



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 23/2012

Anskaffelser og internkontroll i Oslo Vognselskap AS



Kommunerevisjonen - integritet og verdiskaping

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
- Rapport 22/2012 Internkontroll i Kollektivtransport-produksjon AS med datterselskaper

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 Oslo Vognselskap AS med fokus på anskaffelser. Oslo Vognselskap AS eies av Oslo kommune.

Selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven § 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)."

Undersøkelsen ble vedtatt gjennomført av Oslo kommunes kontrollutvalg i møtet 24.01.2012 (sak 8). Den er også forankret i bystyrets vedtak av 13.06.2012 (sak 164), *Plan for selskapskontroll 2012 – 2016*.

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

Prosjektet er gjennomført med Kari Breisnes som prosjektleder og Kristin Skaane og Morten Andreas Engebretsen som prosjektmedarbeidere.

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

20.12.2012


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Kari Breisnes
seniorrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Prosjektets formål og problemstillinger	9
1.2 Avgrensninger	9
1.3 Revisjonskriterier	10
1.4 Metode.....	10
1.5 Rapportens oppbygning.....	10
2. Nærmere om Oslo Vognselskap AS og MX3000 T-baneanskaffelsene	12
2.1 Oslo Vognselskap AS	12
2.2 MX3000 T-baneanskaffelsene.....	13
3. MX3000 T-baneanskaffelsene; utøvelse av opsjon, mottak og oppfølging	14
3.1 Revisjonskriterier	14
3.2 Faktabeskrivelse	14
3.3 Vurderinger.....	21
4. Selskapets internkontrollsystem	23
4.1 Revisjonskriterier	23
4.2 Faktabeskrivelse	23
4.3 Vurdering.....	28
5. Styrets tilsynsansvar	31
5.1 Revisjonskriterier	31
5.2 Fakta.....	31
5.3 Vurdering.....	34
6. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger	36
6.1 Oppsummering av sentrale vurderinger	36
6.2 Konklusjon	37
6.3 Anbefalinger.....	38
7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	39
7.1 Byrådsavdeling for kultur og næring	39
7.2 Oslo Vognselskap AS	39
7.3 Kommunerevisjonens vurdering	40
Referanser	43
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	45
Vedlegg 2 Metode	53
Vedlegg 3 Høringsuttalelse Byrådsavdeling for kultur og næring	56
Vedlegg 4 Høringsuttalelse Oslo Vognselskap AS	57

Hovedbudskap

Oslo Vognselskap AS hadde etablert rutiner og definert ansvarsforhold for selskapets mottak av MX3000 T-banevogner, oppfølging av kontrakt, håndtering av endringer og fakturabehandling. Kommunerevisjonens stikkprøver viste at disse ble etterlevd i de undersøkte tilfellene. Etter Kommunerevisjonens vurdering var imidlertid enkelte ansvarsforhold i MX-prosjektet ikke tilstrekkelig klart og entydig definert i MX-prosjekthåndboken.

Vognselskapet hadde etablert et internkontrollsystem med blant annet rutiner for viktige deler av virksomhetens ansvarsområder, gjennomført risikovurderinger, fulgt opp viktige risikoområder og rapportert jevnlig til styret om virksomhetens utvikling. Det var etter Kommunerevisjonens vurdering samtidig noe mangelfull skriftlighet knyttet til enkelte deler av internkontrollen.

Styret hadde utarbeidet styreplaner, vedtatt etisk regelverk og gjennomført egenevalueringer. Styret var videre kjent med selskapets etablerte internkontroll gjennom orientering på styremøter eller særskilt behandling av styresaker. Selskapets oppfølging av at internkontrollen fungerte som forutsatt, hadde frem til 2012 i stor grad vært basert på eksterne revisors gjennomgang (halvårlig revisjon, interimrevisjon og årsrevisjon), og dekket av den grunn bare deler av den etablerte internkontrollen.

Sammendrag

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har Kommunerevisjonen gjennomført en utvidet selskapskontroll (forvaltningsrevisjon) av Oslo Vognselskap AS med fokus på anskaffelser. Vognselskapet ble opprettet i september 2006, og er 100 prosent eid av Oslo kommune. Selskapet utgjør en del av kollektivsystemet i 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 vedlikehold, leie ut vognene og følge opp leveransene av vogner overfor leverandørene. Vognselskapet leier ut vognparken til Ruter AS.

Daværende AS Oslo Sporveier inngikk en kontrakt med Siemens AG 04.09.2003 om kjøp av 33 T-banemoduler. Det var nedfelt i kontrakten at AS Oslo Sporveier på bestemte betingelser hadde rett til å bestille ytterligere 85 T-banemoduler gjennom utøvelse av opsjoner. Totalt er det utøvd 3 opsjoner og bestilt 82 moduler gjennom disse. Oslo Vognselskap AS har hatt ansvar for utøvelse av de to siste opsjonene. Beløpsmessig utgjør anskaffelsene av de nye MX T-banevognene totalt vel 5 milliarder norske kroner.

Formålet med undersøkelsen er å gi informasjon til kontrollutvalget og bystyret om styringsforholdene og internkontrollen i Oslo Vognselskap AS med fokus på anskaffelser samt bidra til innspill til forbedringer. Følgende problemstillinger er belyst i undersøkelsen:

- *Etterlever selskapet regelverk/retningslinjer ved anskaffelser?*
- *Har selskapet tilstrekkelig internkontroll med anskaffelser?*
- *Har styret i selskapet ivaretatt sitt tilsynsansvar på anskaffelsesområdet?*

Kommunerevisjonen har sett på Oslo Vognselskap AS' utøvelse av opsjon 2 og 3 i henhold til kontrakten med Siemens AG om kjøp av MX3000 T-banevogner fra 2003 samt vognselskapets mottakskontroll og kontraktsoppfølging av T-banevogner utløst gjennom opsjon 2. De første T-banevognene utløst gjennom opsjon 3, ble først mottatt i juni 2012, etter at denne undersøkelsen var igangsatt.

Selskapets kjernevirksomhet er i stor grad knyttet til anskaffelser og kontraktsoppfølging. Kommunerevisjonen har derfor ikke bare sett på selskapets utøvelse av opsjoner, mottakskontroll og kontraktsoppfølging i MX3000-prosjektet, og internkontrollen med dette, men også på selskapets helhetlige internkontrollsystem. Av samme grunn har Kommunerevisjonen valgt å se på ivaretagelsen av styrets generelle tilsynsansvar og ikke bare tilsynsansvaret relatert til anskaffelser. Undersøkelsen omfatter ikke selskapets etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser med forskrifter.

Revisjonskriteriene som er benyttet i denne undersøkelsen, er utledet fra ulike kilder, som aksjeloven, selskapets kontrakter med Siemens AG samt etablerte prinsipper for selskapsledelse. I tillegg har Kommunerevisjonen lagt anerkjent rammeverk for internkontroll til grunn for utledning av revisjonskriterier.

Undersøkelsen er basert på gjennomgang og analyse av relevante dokumenter som angår Oslo Vognselskap AS' utøvelse av opsjoner i MX3000 T-baneprosjektet. I tillegg er skriftlig materiale som vedrører selskapets internkontroll og styrets tilsynsansvar gjennomgått og analysert. Informasjon er også innhentet gjennom intervju med sentrale aktører i Oslo Vognselskap AS. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden mars–oktober 2012.

I det følgende oppsummeres Kommunerevisjonens sentrale vurderinger.

Utøvelse av opsjon, mottakskontroll og kontraktsoppfølging

Det forelå rutiner og prosedyrer for vognselskapets mottak av T-banevogner og kontraktsoppfølging av leveransene fra Siemens AG. I tillegg lå det føringer for dette i kontrakten med Simens AS og i kontrakten med Kollektivtransportproduksjon AS ved verkstedet. Det forelå også rutiner og prosedyrer for selskapets behandling av

endringer. Kommunerevisjonens stikkprøver viste at disse var fulgt i praksis, og at selskapets fakturabehandling for mottak av leveranser var i tråd med fullmaktene. Selskapet hadde etablert arbeidsdeling i den sammenheng.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var enkelte ansvarsforhold i MX-prosjektets ansvars- og myndighetsmatrise ikke tilstrekkelig entydige og klare, noe Kommunerevisjonen mener er særlig viktig i et så stort og omfattende prosjekt som MX-prosjektet.

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at opsjonskontraktene var inngått i tråd med betingelsene i opprinnelig kontrakt på de punktene som er vurdert, og at de var godkjent av personer i vognselskapet med nødvendig fullmakt.

Selskapets internkontrollsystem

Daglig leder hadde underrettet styret om virksomhetens stilling og resultatutvikling i undersøkelsesperioden innenfor det tidsrommet aksjeloven anfører.

Vognselskapet hadde etablert et styringssystem med blant annet prosedyrer, rutiner og maler. Selskapet hadde også etablert et etisk regelverk. Det kunne ikke dokumenteres på undersøkelsestidspunktet at det etiske regelverket var kommunisert til de ansatte, eller om det ble foretatt jevnlig gjennomganger av dette. Det vurderes også som en svakhet at selskapet ikke hadde etablert et system som sikret at innleide medarbeidere ble gjort kjent med selskapets etiske regelverk. Vognselskapets kjernevirksomhet er anskaffelse, kontraktsoppfølging og vedlikehold. Dette er områder med iboende risiko for at ansatte blir tilbudt gaver eller andre fordeler, eller at det oppstår problemstillinger knyttet til habilitet.

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde selskapet et bevisst og gjennomtenkt forhold til organisasjonens størrelse og kompetanse.

Selskapet hadde etablert en rapporteringslinje hvor det ble rapportert skriftlig til daglig leder eller muntlig i ukentlige møter. Det forelå ikke skriftlig referat etter de ukentlige møtene, men selskapet utarbeidet i enkelte tilfeller en skriftlig aksjonsliste. Hvis det ikke foreligger skriftlig referat etter det ukentlige møtet, kan det i ettertid oppstå usikkerhet om hvilken informasjon som er gitt, og hvilke beslutninger som er truffet på det grunnlaget.

Det å gjennomføre risikovurderinger er et viktig element i et internkontrollsystem. Vognselskapet innhentet i 2008 ekstern kompetanse til å gjennomføre en vurdering av selskapets risiko. Utover dette har selskapet foretatt jevnlig risikovurderinger ved utarbeidelse av saksfremlegg til styrets behandling av årsrapporten. Både daglig leders og styrets vurdering var at risikobildet ikke hadde endret seg vesentlig. Vognselskapet hadde iverksatt tiltak for å følge opp risiko påpekt i den eksterne gjennomgangen fra 2008, og hadde fortsatt fokus på forhold som ikke var løst. Etter Kommunerevisjonens vurdering kunne vognselskapet i sitt arbeid sørget for *ytterligere* systematikk i sin risikohåndtering gjennom en tettere og dokumentert kobling mellom identifisert risiko, iverksatte tiltak og videre vurdering av om tiltakene fungerte som forutsatt.

Selskapet fulgte opp virksomheten gjennom ukentlige møter, skriftlige rapporter og muntlig kommunikasjon. Når det gjaldt selskapets oppfølging av at den etablerte internkontrollen fungerte som forutsatt, baserte selskapet seg i stor grad på den eksterne revisorens gjennomganger. Disse dekket ikke alle områder eller selskapets helhetlige internkontroll. Kommunerevisjonen har registrert at selskapet i januar 2012 etablerte en rutine for ledelsens årlige gjennomgang av kvalitet, ytre miljø og HMS.

Styrets tilsynsansvar

Styret hadde vedtatt årlige møteplaner, og det fremkom tydelig hvilke saker som skulle behandles på de enkelte møtene. Styret fikk informasjon om virksomhetens stilling og resultatutvikling innenfor det tidsrommet aksjeloven anfører.

Styret hadde vedtatt et etisk regelverk for selskapet, og et revidert regelverk skulle behandles av styret høsten 2012.

Styret gjennomførte årlig egnevaluering av styrets arbeid og kompetanse.

Styret var kjent med selskapets risikostyringssystem.

Styret hadde ikke foretatt en årlig gjennomgang av selskapets internkontrollsystem. Styret mottok informasjon om viktige deler av internkontrollen via ekstern revisors halvårslige gjennomganger, interimsrevisjoner og revisjon av selskapets årsoppgjør. Enkelte internkontrolltiltak ble dessuten fulgt opp i særskilte styresaker, som styrets jevnlig behandling av selskapets rente- og valutastrategi. Dette var således viktige kilder for styrets utøvelse av tilsynsansvaret, men ikke tilstrekkelig etter Kommunerevisjonens vurdering fordi dette ikke gav et bilde av selskapets helhetlige internkontroll.

Kommunerevisjonens gjennomgang har blant annet avdekket at et internkontrolltiltak som var vedtatt av styret i 2008, ikke var iverksatt som forutsatt, uten at dette var fanget opp av styret. Mangelfullt tilsyn fra styrets side med selskapets samlede internkontroll kan redusere styrets muligheter for å håndtere aktuelle risikoer for selskapet og styrets muligheter til å gripe inn når det er nødvendig.

Styrets redegjørelse i selskapets årsberetninger inneholdt mye informasjon om selskapets virksomhet, men ikke særskilt informasjon om selskapets internkontroll og risikostyringssystemer.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen har Kommunerevisjonen følgende anbefalinger:

- Ansvars- og myndighetsforhold i selskapet og i MX-prosjektet bør klargjøres ytterligere.
- Vognselskapet bør i større grad dokumentere behandling av saker og referatføre beslutninger.
- Det bør etableres et system som sikrer at ansatte og innleide medarbeidere gjøres kjent med vognselskapets etiske regelverk, og at dette dokumenteres.
- Selskapet bør vurdere å innføre en tydeligere dokumentert kobling mellom identifisert risiko, iverksatte tiltak og videre vurdering av om tiltakene fungerer som forutsatt, gjerne ved bruk av mer skjematikk, tabell eller lignende.
- Vognselskapet bør sikre at det foretas jevnlig gjennomgang av selskapets helhetlige internkontrollsystem, om nødvendig ved å videreutvikle den nye rutinen for ledelsens årlige gjennomgang av dette.

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble sendt byråden for kultur og næring og Oslo Vognselskap AS til uttalelse 16.11.2012. Byrådsavdeling for kultur og næring kommenterte rapporten i brev av 29.11.2012 og Oslo Vognselskap AS i brev av 28.11.2012. Uttalelsene følger i sin helhet i egne vedlegg.

Byrådsavdeling for kultur og næring hadde merket seg selskapets kommentarer til rapporten, og hadde ingen ytterligere kommentarer.

Oslo Vognselskap AS gav uttrykk for at rapporten var et nyttig verktøy i selskapets pågående arbeid med å videreutvikle virksomheten, men mente også at rapporten var unyansert på enkelte områder. Selskapet ville iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens anbefalinger og anga en frist for dette. Alle tiltakene var relevante i forhold til Kommunerevisjonens anbefalinger. Flere av tiltakene var allerede gjennomført.

1. Innledning

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har Kommunerevisjonen gjennomført en utvidet selskapskontroll (forvaltningsrevisjon) av Oslo Vognselskap AS med fokus på anskaffelser.

Oslo Vognselskap AS ble opprettet etter et vedtak i Kollektivtransportproduksjon AS 27.09.2006. Etableringen av vognselskapet var en del av omorganiseringen av kollektivtrafikken som ble vedtatt av bystyret i Oslo i 2006.¹ Selskapet ble opprettet med bakgrunn i det betydelige etterslepet i vedlikehold av og reinvesteringer i materiell som ble konstatert ved årtusenskiftet. Bystyret ønsket å etablere en selvstendig organisasjon med et direkte ansvar for forvaltningen av Oslo kommunes omfattende investeringer i rullende materiell og å sikre at evnen til å fornye materiellet ble opprettholdt.

Selskapet er 100 prosent 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 vedlikehold, leie ut vognene og følge opp leveransene av vogner overfor leverandørene.

Vognselskapet har ansvar for å anskaffe vognmateriell til kollektivtransporttjenester. Beløpssmessig utgjør anskaffelsene av de nye MX3000 T-banevognene vel 5 milliarder norske kroner, hvor vognselskapet blant annet hadde ansvar for utøvelse av to opsjoner samt for mottak og oppfølging av leveransene i henhold til kontrakt. Samtidig står vognselskapet overfor anskaffelse av nye trikker.² Det er derfor viktig at selskapet har nødvendig kompetanse og

prosedyrer for gjennomføring av anskaffelser og for kontroll og oppfølging av leveranser samt god internkontroll. Mangelfull utøvelse av dette ansvaret kan påføre selskapet og Oslo kommunes kollektivsystem vesentlige og unødige investerings- og driftskostnader samt tap av renommé.

Parallelt med denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen også undersøkt Kollektivtransportproduksjon AS og datterselskapenes internkontroll med økonomi og anskaffelser med vekt på risiko for misligheter. Kommunerevisjonen har også gjennomført en utvidet selskapskontroll av Ruter AS med fokus på selskapets internkontroll på anskaffelsesområdet. Disse undersøkelsene rapporteres for seg.

1.1 Prosjektets formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å gi informasjon til kontrollutvalget og bystyret om styringsforholdene og internkontrollen i Oslo Vognselskap AS med fokus på anskaffelser samt bidra til innspill til forbedringer. Følgende problemstillinger belyses:

- Etterlever selskapet regelverk/retningslinjer ved anskaffelser?
- Har selskapet tilstrekkelig internkontroll med anskaffelser?
- Har styret i selskapet ivaretatt sitt tilsynsansvar på anskaffelsesområdet?

1.2 Avgrensninger

I denne undersøkelsen har vi ikke sett på kommunens eierstyring av Oslo Vognselskap AS.

Vi har sett på Oslo Vognselskap AS' utøvelse av opsjon 2 og 3 i henhold til selskapets kontrakt med Siemens AG om kjøp av MX3000 T-banevogner fra 2003. Vi har ikke sett på den opprinnelige anskaffelsen av MX3000

¹ Bystyresak 41 av 01.03.2006 *Ny organisering av Kollektivtrafikken i Oslo, etablering av et administrasjons-selskap* – Byrådssak 132 av 31.05.2005.

² Saken om anskaffelse av nye trikker er foreløpig stilt i bero, jf. sak 127 av 02.11.2011 i samferdsels- og miljøkomiteen Økonomisk grunnlag for trikkeanskaffelse – byrådssak 167 av 30.06.2011.

T-banetrokker ettersom selskapet ble opprettet tre år etter at den opprinnelige kontrakten ble inngått. Undersøkelsen omfatter ikke selskapets etterlevelse av lov om offentlige anskaffelser med forskrifter.

Vi har også sett på vognselskapets mottak og kontraktsoppfølging av T-banetrokker utløst gjennom opsjon 2. De første T-banetrokkerne utløst gjennom opsjon 3 ble først mottatt i juni 2012, etter at denne undersøkelsen var igangsatt.

Selskapets kjernevirksomhet er i stor grad knyttet til anskaffelser og kontraktsoppfølging. I tillegg til å undersøke internkontrollen med utøvelse av opsjon 2 og 3 i MX-anskaffelsen og påfølgende mottakskontroll og kontraktsoppfølging har vi undersøkt selskapets internkontrollsystem og styrets ivaretagelse av sitt tilsynsansvar.

Vi har ikke undersøkt selskapets øvrige anskaffelser, fordi selskapets anskaffelser i undersøkelsesperioden hovedsakelig gjelder MX-prosjektet.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra ulike kilder, som aksjeloven, selskapets kontrakter med Siemens AG samt prinsipper for selskapsledelse slik de er kommet til uttrykk i KS Eierforum *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak* og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse.

I tillegg har vi lagt det anerkjente og internasjonale rammeverket for internkontroll, *COSO – An integrated framework*, til grunn for utledning av revisjonskriterier for vurdering av selskapets internkontroll.

Vi har også i vår utledning av revisjonskriterier tatt hensyn til *Oslo kommunes prinsipper for*

god eierstyring av aksjeselskaper fremsatt i byrådssak 273/11 av 22.12.2011. Prinsippene ble vedtatt av bystyret 25.04.2012, sak 98, og var således formelt ikke gjeldende i den perioden vi har sett på i undersøkelsen. Vi har likevel valgt å ta med elementer fra de nye prinsippene i vår utledning. Noen av disse prinsippene kan sies å være en formalisering av allerede etablert praksis, samtidig som de viser hvilke forventninger eier har til styring av kommunalt eide selskaper fremover.

Revisjonskriteriene er lagt frem for Oslo Vognselskap AS. Kriteriene er nærmere beskrevet i rapportens vedlegg 2.

