Det påfølgende halvåret ble blant annet konsernsjefen innsatt som styreleder i alle KTPs datterselskaper. Dette for å styrke samarbeidet mellom datterselskapene som hadde ulike selskapsstrukturer og styringsmodeller.

KTPs arbeid med internkontroll etter korrupsjonssaken høsten 2011

KTP og konsernets revisor igangsatte flere undersøkelser i kjølvannet av korrupsjonssaken i Unibuss. Disse undersøkelsene er nærmere presentert i vedlegg 3. I de påfølgende kapitlene vil vi presentere utvalgte funn og vurderinger fra undersøkelsene.

KTPs styre ble i desember 2011 informert om at administrasjonen hadde igangsatt et arbeid med å etablere en compliance-funksjon i konsernet¹⁷. Formålet var å sikre overholdelse av lover, regler og interne retningslinjer. Revidering/ implementering av etisk regelverk, økt bevissthet rundt risiko og utarbeiding av et system for etterprøving og kontroll, ble sett som viktige steg for å nå dette målet¹⁸. Det ble nedsatt en styringsgruppe for prosjektet som fikk rapporter fra de ulike undersøkelsene av internkontroll omtalt over. I juni 2012 ble det etablert en egen prosjektorganisasjon for å arbeide videre med å forbedre konsernets internkontroll og compliance.¹⁹

¹⁵ Dvs. at ingen ansatte i konsernet satt som aksjonærvalgte representanter i styrene til Unibuss, Oslostrikken og Oslo T-banedrift.

¹⁶ Protokoll fra styremøte 1/2009, 22.01.2009, Kollektivtransportproduksjon AS

¹⁷ KTP styresak 134/2011 *Compliance KTP*

¹⁸ KTP styresak 10/2012 *Compliance KTP*

¹⁹ Protokoll fra KTP- styremøte 5/2012, 18.06.2012

3. Styrets forvaltnings- og tilsynsansvar

Styrets forvaltnings- og tilsynsansvar er definert i aksjeloven og presisert gjennom Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelses (NUES) anbefalinger. I dette ansvaret ligger blant annet styrets forpliktelse når det gjelder risikovurderinger, internkontroll og fastsetting av instruks og etisk regelverk.

I denne delen av undersøkelsen har vi sett på arbeidet til KTPs styre (konsernstyret) og styrearbeidet i de tre største datterselskapene (Unibuss AS, Oslotrikken AS og Oslo T-banedrift AS). Styrearbeidet i datterselskap uten ansatte (Sporveis-Annonnene AS, Bussanlegg AS og Sporveisbilletter AS) er ikke omfattet i denne sammenheng. Det samme gjelder styrearbeidet i Unibuss AS sine datterselskap.

Vi har i hovedsak sett på de fire styrenes arbeid fra juni 2009²⁰ til høsten 2011. Det betyr at styrenes arbeid etter at det ble avdekket økonomiske misligheter i Unibuss, i liten grad er omfattet av undersøkelsen.

3.1 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i aksjeloven og NUES anbefalinger har vi lagt følgende kriterier til grunn på dette området:

- Styret bør påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring ut fra omfanget og arten av selskapets virksomhet.
 - Styret bør årlig foreta en gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og dets internkontroll, og må selv danne seg en oppfatning om selskapets interne kontroll.
 - Styret skal fastsette instruks for styret og bør fastsette instruks for den daglige ledelsen. Det bør legges særlig vekt på

klar intern ansvars- og oppgavefordeling.

- Styret bør utarbeide og jevnlig revidere etiske retningslinjer for selskapet.
- Konsernstyret skal hvert år ha et møte med revisor uten at daglig leder eller andre fra den daglige ledelsen er til stede.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Styrenes informasjon om risiko og internkontroll

Haavinds gjennomgang av styrets arbeid i KTP og Unibuss

Haavind fant i sin undersøkelse at konsernstyret og styret i Unibuss hadde behandlet flere saker relatert til internkontroll. Haavind viste til at disse sakene som regel var foranlediget av forbedringsområder påpekt av revisor. Styrene henviste enkelte av disse sakene til administrasjonen som ble gitt ansvar for eventuelle tiltak. I tillegg ble revisor ifølge Haavind bedt om å foreta interimrevisjoner ut over ordinær revisjon. Haavind mente det var vanskelig ut fra møteprotokollene å se hvordan administrasjonen hadde fulgt opp de ulike sakene.²¹

Haavind mente videre at styreprotokollene frem til sommeren 2011 ga inntrykk av at det ikke var etablert et helhetlig system for internkontroll. Dette gjaldt både for KTP og for Unibuss, selv om Unibuss-styret i denne perioden arbeidet noe mer systematisk.²²

KTP

Leder av revisjonskomiteen fortalte at overgangen til konsernmodell i 2009 ble sett på som viktig for at konsernstyret kunne ivareta

²⁰ Det vil si fra Kommunerevisjonens avgivelse av rapport 11/2009 *Undersøkelser av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS*

²¹ Haavind juli 2012 *Gjennomgang av faktiske forhold* [...]

²² Notat fra Haavind til KTP 27.09.2012, *Kollektivtransportproduksjon as og Unibuss as - Styrenes tilsynsansvar og kontrollfunksjon knyttet til internkontroll og mulig korrupsjon. Vurdering.*

sitt tilsynsansvar. I løpet av 2009 ble også den operative ledelse i de ulike selskapene gradvis integrert inn i en konsernstruktur der de administrerende direktørene i de store datterselskapene var del av KTPs ledergruppe. Det ble således etablert parallelle styringslinjer der administrerende direktør i datterselskapene rapporterte til administrerende direktør i KTP både som konsernsjef og som styreleder i datterselskapene. KTP mente dette førte til en profesjonalisering av konsernets struktur og organisasjon som var viktig for å forbedre internkontrollen²³.

I april 2009 valgte KTP-styret ny revisor. I møte med konsernsjef ble vi fortalt at KTP da også begynte med interimsrevisjon. Revisor gjennomførte i 2009 en kartlegging av konsernets internkontroll i forbindelse med interimsrevisjonen. Revisor påpekte en mangel på helhetlig styringsmodell der mål og systemer var fastsatt på toppnivå. I tillegg ble det funnet svakheter i internkontrollen for alle prosessene som var undersøkt, samt mangelfull finansiell rapportering. Interimsrevisjonen ble rapportert til styret, og ga informasjon om revisors vurdering av risiko og internkontroll knyttet til sentrale prosesser som innkjøp/anskaffelser, lønn, varelager mv.

I februar 2010 ble styret informert om at administrasjonen kjente seg igjen i revisors påpekning av utilstrekkelig systematikk i internkontrollarbeidet. Det fikk også informasjon om administrasjonens plan for forbedring i lys av Kommunerevisjons undersøkelser i Unibuss (jf rapport 11/2009). Styret tok saken til orientering, men understreket viktigheten av kvalitet og styring i operativ drift.²⁴

I senere interimsrevisjoner vurderte revisor status på og utviklingen av internkontrollen.

Interimsrevisjonene ble fra 2010 behandlet av konsernets revisjonskomite. Komiteens leder informerte konsernstyret i møte i desember 2010 om at det hadde vært en forbedring av internkontrollen fra 2009 og om hvilke områder revisjonskomiteen mente det var viktig å fokusere på. Styret fikk også en del informasjon fra revisor i forbindelse med revisors presentasjon av årsoppgjøret, revisors oversendelse av management letters og gjennom referat fra revisjonskomiteens møter (mer om dette under).

Konsernstyret fikk også informasjon som var relevant for vurderingen av risikoprofil og internkontroll fra administrasjonen både gjennom faste saker på dagsorden (informasjon fra konsernsjefen, økonomi- og driftsrapporter mv.), ved behandling av budsjett og andre enkeltsaker. I forbindelse med behandlingen av sak 54 *Strategi 2012* i juni 2010 fikk styret informasjon om status for administrasjonens prioriterte strategiltak 1. halvår 2010, herunder arbeidet med prosedyrer og rutiner for å sikre en god internkontroll.

Et relativt nyvalgt konsernstyre fastsatte i møte 31.08.2010 rammer for styrets videre oppfølging av konsernet. Dette omfattet blant annet behandling av revisjonskomiteens mandat og en instruks for økonomisk rapportering²⁵. Ifølge instruks for økonomisk rapportering var det konsernsjefens ansvar å rapportere fortløpende om utviklingen i KTPs virksomhet. Instruksen krevde videre at det til hvert styremøte ble fremlagt økonomiske rapporter med informasjon om resultat sammenlignet med tilsvarende periode tidligere år og prognose for inneværende, for konsernets omsetning, resultat, balanse, likviditet og finansforvaltning. Det ble også bedt om virksomhetskritiske styrings- og nøkkeltall. I tillegg var det krav om særskilte rapporter ved forslag til budsjett, fremleggelse

²³ Internkontroll i KTP - Kommunerevisjonens faktabeskrivelse til verifisering brev fra KTP 06.09.2012

²⁴ Protokoll fra konsernstyremøte 1-2010, 11.02.2010

²⁵ Revisjonskomite og kompensasjonskomite - mandat, vedlegg 2 Instruks for økonomisk rapportering, styresak 70/2010, Revisjonskomiteens endelige mandat ble godkjent i møte 3/2011, sak 26 b

av tertialrapporter og forslag til årsberetning. Vår gjennomgang viser at styret fikk seg forelagt økonomisk rapportering i alle årene vi så på.

Konsernstyret uttrykte i mai 2011 et ønske om at konsernets administrasjon igangsatte en prosess for å gjennomføre en ekstern vurdering av risikobildet i hele virksomheten.²⁶ Punktet har stått på styrets restanseliste frem til august 2012 da styret ble orientert om KTPs arbeid med strategiske risikovurderinger i forlengelsen av PwCs vurdering av konsernets internkontroll. Arbeidet ville ifølge presentasjonen av saken “integreres i konsernets og virksomhetenes arbeid med å etablere mål og handlingsplaner frem mot 2015”(sak 67 b).

En gjennomgang av styredokumenter og protokoller mv. frem til avdekkingen av korrupsjonssaken i Unibuss viste at konsernstyret ikke synes å ha tatt opp forhold som direkte kan knyttes til korrupsjon og misligheter i undersøkelsesperioden. Etter at forholdene i Unibuss ble kjent for styret i KTP, ble det lagt fram flere saker for konsernstyret om innretning, status og resultater for arbeidet med forebygging av misligheter og korrupsjon i KTP.

Konsernstyrets revisjonskomité

I sitt første møte 31.05.2010 foreslo ny styreleder at det ble etablert en revisjonskomite i konsernstyret. Komitemedlemmer ble utnevnt og komiteens mandat ble gjennomgått i de to påfølgende styremøtene. Komiteens oppgave var blant annet å sikre at konsernet hadde et godt system for internkontroll. Videre skulle komiteen holde seg oppdatert om ekstern revisors fokusområder og revisjonsomfang, samt vurdere selskapets risikoområder. Komiteen skulle ha seg forelagt alle vesentlige saker knyttet til internkontroll og revisors arbeid.

Leder for revisjonskomiteen understreket at den hadde de samme arbeidsoppgavene som styret, men at komiteen som et forberedende organ gikk dypere inn i enkeltsaker enn det styret som kollegium hadde anledning til. Det ble skrevet referat fra revisjonskomiteens møter, og disse ble oversendt styret, selv om de som hovedregel ikke ble fremlagt som egne styresaker.

I komiteens første møte informerte administrasjonen om status for internkontroll i konsernet med utgangspunkt i revisors rapport fra interimrevisjonen høsten 2009 og revisors rapport om regnskapet 2009.

Revisjonskomiteen avholdt til sammen fem møter i 2010 og 2011. Av møtereferatene fremkommer det at komiteen fikk redegjørelse fra revisor om resultatene fra interimrevisjonen og ved gjennomgangen av årsregnskapet. Etter gjennomgangen av interimrevisjonen for 2010 anbefalte komiteen at administrasjonen prioriterte arbeidet med varelager, innkjøp, prosjektregnskap, og dokumentasjon av kontroller. Ved gjennomgangen av årsregnskapet for 2010 og interimrevisjonen for 2011 fikk komiteen også presentert revisors vurdering av risiko og administrasjonens forbedringsarbeid knyttet til internkontroll. Konsernstyret ble oversendt revisjonskomiteens protokoller som orienteringssaker.

Revisor påpekte en rekke svakheter ved konsernets interne kontroll både i 2010 og 2011. Revisors merknader ble behandlet av komiteen som ved flere anledninger ba administrasjonen styrke rutiner og sørge for tettere oppfølging. Komiteen oppfordret også administrasjonen til å benytte merknaden fra revisor konstruktivt i arbeidet med å kommunisere viktigheten av at nye rutiner følges. Ved en anledning stilte komiteen seg imidlertid bak administrasjonen som var uenig med revisors merknader knyttet til behov for økte kontroller av prosjekter. Administrasjonen mente selskapet ikke hadde utfordringer på

²⁶ Protokoll fra konsernstyremøte 5/2011, Sak 52/ Eventuelt

området, og at de av ressurs hensyn derfor valgte å fortsette med de samme rutiner som tidligere. På anskaffelsesområdet fikk revisjonskomiteen ved en anledning informasjon om resultatet av gjennomførte kontroller (se kapittel 6.2).

Revisjonskomiteens leder fortalte at ekstern revisor og administrasjonen utgjorde komiteens hovedkilder til informasjon om risiko og internkontroll. Revisjonskomiteen ba i oktober 2010 om at det skulle utarbeides en konkret oversikt som viste hvilke tiltak konsernet hadde iverksatt / planla å iverksette knyttet til forbedret internkontroll. En matrise som med ulike temaer, og status for implementering av ulike rutiner har siden blitt oppdatert i forkant av alle revisjonskomiteens møter. Matrisen ga ingen nærmere beskrivelse av ulike typer risiko og tiltak. Denne matrisen ble ikke behandlet av styret.

Oslo trikken og Oslo T-banedrift

Styrene i Oslo trikken og Oslo T-banedrift fikk informasjon fra revisor i forbindelse med behandlingen av årsoppgjøret. I tillegg behandlet styrene månedlige økonomirapport og rapporter om måloppnåelse knyttet til produksjon. I forbindelse med de årlige behandlingene av budsjett ble risiko knyttet til selskapenes inntekts- og utgiftssider vurdert.

Styreleder og et styremedlem i selskapene fortalte at styrene konsentrerte seg mest om internkontroll knyttet til sikkerhet, sertifisering og jernbanelovgivning. Disse to styrene hadde i mindre grad hadde fokusert på internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser etter som disse prosessene var sentralisert i KTP og derfor ble sett som en naturlig del av konsernstyrets ansvar og oppgaver.

Ingen av styrene hadde behandlet årlige vurderinger av selskapets samlede risikoområder og interne kontroll. I Oslo trikken ble en sak om «sikkerhet, internkontroll, risikostyring, miljø og HMS» lagt fram for styret årlig. Sakene var

knyttet til temaene sikkerhet, miljø og HMS og inneholdt ikke omtale av internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser.

Unibuss

I forbindelse med Unibuss styrets behandling av Kommunerevisjonens rapport 11/2009 *Undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS* understreket styret at selskapet måtte ha økt fokus på å sikre selskapets rutiner, spesielt i forhold til innkjøp, generell dokumentasjon, internkontroll, samt sørge for tydelige rolleavklaringer i selskapet. Styret ba om at selskapet i samarbeid med revisor innen årsskiftet gjennomgikk selskapets rutiner og internkontroll og utarbeidet en statusrapport og eventuelt en handlingsplan for forbedringsområder.

Styret tok i 2009 også opp spørsmålet om habilitetsproblematikk og ba om en gjennomgang av ledelsens verv og funksjoner til neste styremøte²⁷. Det fremgår ikke av styredokumentene at en slik gjennomgang ble gitt, men styreleder i Unibuss uttalte at han hadde sett en slik oversikt. Han var imidlertid usikker på om denne var lagt fram for styret, eller om han hadde sett den som konsernsjef. Økonomisjefen i Unibuss hadde ansvar for å årlig oppdatere oversikten over ledelsens verv og funksjoner. Ifølge KTP ble oversikten sendt til ekstern revisor som en del av årsoppgjøret.

I styremøtet 14.12.2009 (sak 6) presenterte revisor sin gjennomgang av internkontrollen og anbefalinger til tiltak. I første styremøte i 2010 (sak 5), presenterte administrasjonen status for Unibuss' videre arbeid med internkontroll. Ved behandlingen av saken ba styret administrasjonen vurdere å utarbeide en policy for salg og markedsføring som også omfattet kundepleie og relasjoner. Det fremgår ikke av styreprotokollene at dette i ettertid er fulgt opp i styresammenheng. Vi kan heller ikke se at

²⁷ Styremøte i Unibuss 24.09.2009 (sak 4).

en slik prosedyre er behandlet i ledergruppen i Unibuss.

Styret fikk ved flere anledninger²⁸ framlagt statusrapporter for arbeidet med internkontroll. Disse ble tatt til etterretning. Styret vedtok også enkelte policyer for internkontrollarbeidet. I møtet 22.08.2011 var status ifølge administrasjonen at de mest sentrale policyene og prosedyrene var på plass, og prosjektet ble foreslått avsluttet, men administrasjonen skulle jobbe videre blant annet med utvikling og gjennomføring av prosedyrer for kontrollhandlinger.

Protokollene fra styrebehandlingen av budsjettet for 2010 og 2011 viste at styret gjennomgikk risikovurderinger knyttet til budsjett. I forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2011 ble det påpekt at budsjettforslaget var meget ambisiøst og at "forutsetningene for å oppnå budsjettresultat var strukket langt". Styret oppfordret administrasjonen til å utarbeide beredscaps-scenarioer om budsjettforutsetningene ikke skulle holde. Vi fant imidlertid ikke at styret hadde fått seg forelagt en samlet presentasjon av selskapets viktigste risikoområder eller en presentasjon av selskapets internkontroll.

Vår gjennomgang av ledergruppereferat i Unibuss tydet på at styret flere ganger hadde bedt administrasjonen gjennomføre risikovurderinger blant annet knyttet til risiko i nye anbud. Styret i Unibuss nedsatte i styremøte 27.09.2010 en anbudskomite som skulle gjennomgå kalkylen for større anbud. Anbudskomiteen besto av styrets leder, et styremedlem og en tillitsvalgt. Styret fikk seg også forelagt juridiske vurderinger som konkluderte med at selskapet ikke var omfattet av lov om offentlige anskaffelser²⁹.

²⁸ I møtene 16.08.2010 (sak 4), 25.01.2011 (sak 6) og 22.08.2011 (sak 8)

²⁹ 24.09.2009 (sak 4) og 04.07.2011 (sak 3)

Styreevaluering

Alle de fire selskapsstyrene gjennomførte egevaluering i 2010 og i 2011. Hvert styremedlem skulle uttrykke hvor fornøyde/misfornøyde de var med ulike forhold i selskapet på en skala fra 1-5. Spørsmålene omfattet blant annet temaer som evaluering av måloppnåelse, kunnskap om risikobilde og styrets uavhengighet i forhold til administrasjonen. Styreleder i KTP uttalte at han ville følge opp temaer med dårlig score eller der resultatene sprikte mye, men at det så langt ikke hadde vært behov for særskilt oppfølging.

Evaluering av daglig leder

Styreleder i KTP fortalte at styret de siste årene hadde gjennomført en årlig evaluering av konsernsjefen. Styremedlemmer ble bedt om å score konsernsjefen på en tilfredshetskala fra 1-6 for områder som etikk, habilitet, tilsyn og kontroll. Evalueringen fremkom ikke av konsernstyrets møteprotokoller.

Av datterselskapenes styreprotokoller fremkom det at også disse hadde evaluert daglig leder i 2011³⁰. Styreleder i datterselskapene fortalte at han tok opp eventuelle forhold i en samtale med daglig leder. I referat fra ledermøte i Unibuss ble det i forbindelse med evaluering av daglig leder tatt opp at styret ønsket å bli bedre informert om anbudsberegning/risikovurderinger.

Vurdering av kapasitet og kompetanse

KTP pekte på at en kompetanseheving og styrking av organisasjonen på sentrale områder var viktige tiltak for å redusere risiko og forbedre internkontroll.³¹ Leder av revisjonskomiteen viste til at konsernstyret ved flere anledninger hadde diskutert om konsernet disponerte tilstrekkelig kompetanse. Fra styreprotokollene fremgår det at

³⁰ Oslo trikken gjennomførte evaluering av daglig leder også i 2009 og hadde det på styrets arbeidsplan for 2010.

³¹ *Internkontroll i KTP - Kommunerevisjonens faktabeskrivelse til verifisering*, brev fra KTP 06.09.2012

konsernsjefen ved flere anledninger hadde belyst kompetanseutfordringer på IKT-området (bla. styresak 149/09 og sak 59/2011) og at revisor mente økt kapasitet og kompetanse på regnskapsområdet var kritisk for forbedret internkontroll (sak 1/2010).

Ved behandlingen av budsjett for 2011 ba styret administrasjonen synliggjøre hvilken kjernekompetanse organisasjonen skulle inneha i fremtiden, og å vurdere kompetansen hos ledelsen i de ulike datterselskapene og enhetene for å sjekke om konsernet innehadde riktig kompetanse for å nå de målene som var satt (sak 110/10).

Leder av revisjonskomiteen viste til at konsernsjefen hadde gjort en rekke utskiftninger i sin ledergruppe på bakgrunn av dette.

3.2.2 Instruks

KTP

Konsernstyret vedtok i 2009 instruks for styret og konsernsjef i KTP³². Ifølge styreinstruksen var kontroll som blant annet omfattet risikostyring og kontrollmiljø en av styrets hovedoppgaver. Styret hadde også organiseringsoppgaver som omfattet selskapets ansvars- og myndighetsfordeling og rapporteringslinjer. Styret skulle hvert år fastsette styrets arbeidsplaner basert på hovedoppgaver og dekningsplaner. Styret delegerte ansvaret for selskapets daglige ledelse til konsernsjefen, som ble pålagt å rapportere til styret om “prinsipielt viktige sider ved den daglige ledelsen”.

Det var konsernsjefens ansvar å “planlegge, lede, organisere, kontrollere og evaluere den daglige virksomheten”. Utover dette var det ingen direkte henvisning til konsernsjefens ansvar for konsernets internkontroll.³³

Konsernsjefinstruksen forutsatte likevel utarbeidelse av egne instruksjoner som definerte fullmakts- og signaturrutiner og som sikret rolledeling ved innkjøp og fakturagodkjenning. Instruksjonen sa videre at konsernsjefen pliktet å fremlegge saker eller avtaler som endrer virksomhetens risikobilde, for konsernstyret.

Oslo Trikken AS

Det forelå en instruks for styret i Oslo Sporvognsdrift AS datert 24.09.2003. Selskapet byttet navn til Oslo Trikken AS 15.07.2009. Ifølge styreinstruksjonen innebar styrets hovedoppgaver blant annet kontroll, herunder internkontroll og organisering, herunder ansvar og myndighetsfordeling, instruksjoner og rapporteringslinjer. Mens styret hadde ansvar for selskapets virksomhet og ledelse var den daglige ledelse delegert til administrerende direktør. Styret skulle kommunisere med administrerende direktør gjennom “stillingsbeskrivelse og eksplisitte forventninger”.

Stillingsinstruksjonen for administrerende direktør var utarbeidet av Oslo Trikkens sikkerhetssjef og godkjent av administrerende direktør. Det fremgår ikke av styreprotokoll eller dagsorden at stillingsinstruksjonen er godkjent av selskapets styre. Instruksjonen inneholdt detaljerte krav til risikostyring, måling og rapportering knyttet til trafiksikkerhet. Det forelå ikke en liknende beskrivelse for internkontroll generelt, eller knyttet til økonomi- og anskaffelsesområdet spesielt.

Oslo T-banedrift AS

Styret i Oslo T-banedrift vedtok styreinstruks for selskapet 10.10.2003. Ifølge instruksjonen er noen av styrets hovedoppgaver å fastlegge og følge opp mål samt å sikre klare retningslinjer for ansvarlighet og ansvarsfordeling, risikostyring og internkontroll. Instruksjonen la opp til årlig behandling av administrerende direktørs stillingsbeskrivelse og vurdering av virksomhetens etablerte risikostyring og internkontroll.

³² Styresak 51 og 74 2009.

³³ Instruks for konsernsjef i Kollektivtransportproduksjon AS, 12.05.2009

Styreinstruksen beskrev videre administrerende direktørs oppgaver. Administrerende direktør har ansvar for selskapets daglige ledelse. Alle investeringssaker ut over gitte rammer og inngåelse eller oppsigelse av kontrakter av vesentlige konsekvenser for selskapet skulle forelegges styret. Det samme gjaldt vesentlige avvik eller hendelser. Det fremgår videre at styret kunne utarbeide en egen instruks for administrerende direktør. Dette var ikke gjort.

Det forelå fram til og med 2011 ingen egen instruks for administrerende direktør.

Unibuss AS

Det forelå ikke en styreinstruks eller instruks til daglig leder i Unibuss AS. Ved forespørsel om styreinstruks for selskapet, fikk vi oversendt *Styreinstruks for AS Sporveisbussene* og stillingsinstruks for administrerende direktør i Sporveisbussene. Dokumentene ble utarbeidet i 2005. AS Sporveisbussene ble innfusjonert i Unibuss AS 25.09.2009. Kontrolloppgavene til styret og ansvaret til administrerende direktør var i disse dokumentene i stor grad sammenfallende med tilsvarende instruks gitt i KTP. Administrerende direktørs stillingsinstruks viste imidlertid også til aksjeloven og "administrerende direktørs ansettelsesavtale av 7. februar 2001".

Ved sin gjennomgang av internkontrollen i Unibuss i 2009 etterspurte PwC et tydeligere skille mellom styrets og administrerende direktørs ansvar for internkontroll i instruksene. De påpekte videre at instruksen for administrerende direktør ikke hadde angitt ansvar for internkontroll mens de mente styreinstruksens beskrivelse av styrets ansvar var uklar.³⁴ Instruksene er ikke blitt revidert i etterkant av dette.

³⁴ PwC, *Unibuss As Status Internkontroll desember 2009*. PwC gjennomførte ikke denne undersøkelsen i kraft av sin rolle som revisor, men gjorde dette som et konsulentoppdrag.

3.2.3 Etisk regelverk

KTP AS med datterselskaper innførte et etisk regelverk i 2005³⁵. Dette ble revidert av styret i desember 2008 (sak 144), for å tilnærme seg Oslo kommunes etiske regelverk³⁶. Det etiske regelverket har ikke vært på dagsorden i konsernstyret eller styrene i datterselskapene i undersøkelsesperioden. Ifølge regelverkets § 16 skal konsernsjefen foreta en løpende vurdering av reglens hensiktsmessighet, og kan fremsette forslag til endring overfor konsernstyret. Styret i KTP har ikke bedt om eller fått seg forelagt en vurdering av det etiske regelverket eller konsernets arbeid med etikk i undersøkelsesperioden.

Det etiske regelverket stiller krav til ansattes habilitet. Ved behandling av Kommunerevisjonens rapport 11/2009, *Undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS*, ba styret i Unibuss om at det på neste styremøte ble gitt "en gjennomgang av de verv og funksjoner selskapets ledelse innehar utover sitt daglige virke i Unibuss." Det fremgår ikke av styredokumentene at en slik gjennomgang ble gitt. Styreleder i Unibuss uttalte han hadde mottatt en slik oversikt, men var usikker på om den ble gitt i styret eller til konsernledelsen.

Kapittel 4.2.1 beskriver hvordan det etiske regelverket er kommunisert til de ansatte, mens kapittel 4.2.2 beskriver konsernets rutiner for vurdering av habilitet.

3.2.4 Møte med revisor uten daglig leder

Revisor var til stede og ga presentasjon ved KTP-styrets behandling av årsregnskapet for 2010 og 2011. Alle våre informanter uttalte at styret hadde anledning til å stille spørsmål til revisor uten at konsernsjefen var til stede ved behandling av disse sakene. Styrets sekretær

³⁵ Da som AS Oslo Sporveier

³⁶ Brev fra KTP til alle ansatte i KTP med datterselskap 04.02.2009, *Endringer i etisk regelverk for konsernet Kollektivtransportproduksjon AS*

uttalte at også hun og andre medlemmer fra administrasjonen gikk ut av møtet på dette tidspunktet. Det fremgår imidlertid ikke av styreprotokollene at administrasjonen forlot de aktuelle møtene.

