



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 01/2013

Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS

2013

Kommunerevisjonen - integritet og verdiskaping

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 kompetanseetaten

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 – Korsvoll skole, Lindeberg skole, Skøyenåsen skole, Tiurleiken skole

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 omsorgstjenester

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 Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper

Rapport 23/2012 Anskaffelser og internkontroll i Oslo Vognselskap AS

Forord

Denne rapporten er et resultat av en utvidet selskapskontroll (forvaltningsrevisjon) av internkontroll på anskaffelsesområdet i Ruter AS. Ruter AS eies av Oslo kommune (60 %) og Akershus fylkeskommune (40 %).

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), og er også forankret i bystyrets vedtak av 13.06.2012 (sak 164), *Plan for selskapskontroll 2012 – 2016*.

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

Forvaltningsrevisjonen ble startet opp av prosjektleder Kristin Skaane med Torunn Rinnan som prosjektmedarbeider. Den ble fra august 2012 videreført og slutført av prosjektleder Per-Jarle Stene med Georg Kristiansen og Inger Wraamann som prosjektmedarbeidere.

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

12.02.2013


Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør


Per-Jarle Stene
seniorrådgiver

Innhold

Forord	1
Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn og formål	9
1.2 Undersøkelsens problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	11
1.4 Om betegnelser på organisasjonselementer i Ruter	12
1.5 Undersøkelsens metoder	12
1.6 Revisjonskriterier	13
1.7 Rapportens oppbygging.....	13
2. Organisering i Ruter	15
3. Organisering av innkjøpsprosesser om busstjenester	16
4. Kommunerevisjonens vurderinger av rapporterte undersøkelser fra Ernst & Young og BDO	18
5. Internkontrollelementer i rutiner og prosedyrer for innkjøp	20
5.1 Revisjonskriterier	20
5.2 Faktabeskrivelse	20
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	23
6. Innkjøp og internkontroll	25
6.1 Revisjonskriterier	25
6.2 Faktabeskrivelse	25
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger	32
7. Fakturakontroll og kontroll av tilleggsarbeider og endringsordrer	35
7.1 Revisjonskriterier	35
7.2 Faktabeskrivelse	35
7.3 Kommunerevisjonens vurderinger	36
8. Oslo vest-anbudet og detaljkravet til busslengde	37
9. Utvidelse av Sentrumskontrakten og gjenkjøpsavtale om leddbusser	40
10. Anbefalinger i rapportene fra Ernst & Young og BDO og tiltak fra Ruter	41
11. Oppsummering av vurderinger og anbefalinger	43
12. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	45

Referanser	47
Vedlegg 1 Prosjektets metoder.....	49
Vedlegg 2 Prosjektets revisjonskriterier	53
Vedlegg 3 Oversikt over konstaterte avvik i rapportene fra Ernst & Young og BDO og status for motvirkende tiltak.....	58
Vedlegg 4 Oversikt over kontrakter, kontrollerte fakturaer og endringsordrer	86
Vedlegg 5 Uttalelse til rapporten fra Ruter AS	88
Vedlegg 6 Uttalelse til rapporten fra byrådsavdelingen.....	93
Vedlegg 7 Uttalelse til rapporten fra Akershus fylkeskommune.....	95

Hovedbudskap

I denne utvidete selskapskontrollen har Kommunerevisjonen undersøkt internkontroll med anskaffelser med vekt på risiko for misligheter i Ruter AS. Undersøkelsen er dels basert på Kommunerevisjonens egne kontroller og dels basert på rapporterte undersøkelser ved Ernst og Young og BDO.

På tidspunktet for gjennomføringen av undersøkelsene ved Ernst & Young og BDO, med basis i deres rapporterte funn og Kommunerevisjonens funn, mener Kommunerevisjonen at internkontrollen og risikostyringen av anskaffelsesområdet i Ruter AS var mangelfull. Svak internkontroll vil ha gitt økt risiko for uregelmessigheter og misligheter. En positiv utvikling kan imidlertid leses av selskapets statusrapportering for tiltak per oktober 2012.

Fra anbefalingene til Ernst & Young velger Kommunerevisjonen å løfte fram at Ruter bør etablere et rammeverk for risikostyring og et system for internkontroll. Kommunerevisjonens supplerende kontroller viser at det er behov for å sette trykk på etablering og implementering av et robust kvalitetssikringsregime på innkjøpsområdet.

Sammendrag

Kontrollutvalget besluttet 24.01.2012 (sak 8) å igangsette en undersøkelse i Ruter AS (heretter Ruter). Temaet for undersøkelsen var selskapets internkontroll med anskaffelser med vekt på risiko for misligheter. Undersøkelsen av Ruter var en av flere samtidige fra kontrollutvalgets og Kommunerevisjonens side rettet mot Oslo kommunes selskaper på kollektivtransportområdet.

Kommunerevisjonens undersøkelse av Ruter har vært flerleddet. I utgangspunktet skulle Kommunerevisjonen kartlegge kontrollhandlinger som hadde blitt utført og

rapportert av Ernst & Young og BDO. Deretter skulle Kommunerevisjonen gjøre en vurdering av om rapportering til kontrollutvalget kunne basere seg på Kommunerevisjonens vurdering av de allerede utførte undersøkelsene, eller om det var behov for supplerende kontroller. Ytterligere en faktor som måtte vurderes og tas hensyn til, var politiets etterforskning av mulig korrupsjon i Ruter.

Som resultat av den innledende kartleggingen og vurderingene ble det utarbeidet to saker til kontrollutvalget. Det var sak 60/2012 og 72/2012 som ble behandlet i kontrollutvalgets møter henholdsvis 02.05.2012 og 19.06.2012.

Med bakgrunn i sak 72/2012 utformet Kommunerevisjonen det kontrollopplegget som er redegjort for i rapportens kapittel 1.2 med de avgrensningene som går fram av 1.3.

Undersøkelsens innretning

Undersøkelsen har vært innrettet mot å

- bringe nærmere klarhet i internkontroll med kjøp av busstjenester for utvalgte ruteområder
- fremskaffe svar på konkrete spørsmål om detaljspesifisering av busslengde i Oslo vest-anbudet
- kartlegge formaliseringen av Sentrumskontrakten ved avtale om utvidelse og gjenkjøp av busser ved opphør av kontrakt

Anskaffelsene som Kommunerevisjonen har tatt utgangspunkt i ved gjennomgang av internkontroll, ble gjennomført i perioden 2009–2011, mens kontroll av fakturaer og endringsordrer har omfattet 2012.

Faktaopplysninger for Kommunerevisjonens egne kontroller er fremskaffet gjennom intervju av sentrale ledere og nøkkelpersonell med ansvar for innkjøp, og ved gjennomgang av et antall dokumenter av relevans for

internkontroll med innkjøpsområdet generelt og for utvalgte anskaffelser spesielt. Datasettet ble i hovedsak innhentet i perioden mars til juli 2012 (dokumenter) og i perioden oktober og november 2012 (intervju).

Det går fram at Kommunerevisjonen har valgt å trekke vekslers i hovedsak på rapporten fra Ernst & Youngs gjennomgang av etablert internkontroll med fokus på anskaffelsesprosessen, men også på BDOs faktaundersøkelse for Ruter. Bruken av BDO-rapporten er begrenset gitt rapportens fokus på granskning av mulig mislighet/korrupsjon, samt politiets pågående etterforskning.

Nedenfor gir Kommunerevisjonen en stikkordspreget oversikt over de viktigste negative funnene gruppert etter hovedkapitlene 5–7 i rapporten, og presenterer anbefalingene. Samlet oversikt over vurderinger finnes i rapportens kapittel 11.

Avslutningsvis i sammendraget gis det en kort oppsummering etter kartlegging av

- behandlingen av kravet om busslengde på mellom 18,74 og 18,75 meter i Oslo vest-anbudet
- utvidelsen av Sentrumskontrakten og gjenkjøpsavtalen om leddbusser
- rapportert statusoversikt til Ruters styre 31.10.2012 om 67 forbedringspunkter og tiltak

Avgrensninger

Etterlevelsesk kontroll med utgangspunkt i lov om offentlige anskaffelser, anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften er ikke utført i denne undersøkelsen.

Det er ikke utført mislighetsrettede kontroller i undersøkelsen. Risiko for misligheter er likevel omfattet av undersøkelsen ved at den har vært innrettet mot å vurdere sider av selskapets internkontroll med innkjøpsområdet.

Av hensyn til risikoen for å påvirke Ruters rettslige posisjon i avtaleforhold, har

Kommunerevisjonen ikke valgt ut anskaffelser for kontroll der søksmål har blitt fremsatt og tvister pågått mens undersøkelsen har blitt gjennomført.