1.4 Metode

Undersøkelsen er basert på gjennomgang og analyse av relevante dokumenter som angår Oslo Vognselskap AS' utøvelse av opsjoner i MX3000-T-baneprojektet. I tillegg har vi gjennomgått og analysert skriftlig materiale som vedrører selskapets internkontroll og styrets tilsynsansvar. Informasjon er også innhentet gjennom intervju med sentrale aktører i Oslo Vognselskap AS.

Undersøkelsen ble startet opp i mars 2012 og avsluttet i oktober. Hovedtyngden av datainnsamlingen ble gjennomført i perioden fra april til juni 2012. Materiale både fra intervjuene og faktabeskrivelsen er verifisert av Oslo Vognselskap AS. Nærmere redegjørelse for metode og fremgangsmåte fremkommer av vedlegg 3.

1.5 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 gir vi en nærmere beskrivelse av Oslo Vognselskap AS' organisasjon og virksomhet samt av MX3000 T-baneprojektet. I kapittel 3 ser vi nærmere på vognselskapets etablerte rutiner for utøvelse av opsjon 2 og 3, herunder også for selskapets mottak av vogn og oppfølging av kontrakt. I tillegg ser vi på selskapets etterlevelse av disse. Vi ser på selskapets ansvars- og fullmaktsforhold

og om disse etterleves i praksis. I dette kapitlet besvarer vi dermed langt på vei de to første problemstillingene i undersøkelsen. I kapittel 4 ser vi på selskapets etablerte internkontrollsystem, og om systemet etterleves i praksis, mens vi i kapittel 5 ser om vognselskapets styre har utøvd sitt tilsynsansvar. Oppsummering, Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger fremkommer av rapportens kapittel 6.

I kapitel syv oppsummerer vi uttalelsene fra Byrådsavdeling for kultur og næring og Oslo Vognselskap AS og gir vår vurdering av vesentlige momenter i disse.

I vedlegg 1 utdyper vi undersøkelsens revisjonskriterier og redegjør for utredningen av dem. I vedlegg 2 redegjør vi nærmere for undersøkelsens fremgangsmåte og metode. De mottatte uttalelsene til rapporten følger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

2. Nærmere om Oslo Vognselskap AS og MX3000 T-baneanskaffelsene

2.1 Oslo Vognselskap AS

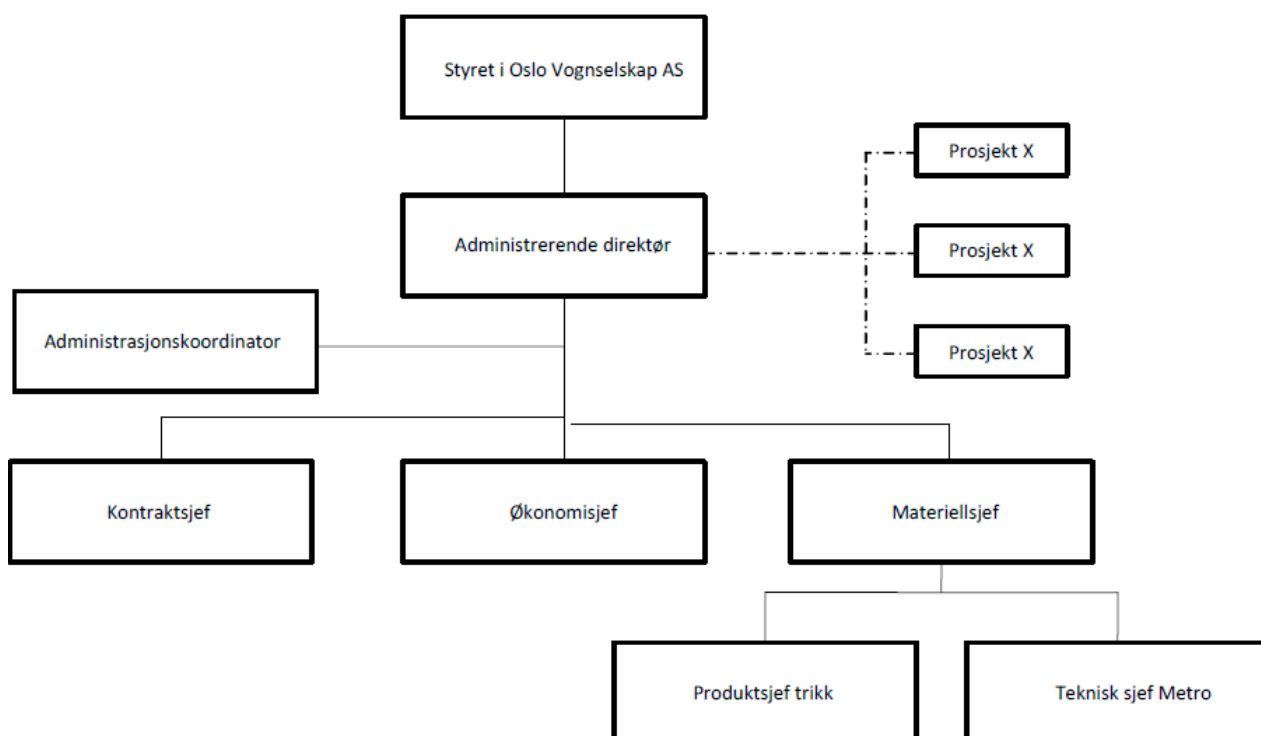
Oslo Vognselskap AS ble som nevnt innledningsvis opprettet etter et fisjonsvedtak i Kollektivtransportproduksjon AS 27.09.2006. Selskapet utgjør en del av kollektivsystemet i Oslo kommune. Oslo kommune er eier av selskapet, og byråden for kultur og næring utøver eierskap av vognselskapet på vegne av kommunen. Vognselskapets oppgave er å finansiere og anskaffe nye vogner, oppgradere eksisterende vogner, fastsette krav til vedlikehold av vognene, kontrollere at dette vedlikeholdet utføres på en måte som sikrer kommunens verdier, ivareta avsetninger til periodisk vedlikehold, leie ut vognene og følge opp leveransene av vogner overfor leverandørene. Oslo Vognselskap AS leier ut vognparken til Ruter AS basert på spesifiserte vognleieavtaler.

Oslo Vognselskap AS hadde i 2011 en omsetning på 485 millioner kroner og et resultat

på 54 millioner kroner. Selskapets inntekter var i hovedsak leieinntekter for utleie av rullende materiell. De vesentligste kostnadselementene var finanskostnader, avskrivninger og periodiske vedlikeholdskostnader for materiell. Sum anleggsmidler utgjorde ved utgangen av 2011 4,3 milliarder kroner.

Selskapet ble ledet av et styre bestående av tre medlemmer. Styret hadde ikke ansattrepresentanter. Det hadde vært en del utskiftninger i styret etter at selskapet ble opprettet. Nåværende styreleder har innehatt denne funksjonen siden generalforsamlingen 28.03.2008. Daglig leder ble ansatt i februar 2010 og kom fra stillingen som selskapets økonomisjef. Selskapet hadde per 31.12.2011 syv fast ansatte og leide inn ekstern kompetanse ved behov. Selskapet hadde en flat struktur, og alle stillingene var rapporterende enheter. Selskapets organisering følger av figur 1.

Figur 1 Oslo Vognselskap AS' organisering per 31.12.2011



Kilde: Oslo Vognselskap AS' forretnings- og virksomhetsplan 2012

2.2 MX3000 T-baneanskaffelsene

AS Oslo Sporveier inngikk en kontrakt med Siemens AG 04.09.2003 om kjøp av 33 T-banemoduler. Det var nedfelt i kontrakten at AS Oslo Sporveier på bestemte betingelser hadde rett til å bestille ytterligere 85 T-banemoduler gjennom utøvelse av opsjoner. Etter opprettelsen av Oslo Vognselskap AS i 2006 er det dette selskapet som har hatt ansvar for kontrakten med Siemens AG gjennom sitt eier- og forvaltningsansvar. Totalt er det utøvd 3 opsjoner og bestilt 82 moduler gjennom disse. Alle bestillingene er forankret i egne bystyrevedtak. Tabell 1 gir en oversikt over de aktuelle bystyrevedtakene, bestilte moduler og avtalte priser i millioner EURO.

Tabell 1 viser at det totalt er bestilt 115 moduler (hver modul består av 3 vogner) under avtalen med Siemens AG. Ifølge selskapets årsrapport for 2011 utgjorde den totale kontraktsverdien i overkant av 5 milliarder norske kroner. Leveransene gikk ifølge årsrapporten etter planen, og alle bestilte moduler som inngikk

i tidligere leveranseavtaler, var levert ved inngangen til 2011. Modulene som ble bestilt gjennom utøvelse av opsjon 3, skulle leveres fra og med juni 2012.

I forbindelse med anskaffelsen av MX3000-modulene ble det opprettet en egen prosjektorganisasjon for MX-prosjektet som lå utenfor driftsorganisasjonen i daværende AS Oslo Sporveier. Det ble i den forbindelse utarbeidet en egen prosjekthåndbok som i tillegg til kontrakten har vært prosjektets styrende dokument. Prosjektorganisasjonen var sammensatt av medarbeidere med ulike fagkompetanse fra ulike selskaper i kollektivsystemet. Ved opprettelsen av Oslo Vognselskap AS ble MX-prosjektets prosjektleder og kontraktsadministrator ansatt i vognselskapet, som hhv. teknisk sjef og kontraktssjef. MX-prosjektets prosjektorganisasjon eksisterte fortsatt våren 2012, øvrige medlemmer er ansatt i andre selskaper.

Tabell 1 Antall bestilte moduler og avtalte priser per 31.12.2011 i millioner EURO

Bystyresak	Kontrakts-type	Avtaletidspunkt	Ansvarlig selskap	Antall moduler	EURO
490/2002	Opprinnelig kontrakt	04.09.2003	AS Oslo Sporveier	33	184
370/2005	Opsjon 1	29.09.2005	AS Oslo Sporveier	30	141
12/2008	Opsjon 2	24.09.2008	Oslo Vognselskap AS	20	110
429/2010	Opsjon 3	21.12.2010	Oslo Vognselskap AS	32	179
Totalt				115	614

Kilde: Aktuelle bystyresaker og signerte kontrakter

3. MX3000 T-baneanskaffelsene; utøvelse av opsjon, mottak og oppfølging

I dette kapitlet gjør vi rede for vår undersøkelse av MX-prosjektet. Vi har undersøkt om det er utarbeidet rutinebeskrivelse for utøvelse av opsjoner med utgangspunkt i opprinnelig kontrakt og for vognselskapets mottak av T-banetrokker, oppfølging av kontrakt og endringer i kontrakten. Vi har videre undersøkt vognselskapets faktiske utøvelse av opsjon 2 og 3 og selskapets mottak, oppfølging og endringer i praksis. Vi har også sett på ansvars- og myndighetsforhold i MX-prosjektet og om disse etterleveres i praksis.

3.1 Revisjonskriterier

Ved vår vurdering av vognselskapets utøvelse av opsjon 2 og 3, mottak av T-banetrokker og oppfølging i MX-prosjektet har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Det bør være utarbeidet rutinebeskrivelser³ og foreligge klare ansvarsforhold for utøvelse av opsjon, mottak av T-banetrokker og oppfølging av kontrakt i garantiperioden. Rutinebeskrivelsene og ansvarsforholdene bør etterleveres i praksis.
- Opsjonskontraktene må være inngått i tråd med betingelser i opprinnelig kontrakt mht. pris, tidsrom for utøvelse av kontrakt, antall moduler og utbedringsgaranti.
- Opsjonskontrakt må være underskrevet av personer med nødvendig fullmakt.
- Endringer etter opprinnelig kontrakt må være godkjent av personer med nødvendig fullmakt.

³ For prosesser som bare gjennomføres én eller to ganger, vil det være mer dekkende å kalle det plan eller prosedyrebeskrivelse. For enkelthets skyld har vi her kun brukt ordet rutinebeskrivelse.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Rutinebeskrivelser, ansvarsforhold og praksis

Rutinebeskrivelser, utøvelse av opsjoner, mottak og kontraktsoppfølging

Prosjekthåndbok

Det forelå en egen prosjekthåndbok for selve MX-prosjektet som i tillegg til kontrakten var styrende for prosjektet. Håndboken inneholdt blant annet informasjon om prosjektets mål, gjennomføring, organisasjon og mandat samt rutinebeskrivelser knyttet til prosjektets møtevirksomhet, dokumentbehandling, endringshåndtering og kommunikasjon. Prosjekthåndboken inneholdt videre informasjon om krav til sikkerhet og oppfølging av prosjektets økonomi samt ansvarsforhold og stillingsinstruksjoner.

Prosjekthåndboken som ble lagt frem for oss i april 2012, var datert 27.09.2011 og ikke signert. Vi fikk i juni 2012 ettersendt en oppdatert utgave av prosjekthåndboken som var signert og datert av daglig leder 08.06.2012. Vi ble i den sammenheng gjort oppmerksom på at det var gjort enkelte endringer i rutiner og prosedyrer i den oppdaterte utgaven. Vi har ikke sett nærmere på endringene utover presiseringene i fullmaktsmatrisen, jf. kapittel 4.2.2.

Utøvelse av opsjon

Det forelå ikke rutinebeskrivelser for selve utøvelsen av opsjoner, dvs. prosedyrer for hvilke aktiviteter selskapet skulle utføre etter at vedtak om å anskaffe flere T-banetrokker gjennom bruk av opsjoner forelå.

Mottak

Det var etablert egne skriftlige prosedyrer for kontroller ved mottak av MX3000 T-banevogner: *Prosedyre OS-MX-P0008 Overtagelseskontroll av MX vogner*. Selskapet hadde også inngått en kontrakt med Kollektivtransportproduksjon AS ved verkstedet om innleie av personell fra verkstedet til gjennomføring av mottaksaktiviteter. Hvilke kontroller som skulle utføres, var beskrevet i kontraktens vedlegg. Slike kontrakter var inngått årlig i perioden 2007–2010. Vi har mottatt og gjennomgått kontrakten fra 2010 som var signert 08.01.2010 og gjaldt mottak av vogner fra opsjon 2.

I henhold til den opprinnelige kontrakten med Siemens AG skulle leverandøren gjennomføre bestemte tester basert på en egen test- og inspeksjonsplan før vognene ble overlevert bestiller, jf. kontraktens vedlegg 5. Hvilke tester som var gjennomført, og resultatet av disse skulle registreres i et eget dokument per vognmodul: *Car history book*. Dette dokumentet skulle følge vognene ved overlevering og danne basis for vognselskapets kontroll av mottatte T-banevogner. Ved mottak skulle selskapet først kontrollere at *Car history book* forelå, og at den var komplett, og gjennom stikkprøver kontrollere at tester var utført.

Vognselskapet bekreftet at mottak og overlevering av vogner skjedde i flere steg, og beskrev praksis således:

Første steg var overlevering fra Siemens AG til vognselskapet. Ved denne overleveringen skulle det følge med et eget dokument signert av begge parter: *Hand over protocol*. Med denne protokollen skulle det videre følge med en komplett liste over hva den enkelte vognen inneholdt, ovennevnte *Car history book*, serienummer på komponenter, testprosedyrer mv. for den spesielle vognen. Denne overleveringen var regulert i kontraktens artikkel 1.4.

Deretter skulle Oslo T-banedrift sammen med representanter fra vognselskapet gjennomføre en mottakskontroll på verkstedet på Ryen. De to innleide personene fra verkstedsenheten var vognselskapets representanter ved denne kontrollen. Kontrollen skulle gjennomføres etter føringene i kontrakten mellom verkstedet og vognselskapet, hvor det også forelå en sjekkliste per modul som skulle fylles ut, signeres og dateres.

Etter at kontrollen var gjennomført, skulle det utstedes en overtagelsesprotokoll fra Oslo Vognselskap AS til Oslo T-banedrift AS for bruk av vognene (overleveringsserklæring) som skulle signeres av begge parter. Vognene skulle deretter settes i prøvedrift i én måned.

Etter at prøvedriften var gjennomført, skulle det utstedes en *Assignment Protocol* som skulle signeres av Siemens AG/Siemens AS og Oslo Vognselskap AS. Denne protokollen utløste fakturering av den leverte vognen etter én måneds drift dersom det ikke hadde oppstått større feil (A-feil) i perioden. Dette var en overlevering etter artikkel 11.9 i opprinnelig kontrakt hvor eiendomsretten gikk over til vognselskapet og betalingsforpliktelsene oppstod.

Kontraktsoppfølging

Vognselskapet hadde utarbeidet en egen rutinebeskrivelse for oppfølging av garantisaker for MX3000 T-banevogner. Prosedyren beskrev de konkrete garantibestemmelsene som gjaldt for MX-togenes kvalitet og prestasjoner i kontrakten mellom vognselskapet og Siemens. Videre ble forhold som operatøren Oslo T-banedrift hadde registrert og meldt til vognselskapet, presisert slik at vognselskapet kunne fremme reklamasjonskrav mot Siemens i den aktuelle perioden.

Den opprinnelige kontrakten fra 2003 behandlet leverandørens garantiforpliktelser i artikkel 16, 18 og 19. Førstnevnte artikkel omhandlet

Utbedringsgaranti. Artikkel 18 Garanti på tilgjengelighet og pålitelighet definerte hvilke garantier som var gjeldende (teknisk garanti, systemgaranti, tilgjengelighetsgaranti og pålitelighetsgaranti), når garantiansvaret slo inn, tidsrommet garantiansvaret var gjeldende, og hvordan garantiansvaret skulle håndteres. Kontraktens artikkel 19. *Vedlikeholdsgaranti* beskrev garanti knyttet til vedlikehold av vognparken.

I kontraktens artikkel 18 differensierte kontrakten mellom tre ulike feilkategorier innen pålitelighetsgarantien: A-, B- og C-feil, hvor A-feil var de mest alvorlige. Kontrakten stilte videre krav til at alle relevante feil skulle innføres i en særskilt liste over operative feil.

Vognselskapet bekreftet at alle A-, B- og C-feil ble ført på en særskilt liste kalt *Reliability Verification Report*. På denne listen ble blant annet feilene beskrevet, og det fremkom om disse var kategorisert som A-, B- eller C-feil. Videre inneholdt listen leverandørens kommentarer til feilen og informasjon om hvorvidt leverandøren aksepterte å rette denne. Vognselskapet opplyste at flere av de meldte feilene var mindre enkeltfeil som Siemens Norge rettet umiddelbart på verkstedet ved bruk av arbeidsordrer.

Større feil og/eller mer systematiske "gjengangerfeil" som var registrert på denne listen og som ikke enkelt kunne løses som garantisak, ble videre ifølge vognselskapet registrert i en egen liste kalt *Open Item List*. Hvilke feil dette gjaldt, ble diskutert og behandlet i samarbeidsmøter mellom Siemens Norge, Kollektivtransportproduksjon AS ved verkstedet, Oslo T-banedrift og vognselskapet. Ifølge *Open Item List* per mars 2012 var det registrert 449 slike garantisaker. Sakene på denne listen ble ifølge vognselskapet diskutert og behandlet på månedlige møter mellom vognselskapet og Siemens.

Vognselskapet opplyste videre at de aller fleste garantisakene som var løftet av vognselskapet, var godtatt av leverandøren. I noen få saker hadde det vært lengre diskusjoner. I ett av disse tilfellene var diskusjonen ifølge vognselskapet knyttet til et regresskrav på vel 7,5 millioner kroner etter noen brannepisoder (*Flashover Incidents*). I dette tilfellet var det engasjert et eksternt selskap som skulle gjennomføre en tredjepartsvurdering av forholdet. Saken var ikke avsluttet på undersøkelsestidspunktet. Et annet eksempel gjaldt et krav fra vognselskapet på i underkant av 1 million kroner. I dette tilfellet hadde vognselskapet gjort noen utbedringer som selskapet mente burde vært dekket av Siemens. Saken ble ifølge vognselskapet først avslått fra leverandørens side, men etter en ny runde ble kostnadene dekket fullt ut av leverandøren.

Vognselskapet opplyste at trenden hadde vært positiv ved at antall feil på vognene var redusert. Samtidig var det svært få alvorlige feil i de siste leveransene. Vognselskapet viste til at dette blant annet fremkom av *Reliability Verification Reports* for hele kontraktperioden.

Ansvarsforhold i MX-prosjektet

Som nevnt ovenfor inneholdt MX-prosjektets håndbok en beskrivelse av ansvars- og myndighetsforhold i MX-prosjektet. Beskrivelsen viste hvilken rolle de enkelte aktørene i prosjektet hadde, om de var utfører, kontrollerer, godkjenner eller ressurs/ bidragsyter, eller om de skulle informeres.