3.3 Vurderinger

Styrenes gjennomgang av risiko og internkontroll

KTP

Konsernstyret fikk etter vår vurdering en del informasjon om risiko og internkontroll blant annet gjennom faste økonomi- og driftsrapporter og informasjon fra revisor. Vi ser videre at konsernstyret fra 2009 har behandlet flere saker og iverksatt tiltak for å styrke konsernets internkontroll.

Vi ser det som positivt at konsernstyret hadde nedsatt en revisjonskomité som var tettere på foretakets håndtering av risiko og internkontroll enn resten av styret. Komiteen fikk blant annet statusrapporteringer om konsernets arbeid med internkontroll og informasjon fra revisor. Vi ser videre at komiteen på bakgrunn av revisors merknader kom med anbefalinger om hvilke områder administrasjonen burde prioritere i sitt videre arbeid med å styrke internkontrollen. Vi mener dette tyder på at komiteen hadde gjort en selvstendig vurdering av risiko på bakgrunn av informasjon fra revisor og behov for tiltak.

KTP er en stor og kompleks virksomhet. Vi mener dette øker styrets behov for helhetlige gjennomganger av virksomhetens risiko og internkontroll. Konsernstyret og styrene i de tre undersøkte datterselskapene hadde etter vår vurdering ikke sørget for å foreta en årlig systematisk gjennomgang av selskapenes/konsernets viktigste risikoområder og dets interne kontroll. Vi ser at konsernstyret i 2011 ba om en gjennomgang av virksomhetens risikobilde, men vi mener en slik gjennomgang burde ha blitt etterspurt på et tidligere tidspunkt. Dette blant annet for å sikre en bedre sammenheng mellom konsernets risikobilde

og prioriterte tiltak som rutineutviklingen i konsernet.

Vi mener det var positivt at konsernstyret ved flere anledninger hadde vurdert konsernets kapasitet og kompetanse både helhetlig og på spesifikke områder. Vi mener videre at de årlige evalueringene av styret og daglig leder ga styrene anledning til å vurdere seg selv og daglig leder på områder som risiko, etikk og habilitet.

Flere av datterselskapenes prosesser på økonomiområdet som for eksempel lønn, regnskap og anskaffelser var sentralisert i KTP. Styrene i Oslo trikken og Oslo T-banedrift fokuserte derfor mindre på risiko og internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser etter som dette ble sett som en naturlig del av konsernstyrets ansvar og oppgaver. Vi er enig i at dette gir konsernstyret et særskilt ansvar for oppfølging av disse prosessene. Dette fritar likevel ikke styrene i datterselskapene fra deres selvstendige ansvar for å vurdere risikoen også på disse områdene. Vi kan ikke se at styrene i Oslo trikken og Oslo T-banedrift har behandlet saker knyttet til internkontroll på økonomi- og anskaffelsesområdet eller hatt helhetlige gjennomganger av vesentlige risikoer, noe vi mener er uheldig.

Unibuss

I undersøkelsesperioden hadde styret i Unibuss selv ikke foretatt en årlig gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder. Vi mener likevel styret synes å ha hatt relativt god oversikt over risiko på anbudsområdet og det generelle arbeidet med internkontroll. Styret fikk blant annet informasjon om disse forholdene fra revisor, gjennom egne statusrapporter om policyutvikling og ved behandling av policyer knyttet til internkontroll. Styret synes også å ha hatt høyt fokus på risiko knyttet til anbudsprosesser.

Vi ser imidlertid få spor av at styret har fått seg forelagt informasjon om hvordan internkontrollen faktisk ble implementert og praktisert i selskapet. Siden den interne kontrollen kan svikte selv om skriftlige rutiner er på plass, mener vi styret har en viktig rolle i å påse at systemene faktisk er i bruk.

Vi så også eksempler på at styret ikke i tilstrekkelig grad fulgte opp egne vedtak og føringer knyttet til internkontroll. Vi sikter her særlig til at styret i Unibuss ved årsskiftet 2009/2010 ba administrasjonen om å følge opp forhold knyttet til habilitet, ledelsens verv og funksjoner og å vurdere å utarbeide en policy som omtalte kundepleie og relasjoner. Dette er forhold som er meget sentrale i et korrupsjons-/mislighetsperspektiv. Manglende oppfølging fra styret i disse tilfellene er ikke tilfredsstillende, og kan tyde på svakheter i styrets arbeidsmetodikk.

Instruks

KTP

Konsernstyret hadde vedtatt en styreinstruks og en instruks for konsernsjef. Dette er i tråd med kravene. Vi mener instruksene ikke var tydelige nok på ansvaret for å vurdere konsernets viktigste risikoområder og internkontroll. Dette er etter vår vurdering viktig for å sikre overholdelse av aksjelovens krav og NUES anbefalinger om betryggende internkontroll.

Oslo trikken og Oslo T-banedrift

Styreinstruksen for Oslo trikken og Oslo T-banedrift var fra 2003. Etter vår vurdering burde instruksene ha blitt oppdatert, for eksempel etter at den operative ledelse i selskapene ble integrert inn i konsernstrukturen. Dette for å tydeliggjøre hvordan styret og daglig leder skulle ivareta sine arbeidsoppgaver og plikter. Vi mener videre styrene burde ha vedtatt instruks for daglig leder.

Unibuss

Ved innfusjonering ble Sporveisbussene, inkludert selskapets styreinstruks og instruks for administrerende direktør, oppløst jf. aksjeloven § 13-16, 1. ledd nr. 1. Det betyr at Unibuss ikke hadde egen styreinstruks slik aksjeloven krever. De hadde heller ikke instruks for administrerende direktør. Vi mener styret burde ha sørget for at dette var formelt på plass. Vi merker oss i den forbindelse at revisor allerede i 2009 påpekte behovet for en tydeligere ansvarsdeling mellom styret og daglig leder i Sporveisbussenes instruks, uten at dette har blitt fulgt opp.

Instruks - samlet vurdering

Det er vår vurdering at styrene ikke i tilstrekkelig grad hadde vedtatt klare instruks for det enkelte styre og selskapenes daglige ledere. Vi mener dette øker risikoen for uklar ansvars- og oppgavefordeling mellom styrene og de daglige lederne.

Etisk regelverk

Det var utarbeidet et etisk regelverk for konsernet. Konsernets etiske regelverk hadde imidlertid ikke vært på dagsorden i konsernstyret eller i styret til datterselskapene i undersøkelsesperioden. Vi mener det ville ha vært naturlig av styret å vurdere behovet for å revidere reglene eller vurdere implementeringen av regelverket, særlig etter funnene i Kommunerevisjonens rapport 11/2009.

Møte med revisor

Konsernstyret hadde årlige møter med revisor uten at daglig leder var til stede, slik revisorloven krever. Dette ga styret anledning til kommunikasjon med revisor upåvirket av daglig ledelse.

Oppsummerende vurdering

Samlet sett mener vi at konsernstyret hadde iverksatt flere, men ikke fullt ut tilstrekkelige tiltak for å påse at KTP hadde god internkontroll. Interimsrevisjoner og

nedsettingen av en revisjonskomite var spesielt viktige i denne sammenheng. Styret i Unibuss syntes også å ha sikret seg god oversikt over selskapets arbeid med internkontroll.

KTP er en stor og kompleks virksomhet. Vi mener dette øker styrets behov for helhetlige gjennomganger av virksomhetens risiko og

internkontroll. Konsernstyret og styrene i de tre undersøkte datterselskapene hadde etter vår vurdering ikke sørget for å foreta en årlig systematisk gjennomgang av selskapenes/ konsernets viktigste risikoområder og dets interne kontroll. Vi mener dette sammen med manglene ved styreinstruksene og instruksene til daglig leder utgjorde vesentlige svakheter.

4. Kontrollmiljø

Kontrollmiljøet betegnes ofte som grunnmuren i en virksomhets internkontrollsystem.

Kontrollmiljøet inneholder komponenter som etiske verdier, hensiktsmessig organisering mht. fullmakts- og ansvarsområder, entydig definering av myndighet og ansvar mv.

I dette kapitlet gjennomgår vi forhold av vesentlig betydning for kontrollmiljøet i KTP og Unibuss. Vi ser særskilt på forhold knyttet til etisk regelverk, habilitet og roller/ansvar i sentrale arbeidsprosesser. Vi har også undersøkt etterlevelsen av enkelte sentrale rutiner knyttet til arbeidsdeling og fullmakter. Konsernets egne kontroller er omtalt i kapittel 6.

4.1 Revisjonskriterier

Det bør være etablert et tilfredsstillende kontrollmiljø. Med utgangspunkt i COSO-rammeverket har vi lagt følgende til grunn på dette området:

- Et etisk regelverk/verdigrunnlag bør være utarbeidet og kommunisert til ansatte.
- Det bør foreligge rutiner som sikrer vurdering av habilitet/uhildethet i sentrale prosesser. Habilitetsvurderinger bør som hovedregel være dokumentert.
- Roller og ansvar bør være entydig definert på en måte som sikrer god arbeidsdeling i sentrale prosesser.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Etisk regelverk – KTP og Unibuss

KTP delte ut det etiske regelverket til nyansatte i konsernet³⁷. Som omtalt i avsnitt 3.3 reviderte konsernstyret KTPs etiske regelverk i 2008. I etterkant ble det sendt ut et brev til alle ansatte

der det reviderte regelverket var vedlagt³⁸. Leder for KTPs compliance-arbeid opplyste at innleide konsulenter ikke var omfattet av konsernets etiske regelverk. Regelverket var under revidering på undersøkelsestidspunktet og ny versjon ville etter det vi ble fortalt også gjelde eksterne.

I sin kartlegging av Unibuss i 2009 vurderte PwC at det var begrenset oppfølging av de etiske retningslinjene i selskapet. PwC foreslo den gang at selskapet vurderte behovet for at ansatte signerte på at de hadde lest og forstått de etiske retningslinjene, og at det ble innført rutiner for å kontrollere om de etiske retningslinjene ble etterlevd.³⁹

PwC konkluderte i sin gjennomgang av konsernets internkontroll i 2012 med at de etiske retningslinjene var kjent blant ansatte som gjennom signatur av ansettelseskontrakten forpliktet seg til å sette seg inn i og følge regelverket. PwC påpekte samtidig at det ikke hadde vært noen systematiske opplæringsaktiviteter knyttet til regelverket, gjennom dilemmatrening eller tilsvarende⁴⁰.

Ifølge regelverket hadde ledere et særlig ansvar for å påse at egen og underordnedes atferd til enhver tid var i samsvar med de etiske reglene. Konsernsjefen skulle løpende vurdere regelverkets hensiktsmessighet og foreslå endringer til konsernstyret ved behov.

4.2.2 Habilitet - KTP (-Unibuss)

KPT har bestemmelser om habilitet i sitt etiske regelverk og konsernsjefinstruksen.

³⁷ Gjennomgang av faktiske forhold knyttet til styrets tilsyns- og kontrollansvar vedrørende internkontroll og mulig korrupsjon i Kollektivtransportproduksjon AS og Unibuss AS, 13.06.2012 og PwC, Unibuss AS Status internkontroll Desember 2009

³⁸Brev fra KTP til alle ansatte i KTP med datterselskap 04.02.2009, Endringer i etisk regelverk for konsernet Kollektivtransportproduksjon as

³⁹ PwC, Unibuss AS Status internkontroll Desember 2009

⁴⁰ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

Ifølge KTPs etiske regelverk (§ 9) skal ansatte i konsernet ikke

sette seg i en situasjon eller kunne mistenkes for å være i en situasjon der egne interesser, interesser til familie eller nære venner, forretningsforbindelser, interesseorganisasjoner eller lobbygrupper påvirker deres saksbehandling.

Som forklaring på hva dette innebar sa veiledningen til regelverket at ansatte ikke kunne "ta del i eller søke å påvirke beslutninger når det foreligger særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til KTP AS, avdelingens eller den enkelte ansattes uavhengighet". Videre stod det: "En ansatt skal skriftlig underrette sin nærmeste overordnede dersom han eller hun blir oppmerksom på at en habilitetskonflikt kan oppstå." Inhabilitet kunne ifølge det etiske regelverket oppstå dersom ansatte, av andre, kunne oppfattes å legge vekt på annet enn konsernets interesser.⁴¹

I henhold til det etiske regelverket hadde ledere et særlig ansvar for å påse at deres egne og deres underordnedes atferd til enhver tid er i samsvar med regelverket.

I KTPs konsernsjefsinstruks sto det blant annet at

Konsernsjefen må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av en sak når det foreligger interessekonflikt eller andre forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes uavhengighet.

Vi ble fortalt av flere at det var opp til hver enkelt ansatt å informere om eventuelle habilitetskonflikter. Det forelå ikke habilitetserklæringer for å dokumentere dette eller rutiner for å melde inn ansattes eierinteresser eller bierverv.

Leder for KTPs compliance-arbeid fortalte at de fleste habilitetsvurderinger i praksis ble gjort i linjen "som en diskusjon mellom ansatt og leder". Konsernet hadde ikke en samlet

⁴¹ Etisk regelverk for konsernet Kollektivtransportproduksjon AS med fortolkninger

oversikt over mulige habilitetskonflikter ansatte hadde varslet om. Det ble videre fortalt at vurderingene i vesentlige saker var skriftliggjort og dokumentert gjennom protokolltilførsler i styreprotokollene. Det ble vist til flere tilfeller der styremedlemmer/ledere hadde erklært seg inhabile ved behandling av styresaker. Blant annet hadde konsernsjefen/styreleder i Oslo T-banedrift meldt seg inhabil i forbindelse med konkurranseutsetting av vedlikeholdet av t-banevogner⁴².

Vi har informasjon om flere mulige habilitetskonflikter i KTP der det ikke forelå skriftlige habilitetsvurderinger. Disse er nærmere gjengitt under.

I sin forundersøkelse av utvalgte anskaffelser og mislighetsrevisjon i 2011/2012 identifiserte PwC to ansatte som enten var innehaver av eller rolleinnehaver i leverandører som hadde fakturert KTP. Den ene av disse ansatte hadde enten anvist eller attestert fakturaer fra virksomheten hvor vedkommende var registrert som innehaver.

I tillegg viste PwC til at ni leverandører hadde egne ansatte som var innleid av KTP, og som hadde fullmakt til å bestille varer/tjenester, eller attestere eller anvisse fakturaer for KTP. Ifølge PwC eksisterte det ikke rutiner for hvordan innleide konsulenter skulle forholde seg til bestillinger eller inngående fakturaer fra det selskapet de selv var ansatt i.⁴³

Leder for KTPs compliance-arbeid fortalte at rutineene i konsernets utbyggingsavdeling nå var endret slik at eksterne konsulenter ikke lenger kan anvisse egne fakturaer. Vi ble videre fortalt at konsernet hadde gjennomgått de aktuelle fakturaer etter PwCs funn, og at det ikke var funnet noen uregelmessigheter ved disse.

⁴² Protokoll fra konsernstyremøte 11-2009, sak 159/09 MX-vedlikehold – Anbudsstrateg

⁴³ *Mislighetsrevisjon og forundersøkelse av utvalgte anskaffelser*, PwC, 18.05.2012

KTP-ledelsen ble mot slutten av 2011 klar over at et internt bedriftsidrettslag hadde utført dagnadsarbeid de siste årene, mot godtgjørelse fra selskapet. Omfanget og typen arbeid gjorde at selskapet valgte å søke juridisk hjelp. Det viste seg at arbeidet var bestilt av en innleid prosjektleder og at et begrenset antall ansatte i KTP var involvert i idrettslaget. KTP opplyste at de hadde vært i kontakt med Skatt Øst og fulgt opp saken i tråd med deres anbefalinger. Det ble ikke gjort vurderinger av habilitet i forbindelse med bestillingen av dette arbeidet.

I 2010 inngikk KTP en rammeavtale med tre konsulentselskap. Ett av disse leverte senere konsulenttjenester til konsernet til en verdi av 1,8 millioner etter å ha vunnet to minikonkurranser. Nåværende konsernsjef og en annen sentralt ansatt i KTP var frem til 2009 henholdsvis assosiert partner og ansatt i dette konsulentselskapet. Kontraktene for arbeidet ble signert av konsernsjefen. Den ansatte omtalt over var en av to som var ansvarlig for gjennomføringen av anskaffelsen og avropene på avtalen. Det forelå ikke en skriftlig varslings til overordnede om mulige habilitetskonflikter før rammeavtalen ble signert eller minikonkuransene avgjort.

Styret ble i ettertid informert om at det var gjennomført en minikonkurranse blant de konsulentselskapene KTP hadde rammeavtale med, hvor prosjektgruppen enstemmig hadde valgt å benytte konsulentselskapet som leverandør. Styret ble videre informert om at konsernsjefen ikke hadde vært involvert i prosessen. Forhold til andre ansatte fremkom ikke av protokollen.

4.2.3 Habilitet - Unibuss

Konsernets bestemmelser om habilitet i det etiske regelverket var gjengitt i Unibuss sin innkjøpshåndbok og innkjøpspolicy. I KTPs innkjøpsrutiner var det ved lovlig direktekjøp forutsatt at man fulgte generelle habilitetsprinsipper.⁴⁴

Vi har tidligere sett at styret i Unibuss ba om en gjennomgang av verv og funksjoner til selskapets ledelse. Selskapet utarbeidet på bakgrunn av dette, årlige oversikter over hvilke verv og funksjoner ledelsen i Unibuss hadde fra 2009 og fremover. Det foreligger ikke en slik oversikt for resten av konsernet.

Økonomisjefen i Unibuss fortalte at det ikke hadde vært skriftlige varsler fra ansatte om mulige habilitetskonflikter.

Advokatfirmaet Wiersholm konkluderte i sin granskning i 2012 med at tre ledende ansatte hadde utnyttet sine stillinger for å oppnå private fordeler.⁴⁵

Konsernsjefen fortalte at han gjennom egne undersøkelser i 2009 fant ut at daværende administrerende direktør i Unibuss, satt med eierinteresser i et busselskap. Konsernsjefen mente eierforholdet var uakseptabelt og ba administrerende direktør avvikle eller selge, noe som ble akseptert av vedkommende. Konsernsjefen fortalte at han på det tidspunktet også sjekket mulige roller til andre i ledergruppa.

I forbindelse med sin utvidede regnskapsrevisjon for 2011 kartla revisor mulige relasjoner mellom ansatte i Unibuss og leverandører. Det ble identifisert flere relasjoner mellom ansatte og leverandører. Økonomisjefen i Unibuss fortalte at selskapet hadde gjennomgått PwCs funn. Ifølge økonomisjefen dreide de aller fleste av disse seg om "bransjerelasjoner" for ansatte som selskapet overtok i forbindelse med at de hadde vunnet anbud. Unibuss sto etter gjennomgangen igjen med to relasjoner, hvorav den ene dreide seg om en avtale med et av Unibuss sine datterselskaper. Forholdene ble undersøkt nærmere og behandlet i selskapets ledermøte.

⁴⁴ P-1. R-5 Unntak fra regelverket, Konsernanskaffelser, KTP

⁴⁵ Wiersholm Rapport til styret i Unibuss AS 24.05.2012

4.2.4 Roller, ansvar og myndighet KTP (-Unibuss)

I det følgende redegjør vi for hvordan roller, ansvar og myndighet er definert i KTP. Først presenteres KTPs fullmakter på sentrale områder, deretter ser vi på attestasjonsrettigheter og rolledeling i økonomisystemet IFS. Til sist ser vi nærmere på rutiner og praksis for anskaffelser/innkjøp og salg av eiendom. Dette er områder der definering av roller og ansvar og god arbeidsdeling er spesielt viktig for å redusere risikoen for misligheter.

Fullmakter

Det var etablert et fullmaktshierarki som definerte beløpsgrense for innkjøp på de ulike datterselskapene og kostnadsstedene i KTP⁴⁶. Denne fullmaktsmatrisen ble imidlertid ikke regelmessig oppdatert. Historiske versjoner av fullmaktene synes ikke å være lagret og det var derfor ikke sporbart om historiske transaksjoner var godkjent av person med fullmakt.⁴⁷

På lønnsområdet skulle arbeidsdelingen sikres ved at personalleder la inn bemanningsplaner, systemet *timekeeper* attesterte endringer i variabel lønn og lønningsavdeling hadde ansvar for å kontrollere og kjøre lønnen som så ble utbetalt og bokført av regnskapsavdelingen. Det forelå imidlertid ikke et fullmaktshierarki som definerte hvem som hadde anledning til å legge inn endringer i faste lønnsdata i konsernets lønssystem.⁴⁸

Det var kun en person som fysisk kunne registrere eiendeler i anleggsregisteret⁴⁹. Ute i de ulike avdelingene var det ikke definert hvem som hadde fullmakt til å gjøre verdivurderinger og gi beskjed om inn-/utmelding av eiendeler i anleggsregisteret⁵⁰.

KTPs Controller fortalte at det var seks personer i konsernet som hadde fullmakt til utbetaling fra bank, og at to av disse i fellesskap måtte være involvert for å foreta en utbetaling. Bankavstemmingen ble foretatt av de samme personene som var involvert i betalingsprosessen.

Det var ikke definert hvem som hadde fullmakt til å godkjenne kreditnotaer⁵¹.

Rutiner for attestasjon

Det forelå ingen skriftlige rutiner som beskrev roller og ansvar for 1. og 2. godkjenner av fakturaer. Det forelå heller ingen skriftlige rutiner for eksterne konsulents attestasjonsrettigheter.⁵² KTP brukte flere eksterne prosjektledere til gjennomføringen av sine infrastrukturprosjekter. Disse hadde samme fullmakter som interne prosjektledere, noe som blant annet medførte at de eksterne prosjektlederne kunne attestere eller anvisa faktura fra egen arbeidsgiver⁵³. To eksterne prosjektledere kunne dermed i samarbeid forplikte KTP uten at en av konsernets ansatte var involvert.

Roller og arbeidsdeling i økonomisystemet IFS
KTP benyttet økonomisystemet IFS. Det var rollen *IFS forvalter* som skulle oppdatere fullmaktshierarkiet i IFS ved endringer,

⁴⁶ KTP, Økonomiske fullmakter: Konsernsenteret revidert 04.01.2012, Infrastruktur forvaltning revidert 19.12.2011, Produksjonsenheten revidert 22.12.2011, Bussanlegg AS revidert 14.09.2011, Oslo T-banedrift revidert 01.11.2011, Oslostrikken AS revidert 08.06.2011, Sporveis annonsene AS revidert 12.10.2011, Sporveisbilletter AS revidert 01.01.2011, Unibuss AS 14.10.2011

⁴⁷ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁴⁸ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁴⁹ Anleggsmidler er en regnskapsmessig term for eiendeler bestemt til varig eie eller bruk

⁵⁰ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁵¹ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁵² Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁵³ Mislighetsrevisjon og forundersøkelse av utvalgte anskaffelser, PwC, 18.05.2012

men KTPs Controller fortalte at alle med superattestantrettigheter i praksis kunne gjøre dette. Leder for KTPs compliancearbeid fortalte at det ikke ble gjennomført regelmessige gjennomganger av fullmaktene i IFS på undersøkelsestidspunktet.

I henhold til KTPs retningslinjer skulle innkjøpsavdelingen ha eierskapet til leverandørregisteret. Dette innebar at regnskapsavdelingen kun skulle opprette leverandører i IFS på bakgrunn av et skjema fylt ut og signert av personer i Avdeling for konserninnkjøp. Det var imidlertid andre personer som også hadde tilgang til å opprette leverandører i økonomisystemet.

IFS hadde ifølge KTPs controller også en del andre forbedringsområder når det gjaldt å underbygge tilfredsstillende arbeidsdeling. Dette omfattet blant annet følgende:

- Personer som var tildelt rollen *superattestant* i IFS kunne både attestere og anwise fakturaer uten at det var andre personer involvert i prosessen. Frem til 2012 var det 19 personer i konsernet med slike fullmakter, men antallet var på undersøkelsestidspunktet redusert til fem.
- I henhold til konsernets rutiner skulle innkjøp initieres med en innkjøpsanmodning i IFS. Konsernets fullmaktshierarki var tilknyttet innkjøpsanmodningene i IFS. Ved godkjenning av person med fullmakt ble anmodninger gjort om til innkjøpsordre. Det var imidlertid mulig å endre innkjøpsordre etter godkjenning, samt å opprette innkjøpsordre uten at det forelå godkjent innkjøpsanmodning.⁵⁴
- I de tilfeller innkomne fakturaer hadde samme beløp som innkjøpsordren ville denne automatisk bli bokført uten at det var andre personer involvert i prosessen. Fakturaen blir dermed ikke attestert i ettertid.

⁵⁴ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

- I de tilfeller der det var avvik mellom en innkjøpsordre og en faktura for lagervarer, ble disse automatisk sendt til ansatte i konsernets regnskapsavdeling og godkjent av disse, på tross av at de ikke hadde de nødvendige fullmaktene.
- Det forelå ingen systembegrensninger i IFS for å sikre at personer som fungerte som stedfortredere ikke kunne godkjenne fakturaer de selv hadde førstegangsgodkjent.⁵⁵

Vi er kjent med at KTP på undersøkelsestidspunktet arbeidet med å forbedre flere av disse forholdene. Konsernet arbeidet blant annet med en revisjon av sin fullmaktspolicy der det ble lagt opp til periodiske kontroller og lagring av historiske fullmakter. Det var også iverksatt enkelte kompenserende kontroller som er nærmere beskrevet i avsnitt 6.2.

Anskaffelser/innkjøp

KTP kjøper inn varer og tjenester for betydelige verdier. I 2011 hadde selskapet utbetalinger på nærmere 2 milliarder kroner til leverandører utenfor KTP-konsernet⁵⁶.

Anskaffelsesprosessen i KTP var i hovedsak underlagt Avdeling for konsernanskaffelser. Det eksisterte en rekke policyer, fullmakter og rutiner som skulle sikre rolledeling fra behovet oppsto til kontrakt med leverandør var inngått.⁵⁷ KTP benyttet et eget kontraktssystem. Systemet strukturerte og standardiserte anskaffelsesprosessen og skulle bidra til å sikre etterprøvnbarhet og regelverksetterlevelse⁵⁸.

⁵⁵ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁵⁶ KTP, Kopi av Fakturaer 2011, brutto tall der utbetalinger til selskaper innen konsernet er trukket fra

⁵⁷ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁵⁸ P-1. R-2 Contiki brukerveiledning - Supplement til Contiki brukerdokumentasjon, KTP, 12.01.2011

Vi har sett nærmere på fem anskaffelser.⁵⁹ Fire av disse fem hadde skriftlige kontrakter signert av person med fullmakt. Avtalene var også signert av mer enn en person i KTP konsernet. For disse anskaffelsene forelå det videre en anskaffelsesprotokoll som også var signert av to personer (en merkantil og en teknisk saksbehandler).

Den femte anskaffelsen dreide seg om utbetaling av kroner 52 500. Utbetalingen var til et av selskapene som ble politianmeldt i forbindelse med korrupsjonssaken høsten 2011. Ifølge fakturaen og informasjon fra KTPs eiendomssjef var dette betaling for forvaltning, drift og vedlikeholdsdokumentasjon for en vaskehall KTP hadde overtatt fra Unibuss. KTP og Bussanlegg hadde i perioden 2009 - 2011 utbetalinger på over en halv million kroner til selskapet, uten at det forelå kontrakt med leverandøren.

Ifølge konsernets rutiner skulle konsernsjefen godkjenne alle innkjøp over en million kroner. Vi har gjennomgått ti inngående fakturaer fra 2010 og 2011 på beløp over en million kroner. For ni av disse forelå det en innkjøpsanmodning signert av administrerende direktør. Den tiende var signert av økonomidirektør som ifølge KTP hadde fullmakt i direktørs fravær.