Rutiner og prosedyrer for innkjøp

Kommunerevisjonen har gjennomgått et utvalg skriftlige dokumenter om gjennomføring av anskaffelser og vurdert disse opp mot grunnleggende prinsipper for god internkontroll med innkjøpsområdet med fokus på roller/arbeidsdeling, kvalitetssikring og forretningsetikk.

Undersøkelsen viste at

- prosedyredokumenter for innkjøp ikke var oppdatert og i liten grad anvendt før 2012
- det var utilstrekkelig dokumentasjon av roller og ansvar i anskaffelsesprosesser

Internkontroll med innkjøp

Kommunerevisjonen har utført en begrenset kontroll av internkontroll med tre anskaffelser av busstjenester med fokus på roller/arbeidsdeling, kvalitetssikring og forretningsetikk ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag/kravspesifikasjon, kommunikasjon med tilbydere, evaluering av tilbud og tildeling av kontrakt.

Undersøkelsen viste at

- det manglet et dokumentert kvalitetssikringsregime for innkjøp
- det hadde vært utilstrekkelig arbeidsdeling ved utforming av busstekniske vedlegg til konkurransegrunnlagene
- det ikke forelå dokumenterte rolleprofiler for innkjøpere
- det hadde vært fravær av klare prinsipper for kommunikasjon med tilbydere i forbindelse med gjennomføringen av konkurransene om Akershus vest og Oslo syd
- operatører/leverandører hadde dekket reiseutgifter for Ruters medarbeidere ved kontrollbesøk hos bussprodusenter med sikte på senere refusjonskrav
- det hadde vært passiv formidling av etiske regler før 2012

- det hadde vært fravær av formaliserte og dokumenterte habilitetsvurderinger ved planlegging og gjennomføring av innkjøp for 2012
- personell med ansvar for kontraktsoppfølging av delleveranser hadde forholdt seg til samme bussoperatør både som leverandør og som tilbyder

Behandling av fakturaer og endringsordrer

Kommunerevisjonen har dessuten gjennomført en stikkprøvekontroll av ni fakturaer og fire endringsordrer vedrørende tilleggsarbeider for de utvalgte anskaffelsene.

Undersøkelsen viste at

- Ruters økonomihåndbok ikke var avklarende med hensyn til avvikshåndtering, konkrete kontroller eller dokumentasjon av disse ved behandling av inngående fakturaer i forhold til kontrakt
- det ikke var utarbeidet klargjørende dokumentasjon for grensdragningen mellom justeringer og endringsordrer
- det ikke forelå fullstendig oversikt over alle kontraktsjusteringer/endringsordrer
- det forekom endringer i kontrakter som ikke var dokumentert ved endringsordrer eller på annen måte
- endringsordrer dels var datert etter iverksettelsen av endringer, dels manglet datering
- økonomiske effekter av endringer ikke var redegjort utfyllende for i endringsordrene

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at

- det settes trykk på etablering og implementering av et robust kvalitetssikringsregime
- Ruter gjennomgår rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter, samt utkast til ny innkjøpsveileder med tanke på å samordne disse
- rolle- og ansvarsdeling, herunder mandat, myndighet og rolle til anbudsgruppen, bør dokumenteres

- Ruter arbeider konsentrert med sikte på bredde ut den bussfaglige kompetansen i organisasjonen, alternativt kjøper slik spisskompetanse ved behov
- praksisen med forhåndsbetaling ved operatør av reiser og etterfølgende refusjonskrav til Ruter opphører, og at Ruter i første hånd dekker alle kostnader
- Ruters økonomihåndbok konkretiseres med hensyn til avvikshåndtering, konkrete kontroller og dokumentasjon av disse ved behandling av inngående fakturaer i forhold til kontrakt
- dokumentasjonsmulighetene for fakturakontroll i Ruters regnskapssystem Agresso anvendes
- grenseoppgangen mellom kontraktsjusteringer og endringsordrer klargjøres
- dokumentasjonsrutinen for endringsordrer i rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter benyttes

Kommunerevisjonen har lagt til grunn at det allerede ble arbeidet med en rekke tiltak basert på svakheter og mangler påpekt i rapportene fra Ernst & Young og BDO. Kommunerevisjonen har søkt å unngå anbefalinger som fanges opp av tiltaksoversikten som er presentert i rapportens kapittel 10 og vedlegg 3.

Oslo vest-anbudet og kravet om busslengde på mellom 18,74 og 18,75 meter

Implikasjonene av å stille et krav om busslengde på mellom 18,74 og 18,75 meter ble drøftet i Ruters ledermøte 04.10.2011. Deler av ledergruppen fikk en redegjørelse for valget. Ledergruppen ba om bekreftelse på at flere enn én bussprodusent kunne levere busser med aktuell spesifikasjon. Det var ifølge informantutsagn en klar forutsetning for å bruke en så detaljert kravspesifikasjon.

Når det gjelder spørsmålet om flere enn MAN kunne levere de etterspurte leddbussene, har Kommunerevisjonen fått bekreftet at bussprodusentene Solaris og Volvo fikk spørsmål fra Ruter om de kunne levere aktuelle

busser til oppstarttidspunktet for Oslo vest-kontrakten, og at de ga positive svar.

Utvidelse av Sentrumskontrakten og gjenkjøpsavtale om leddbusser

Avtalen om kapasitetsøkning og gjenkjøp av busser ble inngått 06.02.2012 mellom Ruter og Unibuss AS. Kontrakten ble signert av Bernt Reitan Jenssen i Ruter og Kjell Knarbakk i Unibuss AS.

Ytterligere ble det inngått en gjenkjøpsavtale for motorvogner mellom Ruter AS og Skandinaviska Enskilda Banken AB. Avtalen ble signert 07.02.2012 av Bernt Reitan Jenssen i Ruter og av to representanter for Skandinaviska Enskilda Banken AB.

Ettersom de to sistnevnte avtalene beløpsmessig gikk utover fullmaktgrensene for administrerende direktør i Ruter, fikk han særskilte fullmakter av daværende styreleder i Ruter, Ragnar Søegaard, til å utvide Sentrumskontrakten og avtale gjenkjøp av busser. Begge fullmaktene er signert 06.02.2012.

Anbefalinger i rapportene fra Ernst & Young og BDO og tiltak fra Ruter

I rapportens kapittel 10 og vedlegg 3 presenteres det sentrale innholdet i sak behandlet av Ruters styre 31.10.2012. I saken gjøres det rede for samlet 67 forbedringspunkter foreslått av Ernst & Young og BDO, og det orienteres om status for iverksettelse av tiltak.

Ifølge saken går det fram at 26 tiltak hadde blitt fullført høsten 2012, 22 tiltak var nesten ferdigstilt og 19 tiltak var delvis ferdigstilt.

Uttalelser til rapporten

Ruter AS, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Akershus fylkeskommune har kommentert rapporten.

Ruter AS viste til at metodevalg, kildebruk og benyttede revisjonskriterier var relevante for undersøkelsen. Selskapets varslede tiltak er relevante i forhold til Kommunerevisjonens anbefalinger. Iverksettelsen av tiltakene vil skje samtidig med implementeringen av de 67 forbedringspunktene som ble foreslått av Ernst & Young og BDO. Årsskiftet 2013/2014 er milepælen som Ruter AS har satt for ferdigstilling.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel viste til at det var av vesentlig betydning at Ruter AS iverksatte betryggende internkontroll, og pekte på elementer som kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter etc. Av brevet går det ytterligere frem at man forventet oppfølging av internkontrollen fra styrets side, samt at avdelingen selv i eierbrev til selskapet hadde bedt om særskilt fokus på anskaffelsesområdet.

Byrådsavdelingen tiltrådte samtlige anbefalinger fra Kommunerevisjonen.

Akershus fylkeskommune sluttet seg til anbefalingene fra Kommunerevisjonen. Fylkeskommunen pekte videre på at Ruter AS er et viktig redskap for fylkeskommunens måloppnåelse, og at man derfor hadde betydelig interesse i at rapportens anbefalinger blir håndtert på en effektiv måte av selskapet.

1. Innledning

I denne utvidete selskapskontrollen har Kommunerevisjonen vurdert vesentlige sider ved Ruter AS' interne kontroll med anskaffelser med fokus på risiko for misligheter.

Ruter AS (heretter Ruter) er administrasjonsselskapet for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Ruter planlegger, bestiller og markedsfører kollektivtrafikktilbudet.

I årsberetningen for 2011 opplyste Ruter om 126 millioner reisende med buss, 81 millioner med t-bane, 48 millioner med trikk og 4,5 millioner med båter. Trafikkinntektene ble oppgitt til ca. 2,9 milliarder kroner, tilskudd til ca. 2,6 milliarder og kostnader til ca. 5,6 milliarder kroner. Samlede innkjøp beløp seg til ca. 5 milliarder kroner.