Ifølge håndboken fra september 2011 hadde styreleder og daglig leder i vognselskapet rollen som godkjenner av kontrakt i MX-prosjektet, mens prosjektleder og *kontraktskoordinator* hadde rollen som godkjenner av *endringer* i prosjektet. Vognselskapet opplyste at de to sistnevnte sammen hadde slik fullmakt, men det var ikke spesifisert i den ansvars- og myndighetsmatrisen vi mottok signert

27.09.2011. *Kontraktsadministrator* var tildelt en rolle som *kontrollerer* av kontrakter som skulle inngås i prosjektet, og som *utfører* i tilknytning til endringer/tillegg i kontrakten.

Ifølge MX-prosjektets stillingsinstrukser hadde *kontraktsadministrator* økonomisk myndighet til å godkjenne inntil 1 million norske kroner sammen med prosjektleder, mens teknisk prosjektleder og sikkerhetskoordinator ikke var gitt økonomisk myndighet. Prosjektleders økonomiske myndighet var ikke nærmere spesifisert i stillingsinstruksen. Prosjekthåndboken inneholdt ikke nærmere informasjon om *kontraktskoordinators* rolle, og det forelå heller ikke stillingsinstruks for denne rollen.

Vi fikk tilsendt en oppdatert utgave av prosjekthåndboken i juni 2012, godkjent av daglig leder 08.06.2012. I denne utgaven var rollen som kontraktskoordinator tatt ut, mens kontraktsadministrator fortsatt var tildelt en rolle som *kontrollerer* av kontrakter som skulle inngås i prosjektet, og som *utfører* i tilknytning til endringer/tillegg i kontrakten (ikke *godkjenner*). Vognselskapet opplyste at skillet mellom kontraktskoordinator og kontraktsadministrator skriver seg fra den perioden hvor prosjektets kontraktsadministrator fungerte som daglig leder og det var innleid en ressurs for å styrke kontraktsoppfølgingen (perioden etter 27.06.2007 og frem til 03.02.2010).

Når det gjaldt fullmakt til å godkjenne faktura for utbetaling i MX-prosjektet, var det ifølge daglig leder vognselskapets generelle fullmakt som gjaldt. Ifølge denne skulle det avtales særskilte budsjettgrenser for de respektive budsjettområdene. Det forelå ikke særskilt skriftlig avtalt budsjettgrense for prosjektleders godkjenning av faktura i dette prosjektet, og ifølge vognselskapet var det således selskapets generelle gjeldende fullmaksregler som gjaldt. Både daglig leder, økonomisjef og prosjektleder

opplyste at prosjektleder hadde myndighet til å godkjenne fakturaer på opptil 1 million kroner i MX-prosjektet. Når fakturabeløpet oversteg 1 million kroner, måtte også daglig leder godkjenne fakturaene før disse ble klarert for utbetaling i regnskapssystemet. I tillegg til disse to måtte alle fakturaene godkjennes av vognselskapets økonomisjef. Informantene viste til at fakturaene således alltid måtte ha minimum to signaturer før de ble klarert for utbetaling i regnskapssystemet.

Vi fikk opplyst at vognselskapets administrasjonskoordinator først mottok fakturaene. Vedkommende skannet disse inn i regnskapssystemet og fordelte fakturaene til hhv. prosjektleder, økonomisjef og daglig leder i de tilfellene hvor beløpet oversteg 1 million kroner. Fakturaene ble først godkjent av prosjektleder, deretter av økonomisjef og til sist av daglig leder, dersom beløpet oversteg 1 millioner kroner. Økonomisjefen opplyste at han alltid kontrollerte at prosjektleder hadde klarert fakturaene for utbetaling i systemet, før han godkjente dem. I de tilfellene hvor beløpet oversteg 1 million kroner, kontrollerte han til slutt at også daglig leder hadde godkjent fakturaen. Vi fikk videre opplyst at det forelå en betalingsplan i MX-prosjektet. Betalingsplanen var utarbeidet av leverandøren basert på kontrakten mellom Siemens og vognselskapet, og den var godkjent av begge parter. Leverandøren oppdaterte planen ved endringer i prosjektet. Økonomisjefen opplyste at han kontrollerte at alle innkomne fakturaer var forankret i gjeldende betalingsplan, før han godkjente dem for utbetaling.

Det var prosjektleders ansvar å kontrollere fakturaenes underlagsmateriale, herunder at de forholdene innbetalingene gjaldt, var oppfylt – for eksempel at vogner var mottatt, at endringer var utført, o.l. Prosjektleder opplyste at han utførte slike kontroller av mottatt faktura. Økonomisjefen opplyste at han tok stikkprøver av fakturaenes underlagsmateriale.

Utøvelse av opsjon, mottak og kontraktoppfølging i praksis

Vi har innhentet og gjennomgått *Hand Over Protocol*, overleveringsserklæring og *Assignment Protocol* for seks mottatte moduler fra opsjon 2. Gjennomgangen viste at det for alle de seks modulene forelå dokumentasjon som beskrevet over, at dokumentene var underskrevet av rette personer fra vognselskapets side, og at to personer hadde signert i de dokumentene hvor det skulle foreligge to signaturer (prosjektleder og kontraktsadministrator).

Vi har mottatt alle *Reliability Verification Reports* som var utarbeidet. Rapportene ble utarbeidet for definerte perioder, hhv. sommer- og vinterperioder. Ved undersøkelses-tidspunktet forelå det til sammen syv slike rapporter. Rapportene inneholdt blant annet informasjon om registreringsnummer, vognummer, feilene som var identifisert, og hvor mange feil det var registrert innenfor hver enkelte feilkategori. I tillegg kom det frem om leverandøren hadde godtatt feilene. Leverandørens og vognselskapets kommentarer til de enkelte feilene fremkom også. Vi har gjennomgått fire av syv rapporter, hhv. rapport nr. 1, 5, 6 og 7. Rapportene 5–7 var innenfor garantiperioden for opsjon 2 og dekket til sammen perioden 01.04.2010–28.11.2011. Gjennomgangen viste at antall feil var redusert i den aktuelle perioden innenfor alle tre feilkategoriene, og at leverandøren hadde akseptert alle feilene som var oppstått.

Vi har også mottatt og gjennomgått den siste og oppdaterte *Open Item List*. Vi ser av rapporten at det er registrert 449 saker på denne listen per mars 2012. På listen var blant annet feilene og hvilken effekt de hadde for sikkerhet, nærmere beskrevet. Videre var det beskrevet iverksatte tiltak, oppgitt hvem som var ansvarlig for å rette opp feil, og registrert dato for når de enkelte sakene ble lukket.

Vi har også mottatt og gjennomgått møtereferater med tilhørende dokumentasjon for

seks tilfeldig valgte månedsmøter. Referatene viste at flere ulike saker innen ulike kategorier var diskutert og behandlet på disse møtene, herunder saker som ikke var lukket i *Open Item List (Open Warranty items)*, ulike hendelser (*Incidents*) som hadde oppstått i perioden, m.m.

Vi har mottatt og gjennomgått betalingsplanen gjeldende per oktober 2012. Vi har videre gjennomgått 7 av 24 behandlede fakturaer i MX-prosjektet i perioden fra 2011 til juli 2012. Alle fakturaene var godkjent av hhv. prosjektleder, økonomisjef og daglig leder.

3.2.2 Inngåelse av opsjonskontrakter

Pris

De fleste betingelsene for å utøve opsjoner var regulert av den opprinnelige kontraktens artikkel 15 *Opsjoner*. Begge opsjonskontraktene viste til at bestemmelsene om priser i opprinnelig kontrakt var gjeldende. I tillegg kom spesifisert oppstartsgebyr per opsjon og prisjustering som var nærmere presisert i egne vedlegg, samt alle relevante endringer og endringsordrer så langt i leveransene. Kontraktens *Amendments 54* viste hvilke endringer (*Variation orders*) som var relevante for prisregulering av opsjon. I tillegg kom kostnader knyttet til klargjøring og montering av bremseskinner o.l. som var dokumentert i egne vedlegg. Basert på disse variablene fremkom det en bestemt pris i de to opsjonskontraktene.

Tidsrom

Ifølge den opprinnelige kontrakten hadde bestiller rett til å bestille ytterligere moduler dersom dette skjedde innen 01.06.2006. Kontrakten inneholdt samtidig en generell adgang til å avtale endringer. I avtalen fra utøvelsen av opsjon 1 ble perioden for seinere utøvelser av opsjoner utvidet til 21.12.2008. Kontrakten ved utøvelse av opsjon 2 var datert og signert 24.09.2008. I avtalen fra utøvelsen av opsjon 2 ble perioden for seinere utøvelser av opsjoner utvidet til 31.12.2010. Kontrakten ved utøvelse av opsjon 3 var datert og signert 21.12.2010.

Antall

Den opprinnelige kontrakten gav bestiller rett til å bestille ytterligere 85 T-banemoduler, fordelt på maks 4 ganger og minimum 10 moduler hver gang. Etter utøvelse av tre opsjoner var det bestilt 82 moduler utover opprinnelig bestilling, jf. tabell 1 i kapittel 2.2.

Garanti

Ifølge opprinnelig kontrakt utgjorde opsjonsavtalene en integrert del av kontrakten. Alle kontraktsvilkår og vedlegg i avtalen skulle også gjelde for moduler bestilt gjennom opsjoner, og alle garantiperioder skulle regnes ut fra de relevante begivenhetene som fant sted innenfor hver bestilt opsjonsserie. Dette er nærmere beskrevet i opsjonskontraktenes punkt 5, som hovedsakelig omhandler endringer i ulike garantiperioder i forhold til opprinnelig kontrakt (garanti for system, tilgjengelighet og pålitelighet). I tillegg viste kontraktens *Amendments 53* hvordan opsjonene påvirket verifikasjon av systemgaranti og pålitelighets-/tilgjengelighetsgaranti.

3.2.3 Fullmakt til å inngå opsjonskontrakt

Ifølge selskapets fullmaktshierarki, vedtatt av styret i sak 13/10, kunne daglig leder alene signere kontrakter med økonomiske forpliktelser på opptil 50 millioner kroner. Sammen med styreleder kunne daglig leder signere alle kontrakter med økonomiske forpliktelser over 50 millioner kroner.

Vår gjennomgang av tilsendt dokumentasjon viste at begge opsjonskontraktene var signert av daglig leder og styreleder, hhv. 24.09.2008 (opsjon 2) og 21.12.2010 (opsjon 3).

3.2.4 Godkjenning av endringer**Rutiner og prosedyrer**

Muligheten til å gjøre endringer i henhold til opprinnelig kontrakt var regulert av kontraktens vedlegg 7 (*Appendix 7 Project administration*, punkt 6 *Change procedure*). Endringshåndtering var videre behandlet i MX-prosjektets prosjekthåndbok punkt 5.3. I tillegg

hadde prosjektorganisasjonen utarbeidet en egen endringsprosedyre (Prosedyre OS-MX-P0005) som beskrev prosessen knyttet til utstedelse og godkjenning av endringsordrer (*Variation orders*) basert på kontrakten.

Endringer i forhold til kontrakten ble ifølge vognselskapet definert som både *Variation orders* og *Amendments*. *Variation orders* medførte prisendringer. Endringer i førerstolene er et eksempel i den sammenheng. *Amendments* var endringer som ikke hadde økonomiske konsekvenser. Eksempler på dette kunne være navneendring eller endring i betalingsplan. En *Amendment* kunne utvikle seg til en *Variation order*. Per mars 2012 var det utstedt 60 *Variation orders* og 54 *Amendments*.

Ifølge vognselskapet kunne endringer initieres av både Siemens og vognselskapet og dessuten av operatørene. Basert på dette utarbeidet Siemens en *Variation order request* som fungerte som et tilbud om endring fra Siemens og dannet grunnlag for vognselskapets interne behandling. Ifølge vognselskapet skjedde behandlingen i hovedsak i prosjektgruppa og i samarbeid med operatøren, og noen ganger også i samarbeid med Kollektivtransportproduksjon AS ved verkstedet. Deretter tok vognselskapet endelig stilling til tilbudet og utstedte en endringsordre, *Variation order*. Vognselskapet opplyste at det ofte var flere runder med kommunikasjon mellom selskapet, Siemens og de øvrige aktørene før endelig og godkjent *Variation order* ble tilbakesendt Siemens. Det var ifølge vognselskapet ingen selvfølge hvor kostnadene for endringen skulle ligge. Hvis operatøren hadde et behov som gav en ren operatørgevinst, kunne beslutning være at operatøren måtte betale for endringen. Ifølge prosedyren for endringshåndtering kunne prosjektleder for begge parter signere ordren når den var godkjent internt i vognselskapet. Vognselskapet viste til at MX-prosjektets prosjektleder skulle signere ordren *sammen* med kontraktsadministrator, men det fremkom ikke

av den prosedyren vi har fått tilsendt, som var datert 06.03.2012. Godkjenningen internt skulle foretas av teknisk prosjektleder, prosjektets sikkerhetskoordinator og jernbaneteknisk materiellsjef. Den interne godkjenningen skulle fremkomme av dokumentasjonen som skulle følge hver enkelt *Variation order*.

Vedrørende intern godkjenning differensierte prosedyren mellom når endringene måtte underlegges full behandling, og når det kunne skje forenklet behandling av endringer. Førstnevnte gjaldt endringer som omhandlet kundens kravspesifikasjon, sikkerhets- og vedlikeholdskrav eller tekniske spesifikasjoner som var nedfelt i kontrakten. I slike tilfeller skulle endringene være godkjent internt av teknisk prosjektleder, sikkerhetskoordinator og jernbaneteknisk materiellsjef.

Vognselskapet opplyste at godkjenning av endringer fra deres side skulle skje i tråd med selskapets økonomirutiner og fullmaktsmatrise.⁴ Ifølge denne hadde budsjettheier/fagansvarlig fullmakt til å signere avtaler/kontrakter på inntil 1 million kroner. Vognselskapet påpekte at fullmaktene til prosjektleder i MX-prosjektet således var definert gjennom vedkommendes fullmakt som budsjettheier/fagansvarlig i vognselskapet. *Kontraktssjef* hadde ifølge selskapets fullmaktsmatrise tilsvarende fullmakt. Vognselskapet opplyste at fullmakten bare gjaldt om disse to signerte sammen, noe som ikke fremkom av matrisen. Videre var det ikke spesifisert om fullmakten også gjaldt ved endringer i / tillegg til kontrakt. Det fremkom imidlertid av fullmaktsmatrisen at

Med avtaler/kontrakter forstås enhver handling som innebærer en økonomisk forpliktelse for Oslo Vognselskap.

Ifølge ansvars- og myndighetsmatrisen i MX-prosjektets håndbok hadde, som nevnt ovenfor, prosjektleder og *kontraktskoordinator*

myndighet til å godkjenne endringer i kontrakten. Rollen som kontraktskoordinator var tatt vekk i den oppdaterte prosjekthåndboken fra juni 2012. Kontraktsadministrator hadde ifølge myndighetsbeskrivelsen i den oppdaterte prosjekthåndboken fortsatt rollen som *utfører* (ikke *godkjenner*) ved endringer i kontrakten. Samtidig var denne rollen i stillingsinstruksen tildelt en økonomisk myndighet opptil 1 million kroner. Det var ikke presisert i stillingsinstruksen om denne myndigheten også gjaldt ved endringer i kontrakten.

Vognselskapet viste videre til at alle endringer (*Variation orders* og *Amendments*), samt all korrespondanse knyttet til disse, ble oppsummert i månedlige møter med Siemens AG og i månedsrapportene.

Endringshåndtering i praksis

Vi har gjennomgått 14 tilfeldig valgte *Variation orders*. Fire av disse oversteg 1 million kroner. Alle var signert av to personer fra Siemens AG og to fra Siemens AS. Fra vognselskapets side var samtlige signert av MX-prosjektets prosjektleder og prosjektets kontraktsadministrator. En av de fire endringsordrene som oversteg 1 million kroner, var også signert av daglig leder. De tre øvrige som oversteg 1 million kroner, var godkjent i den perioden hvor kontraktsadministrator fungerte som daglig leder.

Vi har også for syv av disse sett om det var lagt ved informasjon som viste at endringene var godkjent internt av fagfolk med sikkerhetskompetanse og teknisk kompetanse før *Variation order* ble signert. For tre av disse var det lagt ved informasjon som dokumenterte at slik intern godkjenning forelå. To endringer hadde ifølge dokumentasjon som fulgte *Variation order*, ikke konsekvenser for sikkerheten. I de to siste sakene forelå det ikke signatur for at endringene var godkjent internt før *Variation Order* ble signert. Vognselskapet opplyste at disse

⁴ Siste versjon godkjent av styret i sak 213/10.

ordrene omhandlet blokkering av dører for Holmenkollbanen, og at endringen først hadde vært bestilt til andre moduler. Bestillingen som fremkom av de aktuelle *Variation Orders*, gjaldt etterbestilling av samme funksjon. Foruten tilsendt dokumentasjon har vi blitt forelagt en oversikt over ulike dokumenter som ifølge vognselskapet kunne dokumentere selskapets interne saksbehandling om forholdet.

3.3 Vurderinger

Utøvelse av opsjon 2 og 3, mottak og kontraktsoppfølging

Det forelå etablerte rutiner og prosedyrer for selskapets mottak av T-banetrokker og oppfølging av kontrakt. I tillegg forelå det klare føringer i kontrakten med leverandør og i kontrakten med Kollektivtransporttjenester AS ved verkstedet om aktiviteter som skulle utføres. Vognselskapet hadde ikke en særskilt beskrivelse av hvilke aktiviteter som skulle utføres når det forelå en beslutning om å utøve en opsjon. Vi oppfatter at selskapet mente dette var ivaretatt i kontrakt og fullmakter.

Kommunerevisjonens stikkprøver viste at selskapets rutiner og prosedyrer for mottak av T-banetrokker fungerte som forutsatt i de undersøkte tilfellene. På samme måte viste Kommunerevisjonens stikkprøver at mottatte fakturaer i MX-prosjektet var godkjent i tråd med vognselskapets fullmakter, det vil si at forutsatt arbeidsdeling var ivaretatt i disse tilfellene.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var ikke enkelte ansvarsforhold som var beskrevet i MX-prosjektets håndbok, tilstrekkelig entydige og klare. Dette gjaldt blant annet kontraktsadministrators ansvar og myndighet. Denne rollen var kun kontrollerende og utøvende, ifølge beskrivelsen i prosjekthåndboken, og kunne ikke godkjenne. Men kontraktsadministrator var tildelt en økonomisk myndighet i stillingsinstruksen. Det var også uklarerheter knyttet til rollen som

kontraktskoordinator i prosjektet. Denne rollen ble imidlertid fjernet fra prosjekthåndboken i undersøkelsesperioden (juni 2012). Samtidig var det ikke definert en tydelig økonomisk grense for prosjektleders myndighet til å godkjenne endringer/tillegg i kontrakt, eller for prosjektleders myndighet til å godkjenne innkomne fakturaer.

Etter Kommunerevisjonens vurdering ville MX-prosjektets og aktørenes totale ansvars- og myndighetsforhold i prosjektet vært tydeligere og mer tilgjengelig om aktørenes økonomiske myndighet hadde fremkommet av prosjekthåndboken.

Inngåelse av opsjonskontrakter

Opsjonskontraktene var inngått i tråd med betingelsene i opprinnelig kontrakt mht. pris, antall moduler og utbedringsgaranti. Med grunnlag i en generell adgang til å avtale endringer, ble det i to omganger avtalt nye frister for utøvelser av opsjoner. Disse fristene ble overholdt ved inngåelse av avtaler for utøvelse av henholdsvis opsjon 2 og 3.

Begge opsjonskontraktene var underskrevet i tråd med gjeldende fullmakter.

Godkjenning av endringer

Hvordan selskapet skulle håndtere endringer, fremkom av den opprinnelige kontrakten samt prosjekthåndboken og egen prosedyre. Vi viser til våre vurderinger over knyttet til uklarheten om kontraktsadministrators myndighet til å godkjenne endringer i MX-prosjektet.

Gjennomførte stikkprøver viste at endringene var godkjent i tråd med gjeldende fullmakter. Stikkprøver viste videre at to av syv gjennomgåtte endringer manglet signatur for intern godkjenning i selskapet før signering av selve ordren slik vognselskapets prosedyre tilsa. Dette gjaldt endringer som også hadde vært utført på tidligere moduler. Vognselskapet la frem en oversikt over

skriftlig materiale som ifølge selskapet kunne dokumentere at konsekvensen av endringene på de tidligere modulene hadde vært underlagt sikkerhetsmessige og tekniske vurderinger.