Vi har også kontrollert 40 fakturaer fra 2010 og 2011⁶⁰. med hensyn til om innkjøpene syntes berettiget⁶¹, var godkjent i henhold til gjeldende fullmaktsmatrise og om de var underlagt tilfredsstillende arbeidsdeling

Alle de 40 fakturaene var godkjent i henhold til fullmaktsmatrisen som gjaldt i 2012⁶². Vi fant imidlertid at to av innkjøpene kun hadde blitt behandlet av en person. Det var ingen fakturaer som ikke syntes berettiget.

Av overnevnte gjennomgang så vi videre at konsernet har hatt ulik praksis for håndtering av reiseregninger. I utvalget var det også flere reise-/hotellregninger der formål med reisen manglet og der det ikke fremgikk hvem som hadde deltatt ved bespising, uten at dette hadde blitt korrigert eller bemerket ved fakturagodkjenning. Ifølge KTP ble rutinen for reiseregninger endret høsten 2011.

Salg av eiendom

KTP forvalter en betydelig eiendomsmasse. Konsernregnskapet viste at KTP ved utgangen av 2011 hadde tomter, bygninger og annen fast eiendom til en balanseført verdi på nærmere 955 millioner kroner. Ifølge konsernkontroller var det solgt eiendom for ca. 19 millioner i 2009, litt over en million i 2010 og nærmere 50 millioner i 2011. I følge konsernets eiendomssjef var det var ingen arealer under utvikling for salg på undersøkelsestidspunktet.

Det fantes ingen skriftlige rutiner som beskrev ønsket fremgangsmåte for kjøp og salg av eiendom i KTP. Vi ble fortalt at eiendomssjefens vurdering av beløp og kompleksitet avgjorde hvorvidt man benyttet åpne skjøter, innhentet eksterne verddivurderinger, benyttet eksterne kompetanse som advokat og megler, eller benyttet kompetansen til konsernets eiendomsavdeling som bestod av fire personer. Vi ble videre fortalt at eiendomssjefen var i dialog med konserndirektør infrastruktur om alle eiendomstransaksjoner. Alle hjemmelsoverdragelser skulle i tillegg godkjennes av konsernsjef ifølge eiendomssjefen.

⁵⁹ Utvalget er gjort ut fra fakturaer registrert i økonomisystemet IFS. Utvalget inneholdt en blanding av store og små anskaffelser gjennomført som en enkeltanskaffelse eller som et avrop på rammeavtaler. Mer om utvalg i vedlegg 1.

⁶⁰ Fakturaene ble valgt ut basert på kriterier for antatt forhøyet risiko for feil og mangler.

⁶¹ Herunder om fakturaen var stilet til selskapet, om det fremgikk hva innkjøpet gjaldt og om ansatte kunne sannsynliggjøre at dette var en reell utgift.

⁶² Som tidligere omtalt, ble historiske versjoner av fullmaktsmatrisen ikke lagret i IFS. Vi har derfor kontrollert fakturaene opp mot siste oppdaterte versjon av fullmaktsmatrisen, selv om denne ikke nødvendigvis var gjeldende i 2010 og 2011.

Vi ble fortalt at konsernets salg omfattet hele tomter, salg av luft/lokk over sporlinjer og mindre enheter folk fra gammelt av hadde benyttet som privat eiendom. For mange av de sistnevnte forelå det kun én potensiell kjøper. Alle konsernets eiendommer skulle registreres i anleggsregisteret, i IFS. KTPs Konsernkontroller fortalte at registeret ikke var helt fullstendig. I tillegg ville salg av luft/lokk over sporlinjer heller ikke fremkomme av registeret.

Vi sammenliknet KTPs oversikt over eiendomssalg i 2009 - 2011 med transaksjoner fra eiendomsregisteret for samme periode. Det var betydelige forskjeller i de to oversiktene. KTP forklarte de fleste av disse forskjellene med salg forbundet med større utbyggingsprosjekter⁶³ som hadde egne styringsgrupper og prosjektregnskap, og bruk av åpne skjøter. Åpne skjøter innebærer forskjell i reelt- og formelt eierskap. For eksempel hadde KTP solgt et areal i Sørkedalsveien til en utbygger tidlig på 2000-tallet. Utbygger satt på åpent skjøte slik at det formelle eierskapet til de nye gårds- og bruksnumrene først ble overført fra KTP og til de individuelle kjøperne etter at utbyggingen var ferdigstilt.

4.2.5 Roller, ansvar og myndighet, Unibuss

Fullmakter

Unibuss hadde etablert fullmaktsmatriser som definerte økonomiske fullmakter i Unibuss og selskapets to datterselskap. Fullmaktene var desentralisert og ble ikke godkjent av KTP sentralt⁶⁴.

Fullmaktsmatrisen ble vedlikeholdt i Excel. Excel-oversikten ble oppdatert ved hvert nytt budsjettår og ved endringer. Oversikten ble signert av administrerende direktør og historiske versjoner ble oppbevart på papir og som

egne Excel-filer. Egne bankfullmakter skulle dokumenteres av økonomiavdelingen.⁶⁵

Det var kun en person som kunne registrere eiendeler i anleggsregisteret. Selskapet hadde imidlertid ikke prosedyrer for hvem som kunne melde eiendeler inn eller ut av anleggsregister eller hvordan dette skulle gjennomføres⁶⁶. Et av funnene i Advokatfirmaet Wiersholms granskning var at brukte busser var blitt solgt for beløp som var betydelig under markedsverdi.

Økonomisjefen i Unibuss fortalte at selskapet hadde få innleide konsulenter. Dersom administrerende direktør bestemte at disse skulle ha økonomiske fullmakter ble fullmaktsmatrisen oppdatert for å reflektere dette. Det forelå ingen egne rutiner for håndtering av eksterne konsulenter.

Rutiner for attestasjon

Det forelå en beskrivelse av hva som skulle godkjennes i forbindelse med fakturabehandlingen i selskapets økonomisystem (Basware). Økonomisjefen fortalte at selskapets regnskapssjef hadde informert ansatte om at 1. godkjenner skulle sjekke at fakturaen viste riktig volum og pris mens 2. godkjenner attesterte kostnaden. Dette er ikke kontrollert nærmere.

Arbeidsdeling og fullmakter i Basware

Unibuss benyttet systemet Basware til fakturabehandling. Fullmaktsmatrisen i Basware ble oppdatert av en superbruker. Økonomisjefen fortalte at regnskapssjefen ved endringer av selskapets fullmakter kontrollerte at disse var riktig i Basware. Det eksisterte imidlertid ikke periodiske kontroller av fullmaktene i Basware mot førende Excelark. Basware lagret heller ikke tidligere versjoner av fullmaktsmatrisen⁶⁷.

⁶³KTPs utbyggingsprosjekter har ikke vært omfattet av denne undersøkelsen

⁶⁴ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁶⁵ Unibuss, Prosedyre 9.2 Økonomiske fullmakter, godkjent 01.07.2010

⁶⁶ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁶⁷ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

Basert på testing av Basware fant PwC at det forelå systembegrensninger som hindret at en faktura kunne attesteres og godkjennes av samme person⁶⁸. Dersom en faktura oversteg en godkjenningens fullmaktsgrense kom det opp et automatisk varsel på skjermen om at dette var tilfellet. Økonomisjefen i Unibuss fortalte imidlertid at fakturaene kunne godkjennes selv om fullmaktsgrensen var overstegnet. Denne systemsvakheten ville ifølge økonomisjefen bli fjernet ved oppgradering til ny versjon av Basware.

Det var kun en superbruker av systemet. Vedkommende godkjente ifølge økonomidirektør ikke fakturaer.

Anskaffelser/innkjøp

Det var utarbeidet en innkjøpshåndbok og innkjøpspolicy som beskrev rutiner for innkjøp i Unibuss og Unibuss' datterselskap. Av disse dokumentene fremgår det at innkjøp i størst mulig grad skulle baseres på dualisme ved at to uavhengige parter skulle delta i saksbehandlingen.

Selskapet har ikke hatt en egen innkjøpsavdeling eller et kontraktsstyringssystem. Det var således mindre støtte for innkjøpsfunksjonen i Unibuss enn i resten av konsernet. Dette medførte blant annet mindre dokumentasjon knyttet til bestilling av varer og tjenester samt mindre dokumentasjon på varemottak⁶⁹. Representanter for Wiersholm fortalte Kommunerevisjonen at det i flere av de tilfellene de så på, ikke fantes tilgjengelige skriftlige kontrakter mellom Unibuss og leverandør.

Vi ble fortalt at mye av innkjøpsarbeidet frem til mislighetssakene i 2011 var lagt til Tekniske avdeling i Unibuss. Selskapet hadde på undersøkelsestidspunktet opprettet en egen innkjøpsfunksjon under stab for å styrke rolledelingen.

⁶⁸ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁶⁹ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

Wiersholms granskning av innkjøpsprosessene til Unibuss konkluderte blant annet med følgende for et utvalg innkjøp

Måten de aktuelle innkjøpene har vært organisert på har gjort at selskapets fakturakontrollrutine (dobbel attestasjon) i liten grad har fanget opp misligheter knyttet til fakturering fra leverandører. Ansatte har samordnet misbrukt sin attestasjonsmyndighet til skade for Unibuss. Oppdrag er i stor grad satt ut uten at konkurranseutsetting har funnet sted, og prisene er således i begrenset grad testet mot markedet.

Som del av Wiersholms granskning etter korrupsjonssaken høsten 2011, gjennomgikk statsautoriserte revisorer fra Kjelstrup & Wiggen Consulting AS en rekke fakturaer i Unibuss fra 46 navngitte leverandører. I tillegg gjennomgikk Kjelstrup & Wiggen Consulting alle bilag i 25 utvalgte bilagspermer, samt alle bilag for salg av busser etter 01.01.2001. I møte med Kommunerevisjonen har representanter for Kjelstrup & Wiggen Consulting uttalt at de fakturaene de gjennomgikk i all hovedsak tilfredsstilte krav til arbeidsdeling.

4.3 Vurderinger

Etisk regelverk

KTP (inkludert Unibuss) hadde et etisk regelverk som var gjort kjent for de ansatte. Formålet med etiske regler er slik vi ser det å sikre god etisk praksis og definere felles standarder. Vi ser at konsernet ikke hadde sørget for systematisk opplæringsaktiviteter eller dilemmatrening, noe vi mener kan bidra til økt bevissthet om regelverket.

Vi mener videre det er viktig at også innleide konsulenter omfattes av bestemmelsene i et slikt regelverk.

Habilitet

Konsernets etiske regelverk med veiledning ga klare føringer for vurderinger av habilitet. Krav til habilitet/uavhengighet var også tatt inn i konsernsjefinstruksen. Utover en henvisning i KTPs rutine for lovlig direktkjøp, fantes det ikke andre rutiner eller policyer som omtalte habilitetsvurderinger på konsernnivå. Fravær av

mer konkrete rutiner øker risikoen for at ansatte ikke i tilstrekkelig grad foretar nødvendige vurderinger av egen habilitet.

Innleide konsulenter var ikke omfattet av det etiske regelverket på undersøkelsestidspunktet (jf. kapittel 4.2.1). Dette øker risikoen for at de ikke foretar nødvendige vurderinger av egen habilitet. Vi så eksempler på at innleide konsulenter hadde attestert og godkjent fakturaer fra egne arbeidsgivere. Kjennskap til konsernets krav på området kunne ha forhindret dette. Risikoen forbundet med eksterne konsulenters fakturabehandling er nærmere omtalt under.

Vi mener god internkontroll tilsier at habilitetsvurderinger som hovedregel bør være dokumenterte, noe som også fulgte av konsernets etiske regelverk. Dette for å sikre etterprøvbarehet og transparens. Det var eksempler på informasjon om habilitetsvurderinger for styremedlemmer/ledende ansatte i styreprotokoller. I andre tilfeller var praksis å avklare habilitetsspørsmålet i diskusjon med nærmeste leder. Vi mener dette ikke var tilfredsstillende, etter som det øker risikoen for at habilitetsvurderinger ikke er etterprøvbare.

Vi så flere eksempler på at det ikke ble gjort skriftlige habilitetsvurderinger. I henhold til det etiske regelverket hadde ledere et særlig ansvar for å påse at deres egne og deres underordnedes atferd til enhver tid er i samsvar med regelverket. Det var derfor særlig uheldig at det ikke forelå skriftlige habilitetsvurderinger for konsernsjefen og en annen sentralt ansatt forut for kjøp av tjenester fra et konsultentselskap de tidligere var tilknyttet.

I Unibuss var det noe mer informasjon om krav til habilitetsvurderinger ved at føringene fra konsernets etiske regelverk var gjengitt i innkjøpshåndboken og innkjøpspolitikken. I tillegg hadde Unibuss utarbeidet årlige oversikter over ledergruppas verv og funksjoner.

Vi mener en slik oversikt kan bidra til transparens og økt bevissthet, og gjennom det redusere risikoen for habilitetskonflikter.

Mislighetssakene i selskapet viste likevel at rutineene ikke var robuste nok til å fange opp interessekonflikter og misbruk av selskapets midler. Habilitetsvurderinger er et av elementene som kan øke ansattes bevissthet om egen rolle og forhindre eventuelle interessekonflikter.

Som i KTP, så vi også i Unibuss flere eksempler på at det ikke ble gjort skriftlige habilitetsvurderinger slik det etiske regelverket tilsier. En slik praksis er ikke i tråd med krav til god internkontroll.

Roller og ansvar i KTP(-Unibuss)

Det var etablert et fullmaktshierarki som definerte beløpsgrenser for innkjøp. Fraværet av regelmessig oppdatering og lagring av gamle fullmaktsmatriser begrenset imidlertid muligheten for senere kontroll og sporbarhet, noe som var uheldig. Det var etter vår vurdering også flere mangler ved KTPs fullmaktsstruktur. Fullmakten definerte blant annet ikke hvem som kunne godkjenne kreditnotaer, legge inn faste lønnsdata i lønnsystemet, gjøre verdivurdering og foreta inn/utmelding i konsernets anleggsregister mv.

Konsernets rutiner for attestasjon syntes mangelfulle. Dette ved at roller og ansvar ikke var beskrevet. Vi ser det som spesielt uheldig at det ikke forelå skriftlige rutiner for eksterne konsulenter bestiller- eller attestasjonsrettigheter. Det kan være en større risiko for at innleide konsulenter ikke kjenner interne retningslinjer og ikke føler samme lojalitet til konsernet som fast ansatte, noe som igjen kan øke risikoen for misligheter. Det at eksterne konsulenter i samarbeid kunne forplikte KTP uten at en av konsernets ansatte var involvert, understreker slik vi ser det behovet for klare retningslinjer på dette området.

Vi mener videre det ikke var tilfredsstillende at konsernets økonomisystemer og bruken av dette ikke i tilstrekkelig grad underbygget rolledeling. Utstrakt bruk av superattestanter, mulighet til å endre innkjøpsordre etter godkjennelse og manglende systembegrensninger for å sikre at stedfortredere ikke godkjente fakturaer de selv hadde førstegangsgodkjent, er noen av forholdene vi mener øker risikoen for mangelfull arbeidsdeling. Vi er kjent med at konsernet arbeidet med å forbedre flere av disse forholdene, og understreker viktigheten av hensiktsmessige systemer for å sikre en god internkontroll.

KTP hadde en rekke policyer, fullmakter og rutiner samt et kontraktssystem som bidro til etterprøvbareheten i anskaffelsesprosessen slik vi ser det.

KTP er en stor innkjøper, og vi har kun i begrenset grad testet konsernets praksis på anskaffelsesområdet. Interne rutine og arbeidsdelingen var etterlevd i fire av de fem anskaffelsene vi gjennomgikk. Det at konsernet over tre år hadde utbetalinger på over en halv million kroner til et selskap, uten at det forelå skriftlig kontrakt med leverandør viser imidlertid at konsernets innkjøpsrutiner ikke alltid følges. Dette underbygges også av resultatet fra konsernets egne kontroller som er nærmere omtalt i kapittel 6. Vi understreker at mangelfull etterlevelse av innkjøpsrutinene øker risikoen for misligheter, og at skriftlige kontrakter og god varemottakskontroll er nødvendig for å kunne følge opp leverandører på en tilfredsstillende måte.

Vår gjennomgang av fakturaer viste at disse i med to unntak ivaretok krav til arbeidsdeling og syntes berettiget. Fakturaene var også godkjent iht. fullmaktsmatrisen som gjaldt i 2012. Ettersom gamle fullmakter ikke ble lagret, vi kan likevel ikke med sikkerhet slå fast at fullmaktsmatrisen også gjaldt i 2010/2011. Vi så imidlertid at det i flere tilfeller forelå mangelfullt fakturagrunnlag for

reise-/hotellregninger, uten at dette hadde blitt korrigert ved fakturagodkjenningen. Dette kan tyde på at konsernet ikke har vært gode nok ved behandling av reiseregninger. Reiseregningene vi gjennomgikk var i hovedsak godkjent før implementering av ny rutine for reiseregninger høsten 2011. Vi kan derfor ikke si noe om praksis etter innføring av den nye rutinen.

Salg er på samme måte som innkjøp et område med risiko for feil og misligheter, for eksempel ved at eiendommer blir solgt uten ledelsens samtykke eller til en for lav verdi. KTP forvalter en betydelig eiendomsmasse. Vi mener derfor det var uheldig at konsernet ikke hadde noen rutiner som beskrev ønsket fremgangsmåte for salg av eiendom. Det at anleggsregisteret ikke var fullstendig øker risikoen for at konsernets eiendommer ble solgt uten at dette ble registrert i konsernregnskapet.

Roller og ansvar i Unibuss

Det var etablert et fullmaktshierarki som definerte beløpsgrenser for innkjøp. Tester utført av et eksternt revisjonsfirma viste at fakturabehandlingen også i praksis fulgte fullmaktshierarkiet, og i all hovedsak tilfredsstilte krav til arbeidsdeling.

Selskapet manglet rutiner for inn- og utmelding av eiendeler i anleggsregister, og vi merker oss som negativt at det har vært mulig å selge brukte busser under markedsverdi uten at dette ble fanget opp av selskapet.

Etter vår vurdering underbygget Unibuss' bruk av Baswere arbeidsdeling i fakturabehandlingen. Vi mener imidlertid det er uheldig at systemet tillot godkjenning av fakturaer som oversteg vedkommende fullmakt.

Unibuss hadde en rekke policyer, fullmakter og rutiner for anskaffelsesprosessen. Selskapet hadde imidlertid mindre støtte for innkjøpsfunksjonen enn resten av konsernet. Fravær av et kontraktstyringssystem innebærer en risiko for at selskapet har manglende

oversikt over viktige dokumenter. Wiersholms granskning viste etter vår vurdering at Unibuss hadde store utfordringer på dette området. Det var også manglende dokumentasjon av avtaler, bestilling og varemottak. Dette er slik vi ser det helt sentralt for å sikre kontroll av om selskapet mottar varer og tjenester i tråd med avtale.

Vi ser det videre som alvorlig at det gjennom granskningen fremkom at flere oppdrag var satt ut uten konkurranseutsetting. Dette viser at praksis ikke har vært i tråd med selskapets rutiner på innkjøpsområdet. Selv om Unibuss har kommet til at de ikke er underlagt lov om offentlig anskaffelser, mener vi selskapet burde ha sikret at innkjøp av en viss betydning gjøres mest mulig kostnadseffektivt. Konkurranse og bruk av objektive tildelingskriterier er viktige virkemidler for å sikre dette.

Oppsummerende vurdering

Konsernet hadde en rekke policyer og rutiner, samt et kontraktssystem som bidro til etterprøvheteren i anskaffelsesprosessen.

I tillegg var det utarbeidet et etisk regelverk som blant annet omtalte krav til habilitetsvurderinger.

Samlet sett mener vi likevel det var vesentlige svakheter ved KTPs kontrollmiljø som bidro til økt risiko for feil og misligheter. Dette var blant annet knyttet til

- etterprøvheter av habilitetsvurderinger
- definering av roller og ansvar, bla. for salg av eiendom og innleide konsulenter
- sikring av arbeidsdelingen i konsernets økonomisystem

Unibuss manglet et kontraktstyringssystem og hadde mindre støtte for innkjøpsfunksjonen enn resten av konsernet. Det var også manglende dokumentasjon knyttet til bestilling og varemottak, noe som er helt sentralt for å sikre kontroll og etterprøvheter, og redusere risiko for misligheter og feil. Det var videre alvorlig at flere oppdrag var satt ut uten konkurranseutsetting. Et etterprøvheter fullmaktshierarki og et økonomisystem som underbygget rolledeling i fakturabehandlingen bidro imidlertid positivt til selskapets kontrollmiljø.

5. Risikovurderinger

Med risikovurderinger menes identifisering og vurdering av forhold som kan hindre måloppnåelse.

I alle virksomheter foregår det i større eller mindre grad løpende og ofte uformelle vurderinger av risiko. I dette kapitlet har vi gjennomgått og vurdert systemet for risikovurderinger i KTP på konsernnivå samt i Unibuss. Styrenes vurdering av risiko er behandlet i kapittel 3.

5.1 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i COSO-rammeverket er følgende kriterier lagt til grunn på dette området:

- Det bør være etablert et system for identifisering av forhold som kan hindre måloppnåelse på sentrale områder (risikovurderinger)
- Det bør gjennomføres jevnlig risikovurderinger på overordnet nivå og i sentrale prosesser
- Virksomheten bør vurdere og prioritere eventuelle risikoreduserende tiltak
- Ansvar og oppgaver for håndtering av risiko bør være klart definert

5.2 Faktabeskrivelse

KTP (- Unibuss)

I sin internkontrollgjennomgang i 2012 vurderte PwC at KTP ikke hadde et bevisst forhold til risiko i de gjennomgåtte prosessene, og at vesentlig risiko i de ulike prosessene i liten grad var beskrevet. Etter PwCs vurdering var dette noe bedre på anskaffelsesområdet i KTP enn i konsernets andre prosesser. Ifølge PwC hadde konsernet for eksempel ikke et bevisst forhold til risikoen knyttet til prosjektgjennomføring. Konsernet hadde ikke gjennomført dokumenterte risikovurderinger som kunne

benyttes til å identifisere og prioritere risikoreduserende tiltak og kontrollaktiviteter.⁷⁰

Vi har heller ikke fått oss forelagt rutinebeskrivelse eller tilsvarende som beskrev og definerte ansvar og oppgaver knyttet til vurderinger og håndtering av risiko på konsernnivå.

Konsernsjefen viste til at risiko ble vurdert i forbindelse med økonomirapporter til styret og i de årlige budsjettbehandlingene. De månedlige økonomirapportene til styret inneholdt informasjon om forhold mellom budsjett og regnskap på ulike nivåer i konsernet og ga noe forklaring på avvik. Økonomirapportene inneholdt ikke egne vurderinger av risiko.

I forbindelse med utarbeidelse av budsjett drøftet konsernet ulike scenarioer basert på om ulike risikoer inntraff, ifølge konsernsjefen. I styresaken som behandlet budsjett for 2012 ble ulike områder som kunne gi positive og negative avvik i forhold til budsjettet trukket frem. Disse omfattet mulig omorganisering i konsernet, manglende finansiering av kjørekontrakter, usikkerhetsfaktorer knyttet til enkeltselskaps budsjett (blant annet at man budsjetterer med vesentligere lavere underskudd i 2012 enn det som ble resultatet i 2011), utviklingen av rentenivå og pensjonskostnader mv.⁷¹ Risiko ble også vurdert i forbindelse med anbudskontrakter.

Konsernsjefen fortalte at selskapet utover det som er omtalt over, i stor grad hadde benyttet revisor som en viktig kilde til informasjon om risiko. Controller uttalte at KTP før 2012 ikke hadde gjennomført systematiske vurderinger av risiko på økonomi/anskaffelsesområdet.

⁷⁰ Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁷¹ Styresak 131/2011, Budsjett 2012

I forbindelse med PwCs gjennomgang av konsernets internkontroll i 2011/2012, var risikoer knyttet til konsernets inntekter, anskaffelser, varelager, anleggsmidler, lønn, prosjektgjennomføring og periodeavslutning blitt kartlagt⁷².

Vår gjennomgang av interimrevisjonene for 2009-2011 viste at revisor fant svakheter ved internkontrollen for de forretningsprosessene de hadde gjennomgått i alle tre årene (jf. vedlegg 4). Revisor vurderte områdene inntekter, varige driftsmidler, lønn, innkjøp og fakturaer, prosjekter og varelager. Revisor anbefalte utarbeidelse og implementering av felles rutiner og kontrollaktiviteter for alle årene.

Det var revisors inntrykk at finansiell og økonomisk risiko ikke var satt i noe formelt system, og at risiko ikke ble kommunisert på en helhetlig måte i konsernet både i 2010 og 2011⁷³.

Vi så eksempler på at KTP hadde fulgt opp resultater fra interimrevisjonene. I etterkant av interimrevisjonen i 2009 ble det nedsatt en prosjektgruppe for internkontroll, som blant annet skulle arbeide med utvikling av konsernets prosedyrer. Konsernledelsen fikk informasjon om status for utvikling og implementering av rutineene (jf kapittel 7.2.3). Det ble også igangsatt et prosjekt knyttet til varelager som følge av revisors påpekninger. Varelagerprosjektet omtales nærmere i kapittel 6.2.1.

Risikovurderinger i konsernledermøter

Kommunerevisjonen har gjennomgått referat fra ledermøtene i konsernledelsen fra oktober 2010 til juni 2012⁷⁴.

⁷² Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

⁷³ PwC, Kollektivtransportproduksjon AS, Presentasjon av interimrevisjon 2010, 18. November 2011 og Kollektivtransportproduksjon AS, Presentasjon av årsoppgjørrevisjon 2011, 28. februar 2012

⁷⁴ Før oktober 2010 ble det ikke skrevet like utfyllende referater

Ledergruppen ble i 2010 informert om etableringen av revisjonskomiteen og at komiteen skulle "sikre en grundig gjennomgang av revisjon samt risikohåndtering".

Ledergruppen diskuterte videre risiko i forbindelse med ulike saker, som valg av pensjons- og forsikringsordning, vognmateriell eid av Oslo Vognselskap, investeringsprosjekter, og muligheten for at Ruter kuttet rutetilbudet. Selskapets advokatfirma ble også bedt om å vurdere hvilken risiko konsernet løp i kjølvannet av korrupsjonssaken i Unibuss. Risikovurderinger ble videre diskutert i forbindelse med omorganiseringssaker. I 2012 ble det pekt på at styret ønsket en ekstern risikovurdering av hele konsernet. Et medlem i ledergruppen fikk i mai 2012 i oppgave å forberede en oppsummering av status for de mest sentrale risikoområdene (egenevaluering, risiko og tiltak).

KTP mente internkontrollen i konsernet var blitt styrket fra 2009 til 2011. Konsernet viste til at dette blant annet kunne dokumenteres gjennom resultatene fra interimrevisjonen. Av referatene fra konsernledermøtene fremkommer det at revisors påpekninger av svakheter i internkontroll var tema i etterkant av interimrevisjonen i 2010 og 2011. I 2010 ble det pekt på at konsernet hadde hatt en positiv utvikling og at det kun var ett område revisor fortsatt regnet som kritisk⁷⁵. Videre fremkommer det at revisjonskomiteen ba konsernet iverksette tiltak, uten at det ble utdypet nærmere hvilke tiltak konsernledelsen skulle iverksette.

Unibuss

PwCs gjennomgang av internkontrollen i Unibuss i 2009 konkluderte med at det ikke var innført formaliserte risikoanalyser i selskapet. Det ble pekt på at det var mange IT-løsninger der ansvaret for applikasjonene ikke var klart

⁷⁵ KTP, referat fra konsernledermøte 08.12.2010. Årlige tellinger ved InfraPartners lager var det forholdet revisor i 2010 definerte som "betydelig svakhet hvor tiltak bør iverksettes umiddelbart" og der det ikke hadde vært noen utvikling over tid.

definert. PwC mente imidlertid at ledelsen hadde fokus på risikoen for misligheter, men at risikovurderingene burde dokumenteres.

I 2010 var det revisors oppfatning at ledelsen hadde god oppfølging av forretningsrisikoer på uformelt nivå, men at det manglet et formelt system for risikovurderinger og at risiko ikke ble kommunisert på en helhetlig måte i organisasjonen. Revisor mente videre selskapet burde prioritere arbeidet med følge opp inntekter og kontrakter.