1.1 Bakgrunn og formål

Kontrollutvalget besluttet 24.01.2012 (sak 8) å igangsette en undersøkelse i Ruter. Temaet for undersøkelsen var selskapets internkontroll med anskaffelser med vekt på risiko for misligheter. Undersøkelsen av Ruter var en av flere samtidige rettet mot Oslo kommunes selskaper på kollektivtransportområdet.

De andre undersøkelsene var

- utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon i Kollektivtransportproduksjon AS, internkontroll på områdene økonomi og anskaffelser med vekt på risiko for misligheter
- utvidet selskapskontroll/forvaltningsrevisjon i Oslo Vognselskap AS med fokus på anskaffelser
- vurdering av igangsatte mislighetsrettede undersøkelser i Unibuss AS

De to første undersøkelsene foreligger nå som rapport 22/2012 *Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper* og rapport 23/2012 *Anskaffelser og internkontroll i Oslo Vognselskap*.

Kommunerevisjonen har statusrapportert til kontrollutvalget om mislighetsrettede undersøkelser i Unibuss AS. Senest ble sak 131 behandlet av utvalget 18.12.2012.

Kommunerevisjonen gjennomførte også i 2008 og 2009 to utvidete selskapskontroller/forvaltningsrevisjoner av anskaffelse, kontroll og oppfølging av nytt billettsystem i Kollektivtransportproduksjon AS¹ og likeledes en undersøkelse av påstander om mulige kritikkverdige forhold i Sporveisbussene AS.²

En viktig begrunnelse for de nye undersøkelsene lå i opprullingen av en omfattende korrupsjons-sak i det tyske MAN-konsernet. Dommen i Tyskland mot MAN tilsa at mer enn 51 millioner euro hadde blitt utbetalt for å sikre inngåelse av ønskede kontrakter ulike steder i verden. To siktede i Unibuss AS skal ha mottatt fire millioner kroner i forbindelse med kjøp av busser fra MAN i 2004. Styret i Unibuss anmeldte saken til politiet 09.09.2011. Politiet har siktet totalt 13 personer. Fire var ansatt i Unibuss AS, mens en var ansatt i Ruter.

På grunn av korrupsjonsanklagene mot Unibuss AS ba byråden for miljø og samferdsel i brev av 18.11.2011 Ruter om å gjennomgå internkontrollen i konsernet.³ Styret i Ruter hadde da allerede igangsatt en intern granskning som revisjons- og rådgivningsselskapet BDO hadde fått i oppdrag å utføre.⁴

Ifølge Ruters årsrapport for 2011 hadde selskapet våren 2011 også tatt initiativ til en gjennomgang av internkontrollen på innkjøpsområdet. Arbeidet ble midlertidig

¹ Jf. Kommunerevisjonens rapporter 3/2008 og 2/2009.

² Jf. Kommunerevisjonens rapport 11/2009. AS Sporveisbussene ble innfusjonert i Unibuss AS 25.09.2009.

³ Jf. byråd Elvestuens redegjørelse om Unibuss AS og Ruter AS i bystyret 25.01.2012 (sak 4).

⁴ Ifølge byråd Elvestuens orientering til bystyret 25.01.2012 skal den interne granskningen ha blitt startet opp 15.09.2011.

satt på vent da korrupsjonssaken i MAN-konsernet ble kjent, for så å bli gjenopptatt ved årsskiftet 2011–2012 og slutført i februar 2012. Undersøkelsen ble gjennomført av selskapets revisor Ernst & Young, og bestod i en gjennomgang av etablert internkontroll i selskapet, herunder også anskaffelsesprosessen.

Rapportene fra BDO og fra Ernst & Young er begge datert 10.02.2012.

I begge rapportene ble det pekt på vesentlige svakheter og mangler ved internkontrollen på innkjøpsområdet. I rapporten fra Ernst & Young ble det også pekt på vesentlige mangler ved internkontrollen generelt. For å bøte på påpekte svakheter og mangler har Ruter AS iverksatt en serie forbedringstiltak.

Kommunerevisjonens undersøkelse av Ruter har vært flerleddet. I utgangspunktet skulle Kommunerevisjonen kartlegge kontrollhandlinger som hadde blitt utført og rapportert av Ernst & Young og BDO. Deretter skulle det gjøres en vurdering av om Kommunerevisjonen og kontrollutvalget kunne basere seg på aktuelle kontroller og rapporter ved egen vurdering av det samlede problemkomplekset. Som ledd i sistnevnte skulle det tas stilling til om det var behov for kontroller på andre områder enn de som hadde blitt dekket av utførte undersøkelser.

Ytterligere en faktor som måtte tas hensyn til, var politiets etterforskning av mulig korrupsjon i Ruter.

Som resultat av den innledende kartleggingen og vurderingene, ble det utarbeidet to saker til kontrollutvalget. Det var sak 60/2012 og 72/2012 som ble behandlet i kontrollutvalgets møter henholdsvis 02.05.2012 og 19.06.2012. Begge sakene ble tatt til orientering.

Sak 60/2012 var en presentasjon av de funnene som Ernst & Young og BDO hadde rapportert om i februar 2012, og en foreløpig vurdering

av om Kommunerevisjonen kunne bygge på de aktuelle undersøkelsene. Sak 72/2012 var et forslag om at Kommunerevisjonen burde gå videre med egne undersøkelser av noen utvalgte anskaffelser for å se hvordan internkontrollregimet i Ruter faktisk fungerte. Med bakgrunn i sak 72/2012 utformet Kommunerevisjonen det kontrollopplegget som er redegjort for i etterfølgende punkt 1.2 og med de avgrensningene som går fram av punkt 1.3.

Formålet med disse kontrollhandlingene har vært å bringe nærmere klarhet i utført internkontroll ved kjøp av busstjenester for utvalgte ruteområder, fremskaffe svar på konkrete spørsmål om detaljspesifisering av busslengde og om formalisering av Sentrumskontrakten ved avtale om utvidelse og gjenkjøp av busser ved opphør av kontrakt. I tillegg har formålet vært å gi nytte i form av skjerpet fokus på behovet for god internkontroll ved gjennomføring av innkjøp.

1.2 Undersøkelsens problemstillinger

I denne utvidete selskapskontrollen har Kommunerevisjonen vurdert vesentlige sider ved selskapets interne kontroll med anskaffelser med fokus på risiko for misligheter.

Kommunerevisjonen har

- gjennomgått og vurdert undersøkelsene gjennomført av Ernst & Young og BDO
- gjennomført egne undersøkelser av prosedyrer for internkontroll på kjøpsområdet og hvordan Ruter har sørget for internkontroll med kjøp av busstjenester for utvalgte ruteområder
- beskrevet behandlingen av lengdekravet på mellom 18,74 og 18,75 meter ved kunngjøring av Oslo vest-anbudet som ble vunnet av Nobina AS
- beskrevet den formaliserte utvidelsen av Sentrumskontrakten og gjenkjøpsavtalen på 35 millioner kroner ved opphør av avtalen, herunder gjennomgått kontrakter og fullmakter

Nedenfor gjør vi nærmere rede for Kommunerevisjonens egne undersøkelser av internkontroll med innkjøpsområdet.

Internkontroll med innkjøpsområdet

Kommunerevisjonen har gjennomgått et utvalg skriftlige dokumenter om gjennomføring av anskaffelser og vurdert disse opp mot grunnleggende prinsipper for god internkontroll på innkjøpsområdet.

Undersøkte dokumenter er

- *Fullmakter i Ruter*
- *Etiske regler for ansatte i Ruter AS*
- *Innkjøpshåndbok, revidert i 2007*
- *Regelverk anskaffelser - februar 2008*
- *Rutiner for å inngå og endre kjørekontrakter i Ruter - vedtatt i ledermøtet 18.01.2012*
- *Utkast til innkjøpsveileder (2012)*
- Standardisert konkurransegrunnlag for kjøp av busstjenester

Kommunerevisjonen har utført en begrenset kontroll av utført internkontroll ved følgende anskaffelser

- Akershus vest, Ruteområde 3, kontraktspart Norgesbuss AS
- Akershus vest, Ruteområde 4, kontraktspart Norgesbuss AS
- Oslo syd, kontraktspart Unibuss AS

Både med hensyn til kontroll av skriftlige rutiner og prosedyrer og utført internkontroll, har Kommunerevisjonen tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

Har Ruter i sine innkjøpsprosesser hatt

- avklarte roller, avklart ansvar og myndighet?
- tilfredsstillende kvalitetssikring, herunder lederinvolvering?
- retningslinjer for forretningsetikk, herunder utført nødvendige habilitetsvurderinger og sikret lik og samtidig informasjon til tilbydere?

Når det gjelder internkontroll med de tre utvalgte anskaffelsene, har Kommunerevisjonen

vurdert følgende sentrale trinn i innkjøpsprosessen:

- utarbeidelse av konkurransegrunnlag/kravspesifikasjon
- kommunikasjon med tilbydere
- evaluering av tilbud og tildeling av kontrakt

Kommunerevisjonen har dessuten gjennomført en stikkprøvekontroll av ni fakturaer og fire endringsordrer vedrørende tilleggsarbeider for de utvalgte anskaffelsene.