Det vil si at tekniske og sikkerhetsmessige konsekvenser av endringene som inngikk i våre stikkprøver, skal ha vært kjent og vurdert tidligere.

4. Selskapets internkontrollsystem

Som nevnt innledningsvis er selskapets kjernevirksomhet i stor grad knyttet til anskaffelser og kontraktsoppfølging. I tillegg til å undersøke internkontrollen ved utøvelse av opsjon 2 og 3 i MX-anskaffelsen og påfølgende mottakskontroll og kontraktsoppfølging, jf. kapittel 3, har vi undersøkt selskapets helhetlige internkontrollsystem og etterlevelsen av dette i praksis. Det er temaet for dette kapitlet.

4.1 Revisjonskriterier

Ved vår vurdering av selskapets internkontroll har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Daglig leder skal minst hver fjerde måned, i møte eller skriftlig, gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling.
- Selskapet bør ha etablert et etterprøvbart internkontrollsystem. Herunder bør det
 - være etablert et godt kontrollmiljø hvor
 - etiske verdier er etablert
 - ansvar og myndighet er tydelig nedfelt og kjent i organisasjonen
 - selskapet har et bevisst forhold til virksomhetens kompetanse
 - hensiktsmessige rapporteringslinjer er etablert
 - gjennomføres jevnlig risikovurderinger, med påfølgende iverksettelse av nødvendige kontrolltiltak
 - kanaliseres informasjon om virksomheten til daglig leder
 - gjennomføres løpende kontroll og oppfølging av selskapets virksomhet

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Underretning om selskapets virksomhet og resultatutvikling

Vår gjennomgang av styreprotokoller for perioden 2007–2011 viste at det var gjennomført rundt ti styremøter i året i perioden 2007–2010 og fem styremøter i 2011, jf. tabell 2. Møtene var avholdt med mindre enn fire måneders mellomrom.

Sakene som ble gjennomgått på møtene, var kategorisert etter tre hovedtemaer: faste saker (driftsorientering), beslutningssaker og orienteringssaker.

Daglig leder og økonomisjef opplyste at det som hovedregel ble rapportert om regnskap og økonomi på hvert styremøte. De opplyste imidlertid at det i en periode var vanskelig å få frem god økonomiinformasjon grunnet manglende kvalitet i leveransen av eksterne regnskapstjenester (jf. kapittel 5.2.4). Selskapet skiftet leverandør høsten 2010. Vi har gått nærmere inn på styreprotokoller for perioden fra 2010 til juni 2012 for å se hvilke protokollerte saker om regnskap og økonomi styret fikk forelagt, samt hvilken informasjon daglig leder la frem for styret under *Driftsorientering* i denne perioden.

Vår gjennomgang av styreprotokollene viste at informasjon om regnskap og økonomi var lagt frem for styret som egne saker på fem av ni møter i 2010, på fire av fem møter i 2011 og på to av tre møter per juni 2012. Slik informasjon ble gitt minst hver fjerde måned.

Tabell 2 Antall styremøter i perioden 2007-2011

Årstall	2007	2008	2009	2010	2011
Antall møter	11	10	9	10	5

Kilde: Styremøteprotokoller for perioden 2007-2011

Vi har gjennomgått flere økonomi- og regnskapsrapporter som er lagt frem for styret.⁵ Regnskapsrapportene viste hovedsakelig regnskap mot budsjett på et overordnet nivå. Halvårsregnskapet for 2011 viste også en prognose for hele regnskapsåret. I dette halvårsregnskapet var det dessuten lagt frem en tabell med regnskapsinformasjon om selskapets ulike prosjekter, herunder MX-prosjektet. I økonomirapporteringen var det verbal forklaring på avvik i regnskapene.

Vår gjennomgang av styreprotokoller viste videre at daglig leder hadde lagt frem mange saker om virksomheten gjennom underkategorien *Driftsorientering*, blant annet om forhold knyttet til leveranser i MX-prosjektet. I tillegg fikk styret fremlagt særskilte saker om virksomheten til behandling og orientering, blant annet opplysninger om status generelt og eventuelle problemområder i dette prosjektet. Utfordringer knyttet til vognleieprinsipper og vognleieavtaler samt selskapets tilgang til vedlikeholdsinformasjon var eksempler på temaer som gikk igjen i den sammenheng.

4.2.2 Vognselskapets etablerte internkontroll

Vognselskapet hadde en håndbok med rutiner og prosedyrer. Selskapet var våren 2012 i ferd med å etablere et elektronisk styringssystem. Rutiner og prosedyrer i dette systemet skal erstatte det gamle systemet etter hvert som prosedyrene og rutinene blir godkjent. Daglig leder opplyste at alle medarbeiderne i vognselskapet hadde tilgang til det elektroniske systemet og tilhørende dokumenter.

Vi har gjennomgått det elektroniske systemet slik det forelå i april 2012. Systemet inneholdt

informasjon om selskapets organisering og administrasjon samt om selskapets etiske regelverk (vedtatt av styret i sak 112/08) og fullmaktshierarki (vedtatt av styret i sak 213/10). Videre innehold systemet blant annet stillingsinstruksjoner for alle medarbeiderne i selskapet, 19 ulike prosedyrebeskrivelser, 12 rutinebeskrivelser og 9 ulike maler. Herunder var det utarbeidet prosedyre- og rutinebeskrivelser for endringsbehandling, innkjøp og anskaffelser, oppfølging og rapportering av vedlikehold, budsjettering, økonomirapportering, kontraktsoppfølging og behandling av inngående bilag. Flere av prosedyre- og rutinebeskrivelsene i det elektroniske systemet var ikke godkjent av daglig leder på undersøkelsestidspunktet. Ifølge daglig leder kunne det forklares med at det elektroniske systemet ikke var ferdig oppdatert på dette tidspunktet.

Ifølge en av prosedyrene skulle ledelsen gjennomgå styringssystemet årlig, normalt i forbindelse med utarbeidelse av virksomhetsplanen. Ifølge vognselskapet ble denne planen utarbeidet om høsten. Prosedyren var gjeldende fra 16.01.2012 og var på undersøkelsestidspunktet ikke gjennomført. Ledelsens gjennomgang skulle ifølge prosedyren bli gjennomført og dokumentert i henhold til krav i ISP 14001: 2004, *Miljøstyringssystemer* og ISO 9001: 2008, *Systemer for kvalitetsstyring – krav*.

Vi er gjort kjent med at det per august 2012 er gjort noen endringer i enkelte rutiner og prosedyrer som forelå i systemet, blant annet generelle rutiner for innkjøp (blant annet bruk av innkjøpsanmodninger) og kontraktoppfølging. Vi har ikke gått nærmere inn på disse endringene. Vi fikk i august 2012 ettersendt en oppdatert utgave av det elektroniske kontrollsystemet som viste at prosedyre- og rutinebeskrivelsene var godkjent av daglig leder.

⁵ Rapport etter første kvartal 2010 (sak 205/10), halvårsrapport januar–juni 2010 (sak 255/10), økonomirapport 1. tertial 2011 (sak 262/11), halvårsrapport januar–juni 2011 (sak 269/11), økonomirapport januar–desember 2012 (sak 284) og økonomirapportering per februar 2012 (sak 295).

Kontrollmiljøet

Etisk regelverk

Som nevnt ovenfor ble det i 2008 vedtatt et etisk regelverk i vognselskapet. Regelverket var basert på Oslo kommunes etiske regelverk og inneholdt blant annet føringer for forvaltning av selskapets midler, lojalitet, rapportering, varsling, habilitet samt forretningsetiske regler og forbud mot gaver og andre fordeler i tjenesten. Videre fremkom det at leder skulle påse at regelverket årlig ble gjennomgått med de ansatte. Det fremkom også at daglig leder skulle påse at de ansatte undertegnet på at de hadde lest og forstått selskapets etiske regelverk. Flere av våre informanter opplyste at etiske problemstillinger jevnlig ble drøftet i selskapet, og daglig leder mente at regelverket av den grunn burde være godt kjent i organisasjonen. Det forelå imidlertid ikke skriftlig dokumentasjon på undersøkelsestidspunktet på at de ansatte hadde signert for at de hadde lest og forstått det etiske regelverket, eller at de på annen måte var gjort kjent med regelverket.

Det varierte ifølge daglig leder hvorvidt innleide medarbeidere var kjent med det etiske regelverket. Konsulenter som jobbet i selskapet over tid, ville etter daglig leders vurdering være godt kjent med regelverket gjennom praktiske diskusjoner. Det kunne på undersøkelsestidspunktet ikke fremlegges skriftlig dokumentasjon på at innleide hadde lest selskapets etiske regelverk eller på annen måte var gjort kjent med dette.

Habilitetsvurderinger inngikk som en del av det etiske regelverket. Det forelå ikke prosedyrer for habilitetsvurderinger utover dette.

Selskapet hadde ikke etablert en egen varslingsordning.

Ansvar og myndighet

Styret vedtok en instruks for daglig leder i sak 189/10. Instruksen inneholdt informasjon om

mål for stillingen, organisatorisk plassering, ansvar og myndighet, plikter, fullmakter og generelle arbeidsoppgaver. Instruksen inneholdt ingen direkte presisering av daglig leders ansvar for selskapets internkontroll.

Som nevnt tidligere har styret vedtatt fullmaktshierarki og signaturbestemmelser for Oslo Vognselskap AS. Fullmaktene var spesifisert i flere ulike kategorier, herunder fullmakt til å signere avtaler/kontrakter og finansielle kontrakter, fullmakt til å godkjenne anmodning om innkjøp, bestilling, godkjenning og attestering av tjenestereiser, fullmakt til å behandle og betale inngående fakturaer og fullmakt til å signere korrespondanse.

Signaturbestemmelsene både for fullmakten til å signere avtaler/kontrakter og fullmakten til å tilvise innkomne fakturaer var differensiert etter beløp. Innenfor flere av beløpskategoriene fremkom det flere navn uten at det var spesifisert om disse måtte signere sammen, eller om de kunne signere alene. Vi ble i august 2012 kjent med at selskapet hadde oppdatert fullmaktene. Vår gjennomgang av den nye fullmaktsmatrisen viste at det nå kom frem hvem og hvor mange sammen som hadde fullmakt innenfor hver beløpskategori. Den oppdaterte fullmaktsmatrisen var ifølge vognselskapet bare en presisering og avklaring av matrisen vedtatt av styret i sak 213/10, og har ikke vært gjenstand for ny styrebehandling. Matrisen var godkjent av daglig leder 30.05.2012.

I tillegg var medarbeidernes ansvar og oppgaver beskrevet i den enkelte medarbeiders stillingsinstruks. To av instruksene var godkjent av daglig leder i oktober 2011, mens fire var godkjent i januar 2012. Kontraktssjefens stillingsbeskrivelse var godkjent 06.06.2012. Daglig leder opplyste at stillingsinstruksene ble gjennomgått med de ansatte i de årlige medarbeidersamtalene.

Ifølge fullmaktshierarkiet skulle det for prosjektledere og øvrige prosjektmedarbeidere avtales særskilte beløpsgrenser for det respektive budsjettområdet (for de ulike prosjektene). I MX-prosjektet var det utarbeidet en egen prosjekthåndbok hvor det også forelå en egen ansvars- og myndighetsmatrise, jf. kapittel 3.2.1 og våre vurderinger i kapittel 3.3.

Det foreligger ikke en formell fungeringsrekkefølge knyttet til fravær i organisasjonen.

Selskapets forhold til virksomhetens kompetanse

Ifølge daglig leder ble virksomhetens kompetansebehov vurdert av styret i forbindelse med den årlige behandlingen av selskapets forretnings- og virksomhetsplan. Daglig leder viste til at styrets vurdering så langt hadde vært at grunnbemanningen skulle være tilstrekkelig til å ivareta løpende administrative og forvaltningsmessige oppgaver. Ved større anskaffelsesprosjekter var selskapets strategi å benytte kompetanse i andre selskaper innen kollektivsystemet samt å leie eksternt kompetanse ved behov. Denne strategien var blant annet nedfelt i vognselskapets forretnings- og virksomhetsplan for 2012.

Daglig leder viste videre til at selskapet besatt viktig anskaffelses- og kontraktsoppfølgingskompetanse. Blant annet hadde selskapets kontraktssjef vært med i MX-prosjektets prosjektorganisasjon siden den ble opprettet. Vedkommende hadde det merkantile ansvaret for oppfølging av MX-kontrakten. MX-prosjektets leder var dessuten ansatt som teknisk sjef i vognselskapet og hadde ansvar for oppfølging av MX-materiellets kvalitet samt rapportering og håndtering (saksbehandling) av tekniske forhold som var omfattet av Siemens garantiansvar eller hadde betydning for vurdering av materiellets beskaffenhet.

Hensiktsmessig rapporteringslinjer

Vognselskapet er en liten organisasjon med flat struktur. Daglig leder opplyste at det blant

annet var etablert en rapporteringslinje hvor de ansatte rapporterte, muntlig og skriftlig, fra sine ansvarsområder på ukentlige møter hvor alle ansatte deltok. Hensikten med møtene var ifølge daglig leder å sikre informerte beslutninger, fordele informasjon og drøfte aktuelle saker med selskapets medarbeidere. Daglig leder viste til at han utover ukemøtet mottok informasjon om virksomheten gjennom regelmessig skriftlig rapportering direkte fra selskapets medarbeidere. Mer om rapportering i praksis følger under avsnittet om kanalisering av informasjon.

Risikovurderinger

Vognselskapet engasjerte våren 2008 et eksternt selskap til å gjennomføre en risikoanalyse av vognselskapet. Formålet med analysen var å identifisere, beskrive og synliggjøre de mest sentrale risikoene for virksomheten. Resultatet av analysen ble lagt frem i en rapport.⁶

Hovedkonklusjonen i rapporten var blant annet at vognselskapets rolle var uklar, noe som ifølge rapporten blant annet førte til uklare grensesnitt mot operatørene og manglende styring og kontroll med langsiktig vedlikehold. Det ble videre påpekt i rapporten at vognselskapet kunne representere en mulighet for eiers målsetting om å styrke kollektivsystemets egen kapitalbase, eksempelvis gjennom et styrket langsiktig vedlikeholdsprogram, styrket økonomistyring, styrket anskaffelseskraft og styrket overordnet materiellstrategi. Da måtte imidlertid vognselskapet evne å utøve sin strategiske eierrolle på en slik måte at de operative driftsselskapene oppfattet selskapet som en verdiskapende støttefunksjon.

Rapporten fremmet to forbedringsforslag, herunder at

- Oslo kommune som eier iverksatte politiske prosesser for å tydeliggjøre og sikre

⁶ Oslo Vognselskap AS *Muligheter og trusler som kan påvirke eiers (Oslo kommunes) målsettinger og de avledede forretningsmål for Oslo Vognselskap AS*. (Risk Partner as 8. desember 2008).

- forståelse og aksept for vognselskapets fastsatte rolle og formål i kollektivsystemet
- selskapet styrket sin grunnbemanning og kompetanse og leide inn nødvendig antall ressurspersoner fra kollektivsystemet for øvrig

Daglig leder opplyste at selskapet hadde gjennomført konkrete tiltak for å håndtere risikoen innenfor alle vesentlige risikoområder som ble påpekt i analysen. Vognselskapet har blant annet styrket gjenanskaffelseevnen gjennom å utvikle gjeldende vognleieprinsipper og avsatt kapital til fremtidig vedlikehold. Videre viste daglig leder til at selskapet hadde bidratt til å øke forståelsen av selskapets oppgaver gjennom endring i selskapets vedtekter og tydeliggjøring av selskapets arbeidsoppgaver i årsrapporter og gjennom innspill til eier. Selskapet hadde også arbeidet aktivt for å få tilgang på vedlikeholdsinformasjon samt utvidet grunnbemanning og vedtatt rentestrategi.

Vedørende oppfølging av tiltakene viste daglig leder til at det for flere av disse skjedde fortløpende rapportering til styret og eier. Dette gjaldt blant annet utviklingen i gjenanskaffelsesfondet, avsetning til fremtidig vedlikehold og utviklingen i det uavklarte grensesnittet mot operatørene. Informasjon om dette fremkom blant annet av selskapets årsregnskap. Videre har styret og administrasjonen arbeidet aktivt for å bedre informasjonstilgangen vedrørende vedlikeholdet, og saken har ifølge daglig leder blitt løftet til eier for avklaring. Dette kom også frem av innhentet korrespondanse mellom vognselskapet og Oslo kommune og av bystyrets behandling av selskapets årsrapporter.

Daglig leder opplyste videre at det rapporteres halvårlig til styret om hvordan administrasjonen etterlever rentestrategien, og at håndtering av valutarisiko skjer ved kontraktsinngåelse. Mer om selskapets rentestrategi kommer i kapittel 5.2.5.

Det var ikke gjennomført ekstern risikovurdering av selskapet etter gjennomgangen i 2008. Administrasjonen gjennomførte årlige vurderinger av selskapets risiko som en del av utarbeidelsen av selskapets årsrapport. Vi har mottatt administrasjonens saksfremlegg på området for 2011. Saksfremlegget viste at risikobildet var tilnærmet likt situasjonen som er beskrevet i årsberetningene for perioden 2007–2010 og i den eksterne risikovurderingen fra 2008. Dette har også daglig leder bekreftet. Ifølge selskapets ledelse hadde hovedutfordringen vært å få kontroll med risikoen knyttet til tilgang på relevant vedlikeholdsinformasjon fra Kollektivtransportproduksjon AS ved verkstedet. Verkstedsenheten gjennomførte vedlikehold av vognparken på vegne av vognselskapet. Slik informasjon var viktig for vognselskapet å få, blant annet for å sikre at det ble satt av tilstrekkelige midler til fremtidig vedlikehold. Dette var ifølge daglig leder en problemstilling selskapet fortsatt jobbet aktivt med.

Kanaliserings av informasjon

Daglig leder opplyste at alle medarbeiderne rapporterte muntlig eller skriftlig fra sine ansvarsområder på de ukentlige møtene. Ukemøtene var ifølge daglig leder den viktigste interne informasjonskanalen. På disse møtene ble blant annet daglig leder og organisasjonen for øvrig orientert om MX-prosjektets fremdrift, utvikling og eventuelle problemområder. En periode var eksempelvis brantilløp og strømforsyningen til MX-vognene et tema på møtene. Rapporteringen bar ifølge daglig leder preg av hvor man var i prosjektforløpet. Eksempelvis var rapporteringen våren 2012 preget av at MX-prosjektet var inne i en driftsfase for vogner utløst av opsjon 2, samtidig som selskapet var i en utvidelsesfase og avventet nye vognleveranser fra Siemens AG. Det ble ikke utarbeidet referat fra disse møtene, men det var etablert en praksis hvor det ble utarbeidet et aksjonspreget referat dersom

det i møtet ble besluttet å iverksette tiltak o.l. som skulle følges opp. Daglig leder opplyste at selskapet var i ferd med å endre på dette, og at det for fremtiden skulle skrives referat fra disse møtene.

Eksempler på faste skriftlig rapportering til daglig leder var månedlige økonomirapporter og prosjektrapporter. Daglig leder viste videre til at han regelmessig også mottok skriftlig informasjon om materielloppfølging, feil på leveransene, m.m. Slik rapportering lå også til grunn for diskusjoner i de ukentlige møtene. I tillegg mottok han løpende og operativ informasjon om virksomheten gjennom daglige samtaler og e-postutveksling med de ansatte i selskapet.

Kontroll og oppfølging av selskapets virksomhet

Daglig leders kontroll og oppfølging av selskapet skjedde gjennom de ovennevnte ukentlige møtene, regelmessig skriftlig rapportering og daglig kommunikasjon med de ansatte.

Vedrørende internkontroll knyttet til fakturabehandling og utbetalinger i selskapet, viste daglig leder til at økonomisjefen kontrollerte dette. Økonomisjefen viste til at han blant annet gjennomførte stikkprøvekontroll av at all nødvendig underlagsdokumentasjon forelå, at alle fakturaene var godkjent av personer med nødvendig fullmakt, og at fakturaene var forankret i den godkjente betalingsplanen, jf. kapittel 3.2.1.