En gjennomgang av ledermøtereferatene i Unibuss viste at risikovurderinger ved enkelte anledninger hadde vært tema fra 2010 til august 2011. I møte 11.05.2010 presenterte KTPs nye IT-sjef arbeidet med å redusere risiko på IT-området. Som omtalt i kapittel 3.2.2 var det også flere styresaker der administrasjonen informerte om risiko blant annet i forbindelse med budsjettbehandlingen.

Kommunerevisjonen ble fortalt at risiko forbundet med anbudskontraktene ble vurdert sammen med revisor i forbindelse med årsoppgjøret, og at Unibuss på bakgrunn av dette utarbeidet lønnsomhetsvurderinger per kontrakt. Disse vurderingene medførte ved en anledning også nedskrivninger av verdien på to kjørekontrakter. Økonomisjefen fortalte at kontrakter med stor usikkerhet ble fulgt opp oftere, gjerne i forbindelse med at Unibuss mottok nye kjøreplaner fra Ruter. Økonomisjefen koordinerte dette arbeidet som involverte personer med planleggings- og driftsansvar, i tillegg til administrerende direktør.

En policy for risikovurdering og rapportering ble vedtatt av Unibuss sitt ledermøte 18.01.2011. Ifølge prosedyren skulle ledergruppen gjennomføre årlige analyser av Unibuss og datterselskapers ulike risikoområder. Dette omfattet blant annet vurdering av strategiske risikoer, driftsrisiko, risiko for

feil i rapportering/styringsinformasjon risiko for brudd på lover og regler. Personer i selskapets ledergruppe var tildelt ansvaret for å gjennomføre eller koordinere risikoarbeidet på de ulike områdene. Vurderingene skulle godkjennes av administrerende direktør. Ansvarlige for de ulike fagområdene var også gitt ansvar for å utforme prosesser og prosedyrer i etterkant av risikovurderingene.⁷⁶

Det fremgår av ledermøtereferat fra desember 2011 at ledelsen startet sin gjennomgang av risiko og vurderte sannsynlighet og konsekvens for at risikoene inntraff i henhold til vedtatt policy⁷⁷. På bakgrunn av gjennomgangen ble det identifisert risikoreduserende tiltak på vesentlige områder som for eksempel selskapets styring av sin busspark (inkludert salg) og inntektssikring ved fremleieavtaler. Det var ikke identifisert tiltak på inntektsområdet⁷⁸. Av referatene fra ledergruppen fremgår det at risikovurderingene var tema i ledergruppen også i mars og april 2012⁷⁹.

5.3 Vurderinger

Risikovurderinger KTP (- Unibuss)

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde KTP ikke etablert et helhetlig system for identifisering, vurdering og håndtering av risiko. Dette er en forutsetning for å sikre robust internkontroll.

Vi savnet også rutinebeskrivelser eller tilsvarende som beskrev og definerte ansvar og oppgaver knyttet til vurderinger og håndtering av risiko. En systematisk tilnærming til risiko er sentralt for god virksomhetsstyring. Svakheter på dette området kan medføre at nødvendige tiltak ikke blir iverksatt, herunder eventuelle tiltak for å forhindre feil og misligheter. KTP hadde likevel vurdert risiko ved flere

⁷⁶ Unibuss AS, *Policy for risikovurdering*, 01.03.2011

⁷⁷ Unibuss AS, Referat fra ledermøte 13.12.2011

⁷⁸ Unibuss AS Ledelsens risikovurdering - oppfølging av tiltak februar 2012

⁷⁹ Unibuss AS, Referat fra ledermøte 12.03.2012 og 17.04.2012

anledninger. Det synes klart at konsernet frem til 2012 i stor grad lente seg på revisors risikovurderinger. Selv om revisor er en sentral kilde til informasjon om risiko, mener vi det er viktig at konsernet supplerer dette med jevnlig risikovurderinger. Dette blant annet fordi revisor som ekstern, ikke har like god forutsetning for å kjenne konsernet i detalj. Vi ser det derfor som positivt at konsernet i 2011/2012 sørget for å kartlegge risiko i sentrale prosesser.

Konsernet hadde gjennomført flere risikoreduserende tiltak, og det synes også klart at konsernet hadde jobbet mye med enkelte områder der det var antatt høy risiko, jf varelagerprosjektet som er presentert i kapittel 6.2.1. Da konsernet i undersøkelsesperioden ikke hadde systematisert sine risikovurderinger tilstrekkelig, kan vi likevel ikke med sikkerhet si at prioriteringen av risikoreduserende tiltak var tilfredsstillende.

Risikovurderinger Unibuss

Unibuss hadde utarbeidet en egen policy for risikovurderinger. Denne la etter vår vurdering til rette for årlige risikovurderinger og fordelte roller og ansvar. Ettersom policien var relativt ny på undersøkelsestidspunktet, er det for tidlig å si noe om praksis for gjennomføringen av disse vurderingene.

Selskapet ble gjort oppmerksom på mangelen på dokumenterte risikoanalyser allerede i 2009. Vi mener derfor selskapet på et tidligere tidspunkt burde ha utarbeidet og implementert jevnlig risikovurderinger. Vi ser imidlertid at selskapet hadde vurdert risiko ved flere anledninger, blant annet knyttet til budsjettforslag og på IT-området.

Unibuss hadde gjennomført flere risikoreduserende tiltak, noe som var positivt. Som for KTP kan vi likevel ikke med sikkerhet slå fast at prioriteringen av tiltak var tilfredsstillende all den tid det ikke forelå systematiserte risikovurderinger.

6. Kontrollaktiviteter

Med kontrollaktiviteter menes aktiviteter som sikrer gjennomføring av ledelsens føringer for håndtering av risiko.

I dette kapitlet ser vi på kontrollaktiviteter knyttet til sentrale prosesser på økonomi- og anskaffelsesområdet i KTP og Unibuss.

6.1 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i COSO-rammeverket har vi lagt følgende kriterier til grunn på dette området:

- Det bør være etablert kontrollaktiviteter for vesentlig risiko i virksomheten.
- Det bør være utarbeidet prosess- og rutinebeskrivelser for kontrollaktiviteter.
- Kontrollaktiviteter bør være dokumentert.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 KTP (- Unibuss)

Frem til gjennomgangen i regi av PwC i 2012 var det ikke gjennomført en systematisk vurdering av risiko i de ulike forretningsprosessene, utover det som ble gjort av revisor (omtalt i kapittel 5). Det var heller ikke foretatt en systematisk gjennomgang av hvilke kontroller som var nødvendige på bakgrunn av slike risikovurderinger. Ifølge PwC var det ikke tydelig hvilke risikoer de ulike kontrollene i konsernet skulle dekke⁸⁰.

PwC konkluderte i 2012 med at det var etablert mange kontroller som bidro til internkontrollen i de ulike prosessene i KTP, men at virksomheten i liten grad hadde oversikt over hvilke kontrollaktiviteter som ble utført. Videre mente PwC at kontrollene i de fleste tilfeller fremsto som uformelle. Dette begrunnet de med at kontrollene som regel ikke var tydelig definert eller beskrevet. Dette ble også omtalt av revisor

etter interimrevisjonene i 2009-2011. Revisor anbefalte i den sammenheng utarbeidelse og implementering av kontrollaktiviteter på konsernnivå (jf kapittel 5.2).

Det var lite dokumentasjon som viste at kontrollene faktisk ble gjennomført. Ved testing i 2012 fant PwC at flere av kontrollene kun delvis ble utført slik de var beskrevet i rutiner eller intervju. PwC identifiserte etterprøvbare kontrollaktiviteter knyttet til inntekter som ikke ble fakturert månedlig og anskaffelser over 500 000 kroner. KTPs kontrollaktiviteter knyttet til anleggsmidler, lønn og prosjektgjennomføring var kun delvis etterprøvbare, mens kontrollaktivitetene ikke var implementert på varelagerområdet.⁸¹ Testene og PwCs vurdering av disse er nærmere beskrevet i vedlegg 4.

Utvalgte kontroller i KTP (- Unibuss)

Vi har sett nærmere på enkelte kontroller konsernet har gjennomført på anskaffelsesområdet.

Kontroll av anskaffelser over 500 000 kroner
Avdeling for konsernanskaffelser skulle i henhold til konsernets prosedyrer årlig gjennomgå konsernets innkommede fakturaer. Leverandører som hadde fakturert for over 500 000 kroner i løpet av året skulle gjennomgå for å kontrollere at KTP hadde en gjeldende avtale med leverandøren.⁸² Kontraktssjefen fortalte at man i den forbindelse også sjekket at beløpet ikke var mye større en avtalens ramme.

Fakturakontrollene fra 2009, 2010 og 2011 viste at flere av leverandørene hadde mer enn en rammeavtale med konsernet. Det ble ikke gjort konkrete kontroller av om rammene for den enkelte avtale var overskredet. Vi har forstått at

⁸⁰ Internkontroll Kollektivtransportproduksjon, PwC 13.05.2012

⁸¹ Internkontroll Kollektivtransportproduksjon, PwC 13.05.2012

⁸² KTP POLICY- Innkjøp / Kostnads syklus- Konsernanskaffelser

det ikke fantes en enkel måte å knytte en faktura i økonomisystemet IFS opp mot en bestemt kontrakt i kontraktsystemet.

Gjennomgangen til KTP av nærmere 240 leverandører avdekket i 2010 25 avvik blant annet knyttet til brudd på regelverk og manglende avtaler. KTP hadde i enkelte tilfeller informasjon om oppfølging av avvikene, men tiltakene var ikke konkretisert, og det var ikke skriftlig nedfelt hvem som hadde ansvar for oppfølgingen.⁸³

Kontroll av anskaffelser uavhengig av beløp

I henhold til konsernets skriftlige prosedyrer skulle det også gjennom året gjennomføres stikkprøvekontroll av innkomne fakturaer. Avdeling for konsernanskaffelser skulle kvalitetssikre at leverandører fakturerte på bakgrunn av en kontrakt som var inngått i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Stikkprøvekontroll skulle foretas uavhengig av fakturert beløp.⁸⁴ Disse kontrollene ble imidlertid ikke gjennomført.

Kontroller i økonomisystemet

KTP ble etter interimrevisjonen i 2011 gjort oppmerksom på at et relativt stort antall personer (19) hadde omfattende attestantrettigheter i økonomisystemet IFS⁸⁵. Det ble derfor igangsatt en gjennomgang av alle fakturaer der kun en person hadde attestert.⁸⁶ Det forelå ikke en kontrollbeskrivelse for dette arbeidet. Det var også andre kjente svakheter ved konsernets økonomisystem (se kapittel 4.2.4). Vi er ikke kjent med andre dokumenterte kontrollaktiviteter på dette området.

Kontroll av bankinformasjon

KTP hadde iverksatt kompenserende tiltak for å kontrollere at ikke andre enn

ansatte i regnskapsavdelingen opprettet leverandører i økonomisystemet. Dette ved at regnskapsavdelingen jevnlig tok ut en logg over hvem som hadde gjort endringer på leverandørens bankkontonummer. Det forelå ingen kontrollbeskrivelse for denne aktiviteten. Vi har sett dokumentasjon som viser at kontrollen ble gjennomført. Kontrollen ble imidlertid gjennomført av en person som selv hadde tilgang til å endre på leverandørens kontonummer i økonomisystemet.

I kapittel 4.2.4 så vi blant annet at det var mangelfull lagring av historiske versjoner av KTPs fullmaktshierarki, og at det ikke ble gjennomført regelmessige gjennomganger av fullmaktene. Konsernets økonomisystemet hadde også forbedringsområder når det gjaldt å underbygge tilfredsstillende arbeidsdeling. Vi er ikke kjent med at det ble gjennomført ytterligere kontrollaktiviteter for å redusere disse risikoene.

Gjennomgang av leverandørregisteret

I juni 2010 ba KTP revisor om å foreta en gjennomgang av konsernets leverandør- og ansattregister i forbindelse med interimrevisjonen.⁸⁷ Formålet var å gi konstruktive innspill til KTPs arbeid med å videreutvikle og forbedre selskapets internkontroll og sikre fullstendighet og riktighet i konsernets registerdata. I ettertid har det imidlertid vist seg at det uttrekket PwC arbeidet med ikke var fullstendig, og at et par hundre leverandører derfor ved en inkurie ikke ble gjennomgått.

PwC anbefalte at konsernet etablerte kontroller for å sikre nøyaktighet og fullstendighet ved registrering og ajourhold av leverandørregisteret.

Prosjekt varelager

KTP hadde en balanseført lagerbeholdning på i underkant av 150 millioner kroner ved utgangen

⁸³ 4. Revisjon 2010 Fakturaer alle selskap, KTP

⁸⁴ KTP POLICY- Innkjøp / Kostnads syklus- Konsernanskaffelser

⁸⁵ KTP AS, Presentasjon av interimrevisjon 2011, PwC 08.11.2011

⁸⁶ Referat fra ledermøte 22/2011, 02.11.2011

⁸⁷ Oppdragsbekreftelse - utvidede revisjonshandlinger, brev fra PwC til KTP 21.06.2010

av 2011. Lagrene er i hovedsak tilknyttet KTPs verksted og infrastrukturenhet.⁸⁸ Revisor påpekte svakheter i KTPs varelagerfunksjon i alle sine interimrevisjoner fra 2009. Det ble også avdekket betydelige avvik ved lagrene i revisors årlige varelageretellinger. KTP iverksatte flere tiltak i 2011. I mai 2011 ble policy for varemottak og levering ferdigstilt, mens en policy for kontroll av varelager var på plass i november 2011. Ifølge policy for kontroll skulle alle vesentlige varer telles tertialvis. Policyen stilte krav til at avvik skulle forklares, rapporteres og håndteres i regnskapet.

I tillegg ble konsultentselskapet Deloitte leid inn for å gjennomgå varelagerfunksjonen. Deres rapport kom i november 2011 og pekte på en rekke forbedringsområder. Etter planen skal disse være implementert i organisasjonen i løpet av fjerde kvartal 2012.

6.2.2 Unibuss

Vi har ikke dokumentasjon som viser at Unibuss hadde foretatt en systematisk gjennomgang av hvilke kontroller som var nødvendige i selskapet. Det fremgikk heller ikke av ledergruppereferatene at ulike kontrollaktiviteter hadde vært tema på Unibuss sine ledermøter i 2009, 2010 og 2011.

I sin gjennomgang av internkontrollen i 2012, testet PwC selskapets kontroller knyttet til å sikre fullstendig fakturering og om det var mulig for en person å attestere og anwise samme faktura. I tillegg fant PwC at Unibuss' kontroller på lønnsområdet kun var delvis sporbare, mens PwC ikke fant kontroller å teste knyttet til anleggsmidler⁸⁹.

PwC hadde følgende oppsummering etter sin gjennomgang og testing av internkontrollen i 2012:

Unibuss har i større grad [enn KTP]

dokumenterte rutinebeskrivelser og har noe større bevissthet knyttet til risikoer for at feil kan oppstå. Etablerte kontroller virker derfor i større grad å være tydelige definerte og knyttet til sentrale risikoer.

Resultater fra PwCs kartlegging og utvalgt testing viste likevel at det var behov for å øke formaliseringen av kontrollaktivitetene for å sikre etterprøvbarehet.⁹⁰ De kontrollene PwC har testet er nærmere beskrevet i vedlegg 4.

Utvalgte kontroller i Unibuss

Vi har sett nærmere på enkelte kontroller Unibuss hadde gjennomført.

Tertialvise stikkprøvekontroller

Ifølge kontrollrutinen for innkjøp hadde innkjøpssjef og administrasjonssjef ansvar for å gjennomføre tertialvise stikkprøvekontroller av at innkjøpsreglene var fulgt. Vi har sett eksempler på stikkprøver gjennomført i 2011. Regnskapssjefen skulle hvert tertial også sørge for kontroll av at innkjøp som var investeringer ble aktivert i regnskapet. Ifølge rutinen skulle det videre gjennomføres en årlig oppdatering av oversikten over ledergruppens verv og nærstående. Administrasjonssjefen var gitt ansvaret for dette. Rutinen ga ikke nærmere informasjon av hva som skulle kontrolleres.⁹¹ Vi har mottatt kopi av ledergruppens verv og funksjoner for 2009, 2010 og 2011.

Månedlig stikkprøvekontroll ved remittering

I møte med økonomisjef, regnskapssjef og organisasjonssjef ble vi fortalt at regnskapssjefen hver måned kjørte ut lister som viste hvem som hadde godkjent og attestert fakturaer, og gjennomførte stikkprøver av at disse var iht. fullmakter. Det var ingen skriftlig beskrivelse av denne kontrollen, og kontrollen var heller ikke etterprøvbare. Ifølge PwC var det manglende sporbarhet knyttet til Unibuss' kontroller på innkjøpsområdet.

⁸⁸ Konsernregnskap for Kollektivtransportproduksjon AS per 31. desember 2012

⁸⁹ Unibuss har ikke et vesentlig varelager eller større prosjekter - og det var derfor ikke omfattet av PwCs gjennomgang

⁹⁰ Internkontroll Kollektivtransportproduksjon, PwC 13.05.2012

⁹¹ 9.5 Prosedyre Kontrollrutine innkjøp, godkjent 10.01.2011

Kontroll av fullmaktsmatriser

Som omtalt i kapittel 4.2.5 kontrollerte regnskapssjefen fullmaktene i Basware ved endringer i selskapets fullmakter. Det eksisterte imidlertid ikke periodiske kontroller av fullmaktene i Basware mot førende Excelark. Basware lagret heller ikke tidligere versjoner av fullmaktsmatrisen. Ifølge PwCs gjennomgang i 2012 var disse kontrollene ikke sporbare eller etterprøvbare.⁹²

Særskilte kontroller gjennomført i kjølvannet av korrupsjonssaken

Etter at korrupsjonssaken ble kjent høsten 2011 gjennomførte selskapet egne kontroller av leverandører og fakturaer. Dette skjedde parallelt med Wiersholms eksterne granskning av mulige misligheter. Unibuss gjennomgikk blant annet alle dekkfakturaer og driftssjefer ble bedt om å sjekke at dekkene var mottatt. Det var også andre leverandører og fakturaer som ble kontrollert nærmere. Noen steder fant man avvik mht. fakturert pris, noe som ble fulgt opp ovenfor leverandør. Enkelte leverandøravtaler ble avvirket på bakgrunn av denne gjennomgangen. Det ble også avdekket et tilfelle der Unibuss hadde betalt for en turbusskjøring for en av de siktede. Wiersholm fikk informasjon om hvilke kontroller selskapet selv hadde gjennomført.

6.3 Vurderinger*Kontrollaktiviteter i KTP (- Unibuss)*

KTP hadde i undersøkelsesperioden etablert og gjennomført en del kontrollaktiviteter. Ettersom det ikke var gjennomført systematiske overordnede risikovurderinger, er det imidlertid usikkert om kontrollaktivitetene var egnet til å håndtere KTPs viktigste risikoer. En målrettet og koordinert kontroll er slik vi ser det viktig for å sikre god internkontroll og

virksomhetsstyring. Kontrollaktiviteter er videre viktig for å forebygge og avdekke feil og misligheter.

Konsernets økonomisystem IFS hadde flere kjente svakheter. Vi mener en risikobasert tilnærming skulle tilsi flere kontroller på dette området, blant annet knyttet til rolledeling. Vi så også eksempler på at kontroller ikke var gjennomført som forutsatt.

Det synes likevel klart at det var gjennomført en del kontrollaktiviteter på områder med antatt høy risiko, vi sikter da særlig til kontroll av anskaffelser. Vi ser det som positivt at konsernet gjennom egne kontroller identifiserte mulige brudd på anskaffelsesregelverket. Vi mener imidlertid det er uheldig at det ikke var tilrettelagt for å vurdere utbetalinger opp mot hver enkelt avtale i de tilfeller der en leverandør hadde flere kontrakter med konsernet.

Flere av kontrollaktivitetene synes lite formaliserte både når det gjaldt beskrivelse av hvordan kontrollene skulle gjennomføres og hvordan gjennomførte kontroller skulle dokumenteres og rapporteres. Dette øker risikoen for at sentrale kontrollaktiviteter ikke ble gjennomført som forutsatt. Det vil også gjøre det vanskeligere å vurdere utviklingen i konsernets risikobilde og internkontroll over tid.

Kontrollaktiviteter i Unibuss

PwC konkluderer med at Unibuss i større grad hadde utarbeidet kontroller knyttet til sentrale risikoer og at kontrollene var bedre definert enn det som var tilfellet for resten av konsernet. Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde selskapet likevel ikke foretatt en tilfredsstillende vurdering av kontrollaktiviteter med utgangspunkt i systematiske risikovurderinger. Som for KTP, mener vi det derfor er usikkert om kontrollaktivitetene i Unibuss var egnet til å håndtere selskapets viktigste risikoer.

Det manglet skriftlig beskrivelse av kontroller

⁹² Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS, PwC, 13.05.2012

på vesentlige områder, og kontrollene ble ikke dokumentert på en måte som sikret etterprøvbarehet. Som for KTP, øker dette risikoen for at sentrale kontrollaktiviteter ikke

ble gjennomført som forutsatt. Det vil også gjøre det vanskeligere å vurdere utviklingen i konsernets risikobilde og internkontroll over tid.

7. Informasjon, kommunikasjon og overvåkning

Med informasjon menes i denne sammenheng de opplysningene som er relevante for å styre en virksomhet. Kommunikasjon dreier seg om formidling av slik informasjon. Overvåkning er en prosess som vurderer hvor effektivt internkontrollsystemet fungerer over tid. Med overvåking menes her den administrative ledelsens overvåking av internkontrollen og vurdering av om systemet fungerer som forutsatt.

Vi har i denne sammenheng undersøkt KTPs og Unibuss' varslingsordning og rapporteringsrutiner på internkontrollområdet. I tillegg ser vi på hvilken informasjon ledelsen har om virksomhetens internkontrollsystem, herunder om det var etablert et avviks- og oppfølgingssystem.

7.1 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i COSO har vi lagt følgende kriterier til grunn på dette området:

- Det bør være klare rapporteringsrutiner som sikrer at nødvendig informasjon om internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser, tilflyter rett nivå til rett tid.
- Ledelsen bør overvåke/sikre seg regelmessig informasjon om status for virksomhetens internkontrollsystem.
- Det bør være etablert et avviks- og oppfølgingssystem.
- Det bør være etablert en varslingsordning med veiledning om når det skal varsles og klare retningslinjer for hvordan varslingssaker skal håndteres.

7.2 Faktabeskrivelse

7.2.1 Informasjon og rapporteringsrutiner - KTP (- Unibuss)

Konsernsjefsinstruksen stilte krav til at konsernsjefen i hvert styremøte skulle gi skriftlig og muntlig underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling mv. I tillegg ble det stilt krav om at forhold som

endret konsernets risikobilde skulle forelegges styret. For øvrig var det ingen ytterligere krav til rapportering om internkontroll i stillingsinstruksene/-beskrivelsene for administrerende direktør i KTP, Oslo T-banedrift, Oslostrikken eller Unibuss.

En gjennomgang av styremøteprotokollene i KTP for 2011 viste at informasjon om KTPs virksomhet, stilling og resultatutvikling ble forelagt styret i alle ordinære styremøter. Det var også gitt informasjon om saker av betydning for selskapets risikobilde.

Vår gjennomgang av referat fra KTPs konsernledermøter fra oktober 2010 til juni 2012 viste at forhold knyttet til internkontroll i hovedsak var tema i forbindelse med revisors gjennomganger av interimrevisjon og årsoppgjør. Det ble også gitt informasjon om igangsatte tiltak og resultater på områder der revisor tidligere hadde påpekt svakheter, for eksempel på varelagerområdet. I tillegg fant vi at konsernledelsen hadde behandlet en ny policy knyttet til forretningsreiser og gjennomgått konsernets fullmaktsstruktur.

Som omtalt i kapittel 6.2.1 gjennomførte Avdeling for konsernanskaffelser årlige kontroller av leverandører som hadde fakturert for over 500 000 kroner. Kontraktssjefen fortalte at resultatene fra kontrollen ble rapportert til Konserndirektør strategi og finans. Det var ingen annen formell rapportering på innkjøpsområdet til konsernledelsen.

Det var ingen andre faste rapporter som gikk fra KTPs controller til konsernsjefen knyttet til internkontroll. Vi har heller ikke funnet andre rapporteringsrutiner som definerer hva som skulle rapporteres av kontrollaktiviteter og eventuelle avvik. Dette med unntak av de månedlige økonomirapportene som synliggjør avvik mellom budsjett og regnskap (se kapittel 5.2).

PwC fant i 2012 at det hadde vært begrenset kommunikasjon fra ledelsen og nedover i organisasjonen mht. konsernets interne kontroll. PwC viste blant annet til at det ikke hadde vært kommunisert noen plan for hvordan KTP jobber med internkontrollen.⁹³

7.2.2 Informasjon og rapporteringsrutiner i Unibuss

PwCs gjennomgang av internkontrollen i Unibuss i 2009 pekte på at det var etablert rapporteringsrutiner knyttet til selskapets finansielle rapportering til KTP, og at det var etablert uformelle kommunikasjonskanaler med eksterne og interne parter for å sikre riktig finansiell rapportering. Det ble likevel stilt spørsmål ved om endringer i interne kontrollrutiner i tilstrekkelig grad ble kommunisert til ansatte, og om styret burde ha kommunikasjon med eksterne parter som revisor, uten administrasjonen til stede.⁹⁴

Ledergruppa i Unibuss hadde møter ca. hver 14. dag. En gjennomgang av referatene fra 2011 viste at det jevnlig ble rapportert om selskapets økonomiske utvikling, aktuelle anbudsprosesser og status knyttet til kjørekontrakter. Ledergruppa fikk videre en del informasjon om selskapets arbeid med forbedring av internkontrollen. Dette i form av statusoppdateringer for selskapets arbeid med internkontroll etter Kommunerevisjonens rapport 9/2011 og ledergruppas gjennomgang av forslag til policyer.

De kontrollhandlingene vi har omtalt i kapittel 6 skulle i all hovedsak gjennomføres av personer i selskapet ledergruppe. Vi fant ingen systematisk rapportering av utfallet av disse kontrollene til en samlet ledergruppe.

Revisor skrev blant annet at det burde igangsettes tiltak som sørget for at samtlige

⁹³ *Internkontroll Kollektivtransportproduksjon*, PwC 13.05.2012

⁹⁴ Unibuss As Status internkontroll, PwC desember 2009

rutiner etterleves og overvåkes forbindelse med sin interimrevisjon i Unibuss for 2011.

7.2.3 Ledelsens overvåkning av internkontrollsystemet

Ifølge PwC var det i 2012 ikke var etablert tydelige roller og ansvar for oppfølging og vedlikehold av internkontrollsystemet i KTP. I løpet av våren 2012 anså PwC likevel at overordnede roller og ansvar var blitt tydeligere på området. PwC fant videre at ledelsen ikke hadde hatt en strukturert oppfølging av etterlevelse eller vedlikehold av internkontrollsystemet.⁹⁵

Konsernledelsen godkjente i januar 2011 konsernets kvalitetshåndbok for anskaffelser, etter at denne var gjennomgått av konsernets revisor og sendt ut på høring til konserndirektørene, samt de administrerende direktørene i datterselskapene. Konsernledelsen diskuterte også behovet for klare retningslinjer for bespisning med leverandør og arbeid med etikk.⁹⁶

På anskaffelsesområdet var det lagt opp til noe overvåking på konsernnivå. Kvalitetshåndboken til Avdeling for konsernanskaffelser understreket at det var ledelsens ansvar med planlagte mellomrom, å gjennomgå avdelingens kvalitetsstyringssystem for å sørge for at dette var hensiktsmessig, tilstrekkelig og effektivt⁹⁷. Det fremgikk ikke med hvilket mellomrom ledelsen skulle gjennomføre en slik gjennomgang, men vi er ikke kjent med at det er blitt gjort etter 2011.