Følgende problemstillinger har styrt kontrollen:

- Har Ruter hatt tilfredsstillende rutiner og fullmakter på økonomiområdet?
- Har fakturerte utgifter vært i samsvar med kontrakt/avtale (type arbeid, pris, påslagsprosent og lignende)?
- Har tilleggs-/endringsarbeider blitt dokumentert med endringsmeldinger som har blitt godkjent av person(er) med fullmakt til dette forut for utførelse av arbeidene?
- Har fakturerte utgifter blitt dokumentert med timelister, fakturaer fra underleverandører og lignende?
- Har kontroll av varemottak/utførelse av arbeid blitt dokumentert?

1.3 Avgrensninger

Etterlevelseskontroll

Etterlevelseskontroll med utgangspunkt i lov om offentlige anskaffelser, anskaffelsesforskriften eller forsyningsforskriften er ikke utført i denne undersøkelsen.

Mislighetsrettede kontroller

Det er ikke utført mislighetsrettede kontroller i undersøkelsen. Risiko for misligheter er likevel omfattet av undersøkelsen ved at den har vært innrettet mot å vurdere sider av selskapets internkontroll med innkjøpsområdet.

Granskning av misligheter og/eller korrupsjon ble utført av BDO etter oppdrag fra Ruter. Rapport etter utført granskning ble avgitt

10.02.2012. I tillegg iverksatte politiet høsten 2011 etterforskning av korrupsjon i Unibuss AS. Det ble senere tatt ut siktelse mot en medarbeider i Ruter, men uten at siktelsen hadde tilknytning til korrupsjonskomplekset i Unibuss AS. Etter de opplysninger Kommunerevisjonen har fått, pågår etterforskningen fortsatt ved avgivelsen av denne rapporten.

En effekt av denne avgrensningen har vært at Kommunerevisjonen i begrenset grad har gått inn i kontaktflaten mellom Ruter som kjøper og tilbyderne.

Avgrensningen gjelder også for tjenestereiser der representant/-er fra Ruter blant annet har reist til bussprodusenter og utført kontroller av busser under produksjon og ferdigstilling. Av hensyn til politiets etterforskning har Kommunerevisjonen ikke gått inn i omfanget av reisevirksomhet, kostnader på operatørens hånd, refusjonskrav mot Ruter og betaling. Av rapporten til BDO går det fram at slik kartlegging er søkt gjennomført. Kommunerevisjonen har likevel valgt å løfte fram risikoaspektet ved å la bussoperatører/leverandører tilrettelegge og betale for reiser med sikte på at kostnadene så skulle hentes inn ved refusjonskrav mot Ruter. Se om dette i rapportens kapittel 6.2.3.

Eventuell fullmaktsoverskridelse

I BDOs rapport *Faktaundersøkelse for Ruter AS* ble det avslutningsvis pekt på en mulig fullmaktsoverskridelse ved den samme ansatte som politiet har siktet for mulig korrupsjon. Det gjaldt utvidelsen av Sentrumskontrakten med 30 leddbusser og innløsning av bussene ved opphør av kontrakten. Beløpsmessig ble innløsningen i rapporten angitt til 35 millioner kroner.

Dette forholdet ble ikke nærmere undersøkt av BDO ettersom BDO først fikk kjennskap til det ved slutføring av granskningsoppdraget.

Kommunerevisjonen har avgrenset egen undersøkelse av internkontroll på

innkjøpsområdet mot den eventuelle fullmaktsoverskridelsen av hensyn til den pågående politietterforskningen. Kommunerevisjonen har likevel valgt å redegjøre for den formelle behandlingen av kontraktsutvidelsen og gjenkjøpsforpliktelsen som skjedde i ettertid. Se rapportens kapittel 9.

Valg av anskaffelser for kontroll

Av hensyn til risikoen for å påvirke Ruters rettslige posisjon i avtaleforhold, har Kommunerevisjonen ikke valgt ut anskaffelser for kontroll der søksmål har blitt fremsatt og tvister pågått mens undersøkelsen har blitt gjennomført.

1.4 Om betegnelser på organisasjonselementer i Ruter

Av rapportens kapittel 2 og 3 går det fram at Ruter har valgt en prosessorganisasjon. Kommunerevisjonen har i dokumenter og informantutsagn registrert noe ulike betegnelser på de forskjellige organisasjonselementene som prosess, avdeling og team. Kommunerevisjonen har i denne rapporten valgt å bruke de offisielle betegnelsene hovedprosess og prosess gjennomgående som betegnelser. Som eksempel vil Hovedprosess kvalitet bestå av Prosess kontrakt, Prosess kvalitet og Prosess kundebehandling.

1.5 Undersøkelsens metoder

Bruk av andres rapporter i eget arbeid innebærer at Kommunerevisjonen må vurdere og ta stilling til om rapportens faktabeskrivelse, målestokk og vurderinger holder den kvaliteten som er forutsatt i RSK001 *Standard for forvaltningsrevisjon*.

Kommunerevisjonen har valgt å trekke veksler i hovedsak på rapporten fra Ernst & Youngs gjennomgang av etablert internkontroll med fokus på anskaffelsesprosessen (rapportert 10.02.2012), men også på BDOs faktaundersøkelse for Ruter (rapportert 10.02.2012). Bruken av BDO-rapporten er

begrenset gitt rapportens fokus på granskning av mulig mislighet/korrupsjon samt politiets pågående etterforskning av saksfeltet.

Faktaopplysninger for Kommunerevisjonens egne kontroller er fremskaffet gjennom intervju av administrerende direktør, direktør for Hovedprosess produksjon, direktør for Hovedprosess kvalitet, kontraktsjef for Prosess kontrakt, tidligere driftssjef for Prosess produktledelse, advokat i Prosess kontrakt, spesialkonsulent kontrakt i Prosess kontrakt og to kontrollere i Økonomi.

Faktaopplysninger er videre fremskaffet ved gjennomgang av et antall dokumenter av relevans for internkontroll på innkjøpsområdet generelt og for utvalgte anskaffelser spesielt.

Datasettet ble i hovedsak innhentet i perioden mars til juli 2012 (dokumenter) og i perioden oktober og november 2012 (intervju).

Benyttet datamateriale anses å ha tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet til å danne grunnlag for våre konklusjoner med de avgrensninger som det er gjort rede for i rapporten.

Se nærmere om undersøkelsens metoder i rapportens vedlegg 1.

1.6 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger.

Revisjonskriterier er utledet fra

- aksjeloven
- det internasjonale rammeverket for internkontroll kalt *COSO*⁵
- lov om offentlige anskaffelser
- anskaffelsesforskriften

⁵ The Commission of Sponsoring Organisation of the Treadway Committee (COSO) 1992. Rammeverket med senere oppdatering/utvikling er for øvrig den målestokken som i stor grad benyttes ved revisors vurdering av internkontroll både i relasjon til virksomhetsstyring og økonomistyring.

- kommuneloven
- forvaltningsloven
- Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (2010): *Norsk anbefaling – Eierstyring og selskapsledelse*
- Kommunenes sentralforbunds eierforum (2010): *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*
- bokføringsloven

I rapportens vedlegg 2 er det gitt en samlet presentasjon av revisjonskriteriene som har dannet grunnlaget for analysen av avvik eller sammenfall mellom kriterier og fakta. Kriteriene er i tillegg presentert under hvert av undersøkelsestemaene i kapittel 5 til og med 7.

1.7 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 og 3 omhandler kort organiseringen i Ruter og organiseringen av innkjøpsprosesser om busstjenester.

I kapittel 4 gjøres det kort rede for mandat og hovedkonklusjoner, samt Kommunerevisjonens vurderinger av rapporterte undersøkelser fra Ernst & Young og BDO.

I kapitlene 5, 6 og 7 gjøres det rede for revisjonskriterier og fakta om og vurderinger av

- internkontrollelementer i prosedyredokumenter på innkjøpsområdet (kapittel 5)
- internkontroll ved utvalgte anskaffelser (kapittel 6)
- kontroll av fakturaer og endringsordrer (kapittel 7)

I kapittel 8 presenteres begrunnelsen for og behandlingen av lengdekravet for leddbusser på mellom 18,74 og 18,75 meter ved kunngjøring av Oslo vest-anbudet som ble vunnet av Nobina AS.

I kapittel 9 redegjøres det kort for formaliseringen av utvidelsen (utøvelse av opsjon) av Sentrumskontrakten med gjenkjøpsavtale for leddbusser ved opphør av kontrakt.

I kapittel 10 presenteres vesentlige anbefalinger om internkontroll i undersøkelsene fra BDO og Ernst & Young, og tiltak som Ruter har redegjort for.