Daglig leder gjennomførte ikke særskilt kontroll av at selskapets etablerte internkontroll fungerte (at ulike rutiner og retningslinjer ble fulgt, at økonomisjefen kontrollerte at fullmaktene ble overholdt, og at nødvendig underlagsmateriale forelå). Daglig leder viste i denne sammenheng til selskapets nye rutine fra januar 2012 som omhandler ledelsens årlige gjennomgang av kvalitet, ytre miljø og HMS basert på to ISO-standarder. Denne ville etter daglig

leders oppfatning sikre at det ble gjennomført systematiske vurderinger av at selskapets internkontroll fungerte som forutsatt. Kontrollen var per august 2012 ikke gjennomført. Daglig leder viste også til at ekstern revisor så på deler av internkontrollen gjennom sin revisjon av selskapet.

Daglig leder viste for øvrig til at selskapet var en liten og oversiktlig organisasjon.

4.3 Vurdering

Underretning til styret om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling
Kommunerevisjonens gjennomgang av styreprotokollene viste at daglig leder hadde gitt styret driftsorienteringer og særskilte orienterings- og beslutningsaker med informasjon om vognselskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling i undersøkelsesperioden. Slik informasjon ble gitt minst hver fjerde måned, slik aksjeloven anfører.

Internkontrollsystem

Vognselskapet hadde etablert et styringssystem som blant annet bestod av prosedyre- og rutinebeskrivelser, etisk regelverk og fullmaktshierarki. Dette er viktige elementer i en virksomhets internkontroll.

Vognselskapet kunne imidlertid ikke dokumentere at de ansatte var gjort kjent med selskapets etiske regelverk, eller om det ble foretatt jevnlig gjennomgang av regelverket. Dette mener vi er en svakhet ettersom vognselskapets kjernevirksomhet er anskaffelse, kontraktsoppfølging og vedlikehold. Dette er virksomhetsområder hvor det generelt er relativt høy iboende risiko for at ansatte blir eksponert for gaver og andre fordeler, noe som i sin ytterste konsekvens kan medføre at ansatte ikke handler i selskapets interesse. Habilitetsproblematikk er også et forhold som kan oppstå i en virksomhet som vognselskapet, og som er omtalt i det etiske regelverket.

Vi ser det også som en svakhet at selskapet ikke hadde etablert et system som sikrer at innleide medarbeidere blir gjort kjent med selskapets etiske regelverk. På samme måte som for fast ansatte vil innleide medarbeidere kunne eksponeres for gaver eller tilbud om andre goder under deres utøvelse av arbeid på vegne av vognselskapet, eller det kan oppstå problemstillinger knyttet til habilitet.

Vognselskapets ansvars- og myndighetsforhold fremstod isolert sett som tydelig og klart i den oppdaterte fullmaktsmatrisen fra mai 2012, hvor selskapet hadde presisert hvem som hadde fullmakt innenfor de enkelte beløpsgrensene. Når det gjelder ansvars- og myndighetsforhold i MX-prosjektet, viser vi til vår vurdering i kapittel 3.3, hvor vi blant annet påpeker uklarhet knyttet til kontraktsadministrators myndighet.

Etter vår vurdering hadde selskapet et bevisst forhold til organisasjonens størrelse og kompetanse, også på anskaffelsesområdet.

Selskapet syntes å ha etablert en hensiktsmessig rapporteringslinje gjennom ukentlige møter og regelmessig skriftlig rapportering. Vår vurdering av behovet for mer skriftlighet følger i avsnittet om kanalisering av informasjon.

Risikovurderinger

Selskapet hadde foretatt risikovurderinger i forbindelse med utarbeidelse av saksfremlegg til styrets behandling av årsrapport. Etter Kommunerevisjonens vurdering syntes vognselskapet å ha iverksatt tiltak på områder med påpekt risiko.

Selskapet kunne imidlertid ha sørget for en ytterligere systematikk og dokumentasjon i sin risikohåndtering gjennom en tettere og dokumentert kobling mellom identifisert risiko, iverksatte tiltak og videre vurdering av om tiltakene fungerer som forutsatt. Blant annet ville et skjema med tydelige koblinger mellom risiko og tiltak kunne være nyttig for god oppfølging.

Det var ikke gjort særskilte risikovurderinger for anskaffelsesområdet.

Kanalisering av informasjon

Basert på det vi er blitt fortalt, synes daglig leder å ha mottatt løpende informasjon om virksomheten gjennom de ukentlige møtene, i tillegg til muntlig og skriftlig informasjon som gikk direkte til daglig leder. Vi ser også av styreprotokollen at administrasjonen på hvert styremøte la frem driftsorienteringer, blant annet om status og eventuelle problemområder i de ulike prosjektene.

Ukemøtet fremstod som selskapets viktigste forum for informasjonsutveksling og drøfting for å sikre informerte beslutninger. Hvis det ikke foreligger skriftlig referat etter dette møtet, kan det i ettertid oppstå usikkerhet om hvilken informasjon som er gitt, og hvilke beslutninger som er truffet på det grunnlaget.

Kontroll og oppfølging av selskapets virksomhet

Daglig leder syntes å følge opp selskapets virksomhet gjennom ukemøtet, skriftlig rapportering og løpende kommunikasjon med organisasjonen.

Når det gjelder oppfølging av at selskapets etablerte internkontroll fungerte som forutsatt, hadde selskapet frem til januar 2012 ikke et særskilt system for daglig leders oppfølging av om selskapets internkontroll fungerte. Selskapets baserte seg i stor grad på den eksterne revisorens gjennomganger.

Ekstern revisors gjennomgang av internkontrollen er en viktig del av oppfølgingen og en viktig kilde for informasjon om status for deler av internkontrollen. Revisors gjennomgang av internkontrollen er i hovedsak knyttet til overholdelse av lover og regler av betydning for selskapets formuesforvaltning og regnskapsrapportering, og dekker således ikke selskapets helhetlige internkontroll. I henhold til anerkjent rammeverk og praksis for god internkontroll har selskapets ledelse

et selvstendig ansvar for å følge opp at den *helhetlige* etablerte internkontrollen fungerer som forutsatt. Det var blant annet ledelsens ansvar å følge opp (få informasjon om eller få bekreftelse på) at selskapets rutiner og prosedyrer ble fulgt, at myndighets- og ansvarsforhold var klare og entydige, at fullmakter ble etterlevd, at fakturabehandling

skjedde som forutsatt, og at det var dokumentert at ansatte og eksterne konsulenter var kjent med selskapets etiske regelverk.

Det kan reises spørsmål ved nødvendigheten av alt det vi her har nevnt, i en liten og oversiktlig organisasjon. Vognselskapet håndterer imidlertid store, omfattende og kompliserte kontrakter.

5. Styrets tilsynsansvar

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan styret i vognselskapet har utøvd sitt tilsynsansvar, herunder hvilke systemer og prosedyrer styret har etablert for dette.

5.1 Revisjonskriterier

Ved vår vurdering av styrets utøvelse av sitt tilsynsansvar, herunder for selskapets internkontroll, har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn:

- Styret bør fastsette en årlig plan for sitt arbeid i styret.
- Styret bør etablere etiske retningslinjer for selskapet.
- Styret bør foreta en årlig evaluering av sitt arbeid og sin kompetanse.
- Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og utvikling.
- Styret skal påse at selskapet har betryggende internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring.
- Styret bør årlig foreta en gjennomgang av selskapets internkontroll og de viktigste risikoområdene.
- Styret bør i årsrapporten gi en samlet beskrivelse for selskapets styring og ledelse samt en beskrivelse av hovedelementene i selskapets internkontroll og risikostyringssystemer.

5.2 Fakta

5.2.1 Årlig plan

Vi ser av selskapets styreprotokoller at styrets møteplan for 2011 ble vedtatt av styret i sak 240/10, og at møteplanen for 2012 ble vedtatt i sak 277/11. Vår gjennomgang av møteplanene viste at det var planlagt seks møter per år til bestemte tidspunkter. Planene fremsto som en matrise med møtedatoer på den ene siden og saker som skulle behandles, på den andre. Sakene som skulle gjennomgås, var kategorisert etter tre hovedtemaer: faste

saker (driftsorientering), beslutningssaker og orienteringssaker. Under hver av disse kategoriene var det listet opp flere temaer, og det var markert på hvilke møter disse skulle behandles.

5.2.2 Etiske retningslinjer og samfunnsansvar

Styret vedtok selskapets etiske retningslinjer i sak 112/08. I styresak 277/11 ba styret om å få forelagt etisk regelverk for revisjon i løpet av 2012. Styreleder opplyste at selskapets reviderte etiske regelverk skal behandles av styret høsten 2012.

Regelverket omhandlet som tidligere nevnt blant annet habilitet, forretningsmessige regler og forbud mot gaver og andre fordeler i tjenesten.

5.2.3 Egevaluering av styrets arbeid og kompetanse

Styreinstruksen hadde ikke bestemmelser om at styret skulle gjennomføre egevaluering. Vår gjennomgang av styreprotokoller viste at styret gjennomførte en egevaluering i forkant av generalforsamlingene i 2011 (sak 252/11) og 2012 (sak 301/12). Det ble ikke utarbeidet en skriftlig rapport etter disse evalueringene. Styreleder opplyste at temaene for diskusjonene hadde blant annet vært om styret fikk de rette sakene fremlagt, kvaliteten på saksfremlegg fra administrasjonen, om det var områder der styret kunne gjøre mer, kompetansebehov, etikk m.m. Vognselskaps manglende tilgang til vedlikeholdsinformasjon var ett område styret mente det ikke hadde gjort nok for å avklare. Styrets kompetanse ble ifølge styreleder diskutert hvert år. Styreleder viste videre til at styrets kompetansebehov også ble diskutert med eier når styremedlemmer skulle skiftes ut.

5.2.4 Styrets informasjon om selskapets økonomiske stilling og utvikling

Som beskrevet i kapittel 4.2.1 viste styreprotokollene at styret fikk fremlagt

informasjon om regnskap og økonomi på fem av ni møter i 2010, fire av fem møter i 2011 og to av tre møter per juni 2012.

Styreleder mente at styret var godt informert om forutsetningene for selskapets økonomiske utvikling, og at det evnet å reagere på avvik. Styreleder viste i den sammenheng til at styret i møtet i februar 2012 anså at administrasjonen hadde lagt gale forutsetninger til grunn for vognleien i økonomirapporteringen, og at styret derfor ba administrasjonen utarbeide en ny rapport. Dette er ikke protokollført, men selskapets økonomisjef bekreftet at styret hadde kommentarer til vognleieberegningene.

Vedrørende utøvelse av opsjoner i MX-prosjektet og oppfølging av leveranser (garanti), hadde styret ifølge styreleder hatt fokus på tekniske problemer. Herunder fulgte styret opp hvordan disse ble løst, og om de ble løst innenfor garantiregimet. Sakene ble fulgt inntil styret så en løsning og ble orientert av administrasjonen om dette på styremøter. Vi ser av styreprotokollene at styret ble orientert om utviklingen i disse sakene.

5.2.5 Påse at det er betryggende internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring

Når det gjaldt styrets ansvar for å påse at selskapet hadde etablert betryggende internkontroll, visste styret ifølge styreleder hvilke styringssystemer som forelå. Styreleder påpekte at styret hadde godkjent deler av dette systemet, blant annet selskapets fullmaktshierarki og signaturbestemmelser, etiske retningslinjer og selskapets rentestrategi. Videre hadde styret vedtatt selskapets forretnings- og virksomhetsplan.

Styret var også kjent med at det som en del av styringssystemet var utarbeidet rutine- og prosedyrebeskrivelser, maler m.m. Styreleder opplyste i den sammenheng at administrasjonen nylig hadde lagt frem en orienteringssak

om fremdriften i etableringen av det nye elektroniske styringssystemet, noe som også fremkom av styresak 288/12.

Styreleder viste videre til at styret gjennom behandlingen av styringssystemet i forretningsplanen hadde satt krav til kvaliteten på selskapets styringssystem, og hadde observert at forretningsplanen de siste årene var blitt bedre og bedre på området, blant annet når det gjaldt selskapets beskrivelse av måloppnåelse.

Når det gjaldt styrets ansvar for å påse at selskapet har hensiktsmessige systemer for risikostyring, viste styreleder til at vognselskapet i 2008 engasjerte et eksternt selskap for å belyse selskapets risiko, herunder trusler og mulighet selskapet stod overfor, jf. kapittel 4.2.2. Rapporten etter analysen ble presentert for styret i sak 123/08.

Selskapet gjorde årlig, i forbindelse med utarbeidelse av selskapets årsrapporter, vurderinger av selskapets risiko. Vurderingene ble utført basert på innspill fra administrasjonen. Resultatet av vurderingene fremkom av årsrapportene og av innspillene i sakspapirer fra styrets behandling av disse rapportene. Styret gjennomførte også andre konkrete vurderinger av selskapets risiko, eksempelvis gjennom evaluering av selskapets strategi for rente- og valutarisiko. Andre forhold, som risiko knyttet til mangelfull tilgang til vedlikeholdsinformasjon, ble også jevnlig diskutert i styremøter, og er i flere tilfeller kanalisert til eier.

Styreleder påpekte videre at selskapets risikobilde ikke var særlig endret siden 2008. Hverken han eller daglig leder hadde av den grunn sett behovet for ny risikovurdering ved bruk av ekstern kompetanse. Styreleder påpekte imidlertid at det ville gjennomføres en ekstern risikoanalyse i forbindelse med selskapets strategiprosess høsten 2012.

Vognselskapet hadde etter styreleders vurdering håndtert de fleste operasjonelle risikoforhold som ble påpekt i vurderingen fra 2008. Saker som fortsatt ikke var "løst", ble lagt frem for styret av administrasjonen gjennom orienteringssaker eller særskilte saker på styremøtene, noe vi ser av styreprotokollen. Den vesentligste risikoen som ifølge styreleder gjenstod, var risikoen knyttet til at selskapet ikke fikk fullverdig vedlikeholdsinformasjon fra selskapet som gjennomførte vedlikehold av vognene, Kollektivproduksjon AS ved verkstedene, noe som blant annet gjorde det vanskelig for vognselskapet å vite om det ble avsatt nok kapital til fremtidig vedlikehold.

Vår gjennomgang av årsrapportene for årene 2007 til 2011 viste at styret har løftet flere sentrale risikoer og usikkerhetsfaktorer. Hvilke tiltak som var iverksatt for å redusere risiko, fremkom også av årsrapportene. Ifølge rapporten for 2010 var problemstillingene knyttet til vognleieprinsipper og tilgang til vedlikeholdsinformasjon lagt frem for eier. Det ble videre vist til at forholdet var behandlet av bystyret⁷. Det fremkom også at den finansielle risikoen var redusert ved at styret hadde vedtatt en rentestrategi (jf. også styresak 66/07), og at valutatransaksjonene var sikret til fast kurs. Vi ser også av styreprotokollene for perioden fra 2007 til 2011 at flere av disse forholdene var behandlet på styremøter, blant annet forholdet om vedlikeholdsinformasjon, vognleieproblematikk, og finansiell risiko.

5.2.6 Årlig gjennomgang av selskapets internkontroll og de viktigste risikoområdene

Ifølge styreleder var ikke styret blitt informert særskilt av administrasjonen om hvorvidt vognselskapets internkontroll fungerte som forutsatt. Styreleder viste til at vognselskapet var et lite og oversiktlig selskap. Vedrørende MX-prosjektet var han kjent med at det skjedde fortløpende rapportering til daglig leder

om prosjektet, men var ikke kjent med om rapporteringen var skriftlig. Styreleder var også kjent med at selskapet hadde fastsatte møter med Siemens, og at disse var dokumentert med egne møtereferater. Styret behandlet imidlertid enkelte deler av internkontrollen jevnlig på styremøter, blant annet praksis vs. de etablerte rente- og valutastrategiene.

Vi ser av styresak 238/10 at styret ved sin behandling av forretnings- og virksomhetsplanen for 2011 påpekte at man burde ha som målsetting for virksomhetsplanen å konkretisere arbeidsmål for å øke kontroll- og rapporteringsmuligheter ovenfor styret. Ved behandling av planen for 2012 (sak 277/11) var styret opptatt av å få en tydeligere prioritering av selskapets virksomhet.

Selskapets revisor har som en del av oppdraget gjennomført halvårsgjennomganger og interimsrevisjoner i tillegg til revisjon av årsoppgjøret. Gjennomganger av internkontrollen har i hovedsak omhandlet overholdelse av lover og regler av betydning for selskapets formuesforvaltning og regnskapsrapportering. Tilbakemeldingen fra eksternt revisor har blant annet vært gitt i skriftlige rapporter og PowerPoint-presentasjoner. Gjennom disse uavhengige kontrollene har styret fått tilbakemelding om deler av selskapets internkontroll.

5.2.7 Styrets redegjørelse om selskapets styring og ledelse

Årsrapportene for årene 2007 til 2011 inneholdt styrets vurdering av markedsutvikling og materiellforvaltning innenfor de ulike prosjektene, resultat, balanse og gjenanskaffelsesevne, sentrale usikkerhetsfaktorer, arbeidsmiljø, organisasjon m.m., sentrale hendelser, utsiktene fremover og fortsatt drift. Rapportene inneholdt ikke særskilt informasjon om selskapets internkontroll og risikostyringssystemer.

⁷ Sak 151/11 08.06.2011; Årsberetning *Oslo Vognselskap AS*

5.3 Vurdering

Årlig plan

Styret hadde vedtatt årlige møteplaner. Det fremkom tydelig hvilke saker som skulle behandles på de enkelte møtene.

Etiske retningslinjer

Styret hadde vedtatt et etisk regelverk for selskapet som også omhandlet føringer knyttet til anskaffelser. Et revidert regelverk skulle etter planen behandles av styret høsten 2012.

Egenevaluering

Styret gjennomførte årlig egenevaluering av styrets arbeid og kompetanse. Egenevalueringen ble gjennomført muntlig uten bruk av standard spørreskjema eller lignende, og det forelå ikke skriftlig rapport etter evalueringen. Etter vår vurdering ville egenevalueringen vært mer systematisk dersom det var lagt til grunn et standardisert spørreskjema eller et tilsvarende dokument som spesifiserte hvilke temaer eller områder som skulle evalueres. Når det ikke var gjort, og det heller ikke forelå en skriftlig oppsummering etter gjennomført evaluering, var det vanskelig å følge utviklingen over tid og sikre tilstrekkelig systematikk i arbeidet med egenevaluering.

Styrets informasjon om selskapets økonomiske stilling og utvikling

Styret fikk regelmessig informasjon om selskapets utvikling og økonomiske stilling på styremøtene. Kommunerevisjonens gjennomgang av et utvalg regnskaps- og økonomirapporter viste at styret ble presentert for selskapets økonomiske stilling, og at avvik ble forklart. Bruk av prognoser er et viktig redskap ved økonomistyring, og vi har merket oss at selskapet fra 2011 også la frem prognosetall i rapporteringen.

Påse at det foreligger betryggende internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring

Styret fikk informasjon om selskapets etablerte internkontrollsystem, både gjennom orientering

fra administrasjonen og gjennom særskilt styrebehandling av deler av systemet. Styret syntes også å være opptatt av at vognselskapet videreutviklet systemet.

Styret var kjent med selskapets system for risikostyring. Herunder var styret kjent med at administrasjonen gjennomførte årlige risikovurderinger ved utarbeidelse av årsrapporter. Styret syntes også å være kjent med at administrasjonen hadde fulgt opp risikoene som var påpekt i 2008, samt risikoene som ble identifisert gjennom de årlige vurderingene.

Styrets årlige gjennomgang av selskapets internkontroll og de viktigste risikoområdene
Styret hadde ikke foretatt en årlig gjennomgang av selskapets internkontrollsystem. Styret mottok informasjon om viktige deler av internkontrollen via ekstern revisors halvårlige gjennomganger, interimsrevisjoner og revisjon av selskapets årsoppgjør. Enkelte internkontrolltiltak ble dessuten fulgt opp i særskilte styresaker, som styrets jevnlige behandling av selskapets rente- og valutastrategi. Dette var således viktige kilder for styrets utøvelse av tilsynsansvaret, men ikke tilstrekkelig etter Kommunerevisjonens vurdering fordi dette ikke gav et bilde av selskapets helhetlige internkontroll.