Som omtalt i kapittel 3.2.1 ble det fra 2010 utarbeidet en samlet oversikt som viste hvilke internkontrolltiltak konsernet hadde iverksatt / planlagt å iverksette. Oversikten ga informasjon om ferdigstillelse av ulike rutiner. Vi ble fortalt

⁹⁵ *Internkontroll Kollektivtransportproduksjon*, PwC 13.05.2012

⁹⁶ Se blant annet referat 21/2011, konsernledermøte KTP 26.10.11 og 23/2011, Konsernledermøte KTP 09.11.2011

⁹⁷ KTP, Avdeling for konsernanskaffelser, *Dokument nr. P-3 Ledelsens gjennomgåelse*, godkjent 12.01.2011

at controller rapporterte om status for dette arbeidet til konsernledelsen. En oppdatert oversikt ble lagt frem til revisjonskomiteens møter der også konsernsjefen deltok. Oversikten ga ingen nærmere beskrivelse av ulike typer risiko og tiltak.

Som tidligere omtalt ble det høsten 2011 igangsatt flere undersøkelser i KTP og Unibuss i regi av revisor og eksterne konsulenter. Disse rapporterte høsten 2011 og våren 2012 til egne styringsgrupper/styreutvalg i KTP/Unibuss hvor konsernsjefen deltok. I desember 2012 hadde KTP også igangsatt et arbeid med å etablere en compliance-funksjon⁹⁸. I juni 2012 vedtok styret å etablere en egen prosjektorganisasjon for å arbeide videre med å forbedre konsernets internkontroll og compliance. Prosjektet skulle rapportere kvartalsvis gjennom en styringsgruppe⁹⁹.

7.2.4 System for håndtering av avvik

I KTP var det på anskaffelsesområdet føringer for den daglige overvåkingen av avvik. I henhold til Avdeling for konsernanskaffelsers rutine for *Kontroll med produkt og avvik* skulle de skrives avviksmelding til kontraktssjefen ved brudd på lover eller interne bestemmelser i forbindelse med innkjøp. Avviksmeldingene skulle lagres på avdelingens fellesområde. Ifølge prosedyren skulle kontraktssjefen sammenstille alle avvik og rapportere til konsernledelsen en gang per halvår. Alvorlige saker eller gjentatte brudd fra samme person skulle rapporteres til konsernledelsen umiddelbart.

Ifølge konstituert kontraktssjef hadde det vært få avviksmeldinger, og vidererapportering til konsernledelsen hadde derfor ikke funnet sted. Vi kan ikke se fra konsernets ledermøtereferater at disse kontrollene har vært tema. Totalt ble det skrevet 7 avviksmeldinger i 2010, 6 i 2011 og én ved utgangen av juli 2012.

⁹⁸ KTP styresak 134/2011 *Compliance KTP*

⁹⁹ Protokoll fra KTP- styremøte 5/2012, 18.06.2012

Alle våre informanter i KTP-styret og konsernledelsen pekte på at de månedlige økonomirapportene som ble utformet av administrasjonen til styret ga informasjon om utvikling og avvik på økonomi- og investeringsområdet. I kapittel 5.2 så vi at de månedlige økonomirapportene inneholdt noe informasjon om avvik mellom budsjett og regnskap på ulike nivåer i konsernet. Det var lite informasjon om tiltak i disse rapportene. Investeringsrapporten inneholdt informasjon om avvik både knyttet til økonomi og fremdrift.

PwC fant i 2012 at det var utarbeidet rutiner blant annet for oppfølging av telleavvik mellom faktisk og registrert lagerbeholdning.

7.2.5 Varslingsordning

Varsling KTP konsern

KTPs styre etablert fra 01.01.2008 en varslingsordning for hele konsernet¹⁰⁰. Det ble også opprettet et varslingsråd og retningslinjer for oppfølging av varsler.¹⁰¹ Ansatte ble oppfordret til å varsle nærmeste leder, verneombud eller tillitsvalgt om kritikkverdige forhold. Dersom dette ikke var ønskelig, kunne varsler også sendes et sentralt varslingsråd lagt til konsernets HMS-avdeling.¹⁰²

PwC har i 2012 sett på varslingsordningen som del av sin gjennomgang av konsernets internkontroll og rutiner for å forebygge korrupsjon. PwC satte opp en rekke kriterier for hva en varslingsordning i tråd med "best praksis" burde inneholde. Dette var blant annet krav til eierskap, saksbehandling, prosedyrer for mottak, vurderingskriterier og oppfølging evaluering av ordningen mv. Ifølge PwC tilfredsstilte KTPs rutiner for varsling ikke disse kriterier. PwC pekte blant annet på behov for informasjon til nyansatte og løpende

¹⁰⁰ Styresak 106/07 *Varslerordningen i Kollektivtransportproduksjon AS*

¹⁰¹ Varsling om kritikkverdige forhold i bedriften

¹⁰² KTP AS Sentral HMS-håndbok, *Varsling om kritikkverdige forhold i bedriften*, versjon 1.1, 28.04.11

påminnelser til øvrige ansatte med tydelig eksemplifisering av hva det kunne være naturlig å varsle om. Det ble også pekt på behov for opplæring og undersøkelser av hvor godt kjent ordningen var.¹⁰³

Konsernsjefen mente varslingsordningen var kommunisert til alle ansatte. Ifølge konsernsjefen var det ikke kommet inn varsler knyttet til økonomiske misligheter eller internkontroll på økonomi- eller anskaffelsesområdet gjennom varslingsordningen de siste årene.

Varsling i Unibuss

Unibuss utarbeidet i 2008 en egen prosedyre for varsling og et bakgrunnsdokument som beskrev varslersordningen. Prosedyren ble oppdatert i 2009. Dokumentene beskrev hvordan arbeidstakere kunne gå frem dersom de ønsket å varsle om kritikkverdige forhold, og hvordan et varsel skulle behandles. Det ble også gitt eksempler på hva som kunne være kritikkverdige forhold, samt informasjon om muligheten for anonyme varsler mv. Ifølge prosedyren skulle man i første omgang varsle internt i selskapet. Prosedyren omtalte også muligheten for å varsle direkte til KTPs varslingsråd.¹⁰⁴

Økonomisjefen i Unibuss fortalte at de informerte ansatte om prosedyren gjennom oppslag på intranett. I tillegg var varsling et tema i etterutdanningen for bussjåfører. Unibuss opplyste at om lag 40 % av selskapets sjåfører hadde gjennomført etterutdanningen. Vi ble fortalt at det ikke var kommet inn varsler etter opprettelsen av varslingsordningen i 2008.

Om varsling i etisk regelverk

Som tidligere omtalt reviderte konsernstyret KTPs etiske regelverk i 2008, og kommuniserte det nye regelverket til alle ansatte. I henhold

til regelverkets § 6 kunne ansatte varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen enten dette dreide seg om misligheter begått av kolleger eller alvorlige svakheter i systemet. Regelverket satte krav til at forhold først måtte varsles tjenestevei og tas opp internt før man eventuelt gikk ut offentlig med saken. Regelverket inneholdt videre et krav om plikt til rapportering om forhold som påfører eller kan påføre arbeidsgiver økonomiske tap eller annen skade.

Varsling i andre kanaler

Konsernsjefen mente det var viktig at konsernet tilrettela for å fange opp signaler fra ansatte også via andre kanaler enn varslingsordningen. I tillegg til dialog med ansatte representanter i styremøter, ble det vist til at konsernsjefen i etterkant av hvert styremøte organiserte et møte med fagforeningene for å informere om hva som har blitt behandlet og besluttet i styret. Forumet ga også de tillitsvalgte en anledning til å ta opp forhold direkte med konsernsjefen. Møtene skulle ifølge konsernsjefen fungere som et supplement til den lovpålagte varslingsordningen.

7.3 Vurderinger

Informasjon og rapportering

Vi har i liten grad identifisert faste rapporter til konsernledelsen om gjennomførte kontrollaktiviteter. I kapittel 6.2.1 så vi at KTP ikke hadde arbeidet systematisk med risikovurderinger og, ifølge konklusjonene fra PwC, i liten grad hadde oversikt over hvilke kontrollaktiviteter som ble gjennomført på ulike nivåer i konsernet. Dette gjør det igjen vanskelig å definere hva som skulle rapporteres til konsernets ulike nivåer. Vi understreker viktigheten av at konsernledelsen har et bevisst forhold til hvilken informasjon den trenger om gjennomførte kontrollaktiviteter, på bakgrunn av risikovurderinger. Vi ser imidlertid at KTP-ledelsen fikk en del informasjon som var relevant for å kunne vurdere status for deler av

¹⁰³ Internkontroll Kollektivtransportproduksjon, PwC 13.05.2012

¹⁰⁴ Unibuss, Prosedyre for varsling, godkjent 19.11.2009

konsernets internkontroll. Vi mener imidlertid dette ikke var dekkende for å sikre at nødvendig informasjon tilfløt rett nivå til rett tid.

I Unibuss merker vi oss at PwC som revisor i 2011 anbefalte iverksettelse av tiltak for å sikre etterlevelse og overvåking av rutiner. Flere av kontrollaktivitetene i Unibuss skulle gjennomføres av personer i ledergruppen. Selv om dette kan redusere ledergruppens behov for informasjon, mener vi likevel statusrapportering om kontrollaktiviteter kan bidra til å sikre at ledergruppen får nødvendig informasjon for overvåking etterlevelse av internkontrollen.

Vi ser det som positivt at ledergruppen i Unibuss gjennomgikk flere policier og fikk jevnlig statusrapporteringer for selskapets arbeid med internkontroll. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å konkludere at ledergruppa hadde nødvendig informasjon om etterlevelsen av ulike elementer i selskapets internkontroll da kontrollene i begrenset grad synes implementert på undersøkelsestidspunktet.

Ledelsens overvåking av systemet for internkontroll

Etter vår vurdering forelå det ikke en regelmessig oppfølging av etterlevelse eller vedlikehold av konsernets internkontrollsystem. Det manglet også tydelige definerte roller og ansvar på området.

Vi ser at KTP-ledelsen fikk en del informasjon om arbeidet med utviklingen av konsernets internkontrollsystem blant annet gjennom informasjon om ferdigstilling av ulike rutiner. På innkjøpsområdet var det fra 2011 også lagt opp til regelmessige gjennomganger av kvalitetsstyringssystemet. I den grad gjennomgangene blir utført, vil de etter vår vurdering kunne bidra positivt med hensyn til å vurdere hensiktsmessigheten av kontrollaktivitetene.

System for håndtering av avvik i KTP

I KTP var det etablert et avvikssystem på anskaffelsesområdet. Vi mener imidlertid det ikke var tilfredsstillende at de halvårlige vidererapporteringene til konsernledelsen ikke ble gjennomført som forutsatt. Dette ettersom det også vil være nyttig med informasjon om områder der det er få avviksmeldinger. Få avviksmelding kan tyde på god praksis, men det kan også være et tegn på at konsernets avviksrutiner ikke blir fulgt i praksis.

Vi mener økonomirapportene ledelsen mottok ga begrenset informasjon om oppfølgingen av avvik herunder iverksatte tiltak. Investeringsrapportene hadde noe mer informasjon om dette.

Utover dette var det ingen overordnede krav til rapportering av avvik til ledelsen. Vi mener konsernledelsen med fordel kunne ha gitt klarere retningslinjer for hvordan ulike avvik skulle håndteres i linjen og hvilke typer avvik som skulle løftes til konsernledelsen.

Varslingsordningen i KTP og Unibuss

KTP hadde etablert en varslingsordning for hele konsernet, inkludert Unibuss, og retningslinjer for varsling og håndtering av varslingsaker.

Kommunerevisjonen merker seg at det ikke var kommet inn varsler om misligheter eller internkontroll på økonomi- og anskaffelsesområdet i KTP eller Unibuss i undersøkelsesperioden. Vi har ikke gjort nærmere undersøkelser av om dette skyldtes manglende opplæring og informasjon til de ansatte. På generelt grunnlag mener vi likevel at opplæring og dilemmatrening kan være nyttige virkemidler for bevisstgjøre ansatte om varslingsinstituttet.

Unibuss hadde etablert en egen varslingsordning med retningslinjer for varsling og håndtering av varslingsaker. Vi ser det som fornuftig at etterutdanningen av sjåfører også omhandlet

varslingsinstituttet, selv om dette dekket under halvparten av selskapets ansatte. Vi mener videre det var positivt at ordningen hadde informasjon om muligheten til å varsle til KTP direkte.

Vi merker oss at konsernets etiske regelverk krever at det alltid først må varsles tjenestevei. Dette er slik vi ser det til dels motstridende til KTPs varslingsordning som også åpner for varsling til verneombud, tillitsvalgt eller det sentrale varslingsrådet.

8. Konklusjon og anbefalinger

Kommunerevisjonen har i 2012 vurdert vesentlige sider ved KTP og datterselskapers internkontroll med økonomi og anskaffelser med fokus på risiko for misligheter i perioden 2009 - 2011. Undersøkelsen har fokusert på styrenes forvaltnings- og tilsynsansvar på området, og den daglige ledelsens ansvar for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Dette kapittelet inneholder Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger, mens en oppsummering av sentrale vurderinger er gjengitt i rapportens sammendrag.

8.1 Konklusjon

Undersøkelsen viser at konsernstyret hadde iverksatt flere tiltak for å ivareta sitt forvaltnings- og tilsynsansvar på økonomi- og anskaffelsesområdet. Interimsrevisjoner og nedsettingen av en revisjonskomite var spesielt viktige i denne sammenheng. Styret i Unibuss syntes å ha god oversikt over selskapets arbeid med internkontroll.

Det var imidlertid vesentlige svakheter ved ivaretagelse av forvaltnings- og tilsynsansvaret i styrene til KTP, Unibuss, OsloTrikken og Oslo T-banedrift:

- Ingen av styrene hadde gjennomført systematiske risikovurderinger av selskapenes viktigste risikoområder og internkontroll
- Det var mangler ved flere av styreinstruksene og instruksene til daglig leder

Konsernledelsen hadde i undersøkelsesperioden jobbet med å styrke internkontrollen på områder med antatt høy risiko. På anskaffelsesområdet bidro rutiner, kontraktssystem og kontrollhandlinger positivt til internkontrollen.

Det var likevel betydelige svakheter ved konsernets internkontrollsystem. I denne

sammenheng vil Kommunerevisjonen særlig påpeke at fraværet av helhetlige risikovurderinger gjør det uklart om konsernets kontrollaktiviteter var egnet til å håndtere viktige risikoer. Det var også vesentlige svakheter ved KTPs internkontroll som innebar økt risiko for feil og misligheter. Dette var blant annet knyttet til

- etterprøvbare av kontroller og habilitetsvurderinger
- definering av roller og ansvar, bla. for salg av eiendom og innleide konsulenter
- rolledelingen i konsernets økonomisystem.

Unibuss hadde arbeidet noe mer med sitt internkontrollsystem på overordnet nivå enn KTP, men alt var ikke implementert på undersøkelsestidspunktet. Det var fortsatt vesentlige svakheter blant annet knyttet til manglende dokumentasjon for innkjøp og varemottak, og manglende konkurranse om oppdrag. Dette er områder med høy iboende mislighetsrisiko.

Etablering av gode internkontrollsystemer er en omfattende og tidkrevende prosess. KTP har lagt ned mye arbeid på området, særlig etter at mislighetssaken i Unibuss ble kjent høsten 2011. KTP igangsatte blant annet flere undersøkelser samt et arbeid med å etablere en compliance-funksjon. Dette arbeidet ble videreført i 2012.

8.2 Anbefalinger

Vedrørende styrenes tilsynsansvar, anbefaler Kommunerevisjonen at styrene

- iverksetter tiltak for å sikre årlige gjennomganger av risiko og internkontroll på økonomi og anskaffelsesområdet
- vurderer behovet for oppdaterte styreinstrukser og instruks til daglig leder

Kommunerevisjonen anbefaler videre at den daglige ledelsen i KTP vurderer og iverksetter tiltak for å bedre sin internkontroll. I den

forbindelse vil sentrale temaer være

- opplæring knyttet til varslingsordning og etiske regelverk, herunder tiltak for å sikre at habilitetsvurderinger dokumenteres
- gjennomføring av regelmessige risikovurderinger
- klarere retningslinjer for rapportering av informasjon om internkontroll og bedre oppfølging og vedlikehold av konsernets internkontrollsystem

- dokumenterte og koordinerte kontrollaktiviteter på områder med vesentlig risikogod rolledeling og overholdelse av fullmakter i konsernets økonomisystem
- skriftlige rutiner blant annet knyttet til salg av eiendom og innleide konsulents bestiller- og attestasjonsrettigheter
- klarere retningslinjer om håndtering av avvik
- styrking av innkjøpsfunksjonen i Unibuss
- økt dokumentasjon og etterprøvnbarhet av anskaffelser, innkjøp og varemottak i Unibuss.

9. Mottatte uttalelser og Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen sendte rapport til uttalelse til byråden for miljø og samferdsel og KTP 09.11.2012. Nedenfor redegjøres det for utvalgte momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger som trykte vedlegg til rapporten.

9.1 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

9.1.1 Byrådsavdelingens uttalelse

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel kom med sin uttalelse til rapporten i brev datert 30.11.2012. Uttalelsen er inkludert i rapportens vedlegg 5.

Byrådsavdelingen uttaler at Kommunerevisjonen synes å ha foretatt en grundig gjennomgang av KTPs og datterselskaperens interne kontroll med økonomi og anskaffelser. Byrådsavdelingen tiltrer alle Kommunerevisjonens anbefalinger. Fra eiers ståsted er det av vesentlig betydning at selskapet med underliggende selskaper får iverksatt betryggende internkontroll, og byrådsavdelingen understreker styrenes ansvar i den forbindelse.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel uttaler at den høsten 2011 sendte et eierbrev der den ba KTP gjennomgå selskapets internkontroll med vekt på anskaffelser, inklusive retningslinjer for forebygging av korrupsjon og misligheter. Det ble videre bedt om at KTP benyttet en ekstern kvalitetssikrer til dette arbeidet.

Byrådsavdelingen uttaler videre at den vil be om at Kommunerevisjonens anbefalinger blir implementert som en del av selskapets pågående arbeid med internkontroll. Byrådsavdelingen vil følge opp dette gjennom informasjons- og oppfølgingsmøter i tråd med de milepæler KTP har lagt til grunn for sitt arbeid.

9.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel sier seg enige i rapportens anbefalinger og vil be om at disse implementeres som del av selskapets pågående internkontrollarbeid. Kommunerevisjonen merker seg videre at byrådsavdelingen vil følge opp selskapet gjennom informasjons- og oppfølgingsmøter.

9.2 Kollektivtransportproduksjon AS

9.2.1 KTPs uttalelse

KTPs uttalelse er datert 26.11.2012 og finnes i sin helhet i vedlegg 6.

Generelle kommentarer

KTP har i sin uttalelse lagt vekt på konsernets arbeid med risikostyring siden 2009, et arbeid som ble forsterket fra høsten 2011 og gjennom 2012. KTP opplever at Kommunerevisjonens rapport i hovedsak ikke avdekker nye kritiske forhold, men peker på de samme forholdene selskapet har avdekket i sitt interne kvalitetsarbeid. KTP oppgir at rapporten gir trygget for at de har fokus på rett sted, samtidig som det er pekt på svakheter i rutiner og prosesser som vil korrigeres. KTP gir videre uttrykk for at rapporten vil være et viktig bidrag til selskapets videre kvalitetsarbeid.

KTP skriver at selskapet ikke nødvendigvis deler alle vurderingene gjort av eksterne rådgivere i etterkant av korrupsjonssaken i Unibuss, og sier videre

Da kommunerevisjonen kun på begrensede områder har foretatt egne undersøkelser, ser vi en risiko for at kommunerevisjonen i sitt arbeid tillegger disse rådgivernes vurderinger større vekt enn det etter vårt skjønn er grunn til.

KTP gir også uttrykk for at det ikke er åpenbart at Norsk utvalg for eierstyring

og selskapsledelses (NUES) anbefalinger og COSO-rammeverket for internkontroll som Kommunerevisjonen baserer sine revisjonskriterier på, gjelder for konsernet. De mener imidlertid at begge disse kildene er gode rammeverk som selskapet vil legge til grunn i sitt videre arbeid.

KTP er videre uenige i revisjonens tolkning av selskapets etiske regelverk § 9 om habilitet, og mener regelverket frem til det ble revidert i 2012, ikke krevde skriftlige habilitetsvurderinger.

Varslede tiltak

KTP svarer at Kommunerevisjonen i hovedsak peker på de samme forholdene som selskapet har avdekket i sitt interne kvalitetsarbeid, og at konsernet har iverksatt en rekke tiltak knyttet til disse forholdene. Tiltakene omfatter blant annet

- revisjon av konsernstyrets og konsernsjefens instruks,
- revisjon av etisk regelverk og varslingsrutiner,
- etablering av en compliancefunksjon der risikovurderinger, varsling, opplæring og rapportering er sentrale arbeidsoppgaver,
- arbeid med et prosjekt for forbedret internkontroll der man i tråd med et definert årshjul beskriver risikovurderinger, etablering/evaluering av kontrolltiltak, egevaluering, testing og rapportering. Prosjektets måloppnåelse vil dokumenteres gjennom interimrevisjoner, årsoppgjørrevisjon og ved ekstern kontroll 1. kvartal 2014.
- Ansettelse av egen innkjøps sjef i Unibuss for å profesjonalisere selskapets innkjøpsarbeid.

KTP uttaler videre at de vil gjennomgå Kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger og korrigere sine handlingsplaner dersom det er nødvendig.

9.2.2 Konsernstyrets behandling av rapport til uttalelse

Kommunerevisjonens rapport til uttalelse og KTPs høringsuttalelse ble behandlet som en orienteringssak i KTPs konsernstyremøte 22.11.2012, sak 98. I forbindelse med behandlingen kom de ansattes representanter i styret med en protokolltilførsel. Også denne er gjengitt i sin helhet i vedlegg 6.

De ansattes representanter stilte spørsmål ved Kommunerevisjonens avgjørelse om å kun se på årene 2009-2011, og ikke gå lenger tilbake i tid. De ansattes representanter la også vekt på at generalforsamlingen ikke hadde etterspurt eller forhørt seg om internkontrollen i Sporveien/ KTP samt datterselskap i årene fra 2000 til 2011.

I protokolltilførselen ble det videre pekt på at Kommunerevisjonen ikke hadde intervjuet de ansatte styrerepresentantene, og at rapporten således ikke inneholdt de ansattes syn på nåværende og tidligere styrers behandling av kritikkverdige forhold.

9.2.3 Kommunerevisjonens vurdering

KTP

KTP varsler at konsernet har iverksatt eller er i ferd med å iverksette mange tiltak som etter Kommunerevisjonens vurdering vil kunne bidra til styrket internkontrollen. Kommunerevisjonen ser det som positivt at rapportens vurderinger og anbefalinger vil bli benyttet i konsernets videre forbedringsarbeid. Kommunerevisjonen vil i den sammenheng blant annet trekke frem rapportens vurderinger knyttet til styreinstrukser/instruks til daglig leder og salg av eiendom som slik revisjonen ser det, ikke er belyst av eksterne konsulenter eller konsernets interne kvalitetsarbeid.

KTP fremlegger at det er en risiko for at Kommunerevisjonen tillegger de eksterne konsulentene mer vekt enn det er grunn til.

Kommunerevisjonen har gjort grundige vurderinger av hvorvidt og i hvilken grad undersøkelsen kunne bygge på arbeid utført av konsulenter engasjert av konsernet. Dette blant annet gjennom flere møter med konsulentene for å få en klarhet i hvordan de har gjennomført sine undersøkelser. Kommunerevisjonen har også ved flere anledninger bedt KTP om konkrete tilbakemeldinger dersom de var uenige i de konsulentvurderingene som er gjengitt i rapporten. KTP har ikke gitt slike tilbakemeldinger. Vedlegg 1 gir en mer detaljert redegjørelse for bruken av andre undersøkelser.

Med hensyn til NUES har Kommunerevisjonen lagt til grunn at styrets ansvar i heleide kommunale selskap ikke er noe mindre enn for selskap med spredt eierskap, og at NUES anbefalinger dermed er relevante å legge til grunn som et uttrykk for en beste praksis på området. Det samme gjelder for COSO som er et anerkjent rammeverk for internkontroll. Kommunerevisjonen oppfatter at KTP er enige med oss i at NUES anbefalinger og COSO-rammeverket er gode eksempler på beste praksis. Det er riktig at det ikke foreligger direkte krav om at NUES og COSO skal benyttes av KTP. Dette gjenspeiles ved at det i revisjonskriteriene er benyttet *bør* og ikke *skal/må* slik det ville ha vært, dersom det var direkte føringer om at rammeverkene skulle gjelde.

Som omtalt i kapittel 4 sto det følgende om habilitet i fortolkningen til § 9 i *Etisk regelverk for konsernet Kollektivtransportproduksjon AS med fortolkninger* (jf. konsernstyresak 144/08)

En ansatt skal skriftlig underrette sin nærmeste overordnede dersom han eller hun blir oppmerksom på at en habilitetskonflikt kan oppstå.

Kommunerevisjonen mener derfor det ikke er grunn til å endre vurderingen på dette området. Kommunerevisjonen understreker videre at generelle prinsipper for god internkontroll tilsier krav om etterprøvbare av sentrale vurderinger.

Konsernstyrets behandling av rapport til uttalelse

Kommunerevisjonen merker seg protokolltilførselen til de ansattes representanter i forbindelse med konsernstyrets behandling av foreløpig rapport.

Det er riktig at flere av de forholdene som ble avdekket i Unibuss skjedde før 2009. Kommunerevisjonen påpekte i rapport 11/2009 *Undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS* manglende rutiner på innkjøpsområdet, fravær av skriftlige avtaler for betydelige byggearbeider, mangelfull dokumentasjon av leieavtaler og flere tilfeller av uheldige rolleblandinger i daværende Sporveisbussene AS. I tillegg har enkeltforhold i perioden 1997 - 2011 etter vår vurdering blitt grundig dekket av Wiersholms granskning.

Etter Kommunerevisjonens vurdering ville det ha vært svært krevende å gi et godt bilde av de ulike selskaperens internkontroll i perioden 2000-2008. En slik undersøkelse ville i stor grad vært avhengige av enkeltpersoners hukommelse. En kompliserende faktor er at flere personer som var sentrale i den perioden, ikke lenger arbeider i eller har tilknytning til konsernet. Kommunerevisjonen har derfor valgt å fokusere den systematiske gjennomgangen av konsernets internkontroll på de tre siste årene. Kontrollutvalget har blitt informert om disse valgene i løpet av prosjektgjennomføringen.

Kontrollutvalget vedtok 28.08.2012, sak 87, at Kommunerevisjonen skal gjennomføre en egen eierskapskontroll knyttet til KTP, og at generalforsamlingens rolle vil bli belyst i den forbindelse.

Dette har vært en kompleks undersøkelse som det har vært nødvendig å avgrense både tematisk og metodisk. Blant annet som en konsekvens av dette ble ansattes representanter ikke intervjuet. Flere av

de eksterne konsulentenes undersøkelser, som vår undersøkelse dels er basert på, omfattet intervju og informasjonsinnhenting fra ansattrepresentanter. I tillegg har Kommunerevisjonen hatt full tilgang til konsernstyrets dokumenter, herunder også

eventuelle protokolltilførsler fra ansattes representanter i styret. Kommunerevisjonens vurdering er at dette samlet sett var tilfredsstillende, men revisjonen merker seg at ansattes representanter i konsernstyret ser annerledes på det.