I kapittel 11 oppsummeres undersøkelsens funn, og det gis anbefalinger. Samlet oppsummering

av rapporten finnes i det innledende sammendraget.

I kapittel 12 er det gitt en sammenfatning av kommentarene til rapporten fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Ruter AS og Akershus fylkeskommune, og en kort vurdering fra Kommunerevisjonens side.

Uttalelsene fra Ruter AS, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Akershus fylkeskommune følger rapporten som vedlegg 5, 6 og 7.

2. Organisering i Ruter

Ruter er et felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Det er eid av Oslo kommune (60 %) og Akershus fylkeskommune (40 %). Ruter planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. All operativ drift utføres av ulike operatørselskap som kjører på kontrakt for Ruter og av NSB med lokaltog – alt innenfor samme billett- og prissystem.

Ruter er organisert med utgangspunkt i verdikjeden og hoved- og støtteprosesser. Ledelse er en overordnet styringsfunksjon når det gjelder disse prosessene.

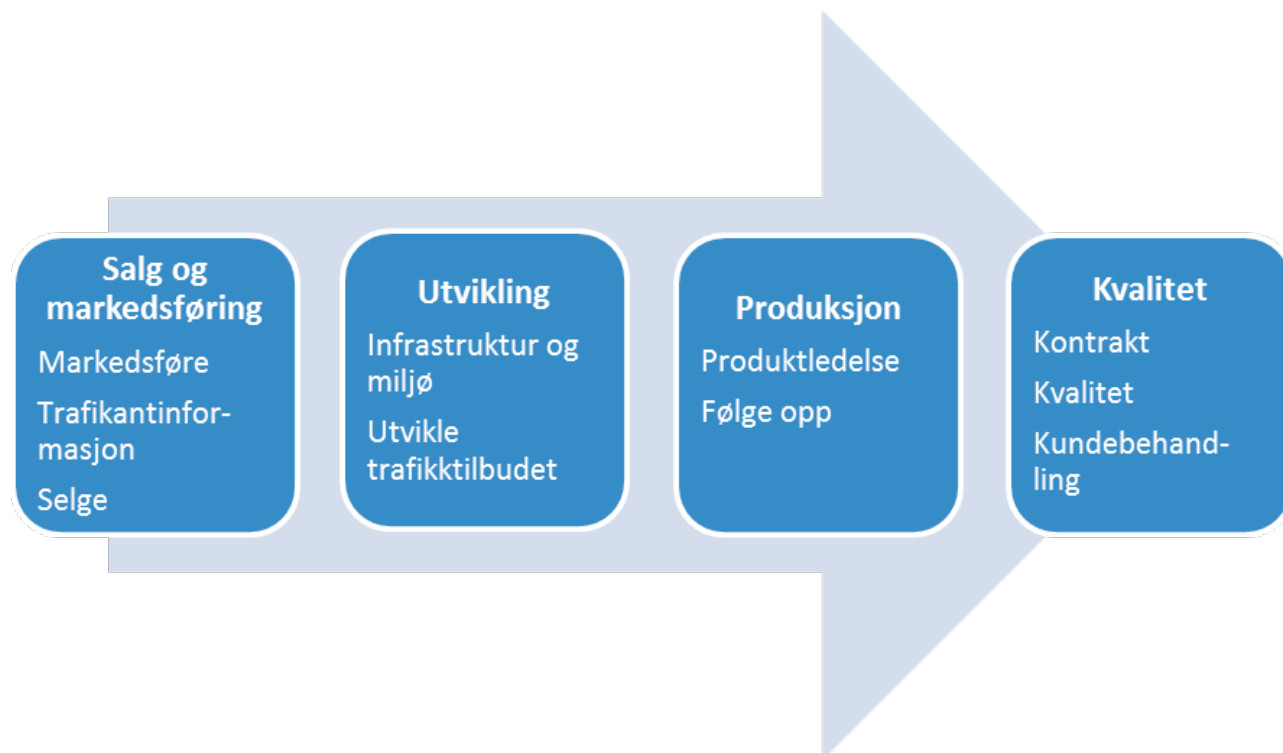
Figuren viser hovedprosessene som følger verdikjeden illustrert ved pilen.

I tillegg er støtteprosessene analyse, strategi, økonomi, HR/administrasjon, IT og kommunikasjon etablert.

Det er seks prosesseiere som tilhører Ruters ledergruppe sammen med administrerende direktør. Det er direktørene for salg og markedsføring, utvikling, produksjon, kvalitet, økonomi og plan.

Prosesseiere og prosessledere har fast organisasjonstilhørighet, mens øvrige medarbeidere har ulik stillingsprosent i de forskjellige prosessene.

Figur 1 Ruters hovedprosesser i verdikjeden



3. Organisering av innkjøpsprosesser om busstjenester

Nedenstående beskrivelse av organiseringen av innkjøpsprosessene har dels tatt utgangspunkt i Ruters prosesskart og dels i informantutsagn.

Anbudskonkurransene om Akershus vest, ruteområde 3 og 4 og Oslo syd, ble utført av Prosess kontrakt og Prosess produktledelse. Begge disse prosessene lå fram til 01.01.2011 under Hovedprosess produksjon ledet av produksjonsdirektøren. Prosess kontrakt ble ledet av kontraktsjefen, mens Prosess produktledelse ble ledet av driftssjefen.

Fra 01.01.2011 ble Prosess kontrakt flyttet til Hovedprosess kvalitet. Tildeling av Oslo syd-kontrakten, som er den nyeste av de kontrollerte, ble besluttet av Ruters styre i møte 04.01.2011 (sak 5). Slik sett ble også konkurransen om den kontrakten gjennomført under det tidligere regimet. Figur 1, side 14, gir et bilde av organiseringen av hovedprosessene etter endringene i 2011.

Hovedprosess kvalitet med Prosess kontrakt hadde fra 01.01.2011 ansvaret for større innkjøp til produksjonsmiljøet. Innkjøp som ble initiert/bestilt av de øvrige hovedprosessene, som kjøp av konsulentbistand og IT, lå også til Hovedprosess kvalitet. Det var kun enkeltstående småinnkjøp som ikke hadde gått via Hovedprosess kvalitet.

Ruter hadde basert sine innkjøp av busstjenester på et sett standardiserte dokumenter som samlet utgjorde konkurransegrunnlaget. De aktuelle dokumentene var

- prosedyrebeskrivelsen (om gjennomføringen av anskaffelsen)
- kontrakten (et standardisert kontraktsformular om busstjenester)
- oppdragsbeskrivelsen (krav til utførelsen av leveransen)
- materiellbeskrivelsen (krav til bussmateriellet)

- rutebeskrivelsen (krav til håndtering av aktuelt ruteområde)
- anleggsbeskrivelsen (beskrivelse av aktuelt bussanlegg)
- godtgjørelsesvedlegget (pris, regulering, produksjonsjustering, betaling)
- incitamentbeskrivelsen (premisser for belønning eller sanksjon)
- skjema for påkravsgaranti (garantierklæring)
- databehandleravtalen (regulerer behandling av personopplysninger og virksomhetskritiske opplysninger)
- reglementet for behandling av personopplysninger (detaljregulering – personopplysninger)

Anskaffelsene av busstjenester ble håndtert av en anbudsgruppe og et forhandlingsutvalg. Kontraktsjefen ledet anbudsgruppen og forhandlingsutvalget. Han tok også initiativ til og avklarte bemanning av anbudsgruppen med produksjonsdirektøren.

Kommunerevisjonen har forstått det slik at medlemmer i forhandlingsutvalg ble foreslått av anbudsgruppen og tiltrådt av ledergruppen.

Som grunnlag for å starte en anbudskonkurranse om busstjenester utformet anbudsgruppen en relativt bredt anlagt styresak som ble fremmet av ledergruppen. Styrets vedtak ble så startsignalet for den utadrettede innkjøpsprosessen. Styresaken kan ses på som en anskaffelses- og kontraktstrategi, med overordnede krav til leveransen, tildelingskriterier og prismodell.

Prosess produktledelse hadde hovedansvaret for å utarbeide oppdragsbeskrivelse, materiellbeskrivelse, rutebeskrivelse og anleggsbeskrivelse. Prosess kontrakt hadde ansvaret for prosedyrebeskrivelse, kontrakt, incitamentbeskrivelse og databehandleravtale. Controllerne i Prosess økonomi utformet godtgjørelsesvedlegget.

Ved valg av kjøpsformen konkurranse med forhandling gjennomførte anbudsgruppen som første tiltak en prekvalifisering av tilbydere.

Hvilke medlemmer i anbudsgruppen som skulle arbeide med de ulike vedleggene, ble lagt fast i oppstartmøtet i gruppen.

Konkurransene om busstjenester ble kunngjort i den internasjonale databasen (TED) og i den norske databasen (Doffin). Ruter hadde i tillegg etablert en anbudsweb (www.kollektivanbud.no) tilgjengelig på Ruters hjemmeside. På anbudsweben ble relevante dokumenter gjort tilgjengelige, samt at alle spørsmål og svar om konkurransene skulle presenteres der.