Kommunerevisjonens gjennomgang har blant annet avdekket at et internkontrolltiltak som var vedtatt av styret i 2008, ikke var iverksatt som forutsatt, uten at dette var fanget opp av styret. Eksempelvis behandlet og vedtok styret selskapets etiske regelverk i en egen styresak i 2008. Ifølge regelverket hadde daglig leder plikt til å påse at ansatte signerte for at de hadde lest dette, noe som vår gjennomgang viste ikke var fulgt opp, jf. kapittel 4.2.2. Styret hadde ikke fanget opp at dette kontrolltiltaket ikke var blitt gjennomført i tråd med styrets forutsetninger. Dette understreker viktigheten av jevnlige gjennomganger av selskapets etablerte og helhetlige internkontroll. Mangelfullt

tilsyn fra styrets side med selskapets samlede internkontroll kan redusere styrets muligheter for håndtering av aktuelle risikoer for selskapet og styrets muligheter til å gripe inn når dette er nødvendig.

Styret har gjennom utarbeidelse og behandling av selskapets årsrapporter foretatt en årlig gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder.

Styrets redegjørelse om selskapets styring og ledelse i årsrapporten

Styrets redegjørelse i selskapets årsrapport inneholdt ikke særskilt informasjon om elementene i vognselskapets internkontroll, slik som Norsk utvalg for eierstyring anbefaler. En slik beskrivelse kunne ha gitt eier og andre interessenter aktuell informasjon om hvorvidt selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning var gjenstand for betryggende kontroll.

6. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger

6.1 Oppsummering av sentrale vurderinger

Utøvelse av opsjon, mottakskontroll og kontraktsoppfølging

Det forelå rutiner og prosedyrer for vognselskapets mottak av T-banevogner og kontraktsoppfølging av leveransene fra Siemens AG. I tillegg lå det føringer for dette i kontrakten med Simens AS og i kontrakten med Kollektivtransporttjenester AS ved verkstedet. Det forelå også rutiner og prosedyrer for selskapets behandling av endringer. Kommunerevisjonens stikkprøver viste at disse var fulgt i praksis, og at selskapets fakturabehandling for mottak av leveranser var i tråd med fullmaktene. Selskapet hadde etablert arbeidsdeling i den sammenheng.

Etter Kommunerevisjonens vurdering var enkelte ansvarsforhold i MX-prosjektets ansvars- og myndighetsmatrise ikke tilstrekkelig entydige og klare, noe Kommunerevisjonen mener er særlig viktig i et så stort og omfattende prosjekt som MX-prosjektet.

Kommunerevisjonens gjennomgang viste at opsjonskontraktene var inngått i tråd med betingelsene i opprinnelig kontrakt på de punktene som er vurdert, og at de var godkjent av personer i vognselskapet med nødvendig fullmakt.

Selskapets internkontrollsystem

Daglig leder hadde underrettet styret om virksomhetens stilling og resultatutvikling i undersøkelsesperioden innen det tidsrommet aksjeloven anfører.

Vognselskapet hadde etablert et styringssystem med blant annet prosedyrer, rutiner og maler. Selskapet hadde også etablert et etisk regelverk. Det kunne ikke dokumenteres

på undersøkelsestidspunktet at det etiske regelverket var kommunisert til de ansatte, eller om det ble foretatt jevnlig gjennomgang av dette. Det vurderes også som en svakhet at selskapet ikke hadde etablert et system som sikret at innleide medarbeidere ble gjort kjent med selskapets etiske regelverk. Vognselskapets kjernevirksomhet er anskaffelse, kontraktsoppfølging og vedlikehold. Dette er områder med iboende risiko for at ansatte blir tilbudt gaver eller andre fordeler, eller at det oppstår problemstillinger knyttet til habilitet.

Etter Kommunerevisjonens vurdering hadde selskapet et bevisst og gjennomtenkt forhold til organisasjonens størrelse og kompetanse.

Selskapet hadde etablert en rapporteringslinje hvor det regelmessig ble rapportert skriftlig til daglig leder eller muntlig i ukentlige møter. Det forelå ikke skriftlig referat etter de ukentlige møtene, men selskapet utarbeidet i enkelte tilfeller en skriftlig aksjonsliste. Hvis det ikke foreligger skriftlig referat etter det ukentlige møtet, kan det i ettertid oppstå usikkerhet om hvilken informasjon som er gitt, og hvilke beslutninger som er truffet på det grunnlaget.

Det å gjennomføre risikovurderinger er et viktig element i et internkontrollsystem. Vognselskapet innhentet i 2008 ekstern kompetanse til å gjennomføre en vurdering av selskapets risiko. Utover dette har selskapet foretatt jevnlig risikovurderinger ved utarbeidelse av saksfremlegg til styrets behandling av årsrapporten. Både daglig leders og styrets vurdering var at risikobildet ikke hadde endret seg vesentlig. Vognselskapet hadde iverksatt tiltak for å følge opp risiko påpekt i den eksterne gjennomgangen fra 2008, og hadde fortsatt fokus på forhold som ikke var løst. Etter Kommunerevisjonens vurdering kunne vognselskapet i sitt arbeid sørget for *ytterligere* systematikk i sin risikohåndtering

gjennom en tettere og dokumentert kobling mellom identifisert risiko, iverksatte tiltak og videre vurdering av om tiltakene fungerte som forutsatt.

Selskapet fulgte opp virksomheten gjennom ukentlige møter, skriftlige rapporter og muntlig kommunikasjon. Når det gjaldt selskapets oppfølging av at den etablerte internkontrollen fungerte som forutsatt, baserte selskapet seg i stor grad på den eksterne revisorens gjennomgang. Disse dekket ikke alle områder eller selskapets helhetlige internkontroll. Kommunerevisjonen har registrert at selskapet i januar 2012 etablerte en rutine for ledelsens årlige gjennomgang av kvalitet, ytre miljø og HMS.

Styrets tilsynsansvar

Styret hadde vedtatt årlige møteplaner, og det fremkom tydelig hvilke saker som skulle behandles på de enkelte møtene. Styret fikk informasjon om virksomhetens stilling og resultatutvikling innen det tidsrommet aksjeloven anfører.

Styret hadde vedtatt et etisk regelverk for selskapet, og et revidert regelverk skulle behandles av styret høsten 2012.

Styret gjennomførte årlig egevaluering av styrets arbeid og kompetanse.

Styret var kjent med selskapets risikostyringssystem.

Styret hadde ikke foretatt en årlig gjennomgang av selskapets internkontrollsystem. Styret mottok informasjon om viktige deler av internkontrollen via ekstern revisors halvårslige gjennomganger, interimsrevisjoner og revisjon av selskapets årsoppgjør. Enkelte internkontrolltiltak ble dessuten fulgt opp i særskilte styresaker, som styrets jevnlig behandling av selskapets rente- og valutastrategi. Dette var således viktige kilder

for styrets utøvelse av tilsynsansvaret, men ikke tilstrekkelig etter Kommunerevisjonens vurdering, fordi dette ikke gav et bilde av selskapets helhetlige internkontroll. Kommunerevisjonens gjennomgang har blant annet avdekket at et internkontrolltiltak som var vedtatt av styret i 2008, ikke var iverksatt som forutsatt, uten at dette var fanget opp av styret. Mangelfullt tilsyn fra styrets side med selskapets samlede internkontroll kan redusere styrets muligheter for håndtering av aktuelle risikoer for selskapet og styrets muligheter til å gripe inn når dette er nødvendig.

Styrets redegjørelse i selskapets årsberetninger inneholdt mye informasjon om selskapets virksomhet, men ikke særskilt informasjon om selskapets internkontroll og risikostyringssystemer.

6.2 Konklusjon

Oslo Vognselskap hadde etablert rutiner og definert ansvarsforhold for selskapets mottak av MX3000 T-banevogner, oppfølging av kontrakt, håndtering av endringer og fakturabehandling. Kommunerevisjonens stikkprøver viste at disse ble etterlevd i de undersøkte tilfellene. Etter Kommunerevisjonens vurdering var imidlertid enkelte ansvarsforhold i MX-prosjektet ikke tilstrekkelig klart og entydig definert i MX-prosjekthåndboken.

Vognselskapet hadde etablert et internkontrollsystem med blant annet rutiner for viktige deler av virksomhetens ansvarsområder og gjennomført risikovurderinger, og selskapet hadde fulgt opp viktige risikoområder og rapportert jevnlig til styret om virksomhetens utvikling. Det var etter Kommunerevisjonens vurdering samtidig noe mangelfull skriftlighet knyttet til enkelte deler av internkontrollen. Det forelå i liten grad skriftlige referater etter de ukentlige møtene i selskapet, og det var ikke dokumentert at selskapets etiske regelverk var kommunisert til ansatte og innleide medarbeidere.

Styret hadde utarbeidet styreplaner, vedtatt etisk regelverk og gjennomført egevalueringer. Styret var videre kjent med selskapets etablerte internkontroll gjennom orientering på styremøter eller særskilt behandling av styresaker. Selskapets oppfølging av at internkontrollen fungerte som forutsatt, hadde frem til 2012 i stor grad vært basert på ekstern revisors gjennomgang (halvårlig revisjon, interimsrevisjon og årsrevisjon), og dekket av den grunn bare deler av den etablerte internkontrollen.

6.3 Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen har Kommunerevisjonen følgende anbefalinger:

- Ansvars- og myndighetsforhold i selskapet og i MX-prosjektet bør klargjøres

ytterligere.

- Vognselskapet bør i større grad dokumentere behandling av saker og referatføre beslutninger.
- Det bør etableres et system som sikrer at ansatte og innleide medarbeidere gjøres kjent med vognselskapets etiske regelverk, og at dette dokumenteres.
- Selskapet bør vurdere å innføre en tydeligere dokumentert kobling mellom identifisert risiko, iverksatte tiltak og videre vurdering av om tiltakene fungerer som forutsatt, gjerne ved bruk av mer skjematikk, tabell eller lignende.
- Vognselskapet bør sikre at det foretas jevnlige gjennomganger av selskapets helhetlige internkontrollsystem, om nødvendig ved å videreutvikle den nye rutinen for ledelsens årlige gjennomgang av dette.

7. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Rapporten ble sendt byråden for kultur og næring og Oslo Vognselskap AS til uttalelse 16.11.2012. Byrådsavdeling for kultur og næring kommenterte rapporten i brev av 29.11.2012 og Oslo Vognselskap AS i brev av 28.11.2012. Uttalelsene følger i sin helhet i egne vedlegg.

7.1 Byrådsavdeling for kultur og næring

Byrådsavdeling for kultur og næring hadde merket seg selskapets kommentarer til rapporten, og at selskapet tilsluttet seg alle anbefalingene som fremkom av rapporten. Byrådsavdelingen hadde også merket seg at selskapet oppfattet Kommunerevisjonens anbefalinger å være hensiktsmessige forbedringstiltak som kunne bidra til mer systematikk i det arbeidet som styret og administrasjonen utførte. Byrådsavdelingen hadde videre merket seg at flere forbedringstiltak allerede var implementert, og at selskapet hadde satt opp en oversikt over hva som var gjennomført, samt frister for å gjennomføre de øvrige anbefalte tiltakene. Byrådsavdelingen hadde ingen ytterligere kommentarer.

7.2 Oslo Vognselskap AS

Oslo Vognselskap AS gav uttrykk for at rapporten var et nyttig verktøy i selskapets pågående arbeid med å videreutvikle virksomheten. Selskapet oppfattet Kommunerevisjonens anbefalinger som hensiktsmessige forbedringstiltak som kunne bidra til mer systematikk i det arbeidet som styret og administrasjonen utførte. Oslo Vognselskap AS ville iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens anbefalinger og anga en frist for dette, flere tiltak var allerede gjennomført. Selskapet hadde foretatt en revisjon av MX-prosjektets håndbok og

klargjort prosjektmedarbeidernes økonomiske fullmakter. Videre viste selskapet til at det allerede var etablert en rutine for innhenting av kvittering på at ansatte var gjort kjent med det etiske regelverket. Selskapet ville i den sammenheng også ta inn en rutine som sikret en regelmessig gjennomgang av det etiske regelverket. Vognselskapet hadde også iverksatt klarere rutiner for gjennomføring av administrasjonsmøtene i selskapet, og det var innført rutiner for rapportering av økonomi, fremdrift i prosjekter og for skriftlig referat fra møtene.

Selskapet vurderte å innføre en tydeligere dokumentert kopling mellom identifisert risiko, iverksatte tiltak og videre vurdering av om tiltakene fungerer som forutsatt, gjerne ved bruk av mer skjematikk, tabell eller lignende. Vognselskapet vil sikre at det foretas jevnlige gjennomganger av selskapets helhetlige internkontrollsystem, om nødvendig ved å videreutvikle den nye rutinen for ledelsens gjennomgang av dette.

Vognselskapet oppfattet at undersøkelsens omfang ble utvidet fra selskapet mottok oppstartbrevet til intervjuene ble gjennomført, og at revisjonskriteriene ble mottatt etter at intervjuene var gjennomført. Selskapet understreket behovet for å være tydelig på omfanget tidlig i prosessen for å gi best mulig grunnlag for forberedelser.

Selskapet viste til at rapporten på et par områder ble opplevd som litt unyansert. Vognselskapet påpekte i den sammenheng at rapporten ikke hadde gitt rom for den internrevisjonen som foregikk i selskapet den 23. august i år, hvor hele selskapets styringssystem ble gjennomgått. Videre var ikke vognselskapet enig i Kommunerevisjonens uttalelse om at styret ikke hadde foretatt en årlig gjennomgang av

selskapets internkontrollsystem. Selskapet viste til at ekstern revisor halvårlig gjennomførte kontroll av selskapets overholdelse av enkelte lover og regler etter den internasjonale standarden, ISA 260 *Kommunikasjon med dem som har overordnet ansvar for styring og kontroll*, og rapporterte til styret om dette.

Vognselskapet ville også imøtegå rapportens formulering om at styrets redegjørelse i selskapets årsberetninger ikke inneholdt særskilt informasjon om selskapets internkontroll og risikostyringssystemer. Selskapet viste i den sammenheng til omtalen av sentrale risikoelementer i styrets beretning for 2011, og at det i noter til selskapets regnskap fremkom redegjørelser for de instrumentene som var tatt i bruk for å håndtere vesentlige risikoelementer på finanssiden. Selskapet viste videre til at det i styrets beretning også ble redegjort for styrets omfattende arbeid for å sikre styringsverktøy for risiko knyttet til materiellets status og kostnadsutvikling på vedlikehold.

7.3 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som Oslo Vognselskap AS allerede har iverksatt og vil iverksette er relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

Kommunerevisjonen har enkelte kommentarer til andre momenter i vognselskapets uttalelse til rapporten.

Kommunerevisjonen er enig i at det er viktig å være tydelig på undersøkelsens omfang helt fra oppstart, og merker seg vognselskapets oppfatning om at dette ikke helt var tilfelle ved oppstart i denne undersøkelsen. Kommunerevisjonen vil likevel vise til at Vognselskapet i oppstartbrevet fra 21.03.2013 ble informert om at undersøkelsen også gjaldt selskapets *internkontroll* relatert til anskaffelser og styrets tilsynsansvar på området. Dette ble også kommunisert på oppstartsmøtet 12.04.2012, hvor undersøkelsens

problemstillinger ble gjennomgått og kilder for revisjonskriteriene ble presentert. Her ble det blant annet presisert at anerkjente prinsipper for helhetlig og god intern kontroll ville legges til grunn (blant annet COSO ERM). Elementer i det som anses som god internkontroll har i stor grad også relevans for anskaffelser. Revisjonskriteriene ble første gang oversendt vognselskapet 25.05.2013. Intervju med selskapets direktør ble gjennomført 16. mai og intervju med kontraktsjef ble gjennomført 10. mai, mens intervju med styreleder ble gjennomført 8. juni og første intervju med selskapet økonomisjef ble gjennomført 21. august.

Når det gjelder internrevisjonen av styringssystemet som ifølge selskapet ble gjennomført 23. august, ble Kommunerevisjonen først gjort kjent med denne på et møte med vognselskapet 02.11.2012 hvor Kommunerevisjonens vurderinger i rapport til uttalelse ble diskutert med selskapet. Rapport etter gjennomført internrevisjon var på det tidspunktet ikke behandlet av styret. Kommunerevisjonen har dessuten i undersøkelsen hatt fokus på tiltak som var gjennomført før eller i undersøkelsesperioden. Det fremkommer videre i rapportens kapittel 4 at vognselskapet fra 2012 hadde innført en rutine for ledelsens gjennomgang av styringssystemet, og at slik gjennomgang var ment gjennomført for første gang høsten 2012. Kommunerevisjonen mener derfor å ha vist at selskapet har iverksatt tiltak for gjennomgang av styringssystemet.

Vedrørende styrets gjennomgang av selskapets internkontrollsystem er Kommunerevisjonen enig i at ekstern revisors halvårlige gjennomganger er viktige kilder for styrets informasjon om internkontrollsystemet. Kommunerevisjonens vurdering er likevel at disse kildene ikke er tilstrekkelige ettersom de ikke gir et bilde av selskapets helhetlige og samlede internkontroll. En gjennomgang

av selskapets helhetlige internkontroll kunne eksempelvis ha fanget opp hvorvidt ansvar og myndighet var entydige og klare og om styrets vedtak ble gjennomført som forutsatt (f. eks. etisk regelverk). Det er i rapportens kapittel 5 redegjort noe nærmere rede for dette.

Kommunerevisjonen er videre enig i at styret blant annet redegjør for sentrale risikoelementer, håndtering av risikoelementer og arbeidet med å sikre styringsverktøy i årsrapportene. Etter Kommunerevisjonens vurdering fremkommer dette også av rapporten, hvor det i kapittel 5 blant annet er vist til at styrets vurdering av materiellforvaltning, gjenanskaffelsesevne, sentrale usikkerhetsfaktorer med mer fremkommer av årsrapportene. Kommunerevisjonen ser

at det er flere måter å kategorisere slik informasjon på. Det Kommunerevisjonen etterlyser på dette området, er en kortfattet redegjørelse for selskapets internkontroll- og risikostyringsystem i årsrapporten. Eksempelvis hva selskapets internkontroll er basert på (som anerkjente prinsipper), hvem som gjennomfører årlige risikovurderinger og hvordan disse gjennomføres (gjennomgang og vurdering av kontrolltiltak, intervju e.l.), og om selskapet eksempelvis har en internrevisjon. Kommunerevisjonens vurdering på området endres derfor ikke.

Kommunerevisjonen har ingen kommentarer til uttalelsen fra Byrådsavdeling for kultur og næring.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Bystyresak av 12.12.2002, sak 490 Anskaffelse av nye T-banvogner i Oslo

Bystyresak av 28.09.2005, sak 370 Anskaffelse av 90 nye T-banvogner – Utløsning av opsjon

Bystyresak av 01.03.2006 sak 41 Ny organisering av kollektivtrafikken i Oslo – Etablering av administrasjonsselskap

Bystyresak av 30.01.2008, sak 12 Utvidelse av Oslos T-banvognpark – Anskaffelse av flere T-banvogner

Bystyresak av 09.06.2010, sak 204 Årsrapport 2009 for Oslo Vognselskap AS

Bystyresak av 15.12.2010, sak 429 Videreutvikling av T-banens rutemodell – Anskaffelse av flere T-banvogner

Bystyresak av 08.06.2011, sak 151 Årsrapport 2010 for Oslo Vognselskap AS

Bystyresak av 25.04.2012, sak 98 Oslo Kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper

Bystyresak av 06.06.2012, sak136 Årsrapport 2010 for Oslo Vognselskap AS

Byrådssak av 17.10.2002, sak 289 Anskaffelse av nye T-banvogner i Oslo

Byrådssak av 31.05.2005, sak 132 Ny organisering av kollektivtrafikken i Oslo – Etablering av administrasjonsselskap

Byrådssak av 18.08.2005, sak 195 Anskaffelse av 90 nye T-banvogner – Utløsning av opsjon

Byrådssak av 01.11. 2007, sak 210 Utvidelse av Oslos T-banvognpark – Anskaffelse av flere T-banvogner

Byrådssak av 02.07.2010, sak 172 Videreutvikling av T-banens rutemodell, anskaffelse av flere t-banvogner

Byrådssak av 22.12.2011, sak 273 Oslo Kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper

b) Oslo Vognselskap AS

Protokoll fra generalforsamlinger i perioden fra 2007 til 2011

Protokoll fra styremøter i Oslo Vognselskap AS i perioden fra 2007 til mai 2012

Årsrapporter fra årene 2007 til 2011

Selskapsinterne dokumenter som rutiner, prosedyrer, fullmaktshierarki, etisk regelverk, økonomirapporter m.m.