Referanser

a) *Referanser fra Oslo kommune*

Kommunerevisjonen, Rapport 19/2011 *Undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS*

a) *Eksterne referanser*

NKRF. RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*

Advokatfirmaet Haavind *Gjennomgang av faktiske forhold [...] juli 2012*

Brev fra KTP til alle ansatte i KTP med datterselskap 04.02.2009, *Endringer i etisk regelverk for konsernet Kollektivtransportproduksjon AS*

Brev fra KTP til kommunerevisjonen 06.09.2012, *Internkontroll i KTP - Kommunerevisjonens faktabeskrivelse til verifisering*

Brev fra PwC til KTP, *Oppdragsbekreftelse - utvidede revisjonshandlinger, 21.06.2010*

<http://infrapartner.no/>

<http://www.ktpas.no>

<http://www.purehelp.no/>

Kollektivtransportproduksjon AS *Revisjonskomite og kompensasjonskomite - mandat, vedlegg 2 Instruks for økonomisk rapportering*

Kollektivtransportproduksjon AS, diverse rutiner, prosedyrebeskrivelser og fullmakter

Kollektivtransportproduksjon AS, *Etisk regelverk for konsernet Kollektivtransportproduksjon AS med fortolkninger*, konsernstyresak 144/08

Kollektivtransportproduksjon AS, *Konsernregnskap per 31. desember 2012*

Kollektivtransportproduksjon AS, *Kopi av Fakturaer 2011*

Kollektivtransportproduksjon AS, referat fra diverse konsernledermøter

Kollektivtransportproduksjon AS, *Sentral HMS-håndbok Varsling om kritikkverdige forhold i bedriften*, versjon 1.1, 28.04.11

Kollektivtransportproduksjon AS, *Varslerordningen i Kollektivtransportproduksjon AS*

Kollektivtransportproduksjon AS. *Instruks for konsernsjef i Kollektivtransportproduksjon AS*, 12.05.2009

Kollektivtransportproduksjon AS. Protokoller fra diverse styremøte og diverse styresaker

Kollektivtransportproduksjon AS. *Årsberetning 2011*

KS Eierforum, *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*, Januar 2009

LOV 1997-06-13 nr 44: Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)

LOV 1999-01-15 nr 02: Lov om revisjon og revisorer (revisorloven)

LOV 1999-07-16 nr 69: Lov om offentlige anskaffelser

LOV 2004-11-19 nr 73: Lov om bokføring (bokføringsloven)

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse, *Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse*, oktober 2010

Notat Advokatfirmaet fra Haavind til KTP 27.09.2012, *Kollektivtransportproduksjon as og Unibuss as - Styrenes tilsynsansvar og kontrollfunksjon knyttet til internkontroll og mulig korrupsjon. Vurdering.*

PwC, *Internkontroll Kollektivtransport-produksjon AS*, 13.05.2012

PwC, *Mislighetsrevisjon og forundersøkelse av utvalgte anskaffelser*, 18.05.2012

PwC, Presentasjon av interimrevisjoner og årsoppgjørrevisjoner i Unibuss og Kollektivtransportproduksjon, 2009, 2010 og 2011

PwC, *Unibuss As Status Internkontroll*, desember 2009

The Commission of Sponsoring Organisation of the Treadway Committee (COSO),1992

Unibuss AS, diverse rutiner, prosedyrebeskrivelser og fullmakter

Unibuss AS, *Ledelsens risikovurdering - oppfølging av tiltak*, februar 2012

Unibuss AS, referat fra diverse ledergruppemøter

Unibuss AS, Årsmelding 2008

Unibuss AS. Protokoller fra diverse styremøte og diverse styresaker

Wiersholm, *Rapport til styret i Unibuss AS*, 24.05.2012

Tabelloversikt

Tabell 1 KTPs heleide datterselskap	15
Tabell 2 PwCs testing av kontrollaktivitetene i ulike prosesser.....	74
Tabell 3 Revisors vurdering av risiko - KTP	77

Figuroversikt

Figur 1 Eierstrukturen i kollektivtransporten i Oslo kommune	14
--	----

Vedlegg 1 Metode

De sentrale elementene i prosjektets metode er gjennomført iht. standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Med utgangspunkt i tema og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkt virksomhets systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger. Nedenfor gjør vi nærmere rede for den metoden og fremgangsmåten som er lagt til grunn i denne undersøkelsen.

Problemstillinger og undersøkelsesdesign

Formålet med prosjektet har vært å vurdere vesentlige sider ved selskapets og datterselskapers interne kontroll med økonomi og anskaffelser, med fokus på risiko for misligheter.

Prosjektet har hatt følgende problemstillinger:

- Har styret ivaretatt sitt forvaltnings- og tilsynsansvar når det gjelder selskapets interne kontroll knyttet til økonomi og anskaffelser?
- Har daglig ledelse sørget for tilfredsstillende internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser?

Etter en analyse av KTP-konsernets egenart og risiko for misligheter utarbeidet vi et kontrollopplegg for de mest sentrale prosessene i konsernet, herunder anskaffelser/innkjøp, salg/avhending, lønn, varelager, reiseregninger og kontantkasse. Kontrollopplegget omfattet også styrets og daglig ledelses rolle for de mest sentrale prosessene i konsernet.

Avgrensninger

Områder med antatt lav risiko for misligheter, som for eksempel forhold av regnskapsteknisk art og bruk av regnskapsprinsipper er ikke undersøkt. Der viktige prosesser i datterselskap blir ivaretatt av morselskapet, vurderes internkontrollen for disse samlet. I praksis betyr dette at internkontrollen i selskapene Bussanlegg, Sporveisbillettene, Sporveis-Annonnene, Oslo trikken og Oslo T-banedrift vurderes sammen med internkontrollen i Kollektivtransportproduksjon, mens internkontrollen i Unibuss sine datterselskap er omfattet av vurderingen av internkontroll i Unibuss. Ettersom innkjøp i forbindelse med utbyggings- og investeringsprosjekter gjøres på samme måte som andre innkjøp i konsernet, har vi av ressurs hensyn i liten grad sett særskilt på disse prosjektene. Vi har heller ikke sett på styrenes rolle i datterselskaper uten ansatte.

På avviksområdet har vi konsentrert oss om konsernets system for håndtering av avvik på økonomi og anskaffelsesområdet, og i mindre grad beskrevet avvikshåndteringen i andre prosesser som lønn, inntekter eller periodeavslutning.

Oppstart

Prosjektet ble vedtatt gjennomført av kontrollutvalget i møte 13.12.2011, sak 109. I kontrollutvalgets møte 24.01.2012, sak 8, sluttet utvalget seg til en fremlagt projektskisse for gjennomføring av undersøkelsen.

Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartsbrev til byråden for miljø og samferdsel og Kollektivtransportproduksjon AS datert 30.01.2012.

Datainnsamling

Undersøkelsen bygger på en rekke kilder, hvorav de viktigste er:

- Dokumentgjennomgang av rutinebeskrivelser, instruksjer, møtereferat, mv.
- Gjennomgang av andre aktørers undersøkelser
- Intervjuer og møter
- Stikkprøver

Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden januar 2012 til august 2012.

Dokumentgjennomgang av rutinebeskrivelser, instruksjer, møtereferat mv

Kommunerevisjonen har mottatt en rekke dokumenter som er egnet til å belyse KTPs arbeid med internkontroll. Dette gjelder også saker og protokoller fra konsernstyret og datterselskapenes styrer.

Følgende dokumenter har vært vesentlig for vår gjennomgang (ikke uttømmende):

- rutinebeskrivelser og prosedyrer
- stillingsinstruksjer, styreinstruksjer, fullmakter mv.
- økonomirapporter, regnskap og årsberetninger
- ledermøtereferater fra konsernledelsen og Unibuss' ledelse
- dokumenterte kontrollhandlinger i KTP og Unibuss
- strategidokumenter, policydokumenter mv.
- styreprotokoller og -saker fra konsernstyret og styrene i de største datterselskapene
- revisjonsberetninger, presentasjon av interimrevisjoner mv. fra revisor

Kommunerevisjonen har blant annet benyttet analyseverktøyet Nvivo for gjennomgang og analyse av dokumenter. Nvivo gir blant annet mulighet for målrettet søk og behandling av tekst. Programmet ble særlig benyttet for å identifisere relevant informasjon i protokoller og styresaker fra KTP, samt for gjennomgang av ledermøter i KTP og Unibuss.

Stikkprøver

Vi har foretatt enkelte egne stikkprøver hos KTP:

- Gjennomgang av fem anskaffelser
- Kontroll av 40 fakturaer

Stikkprøvene ble valgt ut med bakgrunn i antatt forhøyet risiko for feil og mangler. Blant annet ble det ved kontroll av fakturaer valgt ut fakturaer fra selskaper som leverer bygg- og anleggstjenester og leverandører knyttet til reiser, hotell mv.

I tillegg har vi sammenliknet KTPs oversikt over eiendomssalg i 2009 - 2011 med transaksjoner fra eiendomsregisteret for samme periode.

Intervjuer og møter

Det er gjennomført en rekke intervjuer og møter med ansatte i KTP og konsernstyremedlemmer, herunder:

- Are Kjensli, styremedlem i Oslo trikken og Oslo T-banedrift
- Britt M. Flyum, Controller
- Cato Hellesjø, konsernsjef KTP
- Christine Johannesen, leder i KTPs innkjøpsavdeling

- Gyrid Skalleberg Ingerø, leder i KTPs revisjonskomite
- Jan Erik Bay, organisasjonssjef Unibuss
- Jan Petter Johansen, Forvalter IFS
- Knut H. Vederhus, Konserncontroller
- Line Isnæs, regnskapssjef Unibuss
- Marianne Vik, innleid konsulent, prosjektleder/ Direktør Compliance
- Peter-Michael Steckmest, eiendomssjef KTP
- Terje Thon, styreleder i KTP
- Tore Berg, konserndirektør strategi og finans
- Åse Hardang, økonomisjef Unibuss

Intervjuene er i all hovedsak verifisert av den enkelte.

Bruk av andre undersøkelser

I kjølvannet av korrupsjonssaken høsten 2011, ble selskapene Wiersholm (med Kjelstrup & Wiggen som underleverandør), PricewaterhouseCoopers (både i rollen som konsernets revisor og som konsulent) og Advokatfirmaet Haavind engasjert av KTP for å foreta ulike undersøkelser i selskapet. Kommunerevisjonen har vurdert i hvilken grad vi kunne bygge på deres undersøkelser og har i den forbindelse intervjuet eller gjennomført møter med representanter for selskapene. Følgende forhold ble vektlagt i vurderingen:

- De eksterne utrederenes uavhengighet
- De eksterne utrederenes metode/tilnærming i lys av RSK 001, den standard for forvaltningsrevisjon som Kommunerevisjonen må følge. Sentrale spørsmål var om det ble skrevet referat, om referat/fakta ble verifisert og om det ble gjennomført tester i tillegg til intervju og dokumentanalyse.

Flere av konsulentene arbeidet parallelt med Kommunerevisjonen. Innledningsvis kartla vi derfor hvilke temaer som ble dekket av dem, og vurderte om det var behov for supplerende undersøkelser:

- Er det sentrale/vesentlige områder som ikke er dekket av andres undersøkelser?
- Hva vil merkostnadene/nyttene være ved ytterligere undersøkelser?

På flere av områdene har vi i stor grad basert oss på de eksterne utrederens undersøkelser, og i mindre grad selv foretatt egne kontrollhandlinger. Dette gjelder for eksempel områdene lønn, anleggsmidler og prosjektgjennomføring. Der vi benytter fakta fremskaffet av andre fremgår det i rapporten.

På andre områder har vi i tillegg gjennomført egne tester. Dette er områder med antatt risiko for misligheter som anskaffelser, fakturakontroll og salg av eiendom.

Enkelte steder fremgår det ikke direkte av konsulentenes sluttrapport hvilke fakta de bygger sine vurderinger på. Der vi har ment det er hensiktsmessig, gjengir vi slike vurderinger som en del av vår faktabeskrivelse. Ikke på noe punkt er våre vurderinger alene basert på udokumenterte vurderinger fra de eksterne utrederene.

For ytterligere informasjon om de eksterne utrederens undersøkelser i KTP vises det til vedlegg 3.

Datas gyldighet og pålitelighet

Denne undersøkelsen bygger på flere metoder for datainnsamling: intervjuer, dokumentgjennomgang, stikkprøver og gjennomgang av andres arbeider. En samlet faktabeskrivelse ble oversendt KTP for verifisering 10.08.2012. Kommunerevisjonen fikk skriftlig tilbakemelding på faktabeskrivelsen 06.09.2012. Faktagrunnlaget ble deretter gjennomgått med KTP i møte 24.09.2012.

På flere punkter bygger vi på eksterne aktørers beskrivelse og vurderinger av systemer, rutiner og praksis i KTP og Unibuss. Rapportens elementer som bygger på eksterne undersøkelser er kritisk gjennomgått av Kommunerevisjonen. Blant annet har vi vurdert om elementene framstår som rimelige gitt vår egen kjennskap til KTP. Vi har også hatt kontakt med de ulike aktørene for å stille oppfølgende spørsmål om uklarheter og metode. I tillegg har vi i forbindelse med verifiseringen ved flere anledninger bedt KTP om konkrete tilbakemeldinger dersom de mener det er fakta som går imot de konsulentvurderingene vi gjengir i vår rapport.

Undersøkelsen er gjennomført av flere personer i Kommunerevisjonen og har vært gjenstand av våre ordinære kvalitetssikringsrutiner.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget i undersøkelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 2 Revisjonskriterier

Om internkontroll

Internkontroll kan defineres som en prosess, iverksatt av styret, ledelsen og annet personale, for å gi rimelig grad av sikkerhet for måloppnåelse innen følgende kategorier:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig finansiell rapportering
- Etterlevelse av lover, forskrifter og regler¹⁰⁵

Styrets forvaltnings- og tilsynsansvar

Aksjeloven

Aksjelovens gir daglig leder og styret ansvar og oppgaver når det gjelder selskapets virksomhet. Loven stiller blant annet krav til at styret sørger for forsvarlig organisering av virksomheten, fastsetter planer og budsjett for selskapets virksomhet og at det holder seg orientert om selskapets økonomiske stilling. Styret plikter videre å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll (§ 612).

De generelle bestemmelsene i aksjeloven § 613 tilsier at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet for øvrig. Ivaretagelse av tilsynsansvaret er en av styrets primære oppgaver, særlig i virksomheter av et visst omfang (jf. NOU 1996:3 kap 13.5.2 §5-5 s. 138).

I selskaper hvor de ansatte har representasjon i styret, skal styret fastsette en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling, regler om daglig leders arbeidsoppgaver og plikter overfor styret samt regler om hvilke saker som skal styrebehandles (§ 6-23). Styret kan også fastsette en egen instruks for daglig leder (§ 6-13).

Loven påpeker at styret skal underrettes av daglig leder om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling minst hver fjerde måned, enten i møte eller skriftlig. I tillegg kan styret/det enkelte styremedlem til enhver tid kreve at daglig leder gir styret en nærmere redegjørelse om bestemte saker (§ 6-15).

Norsk anbefaling, Eierstyring og selskapsledelse, Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES)

Formålet med anbefalingene til NUES er at selskap skal ha eierstyring og selskapsledelse som klargjør rolledeling mellom aksjeeiere, styre og daglig ledelse utover det som følger av lovgivningen. NUES er i utgangspunktet rettet mot selskap med aksjer notert på regulerte markeder i Norge, og ikke-børsnoterte selskaper med spredt eierskap, og hvor aksjene er gjenstand for regelmessig omsetning. Kommunerevisjonen legger til grunn at styrets ansvar i heleide kommunale selskap ikke er noe mindre enn selskap med spredt eierskap, og at NUES dermed er relevant som beste praksis.

I henhold til NUES skal styret påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til omfanget og arten av selskapets virksomhet. Internkontrollen og systemene bør også omfatte selskapets verdigrunnlag og retningslinjer for etikk og samfunnsansvar.

¹⁰⁵ The Commission of Sponsoring Organisation of the Treadway Committee» (COSO) i 1992

I dette ligger det blant annet utarbeidelsen av etiske retningslinjer.

Videre presiseres det at styret selv må danne seg en oppfatning om selskapets internkontroll, basert på informasjon som blir forelagt styret. Rapporteringen fra ledelsen til styret bør gi en balansert fremstilling av alle risikoer av betydning, og hvordan internkontrollsystemet håndterer disse risikoene. Ifølge NUES bør styret videre årlig foreta en gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og internkontroll.

Revisorloven

Styret i revisjonspliktige selskap skal fra 01.01.2011 hvert år ha et møte med revisor uten at daglig leder eller andre fra den daglige ledelsen er til stede (§2-3). Møtet gir styret anledning til å innhente informasjon fra en uavhengig kilde, uten at den daglige ledelsen er tilstede. Formålet er å drøfte forhold der revisor ser vesentlige svakheter og mangler ved de vurderingene den daglige ledelsen har gjort, samt andre forhold som revisor mener styret bør informeres om. Loven gjør imidlertid et unntak for revisjonspliktige datterselskaper som har samme revisor som morselskapet dersom morselskapet er omfattet av kravet.

KS- Eierforum

KS Eierforum anbefaler at aksjeselskap utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften (nr. 18).

Revisjonskriterier - styrets forvaltnings- og tilsynsansvar

På bakgrunn av utledningen over har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Styret bør påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring ut fra omfanget og arten av selskapets virksomhet.
 - Styret bør årlig foreta en gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og dets internkontroll, og må selv danne seg en oppfatning om selskapets interne kontroll.
 - Styret skal fastsette instruks for styret og bør fastsette instruks for den daglige ledelsen. Det bør legges særlig vekt på klar intern ansvars- og oppgavefordeling.
 - Styret bør utarbeide og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapet.
 - Konsernstyret skal hvert år ha et møte med revisor uten at daglig leder eller andre fra den daglige ledelsen er til stede.

Daglig ledelses ansvar for internkontroll

Aksjeloven

Aksjeloven anfører at daglig leder står for den daglige ledelse av selskapets virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt. Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter, og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte (§ 6-14).

Daglig leder skal minst hver fjerde måned, i møte eller skriftlig, gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling. Styret/det enkelte styremedlem kan til enhver tid kreve at daglig leder gir styret en nærmere redegjørelse om bestemte saker (§ 6-15)

Coso-rammeverket

For å sikre at selskapers virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll bør aksjeselskap ha internkontrollsystem som er etterprøvbare og som bidrar til at man er i stand til å føre en kontroll med virksomheten. COSO-rammeverket anfører at internkontroll består av fem gjensidig avhengige bestanddeler eller elementer. Disse er byggesteinene eller ingrediensene i det interne kontrollarbeidet. Kontrollelementene er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrolltiltak
- informasjon og kommunikasjon
- overvåking

Kontrollmiljøet betegnes ofte som grunnmuren for de andre komponentene i internkontrollsystemet. Kontrollmiljøet inneholder komponenter som etiske verdier, hensiktsmessig organisering mht. fullmakts og ansvarsområder, entydig definering av myndighet og ansvar mv. Dokumentasjon og etterprøvbarhet er sentralt for god internkontroll.

Med risikovurderinger menes at ledelsen skal identifisere risiki som kan ha negativ innvirkning på måloppnåelsen. Coso-rapporten understreker viktigheten av at virksomheten gjennomfører risikovurderinger på flere nivå, vurderer og prioriterer risikoreduserende tiltak.

Kontrolltiltak er handlingsplaner og rutiner som iverksettes for å sikre god risikohåndtering. Det er direkte sammenheng mellom virksomhetens målsettinger, vurdering av risiko og hvilke kontrolltiltak som anses nødvendige for å nå målene.

Med informasjon menes i denne sammenheng de opplysningene som er relevante for å styre en virksomhet, og med kommunikasjon formidling av slik informasjon. Coso-rapporten understreker viktigheten av at det defineres hensiktsmessige rapporteringsrutiner. Det er videre viktig at det finnes kanaler der ansatte kan melde fra dersom de mistenker uredelig oppførsel.

Overvåkning er en prosess som vurderer hvor effektivt internkontrollsystemet fungerer over tid. Med overvåking menes ledelsens løpende overvåking av internkontrollen og vurdering av om kontrollene fungerer som forutsatt.

Andre kilder til kontrollpunkter

Internkontrollen skal blant annet gi en rimelig sikkerhet for at en virksomhet overholder gjeldende lover og regler. For å vurdere i hvilken grad KTP har sørget for tilfredsstillende internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser, har vi derfor utledet kontrollpunkter fra anskaffelsesregelverket og bokføringsloven.

Lov om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) gjelder i utgangspunktet for statlige, kommunale og

fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer¹⁰⁶. Loven gjelder for rettssubjekter som driver virksomhet innenfor forsyningssektorene¹⁰⁷, i den utstrekning dette følger av internasjonale forpliktelser og forskrifter gitt i medhold av loven.

Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til effektiv ressursbruk, forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte (§ 1).

LOA setter blant annet som grunnleggende krav at oppdragsgiver skal

- opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.
- sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Anskaffelser skal videre så langt som mulig være basert på konkurranse og vurderinger skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Krav til anskaffelser i selskap som ikke er underlag LOA

Dersom LOA ikke kommer til anvendelse, vil det likevel være føringer for innkjøp i et selskap, og flere av lovens grunnprinsipper som vil gjelde.

Økonomisk teori tilsier at private selskap drives etter et mål om lønnsomhet og søker å maksimere sitt overskudd. Selskap kan imidlertid også ha sosiale, miljømessige eller samfunnspolitiske mål. Selv i selskap viss hovedmål ikke er økonomisk lønnsomhet vil kostnadseffektivisering stå sentralt. Dette for å sikre at selskapets mål nås til lavest mulig kostnad. Innhenting av tilbud fra flere potensielle leverandører (konkurranse) og valg av leverandør på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier vil således også være gjeldende prinsipper også i slike selskap.

Det er videre naturlig å anta at offentlige eiere vil stille krav til at selskap de eier bør opptre i samsvar med god forretningsskikk, og sikre høy forretningsetisk standard slik at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

I selskap med betydelige innkjøp, vil ledelsens og styrets behov for betryggende kontroll innebære at vesentlige milepæler i innkjøpsprosessen er dokumentert for å sikre etterprøvnbarhet.

Bokføringsloven

Aksjeselskap er regnskapspliktige iht. regnskapsloven, og bokføringspliktige iht. bokføringsloven. Bokføringsloven (§4) krever at bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger blant annet skjer i samsvar med en rekke grunnleggende prinsipper som fullstendighet, nøyaktighet, sporbarhet mv.

¹⁰⁶ LOA §1-2 definerer et offentligrettslig organ som ethvert organ:

^a. som tjener allmennhetens behov, og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter, og

^b. som er et selvstendig rettssubjekt og

^c. som i hovedsak er finansiert av myndigheter eller organer som nevnt i første ledd, eller hvis forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers kontroll, eller som har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer

¹⁰⁷ Forsyningssektorene omfatter vann- og energiforsyning, transport og posttjenester se Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene

Revisjonskriterier internkontroll

På bakgrunn av utledningen over har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

Kontrollmiljø

Det bør være etablert et tilfredsstillende kontrollmiljø. I den forbindelse legger vi til grunn at:

- et etisk regelverk/verdigrunnlag bør være utarbeidet og kommunisert til ansatte,
- det bør foreligge rutiner som sikrer vurdering av habilitet/uhildethet i sentrale prosesser. Habilitetsvurderinger bør som hovedregel være dokumentert.
- roller og ansvar bør være entydig definert på en måte som sikrer god arbeidsdeling i sentrale prosesser.

Risikovurderinger

- Det bør være etablert et system for identifisering av forhold som kan hindre måloppnåelse på sentrale områder (risikovurderinger)
- Det bør gjennomføres jevnlig risikovurderinger på overordnet nivå og i sentrale prosesser
- Virksomheten bør vurdere og prioritere eventuelle risikoreduserende tiltak
- Ansvar og oppgaver for håndtering av risiko bør være klart definert

Kontrollaktiviteter

- Det bør være etablert kontrollaktiviteter for vesentlig risiko i virksomheten.
- Det bør være utarbeidet prosess- og rutinebeskrivelser for kontrollaktiviteter.
- Kontrollaktiviteter bør være dokumentert.

Informasjon, kommunikasjon og overvåkning¹⁰⁸

Med informasjon menes i denne sammenheng de opplysningene som er relevante for å styre en virksomhet, og med kommunikasjon formidling av slik informasjon.

- Det bør være klare rapporteringsrutiner som sikrer at rett informasjon om internkontroll knyttet til økonomi og anskaffelser, tilflyter rett nivå til rett tid
- Ledelsen bør overvåke/sikre seg regelmessig informasjon om status for virksomhetens internkontrollsystem
- Det bør være etablert et avviks- og oppfølgingssystem
- Det bør være etablert en varslingsordning med veiledning om når det skal varsles og klare retningslinje for hvordan varslingsaker skal håndteres

¹⁰⁸ Med overvåking menes ledelsens overvåking av internkontrollen og vurdering av om kontrollene fungerer som forutsatt.

Vedlegg 3 Undersøkelser i Kollektivtransportproduksjon

I dette vedlegget presenteres hvilke undersøkelser - ut over Kommunerevisjonens - som er gjort av den interne kontrollen i KTP og Unibuss i kjølvannet av korrupsjonssaken høsten 2011. Vedlegget inneholder informasjon om undersøkelsenes mandat og metode. Funn og vurderinger fra disse undersøkelsene inngår stedvis i vår faktabeskrivelse i kapittel 3 -7.

Revisors arbeid

Revisor plikter iht. gjeldende revisjonsstandarder å planlegge og gjennomføre sin revisjon for å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller feil. Det er utarbeidet egne revisjonsstandarder for vurdering av risikoen for vesentlig feilinformasjon i regnskapet som skyldes misligheter, og til å utforme revisjonshandlinger for å avdekke slik feilinformasjon. Det ble i 2011 igangsatt en utvidet revisjon i Unibuss som følge av mistanke om uregelmessigheter. Arbeidet omfattet blant annet en kartlegging av relasjoner mellom selskapet og leverandører.

Regnskapsrevisjonen deles gjerne inn i to faser; interimrevisjon og årsoppgjørsrevisjon. Ved årsoppgjøret verifiseres vesentlige balansetall og obligatoriske oppstillinger og regnskapsnoter. I interimrevisjonen testes kontrollene i regnskapsrutinene for å få verifisert at de har fungert i regnskapsperioden. Formålet med en interimrevisjon er ikke å avdekke misligheter, men å skape større sikkerhet for bekreftelsen av regnskapet.

PwC har vært KTP-konsernets revisor fra og med regnskapsåret 2009. Selskapet har fra 2009 rapportert om sin vurdering av internkontrollen i KTP i forbindelse med sin interimrevisjon, gjennom management letters til konsernstyret og gjennom kommunikasjon med revisjonskomiteen. På oppdrag fra Unibuss gjennomførte PwC en egen vurdering av internkontrollen i selskapet basert på COSO i 2009.

Undersøkelser i regi av PwC

Mandat

KTP ved styreleder, ble i brev fra byråden for miljø og samferdsel 16.09.2011 bedt om å foreta en ekstern gjennomgang av internkontrollen i konsernet, herunder samtlige datterselskaper. Et mandat for oppdraget ble behandlet av KTPs styre 29.09.2011.

KTP inngikk 08.11.2011 en avtale med PwC om konsulentbistand. Oppdraget innebar en gjennomgang av konsernets internkontroll knyttet til følgende prosesser *salg/inntekter, anskaffelser/innkjøp, lønn, prosjekter, periodeavslutning, varelager og anleggsmidler*. PwC skulle videre gjennomgå anskaffelsesområdet og konsernets rutiner for å unngå korrupsjon og misligheter samt gjennomføre mislighetsrevisjon.

PwC rapportertete til en styringsgruppe som bestod av konsernsjef, et medlem fra konsernstyret, prosjektleder for KTPs interne arbeid med compliance, konsernets advokat og en ansattrepresentant.

Metode

PwCs gjennomgang har vært basert på Coso-rammeverket for internkontroll som stiller krav til et godt kontrollmiljø, bruk av løpende risikoanalyser, konkrete kontrollhandlinger, god kommunikasjon og informasjon og aktiv overvåking av internkontrollsystemet fra ledelsens side.

PwC har kartlagt de ulike prosessene gjennom dokumentgjennomgang og intervju med 48 personer i ulike deler av konsernet. Forståelsen av de ulike forretningsprosessene og hvilke risiki som var forbundet med disse, ble verifisert gjennom risikoworkshops. Workshopene ble også brukt til å vurdere sannsynligheten for og konsekvensen av at en gitt risiko ville inntreffe. PwC gjennomførte også tester av KTPs kontrollaktiviteter på ulike områder. I sin sluttrapport av 13.05.2012, vurderte PwC kvaliteten i konsernets rutiner, identifiserte risikoer og konsernets kontroller opp mot deres vurdering av hvilke nøkkelkontroller som burde være tilstede.