Etter mottak av tilbud ble de evaluert i anbudsgruppen, mens forhandlinger ble ivaretatt av forhandlingsutvalget. Anbudsgruppen tok i evalueringen utgangspunkt i anvendte tildelingskriterier og en evalueringsmodell.

Anbudsgruppen utformet en sluttevaluering av tilbudene basert på forhandlinger og reviderte tilbud, og utformet så forslag til en styresak om tildeling av kontrakt som ble fremmet av daglig leder. Ruters styre vedtok tildeling av kontrakt for de aktuelle anskaffelsene.

4. Kommunerevisjonens vurderinger av rapporterte undersøkelser fra Ernst & Young og BDO

BDOs faktaundersøkelse og Ernst & Youngs gjennomgang av etablert internkontroll med fokus på anskaffelsesprosessen ble begge avgitt 10.02.2012. I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen vurdert disse rapportene.⁶

Nedenfor gir Kommunerevisjonen en kort redegjørelse for mandat og sentrale funn i begge undersøkelsene, samt Kommunerevisjonens samlede vurdering av rapportene.

Mandat, avgrensninger og sentrale funn i undersøkelsen ved Ernst & Young

Nedenfor presenteres utdrag av mandatet fra rapporten av 10.02.2012 slik Ernst & Young har redegjort for det:

- kartlegge og vurdere organisering, prosesser og systemer på overordnet nivå
- holde et overordnet fokus på vurdering av internkontrollen i virksomheten, og gå i dybden på anskaffelsesprosessen
- rette søkelys mot svakheter i internkontrollen som kunne true målrealisering

Ernst & Young gjennomførte i begrenset grad testing av etterlevelse av rutiner og prosedyrer.

Ernst & Youngs hovedkonklusjon var som følger:

Vi vurderer internkontrollen i Ruter til å være tilfredsstillende, men med noen klare forbedringsområder. Ledelsen har fokus på internkontroll og arbeider aktivt med mange aktiviteter som skal bidra til å styrke

⁶ Kommunerevisjonen har tidligere orientert kontrollutvalget om rapportene, jf. innstilling til kontrollutvalget av 24.04.2012 (sak 60). Utvalget tok innstillingen til orientering i møte 02.05.2012. Hensikten med Kommunerevisjonens gjennomgang var å vurdere om og i hvilken grad man kunne bygge på undersøkelsene, eller om Kommunerevisjonen måtte utføre tilleggskontroller for å ha et tilstrekkelig grunnlag for vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Se nærmere om dette i rapportens vedlegg 1.

internkontrollen. Det er iverksatt prosjekter innen blant annet virksomhetsstyring og ISO-sertifisering. Arbeidet som nedlegges her vil kunne tas inn som elementer i internkontrollen. Vi savner imidlertid at det gjennomføres risikovurderinger og at relevante kontrollaktiviteter for identifiserte risikoer implementeres.

Samlet ga Ernst & Young 60 forslag til forbedringer. De viktigste anbefalingene om etablering av et rammeverk for risikostyring og et system for internkontroll, avspeilet at det ikke var utviklet og implementert.

Mandat, avgrensninger og sentrale funn i undersøkelsen ved BDO

BDO fikk følgende mandat for sin undersøkelse:

Avkrefte/bekreft

- eventuelle lovbrudd ved utforming av konkurransegrunnlaget og gjennomføring av konkurransen
- eventuelle urettmessige utbetalinger/anskaffelser i kontraktsperioden
- om det er skjellig grunn til mistanke om brudd på straffelovens bestemmelser, herunder særlig korrupsjonsbestemmelsene, for Ruter eller ansatte/tidligere ansatte i Ruter

BDO gjennomførte ikke rettslige vurderinger av eventuelle lovbrudd etter regelverket om offentlige anskaffelser som opprinnelig forutsatt.

BDO konkluderte slik om mulig korrupsjon i Ruter (utdrag):

BDO har ikke funnet bevis for at NN⁷ selv har bedt om, akseptert eller mottatt noen utilbørlig fordel som kan karakteriseres som korrupsjon.

Med utgangspunkt i de undersøkelser som er gjennomført, mener BDO at det ikke er grunnlag for å konkludere med at det har eksistert noen korrupsjonskultur i Ruter.

⁷ Ansatt i Ruter AS som har blitt siktet av politiet etter mistanke om korrupsjon.

BDO foreslo syv forbedringstiltak. Sentrale anbefalinger omfattet utarbeidelse av en innkjøpshåndbok, økt arbeidsdeling ved utforming av konkurransegrunnlag og mer utfyllende dokumentasjon av innkjøpsprosesser.

Kommunerevisjonens vurderinger

Ernst & Young og BDO foreslo samlet 67 forbedringstiltak etter utførte kontroller. Omfanget av forbedringstiltak og tiltakenes innholdsmessige art har gitt grunnlag for følgende oppsummerte vurdering fra Kommunerevisjonen:

På tidspunktet for gjennomføringen av undersøkelsene ved Ernst & Young og BDO, og med basis i deres rapporterte funn, mener Kommunerevisjonen at internkontrollen og risikostyringen av anskaffelsesområdet i Ruter var mangelfull. Svak internkontroll vil ha gitt økt risiko for uregelmessigheter og misligheter.

En positiv utvikling kan leses av selskapets statusrapportering for tiltak per oktober 2012.

5. Internkontrollelementer i rutiner og prosedyrer for innkjøp

Kommunerevisjonen har gjennomgått et utvalg skriftlige dokumenter om gjennomføring av anskaffelser og vurdert disse opp mot grunnleggende prinsipper for god internkontroll på innkjøpsområdet.

For å belyse om Ruters prosedyredokumenter på innkjøpsområdet har ivaretatt aktuelle krav til god internkontroll, har Kommunerevisjonen kartlagt og vurdert innholdet i følgende dokumenter:

- *Innkjøpshåndbok*, revidert i 2007
- *Regelverk anskaffelser - februar 2008*
- *Rutiner for å inngå og endre kjørekontrakter i Ruter* - vedtatt i ledermøtet 18.01.2012
- *Utkast til innkjøpsveileder* (under utarbeidelse)
- Standardisert konkurransegrunnlag for kjøp av busstjenester
- *Fullmakter i Ruter*
- *Etiske regler for ansatte i Ruter AS*

5.1 Revisjonskriterier

Som grunnlag for lovlig og sikker gjennomføring av anskaffelser bør Ruter ha sørget for

- utforming av skriftlige rutiner og prosedyrer for innkjøp
- avklarte roller, ansvar og myndighet
- tydelige fullmakter
- effektiv kvalitetssikring, herunder nødvendig lederinvolvering
- god forretningsetikk, herunder nødvendige vurderinger av habilitet

Se nærmere om revisjonskriteriene i rapportens vedlegg 2.

5.2 Faktabeskrivelse

Rutiner og prosedyrer for innkjøp

Kommunerevisjonen har gjennomgått *Innkjøpshåndbok* for Ruter, sist revidert i 2007. Håndboken omhandler blant annet

fullmakter, gjennomgang av innkjøpsprosessen, samt oppfølging av inngåtte kontrakter. Innkjøpshåndboken kom opprinnelig fra Kollektivtransportproduksjon AS (KTP) og hadde i liten grad blitt tilpasset Ruters organisasjon og terminologi. Blant annet er det flere steder referert til KTP og ikke Ruter. Kommunerevisjonen har fått opplyst at håndboken i liten grad hadde blitt benyttet i Ruter. Håndboken synes ikke å ha vært behandlet eller vedtatt i Ruters ledermøte.

Ruter hadde også et *Regelverk for anskaffelser/kjøp*, datert februar 2008.

Regelverket omhandlet blant annet fullmakter, kontraktsinngåelse og kontraktoppfølging, samt etiske regler for anskaffelser. Innledningsvis i dokumentet stod det at regelverket

er en intern instruks som beskriver de rutiner som gjelder ved innkjøp for Ruter og skal benyttes av alle som foretar anskaffelser for Ruter.

Regelverket kom opprinnelig fra AS Oslo Sporveier (OS) og hadde ikke blitt oppdatert i tråd med Ruters organisatoriske endringer på innkjøpsområdet. Flere steder i dokumentet var det referert til OS og ikke til Ruter. Det er uklart i hvilken grad regelverket hadde blitt brukt i Ruter. Regelverket synes ikke å ha blitt behandlet eller vedtatt i Ruters ledermøte.

I Ruter benyttet man et sett standardiserte maler for gjennomføring av innkjøp av busstjenester, jf. rapportens kapittel 3 for oversikt over dokumentsettet. Ifølge informantutsegn hadde dokumentene blitt vurdert som gode av viktige aktører i kollektivtransportbransjen, og skal ha bidratt til å danne grunnlag for nasjonale standarder på området.