Oslo Vognselskap AS Forretnings- og virksomhetsplan for 2012

Kontrakt mellom AS Oslo Sporveier og Konsortiet bestående av Siemens Aktiegesellschaft, Tyskland og Siemens Norge AS 04.09.2003 KON-2003-0063 Vedrørende kjøp av T-banemoduler med vedlegg

Kontrakt mellom AS Oslo Sporveier og Konsortiet bestående av Siemens Aktiegesellschaft, Tyskland og Siemens Norge AS 29.09.2005 KON-2003-0063 Tilleggsavtale 1 Vedrørende utøvelse av opsjon – kjøp av ytterligere T-banemoduler

Kontrakt mellom Oslo Vognselskap AS og Konsortiet bestående av Siemens Aktiegesellschaft, Tyskland og Siemens Norge AS 24.09.2008 KON-2003-0063 Tilleggsavtale 2 Vedrørende utøvelse av opsjon – kjøp av ytterligere 20 T-banemoduler

Kontrakt mellom Oslo Vognselskap AS og Konsortiet bestående av Siemens Aktiegesellschaft, Tyskland og Siemens Norge AS 21.12.2010 KON-2003-0063 Tilleggsavtale 3 Vedrørende utøvelse av opsjon – kjøp av ytterligere 32 T-banemoduler

Flere prosjektrelaterte dokumenter i MX3000 T-baneprosjektet.

c) Eksterne referanser

Lov 13.06.1997 nr.44 om aksjeselskaper (aksjeloven)

COSO – *An integrated framework*, utviklet av The Commission of Sponsoring Organisation of the Treadway Committee (COSO) i 1992

Kommunenens sentralforbunds eierforum (2010): *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse 21.10.2010: *Norsk anbefaling – Eierstyring og selskapsledelse*

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Kriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra ulike kilder, som selskapets kontrakter med Siemens AG, aksjeloven, samt prinsipper for selskapsledelse slik de er kommet til uttrykk i KS Eierforum *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak* og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse. Sistnevnte anbefalinger gjelder i utgangspunktet børsnoterte selskaper med spredt eierskap. Det er imidlertid nærliggende å anta at flere av prinsippene også er relevante for kommunale selskaper. Dette reflekteres også i at mange av anbefalingene til KS Eierforum og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse er parallelle.

I tillegg legger vi det anerkjente og internasjonale rammeverket for internkontroll, kalt *COSO – An integrated framework*, til grunn for utledning av revisjonskriterier for vurdering av selskapets internkontroll.⁸ Dette rammeverket er den målestokken som ofte benyttes ved revisors vurdering av internkontroll. Rammeverket omtales heretter som COSO og er nærmere beskrevet i punkt 2 under.

Vi har også i vår utledning av revisjonskriterier tatt hensyn til *Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper* fremsatt i byrådssak 273/11 av 22.12.2011. Prinsippene ble imidlertid først vedtatt av bystyret 25.04.2012, sak 98, og var således formelt ikke gjeldende i den perioden vi har sett på i undersøkelsen. Vi har likevel valgt å ta med elementer fra de nye prinsippene i vår utledning. Noen av disse prinsippene kan sies å være en formalisering av allerede etablert praksis, samtidig som de viser hvilke forventninger eier har til styring av kommunalt eide selskaper fremover.

Undersøkelsens problemstillinger

- *Etterlever selskapet regelverk/retningslinjer ved anskaffelser?*
- *Har selskapet tilstrekkelig internkontroll med anskaffelser?*
- *Har styret i selskapet ivaretatt sitt tilsynsansvar på anskaffelsesområdet?*

Oslo Vognselskap AS' kjernevirksomhet er i hovedsak anskaffelser av vognmateriell og oppfølging av kontrakt i den sammenheng. I den perioden vi ser på i vår undersøkelse, er det MX-vogner som har vært anskaffet gjennom utøvelse av opsjon 2 og opsjon 3 i henhold til avtalen med Siemens AG fra 2003. Vi vil i denne undersøkelsen se nærmere på selskapets utøvelse av disse opsjonene. Herunder vil vi se nærmere på selskapets mottak av vogner utløst gjennom opsjon 2, samt på selskapets oppfølging av denne kontrakten i garantiperioden.

Vi skal også se på selskapets internkontroll relatert til anskaffelsesområdet. Vi har valgt å se på selskapets internkontroll generelt sett. Så lenge anskaffelser er virksomhetens kjernevirksomhet, mener vi en slik generell gjennomgang er dekkende for anskaffelsesområdet.

⁸ The Commission of Sponsoring Organisation of the Treadway Committee (COSO) 1992.

Utøvelse av opsjoner, mottak og oppfølging

Under denne problemstillingen skal vi se nærmere på Oslo Vognselskap AS' utøvelse av opsjon 2 og opsjon 3 i henhold til avtalen med Siemens AG. I tillegg skal vi se nærmere på selskapets mottak av T-banemoduler utløst gjennom opsjon 2, og selskapets oppfølging av kontrakten i garantiperioden for disse vognene.

Målestokken vi legger til grunn for å vurdere dette, vil i hovedsak være basert på opprinnelig kontrakt med Siemens og rutiner som speiler god forretningsskikk og god internkontroll.

Utøvelse av opsjon

I henhold til aksjeloven (§ 6-14) har daglig leder ansvar for at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte. Det innebærer blant annet at selskapet bør ha etablert rutiner og tydelige ansvarsforhold som sikrer at utøvelse av opsjoner skjer på en betryggende måte, og at disse etterlevs (god internkontroll). Dette gjelder også dersom det har oppstått endringer i opsjonen i forhold til opprinnelig kontrakt.

Samtidig må utøvelse av opsjoner ha skjedd innenfor avtalte rammer. Ifølge den opprinnelige kontrakten mellom AS Oslo Sporveier og SIEMENS AG fra 04.09.2003⁹ kjøpte Oslo Sporveier AS 33 T-banemoduler. Ifølge kontraktens punkt 15 *Opsjoner* hadde bestiller rett til å bestille ytterligere 85 T-banemoduler blant annet på følgende betingelser:

- Bestilling måtte skje innen 31.12.2006,
- Opsjon kan utøves i alt fire ganger for minimum 10 T-banemoduler av gangen (maksimalt 85 T-banemoduler)
- Pris som avtalt i kontraktens Art. 12.5

Det fremkom videre av kontraktens punkt 15 at bestilte opsjoner utgjorde en integrert del av kontrakten, og alle kontraktsvilkår og vedlegg i avtalen skulle gjelde for det som ble bestilt ved slik opsjonsutøvelse. Alle garantiperioder skulle regnes ut fra de relevante begivenhetene som fant sted innenfor hver bestilte opsjonsserie. Garantier er behandlet i kontraktens punkt 16 *Utbedringsgaranti*. Kontrakten inneholdt samtidig en generell adgang til å avtale endringer.

I tilleggssavtalen som ble utstedt ved utøvelse av første opsjon (tillegg 1) 29.09.2005 vedrørende kjøp av 30 T-banemoduler, ble perioden for seinere utøvelse av opsjoner utvidet til 31.12.2008. Samtidig ble det oppgitt at opsjon kunne utøves i alt tre ganger til med maksimalt 55 T-banemoduler.

I tilleggssavtalen som ble utstedt ved utøvelse av andre opsjon (tillegg 2) 24.09.2008 vedrørende kjøp av 20 T-banemoduler, ble perioden for seinere utøvelse av opsjoner utvidet til 31.12.2010 (jf. appendiks 16). Samtidig ble det oppgitt at den kunne utøves i alt to ganger til med maksimalt 35 T-banemoduler.

Utøvelsen av opsjon 3 ble avtalt 21.12.2010.

⁹ KONTRAKT mellom AS OSLO SPORVEIER (org.nr.915 070 434 Norge), heretter kalt "Bestilleren", og Konsortiet bestående av SIEMENS AG, Tyskland og SIEMENS AS, Norge, heretter kalt "Leverandøren", vedrørende kjøp av T-banemoduler.

Mottak av vogner

Daglig leders ansvar for formuesforvaltningen innebærer også at selskapet bør ha gode rutiner for mottak av vogner samt tydelige og omforente ansvarsforhold i den forbindelse. Når det gjelder mottak av vogner utløst gjennom opsjon 2, kjøpte vognselskapet kapasitet og kompetanse fra eksterne aktører til å gjennomføre denne kontrollen.¹⁰ Det er derfor viktig at ansvarsforholdet er klart definert i kontrakten som regulerer dette kjøpet. Det er videre viktig at det er etablert klare rapporteringslinjer som sikrer at vognselskapet mottar informasjon om hvorvidt mottakskontrollen faktisk gjennomføres, samt om resultatet av mottakskontrollen.

Det er også viktig at Oslo Vognselskap AS har etablert et system for håndtering av avvik, slik at disse rapporteres rettmessig til leverandør.

Oppfølging av kontrakt i garantifasen

Selskapet bør også ha etablert rutiner for oppfølging av kontrakten i garantifasen. Ansvarsforhold og myndighet knyttet til oppfølging må være tydelige og omforente. Selskapet bør videre ha etablert klare rapporteringslinjer mellom de ulike aktørene som er involvert ved drift av vognene¹¹, slik at vognselskapet mottar all nødvendig informasjon og dokumentasjon om hendelser i den aktuelle perioden. Det er også viktig at Oslo Vognselskap AS har etablert et system for håndtering av slike hendelser og rapportering til leverandør. Ikke minst er det viktig at dette systemet følges i praksis.

Oppsummering av revisjonskriterier

På bakgrunn av redegjørelsen over har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn ved vår vurdering av opsjon 2 og 3, mottak og oppfølging i MX-prosjektet:

- Det bør være utarbeidet rutiner og klare ansvarsforhold for utøvelse av opsjon, mottak av T-banevogner og oppfølging av kontrakt i garantiperioden.
- Rutinebeskrivelsene og ansvarsforholdene bør etterleves i praksis.
- Opsjonskontraktene må være inngått i tråd med betingelser i opprinnelig kontrakt mht. pris, tidsrom for utøvelse av kontrakt, antall moduler og utbedringsgaranti.
- Opsjonskontrakt må være underskrevet av personer med nødvendig fullmakt.
- Endringer etter opprinnelig kontrakt må være godkjent av personer med nødvendig fullmakt.

Selskapets internkontrollsystem

Som nevnt over synliggjør aksjeloven daglig leders ansvar og oppgaver i et aksjeselskap. Blant annet anfører loven 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).

Loven påpeker også at daglig leder jevnlig skal rapportere om virksomhetens status til selskapets styre. Herunder anfører loven at daglig leder minst hver fjerde måned, i møte eller skriftlig, skal 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).

¹⁰ Jf. avtale nr. 585007/OVS2010-001 mellom Kollektivtransportproduksjon AS v/verkstedenheten og Oslo Vognselskap AS vedrørende utleie av personell til MX-prosjektet og gjennomføring av mottaksaktiviteter, MX3000.

¹¹ KTP AS ved verkstedet, operatørselskapet Oslo T-banedrift AS, Ruter AS og Oslo Vognselskap AS.

For å sikre at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll, herunder sikre at selskapets anskaffelser gjennomføres på en god og målrettet måte, må Oslo Vognselskap AS ha et internkontrollsystem som er etterprøvbart, og som bidrar til at man er i stand til å føre en kontroll med virksomheten. Internkontroll er basert virksomhetenes etablerte rutiner/prosedyrer og aktiviteter som gjennomføres. Internkontroll kan videre 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 regler

COSO anfører at internkontroll består av fem gjensidig avhengige bestanddeler eller elementer som alle har relevans for måloppnåelse innen de tre ovennevnte kategoriene. Kontrollelementene er:

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

Mer utfyllende om internkontroll

Det er en direkte sammenheng mellom virksomhetens målsettinger og hvilke kontrolltiltak som anses som nødvendige for å nå målene. Kontrollelementene er byggesteinene eller ingrediensene i det interne kontrollarbeidet.

Kontrollmiljøet omfatter blant annet følgende elementer:

- kommunikasjon og håndtering av integritet og etiske verdier
- virksomhetens kompetanse
- deltakelse fra de med overordnet ansvar for styring og kontroll
- organisasjonsstruktur, herunder opprettelse av hensiktsmessig organisering mht. viktige fullmakts- og ansvarsområder og hensiktsmessige rapporteringslinjer
- tildeling av myndighet og ansvar

Risikovurderinger

Med risikovurderinger menes at ledelsen skal identifisere risiko som kan ha konsekvenser for virksomhetens måloppnåelse. COSO-rapporten understreker viktigheten av at virksomheten gjennomfører risikovurderinger på flere nivåer og vurderer og prioriterer risikoreduserende tiltak.

Kontrolltiltak

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 som nødvendige for å nå målene. Kontrollaktiviteter utføres i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner, og omfatter en rekke aktiviteter, blant annet:

- godkjenninger
- fullmakter
- gjennomgang av regnskap
- arbeidsdeling

Informasjon og kommunikasjon

Informasjon er nødvendig på alle nivåer i en organisasjon for å identifisere, vurdere og håndtere risiko og på annen måte styre virksomheten mot måloppnåelse. Med kommunikasjon menes 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.

Overvåking

Overvåking 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.

Oppsummering av revisjonskriterier

På bakgrunn av redegjørelsen over har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn ved vår vurdering av selskapets internkontroll:

- Daglig leder skal minst hver fjerde måned, i møte eller skriftlig, gi styret underretning om selskapets virksomhet, stilling og resultatutvikling.
- Selskapet bør ha etablert et etterprøvbart internkontrollsystem. Herunder bør det
 - være etablert et godt kontrollmiljø hvor
 - etiske verdier er etablert
 - ansvar og myndighet er tydelig nedfelt og kjent i organisasjonen
 - selskapet har et bevisst forhold til virksomhetens kompetanse
 - hensiktsmessige rapporteringslinjer er etablert
 - gjennomføres jevnlig risikovurderinger, med påfølgende iverksettelse av nødvendige kontrolltiltak
 - kanaliseres informasjon om virksomheten til daglig leder
 - gjennomføres løpende kontroll og oppfølging av selskapets virksomhet

Styrets tilsynsansvar

Plan for styrets arbeid

I henhold til aksjeloven har styret et overordnet ansvar for selskapets forvaltning. Flere av våre kilder presiserer forvaltningsansvaret ved blant annet å påpeke nødvendigheten av at styret etablerer en plan for sitt arbeid for å sikre et godt styrearbeid. Norsk utvalg for eierstyring anbefaler i kapittel 9 at styret fastsetter en årlig plan for sitt arbeid med vekt på mål, strategier og gjennomføring.

Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper viser til at styrets arbeid ledes av styreleder som har et særlig ansvar for at styret som kollegium fungerer godt. Dette fordrer ifølge byrådssaken blant annet en plan for styrets arbeid, herunder en plan for de ulike aktivitetene styret skal behandle årlig (prinsipp 2).

Etikk

Det å sikre at det etableres etiske retningslinjer, er også en oppgave for styret. Både Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (punkt 1) og KS Eierforum (punkt 18) understreker det bør etableres etiske retningslinjer for selskapsdriften.

Kommunens prinsipper for eierstyring understreker at aksjeselskapene skal være bevisst sitt samfunnsansvar, og påpeker blant annet at selskapene skal ha etiske regler minst tilsvarende kommunens etiske regler. Det påpekes også at økonomi og etikk bør forenes i tenkningen for hele virksomheten. Det understrekes videre at selskapene skal arbeide aktivt for å hindre misligheter og korrupsjon (prinsipp 2).

Kompetanse og evaluering av styrets arbeid

Forvaltning av selskapet stiller krav til styret og dets kompetanse. KS Eierforum (punkt 9) påpeker at styret har et selvstendig ansvar for jevnlig å vurdere egen kompetanse i forhold til eiernes formål med selskapet. Utvalget påpeker i den sammenheng at styret bør foreta en egenevaluering hvert år, når det gjelder både kompetanse og arbeid. Norsk utvalg for eierstyring (punkt 11) understreker også behovet for en årlig evaluering av styret.

I henhold til kommunens prinsipper for eierstyring forventes det at styret utvikler kompetanse på områder det anser som viktig, også innen styrearbeid. Styret skal av den grunn jevnlig evaluere sitt arbeid og sin arbeidsform (prinsipp 9).

Internkontroll

Styret har ansvar for forvaltning av selskapet og at det realiserer eiernes målsettinger. For å realisere målsettinger er det viktig at det er etablert tilstrekkelig internkontroll. Styrets ansvar for dette er nærmere utdypet i flere av våre kilder.

Aksjeloven

Aksjeloven stiller blant annet krav til at styret sørger for forsvarlig organisering av virksomheten, fastsetter planer og budsjett for selskapets virksomhet og holder seg orientert om selskapets økonomiske stilling. Styret plikter videre å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.(§ 6-12).

Loven sier videre 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 kapittel 13.5.2, aksjeloven §5-5 s. 138).

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).

Anbefalinger fra Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse

Ifølge utvalgets punkt 10 er formålet med risikostyring og internkontroll å håndtere, ikke eliminere, risikoer knyttet til virksomhetsutøvelsen, og å styrke kvaliteten på den finansielle rapporteringen. Effektiv risikostyring og god internkontroll bidrar til å sikre aksjeeiernes investeringer og selskapets eiendeler. Utvalget gir følgende presisering av styrets tilsynsansvar knyttet til internkontroll og risikostyring:

- Styret skal 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.

Det poengteres også at internkontroll omfatter retningslinjer, prosesser, oppgaver, adferd og andre forhold som

- legger til rette for målrettet og effektiv virksomhet i selskapet og som gjør det mulig å håndtere forretningsrisiko, operasjonell risiko, risiko for overtredelse av lover og forskrifter samt annen risiko som er av betydning for oppnåelse av selskapets forretningsmål
- bidrar til å sikre kvaliteten på intern og ekstern rapportering
- bidrar til å sikre at selskapet opererer i samsvar med relevante lover, forskrifter og interne retningslinjer for virksomheten, herunder selskapets verdier og retningslinjer for etikk og samfunnsansvar.

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 ifølge utvalget gi en balansert fremstilling av alle risikoer av betydning i forhold til arten av selskapets virksomhet, og hvordan internkontrollsystemet håndterer disse risikoene. Utvalget påpeker videre at styret bør

- årlig foreta en gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og internkontroll. Gjennomgangen bør ta for seg:
 - endringer i forhold til forrige års gjennomgang knyttet til art og omfang av risikoer av betydning, og selskapets evne til å tilpasse seg virksomhetsendringer
 - og eksterne endringer;
 - omfanget av og kvaliteten på ledelsens løpende oppfølging av risikoer og internkontrollsystem, og dersom det er relevant, internrevisjonens arbeid;
 - omfang og hyppighet av ledelsens rapportering til styret om resultatene av denne oppfølgingen, som gjør det mulig for styret å foreta en samlet
 - vurdering av kontrolltilstanden i selskapet og hvordan risikoene håndteres;
 - tilfeller av betydelig kontrollsvikt eller svakheter som er avdekket i løpet av året, og om de har hatt, kunne ha hatt eller vil kunne ha betydelig innvirkning på selskapets økonomiske resultat eller stilling, og hvordan selskapets eksterne rapporteringsprosess fungerer.
- i årsrapporten gi en beskrivelse av hovedelementene i selskapets interne kontroll og risikostyringssystemer knyttet til dets finansielle rapportering.

Redegjørelse for selskapets styring og kontroll

Norsk utvalg for eierstyring punkt 10 anbefaler at styret i årsrapporten gir en beskrivelse av hovedelementene i selskapets internkontroll og risikostyringssystemer knyttet til dets finansielle rapportering.

KS Eierforums anbefaling nr. 11 påpeker at styret bør gi en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i årsrapporten. Dersom dette ikke er gjort, skal det forklares.

Oslo kommunes prinsipper fastslår at det forventes rapportering om selskapenes måloppnåelse gjennom årsberetning, årsregnskap og kvartalsrapporter med regnskap.

Oppsummering av revisjonskriterier

På bakgrunn av redegjørelsen over har vi lagt følgende revisjonskriterier til grunn ved vår vurdering av styrets tilsynsansvar:

- Styret bør fastsette en årlig plan for sitt arbeid i styret.
- Styret bør etablere etiske retningslinjer for selskapet.
- Styret bør foreta en årlig evaluering av sitt arbeid og sin kompetanse.
- Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og utvikling.
- Styret skal påse at selskapet har betryggende internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring.
- Styret bør årlig foreta en gjennomgang av selskapets internkontroll og de viktigste risikoområdene.
- Styret bør i årsrapporten gi en samlet beskrivelse for selskapets styring og ledelse samt en beskrivelse av hovedelementene i selskapets internkontroll og risikostyringssystemer.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer 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 frem til konklusjoner og anbefalinger.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for den metoden og fremgangsmåten som er lagt til grunn i denne undersøkelsen.