Unibuss vs KTP forøvrig

Unibuss hadde på flere områder andre rutiner og systemer enn de øvrige selskapene i KTP-konsernet. I tillegg er selskapet omfattet av utvidet revisjon etter mislighetssakene og av Wiersholms granskning (se under). Ifølge PwCs tilbud hadde Unibuss også gjennomført et internkontrollprosjekt i perioden 2009-2011. Prosjektet ville slik PwC så det bidra til en mer tidseffektiv gjennomgang av selskapets internkontroll. Dette medførte at PwC samlet sett brukte noe mindre ressurser på å kartlegge og teste internkontrollen i Unibuss sammenliknet med KTP-konsernet for øvrig¹⁰⁹.

Avgrensinger

Ikke alle prosessene er gjennomgått i detalj for alle selskapene i konsernet. Enkelte prosesser, som varelager, fantes ikke i alle selskapene, mens andre prosesser, som lønnskjøringen, stort sett var sentralisert. Unibuss' datterselskap var ikke omfattet av undersøkelsen. Internkontrollen knyttet til forvaltningsprosessene i datasystemene, helse, miljø og sikkerhet, operasjonell risiko mv var heller ikke del av prosjektet.

Anskaffelser

PwC gjennomførte også en "forundersøkelse" av anskaffelsene av SL 95¹¹⁰, nytt billett- og betalingssystem (Flexus) og anskaffelsene tilknyttet oppgraderingen av Holmenkollbanen før ski-VM i 2011. Formålet var å belyse eventuelle indikatorer på korrupsjon og misligheter. PwC gjennomgikk dokumentasjon, så som tidligere revisjonsrapporter, evalueringer knyttet til SL 95 og Flexus, og anskaffelsesprotokoller¹¹¹.

Det var gjennomført en rekke anskaffelser forbundet med disse prosjektene. PwC har på stikkprøvebasis innhentet og gjennomgått flere tilbudsforespørsler, anskaffelsesprotokoller, kontrakter mv. I tillegg ble det gjennomført tre intervjuer med sentrale personer. Referat fra disse intervjuene ble verifisert.

Mislighetsanalyser

For å avdekke eventuelle indikasjoner på misligheter er det gjennomført relasjons- og transaksjonsanalyser

¹⁰⁹ Jf PwCs tilbud av 18.10 og epostutveksling med L Røe etter møte 08.03.2012

¹¹⁰ SL 95 er en forkortelse for en italiensprodusert trikketype som ble bestilt i 1995

¹¹¹ Telefonsamtale Thayesen 27/02

Relasjonsanalyser

PwC kartla relasjoner mellom KTP-ansatte og selskapets leverandører med utgangspunkt i KTPs leverandørregister. KTPs ansatterregister ble matchet med informasjon om hvem som eide, var daglig leder og styremedlem hos KTPs leverandører og leverandørenes morselskap. Undersøkelsen dekket ansatte og leverandører i perioden 2004 - 2011. Beløp over 50 000 kroner ble undersøkt nærmere, der det ble avdekket en relasjon mellom ansatte og leverandør som ble vurdert nærmere med utgangspunkt i risikoen for misligheter. Det ble innhentet informasjon om 51 289 virksomheter, 21 440 roller og 12 193 aksjonærer¹¹². Relasjonsanalysen dekket ikke Unibuss og Unibuss datterselskap som hadde et annet leverandørregister.

Transaksjonsanalysen

PwC har på bakgrunn av alle inngående fakturaer i 2011 identifisert inngående fakturaer med store, runde beløp, brudd på fakturanummerserie, leverandører hvor KTP synes å være eneste eller en veldig viktig kunde, leverandører som har sendt få, men store fakturaer til KTP mv. Transaksjonsanalysen omfattet ikke Unibuss.

Undersøkelser i regi av Wiersholm

Mandat

Unibuss AS inngikk høsten 2011 en avtale med Wiersholm om gjennomføring av gransking. Wiersholms mandat var å granske selskapets innkjøpsprosess, salg av busser samt andre forhold som kunne representere brudd på straffeloven eller misligheter mot arbeidsgiver. Granskningen dekket perioden 1997 og frem til september 2011.

Metode

Wiersholm gjennomførte innledningsvis åtte intervjuer med sentrale personer i selskapet og avholdt møter med Unibuss' styringsutvalg og koordineringsgruppe for å bygge opp kjennskap til selskapet.

Wiersholm inngikk avtaler om ekspertbistand til regnskapsgransking, og sikring og systematisering av e-post og andre elektroniske dokumenter. Det ble gjennomført søk med cirka 200 søkebegrep på om lag 612 000 e-poster og andre elektronisk dokumenter. Dette ga cirka 100 000 treff som deretter er vurdert manuelt. Skriftlig dokumentasjon som var i Unibuss' lokaler og i de beslag politiet har gjort hos de siktede ble også gjennomgått.

Et rådgivings- og revisjonsselskap ble engasjert til å gå gjennom regnskapsinformasjon fra januar 1997 og frem til 2011. Gjennomgangen tok utgangspunkt i forhold omtalt i Kommunerevisjonens rapport 11/2009, forhold som har kommet fram i Wiersholms dokumentgjennomgang, PwCs interimrevisjon og PwCs relasjonsanalyser (omtalt over). Denne gjennomgangen rettet spesielt søkelys på transaksjoner og reiseregninger de siktede hadde hatt befatning med. Gjennomgangen identifiserte i underkant av femti leverandører som man fokuserte på i bilagsgjennomgangen. Det ble også gjort en gjennomgang av 25 tilfeldige bilagspermer.

Wiersholm hentet videre inn ekstern kompetanse for å vurdere verdien av 15 innkjøpsprosjekter opp mot hva Unibuss AS betalte.

¹¹² Forundersøkelse av utvalgte anskaffelser og mislighetsrevisjon, PwC 11.05.2012

Politiet har etterforsket salg av brukte busser fra Unibuss AS til en av de siktede. Som en oppfølging av dette gjennomgikk Wiersholm alle verdsettelsler og salg av brukte busser fra 01.08.2003 og fremover.

Wiersholm har hatt tilgang til alt materiale politiet har beslaglagt, og til enkelte avhør etter samtykke fra siktede. Firmaet har gjennomført ytterligere 17 intervjuer. Noen av disse intervjuene har vært med siktede i saken etter at de har sluppet ut av varetekt. Referat fra alle intervjuer ble verifisert.

Undersøkelser i regi av Advokatfirmaet Haavind

Mandat

Styret i KTP vedtok 05.03.2012 et mandat for Advokatfirmaet Haavind AS' undersøkelse av hvordan styret i KTP og Unibuss AS hadde utøvd sitt tilsynsansvar og sin kontrollfunksjon knyttet til internkontroll og mulig korrupsjon.

Undersøkelsen tok utgangspunkt i forholdene som ble avdekket i Kommunerevisjonens rapport 11/2009 *Undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS*. Dette omfattet forhold som hvilken informasjon styret mottok og etterspurte, rolleproblematikk, skriftlighet og rutiner og dokumenterte avtaler knyttet til innkjøp mv.

Metode

Haavind har gjennomgått en rekke styresaker og protokoller, styreinstruksjoner og instruksjoner til daglig leder, dokumentasjon fra revisor, interne rutiner mv. Haavinds arbeid bygget også på forhold som ble avdekket av PwC og Wiersholm (omtalt over). I tillegg har Haavind gjennomført intervju med blant annet nåværende og tidligere konsernsjef i KTP, tre medlemmer av KTPs styre inkludert nestleder i styret og en ansattrepresentant. Det ble skrevet referat fra alle intervjuer og disse ble sendt til informantene for verifisering.

Vedlegg 4 Testing av kontroller og vurdering av risiko

Tabell 2 PwCs testing av kontrollaktivitetene i ulike prosesser

Prosess	KTP	Unibuss
Inntekter	<p>Det var en utfordring å finne formaliserte og etterprøvbare kontroller.</p> <p>Infrapartner hadde andre kontroller enn resten av konsernet men også disse var uformelle</p>	<p>Det var utarbeidet policyer og kontroller for store deler av prosessen</p> <p>Likevel behov for å knytte kontroller til risiko samt å sikre dokumentasjon av hva som skulle kontrolleres og sporbarhet knyttet til gjennomføring</p>
Tester PwCs resultat	<p>Dagsrapporter skulle kontrolleres av linjeleder før de ble sendt til økonomiavdelingen og lagt inn som fakturagrunnlag.</p> <p>Kontrollen var ikke sporbar</p> <p>Økonomisjef skulle kontrollere og begrunne alle kostnader som ikke var fakturert månedlig</p> <p>Kontrollen fungerte, men burde formaliseres slik at man kan overvåke etterlevelse</p>	<p>Kontroll med å sikre fullstendig fakturering</p> <p>Kontrollen anses å fungere men bør formaliseres ytterligere</p>
Innkjøp / anskaffelser	<p>Det var etablert fullmaktshierarkier, men ikke rutiner for å oppdatere disse.</p> <p>Bestillinger skulle kontrolleres og godkjennes før effektivering. Det var imidlertid mangelfull formalisering av kontroll av etterlevelse av rutiner i IFS. Det var utarbeidet flere nye rutiner og kontroller, men mange av disse var ikke implementert.</p> <p>IT-tekniske utfordringer påvirket kontrollmuligheten. Det var innført kompensierende stikkprøvekontroll av at godkjennelse av bestilling var iht rutine der fakturaer var godkjent av superattestanter.</p> <p>Det forelå ingen systematisk kontroll av innkjøp utenfor systemet (IFS).</p>	<p>Det var etablert fullmaktshierarkier, men ikke rutiner for å oppdatere disse.</p> <p>Det var mindre systemstøtte enn i KTP</p> <p>Det var mangelfull dokumentasjon av bestilling og mottak av varer</p> <p>Det var etablert rutiner for innkjøp men kontroll av etterlevelse hadde i mindre grad vært i fokus</p> <p>De kontrollene som ble utført var ikke tilstrekkelig formalisert, kontrollbeskrivelsene var ikke utarbeidet og det var manglende sporbarhet som gjorde at utførte kontroller ikke var etterprøvbare</p>

Tester PwCs resultat	<p>Konserninnkjøp gjennomgikk årlig alle som leverte for mer enn 500 000 NOK for å sjekke at det forelå gyldig avtale. Kontrollen synes å fungere men det er behov for formaliseres slik at man kan overvåke etterlevelse</p> <p>Alle innkjøpsanmodninger over en million skulle godkjennes av konsernsjefen Kontrollen synes å fungere</p> <p>Detaljtest av rutiner for innkjøp viste bl.a. at -16 av 25 fakturaer ikke var linket til innkjøpsordre - tidligere fullmaktsmatriser ikke var oppbevart - det ikke fantes en oversikt over godkjente leverandører i IFS - to innkjøp manglet underliggende kontrakt - noe avvik ved superattestants håndtering av avviksfaktura</p>	<p>Kontroll av fullmakter i økonomisystemet Det gjøres ikke periodiske kontroll av fullmakter i systemet og det mangler kontrollbeskrivelse</p> <p>Automatisk systemkontroll av godkjenning Systemkontrollen fungerer - det er ikke mulig å attestere og anvisa på samme faktura</p>
Varelager	<p>Det var etablert rutiner og kontrollbeskrivelser for varemottak, vare uttak, instruks for varetelling og oppfølging av telleavvik mv. En del av dette var imidlertid nytt og flere av de beskrevne kontrollene manglet sporbarhet Det var svakheter i IFS som hindret god styring og kontroll på lager</p>	<p>Ikke omtalt - har lite varelager sammenliknet med KTP</p>
Tester PwCs resultat	<p>Kontroll av oppfølging og godkjenning av telleavvik Kontrollen var ikke etterprøvbare</p> <p>Stikkprøvekontroll av telleavvik og godkjenning av telleavvik for prosjektlager Kontrollene er foreløpig ikke implementert</p>	
Anleggs- midler	<p>Det var behov for mer formaliserte rutiner og kontroll gjennom hele prosessen De kontrollene som ble gjennomført var ikke sporbare</p>	<p>Internkontrollen knyttet til innmelding syntes tilfredsstillende Det var likevel behov for bedre kontrollbeskrivelser og for bedre sporbarhet av utførte kontroller</p>
Tester PwCs resultat	<p>Verdivurdering anleggsregistre Kontrollen fungerte delvis men var ikke etterprøvbare for alle enheter</p>	<p>Ingen testing</p>

Lønn	<p>Det ble utført en del kontroller, men disse var lite formalisert.</p> <p>Kontrollaktivitetene var ikke utarbeidet ift risiko</p> <p>Det var ingen kontroll av endringer i faste lønnsdata</p> <p>Det var mange kontroller av variable lønnsdata, men mange feil avdekkes likevel ikke</p> <p>Det var behov for bedre kontroller for å sikre at ansatte som sluttet eller gikk i permisjon ikke kom med i lønnskjøringen</p> <p>Det var behov for forbedret tilgangskontroll og sporbarhet i IT systemet bla for å sikre at lønnsdata ikke kan endres mellom lønnskjøring og utbetaling, at det ikke er for mange superbrukere, at det gjennomføres periodevise kontroller av tilganger og at det opprettes en endringslogg.</p>	
Tester PwCs resultat	<p>Kontroll for å sikre at kjente feil i variabel lønn blir fanget opp før lønnskjøring</p> <p>Unibuss; Kontroll delvis sporbar men mangler signatur og kontrollbeskrivelse</p> <p>Trikk: Kontroll ikke sporbar og fanget ikke opp alle feil</p> <p>T-bane: Sjekklistene er ikke dokumentert eller signert</p> <p>Kontroll av tilgang til lønnsdata før utbetaling</p> <p>Ingen kontroll eksisterer og systemtilgangen bør begrenses</p> <p>Kontroll av overføring fra lønns- til regnskaps-system</p> <p>Kontrollen synes å fungere</p> <p>Kontroll av fullstendighet før utbetaling</p> <p>Kontrollen synes å fungere</p>	
Prosjektgjennomføring	<p>Det fantes noen kontrollaktiviteter men disse er i mindre grad formalisert eller sporbare.</p> <p>Det var ikke et bevisst forhold til risikoen i prosessen</p>	Ikke omtalt
Tester PwCs resultat	<p>Prosjektleder skal utarbeide statusrapporter til styringsgruppen månedlig for oppfølging</p> <p>Kontrollen synes å fungere</p> <p>Kontroll ved sluttbefaring</p> <p>Kontrollen er ikke tilstrekkelig formalisert. Den anses å fungere delvis, men lot seg ikke teste fullstendig grunnet manglende sporbarhet</p>	

Kilde: Internkontroll Kollektivtransportproduksjon, PwC 13.05.2012

Tabell 3 Revisors vurdering av risiko - KTP - konsern

Prossesser	2009	2010	2011
Inntekter	Ikke beskrevet	Inntekter i hovedsak avstemt mot kontrakt for KTP og Oslotrikken. Noe uenighet med Ruter og Oslo vognselskap. Det mangler en oversikt over avsetning for tap og krav.	Ikke beskrevet
Varige driftsmidler	Det er ikke etablert felles rutiner og kontroller for konsernets behandling av driftsmidler.	Det er ikke etablert felles rutiner og kontroller for konsernets behandling av driftsmidler. Mange driftsmidler er avskrevet over for kort økonomisk levetid	Det er identifisert midler med bokført verdi på kroner 0, som er i drift. Infrapartner, IT og verksted er gjennomgått i 2011.
Lønn	Det eksisterer rutiner og kontroller for konsernets behandling av lønn. Alle ansatte i lønnsavdelingen kan endre faste data i lønssystemet, antallet bør reduseres.	Det eksisterer rutiner og kontroller for konsernets behandling av lønn. Noen utfordringer knyttet til refusjon av sykelønn, Mindre avvik avdekket i forbindelse med test av reiseregninger.	Ikke alle avdelingsledere attesterer timelister med signatur - ingen sporbarhet av kontrollen Manglende tilgangskontroll og sporbarhet av endringer som foretas i variable data.
Innkjøp/ inngående fakturaer	Det er etablert innkjøpsrutiner og en innkjøpsavdeling. Det gjøres imidlertid også betydelige innkjøp utenfor innkjøpsavdelingen. Fakturakontrollør kan endre fakturaopplysninger, endringene kontrolleres ikke. Det er ingen rutiner for når fullmaktsmatriser skal gjennomgås og ev oppdateres	Fakturakontrollør kan endre fakturaopplysninger, det er etablert en stikkprøvekontroll av endringer. Det er implementert en rutine for fullmakts-gjennomgang hver 4 mnd. Selskapet har fortsatt brudd på lov om offentlige anskaffelser, men antallet er redusert.	Fakturakontrollør kan endre fakturaopplysninger. Det er etablert en begrenset stikkprøvekontroll av endringer. Ansatte i økonomiavdelingen er superattestanter og kan dermed attestere alene for ubegrensede beløp. Det gjennomføres ikke oppdatering av hvem som er registrert som superattestanter.
Prosjekter	Det finnes en rutine for prosjektoppfølgning, men denne følges ikke. Prosjektledere rapporterer ulikt til controller.	Ingen enhetlig rutine for prosjektoppfølgning. Prosjekter rapporteres ulikt. Det er få kontroller rettet mot prosjektrapportering før disse blir konsolidert og rapportert videre.	Det er avdekket uklarheter knyttet til eierskap, bruksrett, og vedlikeholdsansvar for den infrastruktur og grunn konsernet benytter.
Varelager	Konsernet har flere varelagre - som forholder seg til ulike rutiner bla. mht hva som telles og hvor ofte tellinger gjennomføres. Det er avdekket avvik ved tellinger	Konsernet har flere varelagre - som forholder seg til ulike rutiner bla. mht hva som telles og hvor ofte tellinger gjennomføres. Det er avdekket avvik ved tellinger	Det er gjennomført ekstern gjennomgang av varelagre som har avdekket svakheter i internkontroll. Rutinen for utmelding fra lager følges ikke, noe som medfører vesentlige korrigeringer ifm telling.

Kilde: Kollektivtransportproduksjon AS presentasjon av utvidet kartlegging av internkontroll og oppsummering av interimisrevisjonen for 2009, PwC 25.11.2009, Kollektivtransportproduksjon AS Presentasjon av interimisrevisjon 2010, PwC 18.11.2010 og KTP AS, presentasjon av interimisrevisjon 2011, PwC 08.11.2011

Vedlegg 5 Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Kommunerevisjonen
postmottak@krv.oslo.kommune.no

Dato: 30.11.2012

Deres ref:
201200064-39

Vår ref (saksnr):
201200606-4

Saksbeh:
Edith Grung-Olsen, 23461835

Arkivkode:
126

RAPPORT FRA UNDERSØKELSE OM INTERNKONTROLL I KOLLEKTIVTRANSPORTPRODUKSJON AS (KTP) MED DATTERSELSKAPER

Det vises til Deres brev datert 09.11.2012 vedlagt foreløpig rapport som ovenfor nevnte. Frist for kommentarer er satt til 30.11.2012.

Følgende spørsmål er stilt:

1. *Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?*

Svar:

Kommunerevisjonen avholdt oppstartsmøte med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 07.03.2012 hvor problemstillinger, regelverk, samt fattede vedtak for den utvidede selskapskontrollen ble gjennomgått. Det ble også gitt opplysninger vedrørende fremdriftsplan og kontaktpersoner. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS) anser på denne bakgrunn at prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar.

2. *Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Svar:

Kommunerevisjonen har redegjort for prosjektets metode, samt kilder og data som har vært lagt til grunn i rapporten. MOS har ingen kommentarer til dette.

3. *Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Svar:

Kommunerevisjonen opplyser at benyttede revisjonskriterier i denne undersøkelsen i all hovedsak er utledet fra relevante lover og forskrifter (aksjeloven, regelverk for offentlige selskaper med mer), Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse og fra COSO, et anerkjent rammeverk for internkontroll.

MOS anser at aktuelle lover og forskrifter som er lagt til grunn som revisjonskriterier er aktuelle og dekkende. Vi har heller ikke merknader til at allment anerkjente anbefalinger og rammeverk legges til grunn som revisjonskriterier. I denne sammenheng trekkes frem at det

Byrådsavdeling for miljø og
samferdsel

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo
E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

fremgår av byrådssak 1057/08 at Oslo kommunes underliggende virksomheter er pålagt å benytte COSO-modellen i sin internkontroll.

For ordens skyld nevnes at det i henhold til aksjeloven § 6-12 er styrets ansvar å påse at selskapets totale forvaltning er underlagt betryggende kontroll. Det vil således være opp til styret å påse at den type internkontroll som utøves i virksomheten er forsvarlig. Imidlertid kan ikke MOS se noe uforholdsmessig i at ovennevnte revisjonskriterier legges til grunn for kommunerevisjonens vurderinger.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjon og anbefaling?

Svar:

Kommunerevisjonen opplyser at formålet med prosjektet har vært å vurdere vesentlige sider ved KTP og datterselskapers interne kontroll med økonomi og anskaffelser, med fokus på misligheter i perioden 2009 - 2011.

Undersøkelsen har fokusert på styrenes forvaltnings- og tilsynsansvar på området, og den daglige ledelsens ansvar for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Det fremgår av rapporten av kommunerevisjonen har avdekket svakheter både på styresiden og på konsernledersiden vedrørende ovennevnte forhold. Fra konklusjonen siteres;

”Undersøkelsen viser at konsernstyret hadde iverksatt flere tiltak for å ivareta sitt forvaltnings- og tilsynsansvar på økonomi- og anskaffelsesområdet. Terrirmsrevisjoner og nedsetting av revisjonskomite var spesielt viktige i denne sammenheng. Styret i Unibuss synes å ha god oversikt over selskapets arbeid med internkontroll.

Det var imidlertid vesentlige svakheter ved ivaretagelse av forvaltnings- og tilsynsansvaret i styrene til KTP, Unibuss, Oslo T-banedrift:

- Ingen av styrene hadde gjennomført systematiske risikovurderinger av selskapenes viktigste risikoområder og internkontroll
- Det var mangler ved flere av styreinstruksene og instruksene til daglig leder.

Konsernledelsen hadde i undersøkelsesperioden jobbet med å styrke internkontrollen på områder med antatt høy risiko. På anskaffelsesområdet bidro rutiner, kontraktsystem og kontrollhandlinger positivt til internkontrollen.

Det var likevel betydelige svakheter ved konsernets internkontrollsystem. I denne sammenheng vil vi særlig påpeke at fraværet av helhetlig risikovurderinger gjør det uklart om konsernets kontrollaktiviteter var egnet til å håndtere viktige risikoer. Det var også vesentlige svakheter ved KTPs internkontroll som innebar økt risiko for feil og misligheter. Dette var blant annet knyttet til:

- Etterprøvnbarhet av kontroller og habilitetsvurderinger
- Defineringsroller og ansvar, bl.a. for salg av eiendom og innleide konsulenter
- Rolledelingen i konsernets økonomisystem

Unibuss hadde arbeidet noe mer med sitt internkontrollsystem på overordnet nivå enn KTP, alt var ikke implementert på undersøkelsestidspunktet. Det var fortsatt vesentlige svakheter blant annet knyttet til manglende dokumentasjon for innkjøp og varemottak, og manglende konkurranse om oppdrag. Dette er områder med høy iverende mislighetsrisiko”.

Det fremkommer videre fra rapporten at KTP har lagt ned mye arbeid på internkontrollområdet, særlig etter at mislighetssaken i Unibuss ble kjent høsten 2011. KTP igangsatte bl.a. flere undersøkelser samt et arbeid med å etablere en compliancefunksjon. Dette arbeidet ble videreført i 2012.

Det fremstår for MOS at kommunerevisjonen har foretatt en grundig gjennomgang av KTPs og datterselskapenes interne kontroll med økonomi og anskaffelser.

Fra MOS (eiers) ståsted er det av vesentlig betydning at selskapet med underliggende selskaper får iverksatt betryggende internkontroll. MOS anser det meget viktig at styrene, i tråd med sitt ansvar nedfelt i aksjeloven, påser at ansvaret for internkontroll er ivaretatt. Dette gjelder bl.a. at nødvendig kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt overvåkning er på plass, implementert og at det følges opp i selskapene. MOS tiltrer på denne bakgrunn alle de anbefalinger kommunerevisjonen foreslår.

5. Vil byråden vurdere/iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger eller anbefaling? I tilfelle hvilke?

Svar:

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel sendte allerede høsten 2011 eierbrev til KTP ved styret, vedrørende gjennomgang av interkontroll i selskapet. I brevet påpekte MOS styrets ansvar for driften av selskapet, herunder at selskapet til enhver tid følger gjeldende lover og regler. MOS ba styret foreta en grundig gjennomgang av internkontrollen i konsernet med underliggende selskaper og at det ble satt spesiell fokus på anskaffelsesområdet. I tillegg ba MOS dagens retningslinjer for forebygging av korrupsjon og misligheter gjennomgått i tråd med kommunens vedtatte anskaffelsesstrategi. For å ivareta kravet til objektivitet og uavhengighet ba MOS videre om at ekstern kvalitetssikrer ble benyttet.

På bakgrunn av ovennevnte eierbrev fra MOS, har det vært avholdt møter, samt utvekslet korrespondanse vedrørende selskapets arbeid med internkontroll.

Når nå i tillegg kommunerevisjonens rapport foreligger vil MOS be om at kommunerevisjonens anbefalinger blir implementert i det pågående arbeid. MOS (eier) vil fortsette sitt oppfølgingsarbeid på dette viktige området via informasjons- og oppfølgingsmøter i tråd med de milepæler KTP har lagt til grunn for sitt arbeid på dette området.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak?

Svar:

MOS er 15.08.2012 blitt underrettet om at KTP har besluttet å etablere en compliancefunksjon som bl.a. vil være ansvarlig for forbedringsarbeidet knyttet til internkontroll.

KTP har videre opplyst at selskapet ønsker å utvikle sin internkontroll i tråd med COSO-rammeverket. Arbeidet vil bli organisert som et prosjekt med en tidsramme frem til ultimo 2013.

MOS vil via dialogmøter holde seg orientert om arbeidets milepæler og fremdrift.

7. *Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Svar:

Som tideligere nevnt har MOS allerede høsten 2011 satt fokus på selskapets arbeid med internkontroll. Imidlertid oppleves kommunerevisjonens rapport, bl.a. via tydelige påpekning av forbedringspunkter og anbefalinger i tråd med dette.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?*

Svar:

Rapporten oppbygging fremstår som oversiktlig og rapportens språkbruk fremstår som klar.

Med hilsen

Eivind Tandberg
kommunaldirektør

Per Morstad
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg 6 Høringsuttalelse fra Kollektivtransportproduksjon AS

Kollektivtransportproduksjon AS

Kommunerevisjonen
v/Unn H. Aarvold
Grenseveien 88
0663 Oslo

Unntatt offentlighet §23.1

Deres ref/dato

Vår referanse
CH/mv

Telefon/e-post
(+47)

Dato
26.11.2012

Høringsuttalelse til kommunerevisjonens undersøkelse om Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper.

Det vises til mail av 09.11.12 fra kommunerevisjonen hvor utkast til rapporten «Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper» oversendes til uttalelse. Vedlagt følger vår høringsuttalelse.

Vi har i høringsuttalelsen lagt vekt på å få frem det betydelige arbeidet innenfor område risikostyring og internkontroll som har vært gjort i KTP siden 2009. Dette arbeidet er ytterligere forsterket fra høsten 2011 og gjennom hele 2012. Det er også etablert et prosjekt med ansvar for forbedringsarbeidet på område internkontroll i 2013.

Det ble orientert om kommunerevisjonens rapport, samt vår høringsuttalelse i KTPs ordinære styremøte 22.11.12. I den forbindelse valgte de ansattes representanter å komme med en protokolltilførsel. Denne protokolltilførselen oversendes i separat mail senere i dag.

Vi benytter også anledningen til å takke for et konstruktivt og lærerikt samarbeid gjennom det siste året.

Med vennlig hilsen
Kollektivtransportproduksjon AS



Cato Hellesjø
Konsenssjef

Vedlegg 1: Høringsuttalelse til Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon om «Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper.»