Ruter hadde også maler for anskaffelsesprotokoller, referatføring, korrespondanse med tilbydere etc.

Etter igangsetting av undersøkelsene i Ruter ved Ernst & Young og BDO høsten 2011, ble det utarbeidet rutiner for å inngå og endre kontrakter om busstjenester. Disse ble vedtatt i ledermøtet 18.01.2012.

En mer omfattende innkjøpsveileder var under utarbeidelse. Denne bygget i stor grad på tilsvarende veileder i Oslo kommune, men skulle ifølge informantutsagn bli tilpasset Ruters behov.

Avklarte roller og ansvar for oppgaver

Rolle og ansvarsfordeling er behandlet flere steder i Ruters innkjøpshåndbok fra 2007. Det står blant annet følgende om roller og ansvar i innkjøpsprosessen:

Team innkjøp skal bidra til å sikre at anskaffelse av nødvendige og miljøriktige varer og tjenester, av rett kvalitet, til rett tid, til lavest mulig kostnad, basert på samarbeid mellom innkjøper og fagansvarlig. Dette gjøres gjennom strategisk rådgivning, kontraktsoppfølging, prosessledelse og forhandlingsledelse i innkjøpsprosessene.

Alle innkjøp som foretas av KTP AS skal foretas i samarbeid med Team Innkjøp.

Innkjøpsmetoden avgjøres av Team innkjøp som har ansvar for håndhevelse av regelverket for offentlige anskaffelser ...

Enhetene ved teknisk ansvarlig har ansvaret for å utarbeide en kravspesifikasjon ...

Det skal avholdes tilbudsåpning der minst 2 personer fra KTP AS skal være til stede, herav minst en fra Team innkjøp ...

Rekvirent er ansvarlig for å foreta den tekniske vurderingen av de innkomne tilbud ...

I dokumentet *Regelverk for anskaffelser* er rolle- og ansvarsdeling mer overordnet behandlet, det vil si på hovedprosessnivå. Under punkt 2 står følgende:

Produksjon har det overordnede ansvaret for håndhevelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

Ansvaret for innkjøpsprosessen ble som allerede nevnt flyttet fra Hovedprosess produksjon til Hovedprosess kvalitet i 2011. Regelverket hadde ikke blitt oppdatert i tråd med organisasjonsendringen, og reflekterte ikke gjeldende rolle- og ansvarsdeling i Ruter.

I de nye rutinene for å inngå og endre kjørekontrakter fra 2012 finnes blant annet et vedlegg som viser de ulike trinnene i innkjøpsprosessen med tilhørende ansvar. Men trinnene omtales kun stikkordsmessig, og trinn mangler. Anbudsgruppen er i dokumentet tillagt ansvaret for de fleste av trinnene, også der beslutningsmyndigheten er lagt til ledergruppen.⁸ Anbudsgruppen er videre gitt beslutningsmyndighet for noen prosessstrinn, blant annet å beslutte endelig prekvalifiseringsdokument.

For andre typer kjøp synes det ikke å ha blitt utarbeidet prosedyrer eller rutiner.

I utkastet til ny innkjøpsveileder for Ruter stod det innledningsvis at

Formålet med Ruters regelverk er å tydeliggjøre den enkelte prosess sitt ansvar for gjennomføring av en anskaffelse.

Deretter fulgte en beskrivelse av anbudsgruppens rolle og de enkelte prosessers ansvar for de ulike dokumentene som utgjør konkurransegrunnlaget.⁹ Utover det kunne ikke Kommunerevisjonen se at rolle- og ansvarsdeling i anskaffelsesprosessen i nevneverdig grad var berørt i utkastet til ny veileder. Kommunerevisjonen er innforstått med at dokumentet var under utarbeidelse.

⁸ Gjelder for eksempel anskaffelses-/kontraktstrategi og samlet konkurransegrunnlag.

⁹ Kommunerevisjonen er kjent med Ruters bruk av rolleprofiler for medarbeidere. Ifølge Ernst & Youngs rapport og likeledes informantutsagn var det foreløpig ikke utarbeidet rolleprofiler for innkjøpere/Prosess kontrakt, jf. denne rapportens kapittel 5.3 og punkt 6.2.1.

Etablering av tydelige fullmakter

Kommunerevisjonen har mottatt fullmaktsdokumenter fra Ruter for perioden oktober 2008–september 2012, med oppdateringer. Fram til 25.01.2010 omhandlet dokumentene signaturfullmakt og anvisningsfullmakt. Fra 2010 ble fullmaktsdokumentet utvidet til også å omhandle personalfullmakter, samt økonomiske fullmakter og prosessuelle fullmakter (partsfullmakt, forliksfullmakt, anmeldelsesfullmakt).

Dokumentene *Innkjøpshåndbok* og *Regelverk for anskaffelser* inneholdt begge bestemmelser om fullmakter. Disse harmonerte ikke med fullmaktene i dokumentet *Fullmakter i Ruter*. Kommunerevisjonen har fått opplyst at det var fullmaktene i sistnevnte dokument som hadde vært gjeldende. I de øvrige dokumentene som Kommunerevisjonen har vurdert, var fullmaktsforhold ikke omtalt.

Kommunerevisjonen er kjent med Ernst & Youngs observasjon av at Ruter på undersøkelsestidspunktet ikke hadde skriftlige rutiner for revidering og oppdatering av fullmaktsoversikten. I denne rapportens vedlegg 3, med statusinformasjon over iverksatte forbedringstiltak, går det fram av forbedringspunkt 10 at Ruter nå skal ha etablert rutiner for revidering og oppdatering av fullmaktsdokumentet.¹⁰

Gjennomføring av effektiv kvalitetssikring

I Ruters innkjøpshåndbok fra 2007 står blant annet følgende i kapittel 4:

Team innkjøp skal bidra til å sikre anskaffelser av nødvendige og miljøriktige varer og tjenester, av rett kvalitet, til rett tid, til lavest mulig kostnad, basert på samarbeid mellom innkjøper og fagansvarlig. Dette gjøres gjennom strategisk rådgivning, kontraktsoppfølging, prosessledelse og forhandlingsledelse i innkjøpsprosessene.

Alle innkjøp som foretas av KTP AS skal foretas i samarbeid med Team Innkjøp.

I Regelverk for anskaffelser fra 2008 står blant annet følgende i punkt 9.1:

Alle anskaffelser skal i størst mulig grad baseres på dualisme. Det innebærer at to uavhengige parter deltar i saksbehandlingen. Dette vil normalt være rekvirent (teknisk saksbehandler) og innkjøper (merkantil saksbehandler).

Utover ovenstående synes ikke kvalitetssikring og lederinvolvering på innkjøpsområdet å ha blitt regulert i prosedyredokumenter før gjennomgangene fra Ernst & Young og BDO bevirket utarbeidelse av nye prosedyredokumenter.

Det heftet usikkerhet ved bruken av innkjøpshåndboken fra 2007.

Etter de nye rutinene for å inngå og endre kjøprekontrakter ble vedtatt i ledermøtet 18.01.2012, skulle rammer og strategi for anskaffelser godkjennes i ledergruppe og styre. Konkurransesgrunnlaget skulle godkjennes i ledergruppen før kunngjøring. Innstilling om tildeling skulle behandles i ledergruppen før endelig beslutning i styret. Kvalitetssikring og lederinvolvering på nivået under var ikke berørt i rutinene.

I utkast til ny innkjøpsveileder for Ruter var som tidligere nevnt de enkelte prosessers ansvar for anbudsdokumentene behandlet. For eksempel står følgende i punkt 0.6.2:

Prosess produksjon har ansvaret for materiell, rute og anleggsbeskrivelse.

Ved å legge dette ansvaret til Prosess produksjon tildelte man også et ansvar for kvalitetssikring og lederinvolvering, men det var ikke særskilt nevnt. Ansvaret fulgte av alminnelige prinsipper for delegering, samt den enkelte leders ansvar for internkontroll.

¹⁰ Rutine for oppdatering av fullmakter ble mottatt i slutfase av arbeidet med Kommunerevisjonens rapport. Rutinene skal ha blitt vedtatt i Ruters ledermøte 10.10.2012.

Utvist god forretningsetikk

Ved opprettelsen av Ruter ble det etiske regelverket fra AS Oslo Sporveier gjort gjeldende. Nye regler ble vedtatt av styret 02.04.2009 og ble sist revidert 14.02.2012. Både innkjøpshåndboken fra 2007 og *Regelverk for anskaffelser* fra 2008 inneholder regler for etisk atferd ved anskaffelser. Disse etiske regelverkene var ikke likelydende, men hadde heller ikke innholdsmessig motstrid. I tillegg til disse dokumentene, forelå også etiske prinsipper for innkjøpspersonell/Prosess kontrakt i Ruter. Det er uklart når sistnevnte etiske prinsipper ble utarbeidet.