Undersøkelsesperiode og tidsrom for datainnsamling

Undersøkelsen ble formelt startet opp i mars 2012, og oppstartsbrev ble sendt til byråden for kultur og næring samt daglig leder og styreleder i Oslo Vognselskap AS 21.03.2012.

Oslo Vognselskap AS ble nærmere orientert om undersøkelsen i eget oppstartsmøte 12.04.2012. Hensikten med møtet var å informere selskapet nærmere om undersøkelsens problemstillinger, undersøkelsesopplegget og kilder for utarbeidelse av revisjonskriterier. Samtidig ønsket vi tilbakemeldinger fra vognselskapet om dette.

Undersøkelsesperioden omfatter perioden fra 2007 til 2011. Innsamling av skriftlig materiale skjedde hovedsakelig i april, mai og juni 2012, og intervjuene ble i hovedsak avholdt i mai og juni.

Dialog om revisjonskriteriene

Kriteriene i denne undersøkelsen er primært utledet fra ulike kilder, som aksjeloven, selskapets kontrakter med Siemens AG samt prinsipper for selskapsledelse slik de er kommet til uttrykk i KS Eierforum *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak* og Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse.

I tillegg har vi lagt det anerkjente og internasjonale rammeverket for internkontroll, *COSO – An integrated framework*, til grunn for utledning av revisjonskriterier for vurdering av selskapets interne kontroll.

Vi har også i vår utledning av revisjonskriterier tatt hensyn til *Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper* fremsatt i byrådssak 273/11 av 22.12.2011. Prinsippene ble vedtatt av bystyret 25.04.2012, sak 98, og var således formelt ikke gjeldende i den perioden vi har sett på i undersøkelsen. Vi har likevel valgt å ta med elementer fra de nye prinsippene i vår utledning. Noen av disse prinsippene kan sies å være en formalisering av allerede etablert praksis, samtidig som de viser hvilke forventninger eier har til styring av kommunalt eide selskapet fremover.

Oslo vognselskap AS fikk oversendt revisjonskriteriene til vurdering 25.05.2012. Selskapet hadde ingen kommentarer til disse.

Nærmere om innsamling og kvalitetssikring av data

Faktabeskrivelsen er i hovedsak basert på gjennomgang av relevant skriftlig materiale og informasjon innhentet fra relevante aktører i Oslo Vognselskap AS.

Dokumentstudier

Flere dokumenter er gjennomgått, blant andre disse:

- aktuelle bystyre- og byrådsaker som omhandler Oslo Vognselskap AS og/eller kollektivtrafikken i Oslo kommune
- protokoll fra generalforsamlinger i perioden fra 2007 til 2011
- protokoll fra styremøter i Oslo Vognselskap AS samt relevante saksfremlegg i utvalgte saker i perioden fra 2007 til mars 2012
- selskapsinterne dokumenter som omhandler selskapets ansvars- og myndighetsforhold, kvalitetsstyringssystem, virksomhetsplan m.m.
- omfattende prosjektspesifikke dokumenter i MX3000-prosjektet

Intervju

Det er gjennomført seks intervjuer med representanter for selskapet, hhv. styreleder, daglig leder, kontraktssjef og teknisk sjef (som også er prosjektleder i MX3000-prosjektet), og to møter med økonomisjef.

Intervjuene var semistrukturerte. Det innebærer at vi på forhånd hadde utarbeidet en intervjuguide med spørsmål vi ønsket besvart, samtidig som vi stilte åpne spørsmål som gav informantene anledning til å informere om forhold de selv anså som viktige i relasjon til de temaene som undersøkelsen omfattet.

Verifisering

Samtlige informanter fikk oversendt referater fra intervjuene, og de fikk anledning til å korrigere, utdype og bekrefte informasjon. Vi fikk tilbakemelding fra alle informantene, og har endret intervjureferatene i den grad det var aktuelt.

En samlet faktabeskrivelse er utarbeidet på bakgrunn av data innhentet fra aktuelle dokumenter og gjennomførte intervjuer. Faktabeskrivelsen ble oversendt per e-post til Oslo Vognselskap AS 24.08.2012 og styreleder 28.08.2012 for verifisering.

Oslo Vognselskap AS hadde få kommentarer til faktabeskrivelsen, men kom på enkelte områder med noe utdypende informasjon. Alle kommentarene er innarbeidet i rapporten. Unntaket er enkelte kommentarer selskapet hadde til informasjon vi hadde hentet direkte fra skriftlig materiale. Disse kommentarene har vi ikke innarbeidet i rapporten.

Intern kvalitetssikring

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Blant annet ble det gjort en kvalitetssikring av at revisjonskriteriene som var lagt til grunn, var relevante for undersøkelsens problemstillinger. Videre ble det gjort en kvalitetssikring av at det innhentede datagrunnlaget var relevant og dekkende for kriteriene det skulle vurderes opp mot, og for undersøkelsens vurderinger og konklusjoner.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

I denne undersøkelsen har vi sammenstilt og analysert den innhentede dokumentasjonen som er beskrevet ovenfor. Dette omfatter blant annet relevant skriftlig dokumentasjon fra de utvalgte prosjektene supplert med informasjon fra intervjuer med aktuelle aktører. Samlet sett mener vi at datagrunnlaget i undersøkelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Høringsuttalelse Byrådsavdeling for kultur og næring



Oslo kommune
Byrådsavdeling for kultur og næring

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 Oslo

Dato: 29.11.2012

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201201640-6

Saksbeh:
Jon Melle, 23461504

Arkivkode:
126

ANSKAFFELSER OG INTERNKONTROLL I OSLO VOGNSELSKAP AS - RAPPORT TIL UTTALELSE

Det vises til Deres brev av 16. november vedrørende rapport fra undersøkelsen utvidet selskapskontroll i Oslo Vognselskap AS (OVS) med fokus på anskaffelser.

Byrådsavdeling for kultur og næring er kjent med selskapets kommentarer til "Rapport til uttalelse" i sitt brev av 28. november til Kommunerevisjonen der det bl.a. fremkommer at OVS kan tilslutte seg alle de anbefalinger som fremkommer i rapportens sammendrag og konklusjonskapittel. OVS oppfatter Kommunerevisjonens anbefalinger å være hensiktsmessige forbedringstiltak som kan bidra til mer systematikk i det arbeidet som styret og administrasjonen utfører. På flere områder er allerede de forbedringstiltak som foreslås implementert og selskapet har satt opp en oversikt over hva som er gjennomført samt frister for å gjennomføre de øvrige anbefalte tiltakene.

På bakgrunn av ovenstående har byrådsavdeling for kultur og næring ingen ytterligere kommentarer.

Med hilsen

Gro Balas
kommunaldirektør

Kjell O. Viland
eierskap- og prosjektsjef

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Kopi: Oslo Vognselskap AS

Byrådsavdeling for kultur og
næring

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no

Vedlegg 4 Høringsuttalelse Oslo Vognselskap AS



Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 Oslo

Att.:

Deres ref/date
201200371-4

Vår referanse
Journalnr. 170/11870

Telefon/e-post
23 31 06 60
firmapost@vognselskapet.no

Dato
28. november 2012

Utvidet selskapskontroll i Oslo Vognselskap med fokus på anskaffelser

Det vises til brev av 16. november vedrørende rapport fra undersøkelsen utvidet selskapskontroll i Oslo Vognselskap AS med fokus på anskaffelser. Selskapet er bedt om å kommentere innholdet i rapporten og besvare 9 konkrete spørsmål. Styret i Oslo Vognselskap har hatt rapporten til behandling i sitt styremøte den 22. november. Tilbakemeldingene i dette brevet baserer seg på denne behandlingen.

Kommunerevisjonens kontroll munner ut i fem anbefalinger:

1. Ansvars- og myndighetsforhold i selskapet og i MX-prosjektet bør klargjøres ytterligere.
2. Vognselskapet bør i større grad dokumentere behandling av saker og referatføre beslutninger.
3. Det bør etableres et system som sikrer at ansatte og innleide medarbeidere gjøres kjent med vognselskapets etiske regelverk, og at dette dokumenteres.
4. Selskapet bør vurdere å innføre en tydeligere dokumentert kobling mellom identifisert risiko, iverksatte tiltak og videre vurdering av om tiltakene fungerer som forutsatt, gjerne ved bruk av mer skjematikk, tabell eller lignende.
5. Vognselskapet bør sikre at det foretas jevnlig gjennomgang av selskapets helhetlige internkontrollsystem, om nødvendig ved å videreutvikle den nye rutinen for ledelses årlige gjennomgang av dette.

Vi opplever prosessen og dialogen med Kommunerevisjonen som konstruktiv og preget av et felles ønske om forbedringer av virksomhetens styringssystem. Anbefalingene til Kommunerevisjonen oppfattes å være hensiktsmessige forbedringstiltak som kan bidra til mer systematikk i det arbeidet som styret og administrasjonen utfører. På flere områder er allerede de forbedringstiltakene som foreslås implementert.

Kommunerevisjonens konkrete spørsmål er besvart nedenfor.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

I brev mottatt 21. mars (oppstartsbrev) fremkommer det vi på daværende tidspunkt oppfattet som hensikten med selskapskontrollen: undersøkelse av selskapets anskaffelse av MX3000 gjennom utløsning av opsjoner, samt mot selskapets kontroll og oppfølging av disse. Brevet beskriver således et tydelig fokus på anskaffelser og MX anskaffelsen spesielt.

Det ble gjennomført intervjuer i perioden april – mai, hvor de spørsmålene som ble stilt var bredere anlagt enn den tolkningen vi tilta oppstartsbrevet. Følgelig stilte intervjuobjektene dårligere forberedt enn man kunne ha vært om man hadde vært klar over innretningen og omfanget på intervjuene.

Revisjonskriteriene ble oversendt 25. mai. Da var scopet etter vår oppfattelse utvidet. Det er et innspill fra vår side at man forsøker å være tydeligere om scopet tidlig i prosessen for å gi best mulig grunnlag for forberedelser.

Det kommer etter vårt syn ikke tilstrekkelig klart frem at selskapets hovedoppgave i forbindelse med anskaffelsene er inngåelse av kontrakt og oppfølging av kontrakt knyttet til meget få, men store anskaffelser. Dette er relevant, fordi man påpeker selskapets betydelige anskaffelser uten å poengtere at dette er sjeldne kontrakter og at kompleksiteten ved selskapets virksomhet er liten. Man må også kunne legge til grunn at selskapet i tiden mellom store anskaffelser i mindre grad vil være utsatt for "*risiko for at ansatte blir tilbudt gaver eller andre fordeler, eller at det oppstår problemstillinger knyttet til habilitet*", jfr. Kommunerevisjonen s. 7.

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

Vi oppfatter metoden og kildebruken som god. I samsvar med våre kommentarer til punkt 1, ville det vært en fordel om fokus og revisjonskriterier var avklart, slik at man i størst mulig grad kan fremlegge dokumentasjon og forberede svar ut fra antatte spørsmål. Slik prosessen ble, opplever vi å ha arbeidet mye med ettersendelse av informasjon og justering av faktabeskrivelse. Vi innser at dette uansett ville vært nødvendig, men tror man kunne fått en lettere innsamlingsprosess med et tydeligere scope allerede før intervjuene ble gjennomført.

Et faktum som ikke er kommentert i undersøkelsen, men som det kan være grunn til å trekke frem, er de faktiske erfaringene med den anskaffelsen som ligger til grunn for selskapskontrollen:

- MX-kontrakten er den største anskaffelsen av rullende materiell som har skjedd i Norge.
- Leveransen har skjedd til tid og uten kostnadsoverskridelser.
- De tekniske resultatene har vært meget tilfredsstillende og publikum har også uttrykt stor tilfredshet med materiellet.
- Det har ikke på noe tidspunkt vært identifisert brudd med anskaffelsesregelverk, fullmakter eller etiske retningslinjer i anskaffelsesprosjektet.

3. Har selskapet kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Selskapet har ingen innsigelser til de revisjonskriteriene som er valgt, så lenge det tas hensyn til at selskapet er lite og har en relativt begrenset kompleksitet. Dette hensynet fremkommer for eksempel i NUES kriterium for styrets tilsynsansvar:

- *"Styret skal påse at selskapet har god intern kontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til omfanget og arten av selskapets virksomhet. Styret bør årlig foreta en gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og den interne kontroll".*

4. Hva er selskapets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefaling?

Vi kan tilslutte oss alle de anbefalinger som fremkommer i rapportens sammendrag og konklusjonskapittel. På flere av områdene er tiltak allerede iverksatt mens rapporten var under utarbeidelse. På andre områder er vi i ferd med å etablere bedre rutiner og systematikk. På et par punkter oppleves rapporten litt unyansert:

Kap. 4

I omtalen av selskapets internkontrollsystem og ledelsens gjennomgang av dette, har man ikke gitt plass til omtalen av den internrevisjonen som foregikk i selskapet den 23. august i år. Her ble hele selskapets styringssystem gjennomgått, dets hensiktsmessighet ble evaluert iht. ISO 9001 og forbedringsforslag ble utformet. Dette vil være et viktig verktøy for ledelsens gjennomgang.

Kap. 5

Det skrives på side 8 at *"Styret hadde ikke foretatt en årlig gjennomgang av selskapets internkontrollsystem"*. Vi vil fremheve rapporteringen fra eksterntrevisor knyttet til deler av internkontrollen og som er ment å skulle kontrollere overholdelse av enkelte lover og regler etter ISA 260. Denne er gjennomført halvårlig. Det er for et foretak av Oslo Vognselskaps størrelse og struktur ikke stilt formkrav til denne rapporteringen, men kommunikasjonsform (eksempelvis skriftlighet) er opp til revisors skjønn. De forhold som har vært kommunisert overfor styret de senere årene har vært:

- selskapets og regnskapsførers kontroll med regnskapsprosessen og regnskapsavslutningsprosessen
- selskapets og regnskapsførers kontroll med og rapportering av skatter og avgifter
- kontroll med overholdelse av selskapets fullmaktssystem knyttet til anskaffelser og sikring av eiendeler, eksempelvis kommentarer knyttet til enkelte enefullmakter på bankkonti i forbindelse med bytte av bank
- overholdelse av rutinene knyttet til valutasikring i forbindelse med anskaffelsene av vogner og betalingsplaner
- overholdelse av rutinene for rentesikring, herunder innspill knyttet til vurderingen av identifikasjon av renterisikoer
- risiko knyttet til måling og oppfølging av vedlikeholdsavsetninger, herunder manglende informasjon om prisingsgrunnlag fra verkstedet som medfører mulig usikkerhet i den regnskapsmessige målingen av forpliktelsen
- risiko knyttet til oppfølging av de totale prosjektkostnader (følgkostnader) og konsekvenser av dette for regnskapsmessig måling av anskaffelseskostnad.

Rapporteringen har vært i skriftlige rapporter med muntlige tillegg i de styremøtene der sakene har vært fremlagt. Normalt i aksjeselskaper av Oslo Vognselskaps størrelse vil dette utgjøre en av hovedrapporteringene til styret mht. internkontroll.

Vi vil også imøtegå rapportens formulering (s. 8) om at "*Styrets redegjørelse i selskapets årsberetninger inneholdt mye informasjon om selskapets virksomhet, men ikke særskilt informasjon om selskapets internkontroll og risikostyringssystemer*". Vi vil fremheve den omtalen av sentrale risikoelementer som er gitt i styrets beretning for 2011 side 8. I noter til selskapets regnskap fremkommer redegjørelser for de instrumenter som er tatt i bruk for å håndtere vesentlige risikoelementer på finanssiden. Det redegjøres også for styrets omfattende arbeid for å sikre styringsverktøy for risiko knyttet til materiellets status og kostnadsutvikling på vedlikehold.

Selskapet har imidlertid ingen motforestillinger mot rapportens anbefaling om at man bør vurdere å innføre en bedre dokumentert kobling mellom risiko, iverksatte tiltak og evaluering av tiltakenes effekt, da primært som en samlet fremstilling, da det gjennomføres slike evalueringer på enkeltområder.

Selskapet kan også slutte seg til anbefalingen om at man bør ha en tydeligere definert gjennomgang av internkontrollsystemet fra styrets side og en omtale av denne gjennomgangen i selskapets årsberetning.

5. Vil selskapet vurdere tiltak på bakgrunn av rapportens anbefaling? I tilfelle hvilke?

Kap. 4

Selskapet registrerer kommunerevisjonens vurdering av at vi trenger ytterligere systematikk og dokumentasjon i vår risikohåndtering. Dette vil vi ta opp til diskusjon i styret og administrasjonen, slik at det kan legges føringer for det videre arbeidet med risikostyring og oppfølging av tiltakenes samlede effekt. Herunder er det naturlig å vurdere risiko særlig knyttet til anskaffelsesområdet.

Kap. 5

Kommunerevisjonen påpeker at styreinstruksen ikke inneholder punkt om egevaluering. Styret oppfatter det som ryddig å ha med dette punktet og vil vurdere det i sammenheng med den årlige evalueringen som er vil være på styrets arbeidsplan for 2013. Etter Kommunerevisjonens vurdering bør man evaluere etter en oppsatt mal, for å sikre systematikk. Styret vurderte dette i fjor. Vi valgte da ikke å benytte en slik mal. Vi vil vurdere om denne praksisen skal endres. Tilsvarende har styret vurdert det som lite hensiktsmessig å skrive referat fra evalueringen.

Styret vil også vurdere tiltak som kan bidra til en samlet gjennomgang av virksomhetens internkontrollsystem.

6. Vil selskapet iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens anbefaling? I tilfelle hvilke?

Kap. 3

Revisjon av MX-prosjektets håndbok er allerede gjennomført mht. funksjonen som kontraktskoordinator og klargjøring av prosjektmedarbeidernes økonomiske fullmakter.

Kap. 4

Det er allerede etablert en rutine i selskapets etiske regelverk for innhenting av kvittering på at ansatte er gjort kjent med etisk regelverk. Vi vil også ta inn en rutine som sikrer en regelmessig gjennomgang av regelverket for å øke bevisstheten rundt regelverket. Vi vil også påpeke at vi opplever at vi er gode på å drøfte aktuelle etiske problemstillinger internt i organisasjonen når det oppstår situasjoner der det er aktuelt.

Det er, med virkning fra juni 2012, iverksatt klarere rutiner for gjennomføring av administrasjonsmøtene i selskapet. Det er innført rutiner for rapportering av fremdrift i prosjekter og økonomi, samt rutine for skriftlig referat fra møtene.

Selskapets etablerte internkontrollrutine (ledelsens gjennomgang) gjennomføres etter planen i disse dager. Det virker naturlig å høste erfaringer fra dette arbeidet før man evt. endrer innrettingen eller omfanget av denne rutinen.

Kap. 5

Styret vil påse at selskapets årsrapport for 2012 inneholder bedre tilgjengelig informasjon om elementene i selskapets internkontrollsystem.

7. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av tiltak

Nr.	Anbefaling	Frist
1	Ansvars- og myndighetsforhold i selskapet og i MX-prosjektet klargjøres ytterligere.	Lukket
2	Vognselskapet vil i større grad dokumentere behandling av saker og referatføre beslutninger.	Lukket
3	Det etableres et system som sikrer at ansatte og innleide medarbeidere gjøres kjent med Vognselskapets etiske regelverk, og at dette dokumenteres.	Lukket
4	Selskapet vurderer å innføre en tydeligere dokumentert kopling mellom identifisert risiko, iverksatte tiltak og videre vurdering av om tiltakene fungerer som forutsatt, gjerne ved bruk av mer skjematikk, tabell eller lignende.	1.7.13
5	Vognselskapet vil sikre at det foretas jevnlige gjennomganger av selskapets helhetlige internkontrollsystem, om nødvendig ved å videreutvikle den nye rutinen for ledelsens gjennomgang av dette	1.3.13

8. Oppfattes rapporten som nyttig for selskapet? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål

Styret og administrasjonen oppfatter rapporten som et svært nyttig verktøy i vårt pågående arbeid med å videreutvikle virksomheten.

9. Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Vi er fornøyd med så vel oppbygging som språkbruk. Vi har under spørsmål 4 pekt på et par steder hvor vi har noe avvikende oppfatning av hva som er avdekket og følgelig et ønske om andre formuleringer. Vi oppfatter likevel at rapporten er balansert og har fokus på forbedringsmuligheter.

Med vennlig hilsen


Jan Runesson
Styreleder


Erik Lund
Administrerende direktør



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