Kopi: Byrådsavdeling for Miljø og Samferdsel, ved Per Morstad

Kollektivtransportproduksjon AS
Postboks 2857 Tøyen
N-0608 OSLO

Telefon: (+47) 22 08 40 00
Telefaks: (+47) 22 08 47 14
firmapost@ktpas.no

Foretaksregisteret
NO 915 070 434 MVA
Bankgiro 6006 05 72547

Hovedkontor
Økernveien 13
Tøyen

Vedlegg 1:

Unntatt offentlighet §23.1

KOLLEKTIVTRANSPORTPRODUKSJON AS

26. november 2012

Høringsuttalelse til kommunerevisjonens rapport om «Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper»

Det vises til oversendelsesbrev fra Oslo kommune, Kommunerevisjonen med tilhørende foreløpig rapport om «internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper» mottatt 9. november 2012. Kollektivtransportproduksjon AS, KTP, har behandlet den foreløpige rapporten og avgir med dette følgende høringsuttalelse.

Sammendrag

Kommunerevisjonens rapport ble bestilt av kontrollutvalget i Oslo kommune 13. desember 2011 og tar i stor grad utgangspunkt i de uavhengige og omfattende granskninger og undersøkelser KTP selv, med bakgrunn i avsløringene av mislighetene i Unibuss, allerede hadde tatt initiativ til og fått utført. Dette dreier seg om følgende granskingsrapporter:

- Granskning av Unibuss (Wiersholm)
- Mislighetsundersøkelser (PwC)
- Undersøkelse av internkontrollen (PwC)
- Styrets kontroll og tilsynsansvar (Haavind)

KTP har i perioden 2009-2011 lagt ned et betydelig arbeid med å forbedre styringssystemet og internkontrollen i konsernet. I løpet av høsten 2011 ble innsatsen på internkontrollområdet skjerpet og ytterligere forbedringsaktiviteter identifisert. I 2012 har forbedringsarbeidet fått styrket fokus og er konkretisert i handlingsplaner som er under gjennomføring.

Kommunerevisjonen har gjennom sitt arbeid levert en grundig og omfattende rapport som vil være et viktig bidrag til KTPs videre kvalitetsarbeid. Vi er tilfreds med at kommunerevisjonen gjennom sitt arbeid fremlegger en rapport som i hovedsak peker på de samme forhold som vi har avdekket i vårt interne kvalitetsarbeid, herunder interim- og årsoppgjørrevisjon foretatt av ekstern revisor, og som er kommet frem gjennom de uavhengige granskingsrapporter KTP har initiert. Kommunerevisjonens rapport gjør oss trygg på at vi gjennom tiltakene som er etablert har fokus på rett sted. Det er i hovedsak ikke avdekket nye kritiske forhold, men det pekes på svakheter innenfor selskapets rutiner og prosesser som allerede er kommet på bordet gjennom selskapets egne undersøkelser.

Revisjonens rapport går i liten grad gjennom forhold i KTP og tidligere Oslo Sporveier i årene før 2009. Svært mange av forholdene som påpekes som mangelfulle i rapporten har sin opprinnelse i denne tidligere perioden. For å forstå helhetsbildet knyttet til KTPs situasjon og det omfattende forbedringsarbeidet som er gjennomført fra 2009, er det viktig å ta historikken også før 2009 med i betraktning.

KTP vil i 2013 videreføre arbeidet med å styrke og forbedre sitt kvalitetsarbeid med det utgangspunkt at både KTPs eier Oslo kommune og byens befolkning, selskapets kunder og samfunnet for øvrig skal kunne være trygge på at KTP drives på en trygg og sunn måte. KTP har løpende lagt vekt på åpenhet og tilgjengelighet i prosessen med å kvalitetssikre selskapets virksomhet.

Dette er Kollektivtransportproduksjon AS

Kollektivtransportproduksjon AS (KTP) er Norges største leverandør av kollektivtransport målt i antall reisende. Selskapet har om lag 3 500 ansatte og er organisert som et produksjonskonsern der majoriteten av leveransene er knyttet til kollektivtrafikk med trikk, T-bane og buss i Oslo, Akershus og Vestfold. Årlig leverer KTP gjennom sine selskaper mer enn 200 millioner reiser. KTP eier, forvalter, bygger ut og vedlikeholder også infrastrukturen for de skinnegående transportformene og forvalter også en betydelig eiendomsmasse.

KTP er en stor og kompleks virksomhet og består totalt av fem aktive aksjeselskap med underliggende virksomheter, tre resultatenheter samt administrative konsernfunksjoner. Selskapet omsetter årlig for ca. 3,5 milliarder kroner. Selskapets hovedkontor ligger på Tøyen i Oslo.

Leveransen av kollektivtrafikk er knyttet til trikk, T-bane og buss i Oslo og Akershus og gjøres i all hovedsak på oppdrag fra bestiller-organet Ruter AS gjennom egne kjøprekontrakter. Videre har KTP ansvaret for vedlikehold av t-banevognene og trikkene som eies av Oslo Vognselskap AS. KTP leverer gjennom Unibuss-systemet også busstjenester i Vestfold samt flybuss-tjenester og ekspressbuss andre steder i Norge.

KTP eies av Oslo kommune og består av majoriteten av virksomheten i tidligere Oslo Sporveier som har røtter tilbake til 1875.

De fem aktive aksjeselskapene i KTPs konsernstruktur er:

- **Unibuss:** Selskapet leverer persontrafikk med rutebuss i Oslo, Akershus og Vestfold. Unibuss eier og opererer også selskapene Unibuss Ekspress AS som driver Torp-ekspressen, Rygge-ekspressen og Lavprisekspressen.no, samt Unibuss Tur AS og Tønsberg Bussreiser. Gjennom disse leveres turbilkjøring, ekspressruter og flybusstransport. Unibuss har ca. 1700 ansatte og er det største datterselskapet i Kollektivtransportproduksjon AS.
- **Oslo T-banedrift AS:** Selskapet har ansvaret for drift og utvikling av T-banetilbudet i Oslo. Oslo T-banedrift har om lag 560 medarbeidere og betjener årlig vel 80 millioner passasjerer.
- **Oslotrikken AS:** Selskapet har ansvar for all trikkedrift i Oslo. Oslotrikken har om lag 400 medarbeidere. 48 millioner reisende benyttet tjenestene i 2011
- **Sporveis-annonsene AS:** Selskapet forvalter reklamerettighetene på infrastruktur, buss, trikk, t-bane og båt i Oslo og Akershus.

Bussanlegg AS: Selskapet er et eiendomsselskap som skal investere i, eie og leie ut eiendommer til virksomheter som driver kollektivtrafikk.

Morselskapet KTP AS organiserer i sin egen struktur områdene:

- **Eiendom og infrastruktur** som har ansvar for forvaltning av eierskapet til all infrastruktur og eiendom. Dette innebærer blant annet drift, vedlikehold, reinvesteringer og nyinvesteringer.
- **Produksjonsenheten** som har ansvar for verksted og vedlikehold av vogner og infrastruktur knyttet til drift, vedlikehold og utvikling av bane- og sporveisrelatert infrastruktur.

Konsernstaber: Senteret består av konsernstabene anskaffelser, HR, strategi, finans og økonomi, kommunikasjon, IT og compliance.

Om internkontrollarbeidet i Kollektivtransportproduksjon AS

KTP har siden 2009 gjennomført omfattende tiltak for å styrke kvaliteten i sitt arbeid med internkontroll og profesjonalisere hele konsernets struktur og organisasjon. Følgende er en gjennomgang av de mest vesentlige områdene der det er iverksatt og gjennomført forbedringer:

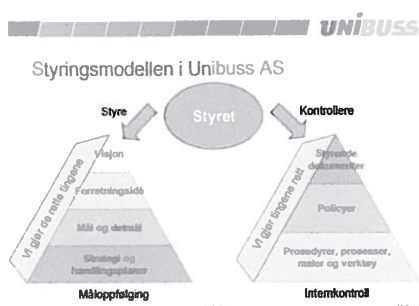
KTP konsern 2009-2011:

- Valg av ny revisor – april 2009
- Ny konsernsjef fra 1. april, 2009
- Innføring av årlig interimrevisjon – ekstern revisors gjennomgang med fokus på tiltak innenfor internkontroll (2009, 2010, 2011)
- Endret styringsstruktur – innføring av konsernmodell med konsernsjef som styreleder i alle selskap
- Oppfølging av Kommunerevisjonens rapport om Sporveisbussene (2009)
 - Egne undersøkelser
 - Forbedret internkontroll i Unibuss
 - Vurdering av Lov om offentlige anskaffelser – konklusjon at Unibuss ligger utenfor lovens virkefelt
 - Internkontrollprosjektet i KTP
- Etablering av internkontrollprosjekt i KTP i 2009, med rapportering til styrets revisjonskomite fra 2010
 - Rutiner og dokumentasjon i årsoppgjørprosessen
 - Analyse av leverandørregisteret
 - Anleggsmidler – dokumentasjon/oppfølging
 - Anskaffelser - gjennomgang av prosess (rutiner, kontroller, revisjon)
 - Varelagerprosjekt
- Fornylse av styret i KTP i 2010 – ny kompetanse bl.a. på revisjon
- Etablering av styrets revisjonskomite i 2010
 - Ledet av styremedlem (statsautorisert revisor)
 - Særskilt fokus på internkontroll
 - Ekstern revisor tilstede på de fleste møtene
- Etablering av styrets kompensasjonskomite
- Kompetanseheving innenfor områdene lønn, IT og internkontroll
- Styrket ledelse innenfor økonomi, internkontroll og øvrig virksomhetsledelse
- Iverksatt oppgraderingsplan IT-systemer (plattform, virksomhetssystemer)
- Etablering av compliance funksjonen i KTP
 - Engasjert prosjektleder for compliance arbeidet
 - Engasjert PWC (risk) for å gjennomgå internkontrollen i KTP-konsernet
- Ledersamling (ca 160 deltagere) med opplæring i korrupsjonslovgivning med eksterne foredragsholdere.

Unibuss 2009-2011:

- Valg av ny styreleder – april 2009
- Valg av ny revisor – april 2009
- Gjennomgang av foreløpig rapport fra kommunerevisjonen, juni 2009.
- Administrasjonen reorganiseres med ny økonomisjef. Det interne forbedringsarbeidet starter. Regnskapssjef ansatt (mai 2009)

- Styret behandler kommunerevisjonens rapport og vedtar en grundig gjennomgang av selskapets rutiner og internkontroll (august 2009)
- Arbeidet med å forbedre internkontroll blir igangsatt, herunder en COSO-workshop med ledergruppen (oktober 2009).
- Administrasjonen legger frem sin plan for "Forbedret internkontroll". Styret tar forbedringsarbeidet vedrørende internkontroll til orientering og ber om en ny orientering pr. første halvår 2010 (februar 2010).
- Statusrapportering "forbedret internkontroll 2010. Styret vedtar i tillegg Unibuss sin styringsmodell samt områder det skal lages policy på (10 områder) i Unibuss. Ny policy for anbudsregninger behandles og vedtas i møtet (august 2010).
- Ytterligere styrking av organisasjonen – 1. halvår 2011



Veksten krever ytterligere styrking av organisasjonen. Ny driftsdirektør, nestleder til Planavdelingen, en ruteplanlegger, en personalmedarbeider og en controller. Halvårlig statusrapportering av fremdriften i «Forbedret internkontroll» i styret. Styret beslutter gransking av Unibuss av eksterne gransker (september 2011).

- Ny administrerende direktør konstitueres etter korrupsjonssak -oktober 2011:
- Tre medarbeidere som er siktet i korrupsjonssaken, blir avskjediget
- Valg av to ny eksterne styremedlemmer i desember 2011
- Egne undersøkelser – internkontroll, i særdeleshet leverandører, faktura, anskaffelser – desember 2011
 - Samling (ledere og administrasjon) med opplæring i korrupsjonslovgivning med eksterne foredragsholdere.
 - Økt fokus på etterlevelse av regelverk i Unibuss, særlig for anskaffelser
 - Gjennomgang av attestasjons- og godkjenningprosedyrer i alle enheter
 - Innleie av innkjøpskompetanse for å skille mellom merkantil og teknisk innkjøp.

KTP konsern 2012 - >

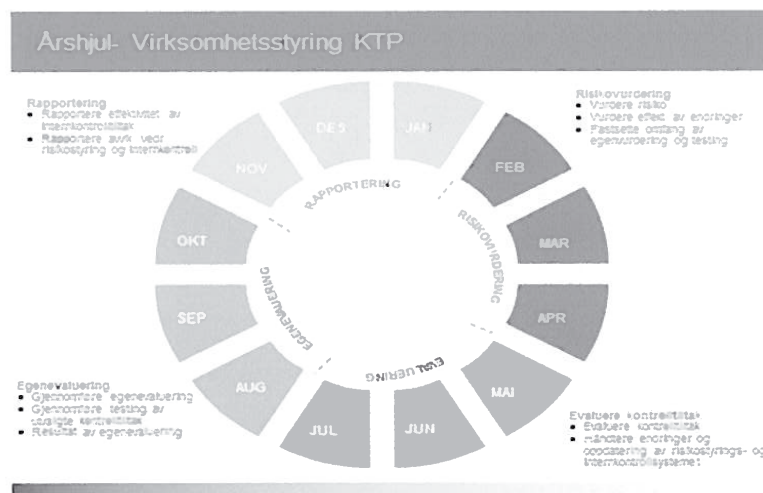
- Gjennomgang av internkontrollen i KTP-konsernet i samarbeid med PWC (risk). Prosjektet har omfattet:
 - Mislighetsrevisjon – relasjonskartlegging av KTPs leverandører, hvor styremedlemmer, ansatte og eksterne konsulenter kartlegges opp mot leverandører.
 - Fakturaanalyser – fakturamassen analyseres med sikte på å avdekke indikasjoner på misligheter
 - Internkontroll – internkontrollen i KTP er gjennomgått med utgangspunkt i COSO-rammeverket for internkontroll (anerkjent internasjonal standard som beskriver god risikostyring og internkontroll, ref. The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission). Det ble identifisert syv hovedprosesser med høy iboende

risiko hvor internkontrollen ble gjennomgått; inntekter, anskaffelser/innkjøp, varelager, anleggsmidler, prosjekter, lønn og periodeavslutning.

- Ledersamling (ca. 160 deltagere) med gjennomgang av internkontroll og compliancearbeid
- Gjennomgang av styrets tilsyns- og kontrollansvar utført av advokatfirma Haavind etter initiativ fra konsernstyret.
- Revisjon av etisk regelverk inkludert varslingsrutine.
- Revisjon av konsernstyrets styreinstruks.
- Revisjon av konsernsjefens instruks.
- Ledersamling (ca. 160 deltagere) med gjennomgang av korrupsjonsregelverk med særlig fokus på gaver/invitasjoner
- Etablering av compliance funksjon for å arbeide med forebygging, overvåking og oppfølging av lover/regler i konsernet. Funksjonens oppgaver konsentreres rundt etisk regelverk og sentrale lover og regler. Viktige områder er:
 - Risikovurdering
 - Varsling
 - Opplæring, kommunikasjon
 - Rådgivning
 - Rapportering

Betydelig fornyelse/forsterkning av konsernledelse/økonomiledelse i 2012 (konserndirektør økonomi, konserndirektør HR, konserndirektør kommunikasjon, adm. dir. Oslo trikken/Oslo T-banedrift, konserndirektør eiendom og infrastruktur, direktør compliance, konsernregnskapssjef)

- Gjennomføring av prosjekt for forbedringsarbeid knyttet til internkontroll:
 - utarbeidelse av styrende dokument for risikostyring og internkontroll i KTP, hvor roller og ansvar kartlegges.
 - arbeidet er organisert som et prosjekt med egne delprosjekter for definerte risikoområder (inntekter, anskaffelser/innkjøp, varelager, anleggsmidler, prosjekter, lønn og periodeavslutning/finansrapportering). I delprosjektene gjennomgås risiko og det etableres kontrollaktiviteter i form av en policy.
- Forbedring av internkontrollsystemet er en kontinuerlig prosess og et viktig og omfattende arbeid. I prosjektets mandat er det nedfelt at
 - det med utgangspunkt i COSO-rammeverket for god internkontroll skal utarbeides et system for risikostyring og internkontroll i KTP som tilfredsstillende oppfyller kravene til god eierstyring og selskapsledelse (NUES).
 - Prosjektet arbeider i tråd med et definert årshjul som beskriver de ulike stadiene i internkontrollprosessen – risikovurdering, etablering/evaluering av kontrolltiltak, egevaluering, testing og rapportering.
 - Internrevisjon skal brukes som virkemiddel for å skape og dokumentere endringer i organisasjonen
 - Målsetting for prosjektet er innen utgangen av 2013 å ha hevet kvaliteten i internkontrollen betydelig
 - Måloppnåelse i prosjektet skal dokumenteres ved hjelp av ekstern kontroll (1. kv., 2014)
 - Internkontroll er et løpende linjeansvar og forbedringsarbeid må drives kontinuerlig, slik årshjulet beskriver. Systematisk bruk av egenkontroll bidrar til testing og rapportering om ønsket fremdrift og kontroll.
 - Resultat av forbedringsarbeidet kontrolleres i interimrevisjon (2012/2013), årsoppgjørrevisjon (2013) og ekstern internkontrollrevisjon (2014).



Unibuss 2012 ->

- Konstituert Administrerende direktør fast ansatt
- Gjennomgang av internkontrollen i samarbeid med PWC (risk). Prosjektet har omfattet:
 - Mislighetsrevisjon – relasjonskartlegging av Unibuss leverandører, hvor styremedlemmer, ansatte og eksterne konsulenter kartlegges opp mot leverandører.
 - Fakturaanalyser – fakturamassen analyseres med sikte på å avdekke indikasjoner på misligheter
- Gjennomgang av styrets tilsyn og kontrollansvar utført av advokatfirma Haavind etter initiativ fra konsernstyret.
- Revisjon av etisk regelverk inkludert varslingsrutine.
- Deltagelse på Ledersamlinger i KTP med gjennomgang av internkontroll, compliance og korrupsjon
- Ansatt egen innkjøpschef for å profesjonalisere innkjøpsarbeidet i selskapet
- Ansatt teknisk direktør
- Konkurransetsatt en rekke innkjøp.
- Økt fokus på etterlevelse av styringssystem
- Unibuss blir godkjent som leverandør til Ruter etter gjennomgang av compliancearbeidet i Unibuss.
- Positive tilbakemeldinger fra PWCs interimsrevisjon

KTPs kommentarer til videre behandling av rapporten

Med basis i det omfattende kvalitetsarbeidet som allerede er igangsatt i virksomheten har KTP iverksatt tiltak knyttet til forholdene som påpekes i kommunerevisjonens rapport. KTP har formalisert og igangsatt et eget arbeid knyttet til internrevisjon. KTPs utvikling vil i tillegg til dette bli målt på årlige interimsrevisjoner gjennomført av ekstern revisor. Vi vil gjennomgå kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger og korrigere våre handlingsplaner dersom det er nødvendig.

KTP stiller seg løpende til rådighet dersom det er behov for en ytterligere gjennomgang av de tiltak selskapet allerede har igangsatt eller vil iverksette for ytterligere å forsterke sitt kvalitetsarbeid.

Vedlegg til høringsuttalelsen:

Kommentarer til de enkelte forhold som påpekes i kommunerevisjonens rapport

Kommunerevisjonen stiller i sitt høringsbrev til rapporten «Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper» enkelte spørsmål som KTP anmodes om å svare på. Følgende er revisjonens spørsmål og KTPs svar på disse spørsmålene:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

KTP har vært godt underrettet om kommunerevisjonens mandat og den løpende organisering av arbeidet. Vi vil berømme kommunerevisjonens team for å tilpasse arbeidet så godt det har latt seg gjøre i en belastende periode for KTP.

2. Har KTP kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

I etterkant av korrupsjonssaken i Unibuss ble det i KTP satt fokus på internkontroll og eksterne rådgivere ble engasjert for å gjennomgå KTPs internkontroll. I forbindelse med dette arbeidet har KTP mottatt rapporter med faktagjennomgang, vurderinger og råd fra sine rådgivere. Det understrekes at KTP ikke nødvendigvis deler alle disse vurderingene. Da kommunerevisjonen kun på begrensede områder har foretatt egne undersøkelser, ser vi en risiko for at kommunerevisjonen i sitt arbeid tillegger disse rådgivernes vurderingene større vekt enn det etter vårt skjønn er grunn til.

3. Har KTP kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonen beskriver i vedlegg 2 i rapporten valg av revisjonskriterier. Som aksjeselskap er KTP underlagt aksjeloven, men kommunerevisjonen legger videre til grunn at også NUES-rammeverket gjelder for KTP. NUES-rammeverk er utarbeidet med utgangspunkt i allmennaksjeloven og er rettet mot selskap med aksjer notert på regulerte markeder i Norge. Det er etter vårt syn ikke åpenbart at dette er gjeldende for KTP. Vi kan heller ikke se at KTP har mottatt noen informasjon, instruks eller lignende fra eier som skulle tilsi dette. KTP er imidlertid enig i at NUES-rammeverket er et godt rammeverk for eierstyring og selskapsledelse som vi velger å legge til grunn for vårt arbeid fremover.

Videre etablerer Kommunerevisjonen på samme måte COSO-rammeverket for internkontroll (anerkjent internasjonal standard som beskriver god risikostyring og internkontroll, ref. The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) som målestokk for vurdering av KTPs internkontroll. KTP er enig i at dette er en anerkjent standard for internkontroll som vi vil legge til grunn for internkontrollarbeidet fremover, men vi har ikke oppfattet at denne standarden er å anse som kriterier for kontroll i Oslo kommunes aksjeselskaper.

4. Hva er KTP samlede vurdering av rapportens konklusjoner og vurderinger eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonen har gjennom sitt arbeid levert en grundig og omfattende rapport som vil være et viktig bidrag til KTPs videre kvalitetsarbeid. Vi er tilfreds med at kommunerevisjonen gjennom sitt grundige arbeid fremlegger en rapport som i hovedsak peker på de samme forhold som vi har avdekket i vårt interne kvalitetsarbeid og som er kommet frem gjennom de uavhengige granskningsrapporter KTP har initiert. Kommunerevisjonens rapport gjør oss trygg på at vi gjennom tiltakene som er etablert har fokus på rett sted. Det er i hovedsak ikke avdekket nye forhold, men det pekes på svakheter innenfor selskapets rutiner og prosesser som vil korrigeres.

KTP er uenig i kommunerevisjonens tolkning av KTPs etiske regelverk § 9 om habilitet og dermed også uenig i kommunerevisjonens syn om at KTP opererer i strid med eget regelverk. I gjeldende etiske regler § 9 står det:

«Ansatte i KTP AS skal ikke sette seg i en situasjon eller kunne mistenkes for å være i en situasjon der egne interesser, interesser til familie eller nære venner, forretningsforbindelser, interesseorganisasjoner eller lobbygrupper påvirker deres saksbehandling».

Denne reglen krever ikke skriftlig behandling og KTP vil hevde at habilitetsvurderinger er gjort i henhold til vårt etiske regelverk.

KTP er enig i kommunerevisjonens anføringer om at habilitetsvurderinger bør være dokumentert, og i revidert etisk regelverk er dette inntatt.

5. Vil KTP vurdere/iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens vurderinger eller anbefalinger? I tilfelle hvilke?

KTP har siden 2009 kontinuerlig og systematisk arbeidet med å forbedre sine internkontrollsystemer både i KTP og i Unibuss. Styret og administrasjonen har samarbeidet nært om denne prosessen, noe som ble forsterket gjennom etablering av styrets revisjonskomite (2010). Etter høsten 2011 er ytterligere tiltak iverksatt og organisasjonen er forsterket med ny kompetanse gjennom etablering av en compliance-funksjon som også er ansvarlig for det pågående forbedringsprosjektet innen internkontroll. Det iverksetter løpende tiltak på området. Disse tiltakene er spesifisert i høringsuttalelsen.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak?

Styret i KTP behandlet i sitt møte 18.06.12 et forslag fra administrasjonen om etablering av et internkontrollprosjekt. Prosjektets mandat er med utgangspunkt i COSO-rammeverket å etablere et system for risikostyring og internkontroll som tilfredsstiller kravene til god eierstyring og selskapskontroll (NUES). Arbeidet styres gjennom en målsatt aktivitetsplan og dette arbeidet forventes løpende å bli overdratt fra prosjekt til ordinær drift i 2013/2014.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for KTP? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Kommunerevisjonen har foretatt en grundig gjennomgang og vurdering av KTPs internkontrollsystem. Rapporten gir nyttige råd og refleksjoner knyttet til risikostyring og internkontroll som vi skal ta med oss i det videre arbeidet med internkontroll i konsernet. Vi vil oppdatere aktivitetsplanen med kommunerevisjonens anbefalinger, der det er nødvendig.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Revisjonsspråket og revisjonsvurderingene er absolutte i sin form. Det ligger i sakens natur at kommunerevisjonen fokuserer på «negative avvik». Det positive forbedringsarbeidet som har blitt gjort siden 2009 og som gjøres med enda større kraft utover høsten 2011 blir i liten grad beskrevet i rapporten. Det er også viktig å bære med seg at kommunerevisjonens vurderinger bygger på undersøkelser for en periode som allerede ligger noe tilbake i tid (2009-2011) og at forbedringstiltak allerede er iverksatt. Vi vil påpeke at vi ikke alltid er enige i kommunerevisjonens bruk av ord som «vesentlig», «svært uheldig», «betydelig svakhet» osv. Det er lett at slike ord gir en betydning til en vurdering som oppfattes med forskjellig alvorlighetsgrad av ulike lesere. For øvrig oppleves rapporten som god og strukturert med vurderinger og anbefalinger.

Protokollasjon fra de ansattes representanter (Rune Aasen, Sveinar Bones) i sak 98/2012:

«Den 17. feb. 2010 vedtok Bystyret: *«Bystyret ber Byrådet kvittere ut Kontrollutvalget si formulering om «mulig lovbrudd» i vedtaket i sak 42/2010».*

Finanskomiteen har en enstemmig merknad i møte 19. okt., 2011, sak 143: *«Komiteen understreker at borgernes innsyn i hvordan kommunen gjennom forvaltning, og heleide offentlige foretak eller selskaper forvalter fellesskapets verdier ikke bare har en viktig demokratisk begrunnelse, men er ett av flere antikorruptjonstiltak.»*

Bystyret vedtok 16.11.2011, sak 195: *«Bystyret ber kontrollutvalget gjør egne undersøkelser om mulig korrupsjon i Unibuss A/S og av internkontrollen i Kollektivtransportproduksjon A/S med underliggende selskaper.»*

Vi er forundret over at den foreløpige KR-rapporten kun omfatter årene 2009-2011 (s.13).

Ved at rapporten ikke belyser forhold tidligere enn 2009, vil det være vanskelig å få innblikk i de egentlige årsakene til de påpekte forhold. Samt å etablere en tilfredsstillende internkontroll.

Vi konstaterer at Bystyrets fremste kontrollinstans med kommunens aksjeselskaper, generalforsamlingen, er en delegert myndighet fra Bystyret til samferdselsbyråden. Denne har ikke etterspurt eller forhørt seg om internkontrollen i Sporveien/KTP samt datterselskaper, eller dets nivå, i alle årene fra 2000 til 2011.

Først i generalforsamlingen den 5. april, 2011 ble styret under punkt eventuelt, bedt om å utkvittere KR-rapport 11/2009 etter lang behandling i en rekke av Bystyrets komiteer.

Vi er også overrasket over at KR ikke har tatt seg tid til å gjennomføre intervju av de ansattes styrerepresentanter, og har derfor ingen omtale av deres syn på tidligere og nåværende styrets behandling av kritikkverdige forhold.

Flere av de engasjerte granskerne er gjort oppmerksom på at de ansattes representanters protokollasjon i forbindelse med regnskapsavslutningen for 2007, og avskrivningene etter kjøpet av Artic Express, ble fjernet på instruks av daværende styreleder.

Likeledes inneholder ikke rapporten noen omtale av de gjentatte påpekninger og kritikk som har blitt framsatt av OSAs tillitsvalgte og styrerepresentanter i både Unibuss og konsern gjennom årene.



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no