Ruters utkast til ny innkjøpsveileder hadde et eget delkapittel om etikk i anskaffelsesprosessen.

Ruters etiske regelverk inneholdt i hele perioden særlige bestemmelser om habilitet, bierverv, gaver og forretningsetikk.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har ikke anførsler til Ruters fullmaktsdokument eller til Ruters etiske regler for ansatte.

Med bakgrunn i Kommunerevisjonens gjennomgang kan det se ut som om Ruter i realiteten ikke har hatt oppdaterte innkjøpsprosedyrer før 2012 og at de i liten grad har blitt benyttet. Mangelfulle innkjøpsprosedyrer før 2012 er for øvrig også påpekt i BDOs granskningsrapport, jf. rapportens kapittel 6.

Fraværet av et helhetlig prosedyredokument for innkjøp har skapt risiko for feil og mangler i planlegging og gjennomføring av innkjøp. Et kompensierende element har likevel vært gjenbruk av konkurransegrunnlag som har gitt struktur og forutsigbarhet i innkjøpsprosessen, og dermed i noen grad redusert risikoen i anskaffelsene.

Ruters nye rutiner for å inngå og endre kjørekontrakter fra 2012, tar for seg de ulike trinnene i anskaffelsesprosessen, men trinnene omtales kun stikkordsmessig, og trinn mangler. Blant annet omtales ikke opprettelse, føring av og underskrift på anskaffelsesprotokoll.¹¹

Utkastet til ny innkjøpsveileder var lagt tett opptil Oslo kommunes innkjøpsveileder som har blitt utviklet og foredlet over år. Det hefter likevel usikkerhet ved hvilken status Ruters dokument var ment å ha ved at det omhandlet både instruksjer og anbefalinger. Kommunerevisjonen er oppmerksom på at dokumentet skulle bearbeides videre.

I og med at de tidlige prosedyredokumentene i liten grad ble oppdatert og anvendt, kan det ha medført at heller ikke rolle- og ansvarsdelingen i anskaffelsesprosessen ble tilstrekkelig dokumentert. Manglende dokumentasjon av roller og ansvar (rolleprofiler) på innkjøpsområdet ble også anført i Ernst & Youngs rapport om internkontroll.

Den vertikale ansvarsdelingen hadde i noen grad blitt ivaretatt ved at den også ble regulert i Ruters fullmaktsdokument. Men dokumentasjonen av den horisontale rolle- og ansvarsdeling mellom prosesser, og mellom anbudsguppe og prosessledelse, var mangelfull. Det var viktig å avklare og dokumentere horisontal rolle- og ansvarsdeling ettersom anbudsgupper var tillagt ansvar både for prosess og resultat. Samtidig bestod anbudsgupper av medlemmer med tilhørighet i prosesser med faglig ansvar for delleveranser til anbudsprosessen.

Rolle- og ansvarsdeling var omtalt i Ruters nye rutiner, samt i utkast til innkjøpsveileder.

¹¹ Kommunerevisjonen understreker at føring av anskaffelsesprotokoller ikke er obligatorisk etter forsyningsforskriften, men obligatorisk etter anskaffelsesforskriften. Når Ruter likevel har valgt å benytte anskaffelsesprotokoller også for kjøp etter forsyningsforskriften, synes det rimelig at bruken omtales og reguleres av hensynet til god internkontroll.

Imidlertid var forholdet mellom anbudsgrupper og deltakende prosesser ikke behandlet.

Fraværet av klart dokumenterte roller og ansvar var et risikoelement ved planlegging og gjennomføring av innkjøp.

Det har heftet risiko ved at lederinvolvering på innkjøpsområdet, herunder overordnet kvalitetssikring, ikke har vært eksplisitt regulert i prosedyredokument for innkjøp før 2012. Det synes ivaretatt i nye rutiner for inngåelse og endring av kjørekontrakter ved at vedlegg ga anvisning om hvilke dokumenter som skulle behandles av henholdsvis ledergruppen og styret.

6. Innkjøp og internkontroll

Kommunerevisjonen har utført en begrenset kontroll av internkontrollen ved tre konkurranser om busstjenester.

Tabell 1 Konkurranser og tildelte kontrakter om busstjenester

Konkurranse	Kunngjøring konkurransegrunnlag	Kontraktspart	Driftsperiode	Opsjon
Akershus vest – ruteområde 3	15.05.2009	Norgesbuss AS	01.07.2010–30.06.2017	+ 3 år
Akershus vest – ruteområde 4	15.05.2009	Norgesbuss AS	01.07.2010–30.06.2017	+ 3 år
Oslo Syd	15.09.2010	Unibuss AS	02.10.2011–02.10.2018	+ 3 år

Tabellen viser aktuelle konkurranser, kunngjøringsdato, kontraktspartene, kontraktens driftsperioder og opsjoner på forlengelse. Kontrakter har blitt inngått inntil ett år før driftsperioden startet av hensyn til produksjonen av bussene som skulle brukes på ruteområdene.

Akershus vest, ruteområde 3 hadde en estimert kontraktsverdi på ca. 56 millioner kroner per år, ruteområde 4 ca. 71 millioner kroner per år.¹² Oslo syd hadde en estimert kontraktsverdi på totalt 150 millioner kroner.

Når det gjelder internkontroll i relasjon til de tre utvalgte anskaffelsene, har Kommunerevisjonen begrenset kontrollen til følgende sentrale trinn i innkjøpsprosessen:

- utarbeidelse av konkurransegrunnlag/kravspesifikasjon
- kommunikasjon med tilbydere
- evaluering av tilbud og tildeling av kontrakt

¹² Kommunerevisjonen har estimert dette grovt med utgangspunkt i oppgitt totalverdi på 187 millioner kroner per år for Akershus vest, ruteområde 1, 3 og 4 samlet.

6.1 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i krav til god intern kontroll, etikk/forretningsetikk og habilitetsvurderinger har Kommunerevisjonen trukket fram følgende revisjonskriterier som grunnlag for å vurdere utført internkontroll ved utvalgte anskaffelser.

Som grunnlag for lovlig og sikker gjennomføring av anskaffelser bør Ruter ha

- avklarte roller, ansvar og myndighet
- gjennomført effektiv kvalitetssikring, herunder nødvendig lederinvolvering
- utvist god forretningsetikk, herunder utført nødvendige vurderinger av habilitet og sikret lik og samtidig informasjon til tilbydere

6.2 Faktabeskrivelse

Akershus vest, ruteområde 3 og 4 var del av samme anskaffelsesprosess. Oslo syd-anbudet ble startet noe senere, men gjennomført under samme organisatoriske løsning, om enn med en noe endret bemanning i anbudgruppen. Nærhet i tid og lik organisering har gitt grunnlag for en samlet faktaredegjørelse for internkontrollen ved de tre innkjøpene.

Kommunerevisjonen har i tillegg på noen punkter valgt å vise til opplysninger om endringer i internkontroll på innkjøpsområdet som Ruter i hovedsak har arbeidet med etter undersøkelsene ved Ernst & Young og BDO. Begge ble rapportert 10.02.2012.

Når det gjelder dokumentasjon av kontrollaktiviteter på innkjøpsområdet, har Ernst & Young i sin rapport *Gjennomgang av etablert internkontroll med fokus på anskaffelsesprosessen* pekt på at Ruter hadde gjennomført en rekke kontroller, men man hadde ikke identifisert at Ruter hadde utarbeidet beskrivelser av kontrollaktivitetene. Det harmonerer med Kommunerevisjonens observasjon vedrørende utvalgte anskaffelser, og underbygges av informantutsagn om at Ruter ikke hadde hatt på plass et formalisert kvalitetssikringsregime, herunder dokumentasjon og rapportering.

Med grunnlag i ovenstående har Kommunerevisjonen i vesentlig grad basert sin etterfølgende faktabeskrivelse på informantutsagn, men også på dokumentgjennomgang. Kommunerevisjonen har intervjuet nøkkelpersoner med ansvar for utvalgte anskaffelser.

Når det gjelder innkjøpsorganisasjonen og innkjøpsprosessen, vises det til rapportens kapittel 3.

Roller, ansvar og myndighet

Samtlige informantutsagn med ett unntak viste til at roller og ansvar på innkjøpsområdet var tilstrekkelig avklart.

Deltakerne i anbudsgruppene og forhandlingsutvalgene hadde en klar forståelse med hensyn til hvilke delleranser (vedlegg i konkurransegrunnlaget) den enkelte skulle utarbeide for videre prosessering i anbudsgruppen, og for hvilken funksjon man hadde i anbudsgruppen og tilsvarende i forhandlingsutvalget. Enkeltmedlemmene

hadde ifølge utsagn ingen formell myndighet i anskaffelsesprosessen.

En sentral informant pekte likevel på at roller og ansvar ikke hadde vært klare nok, og at Ruter derfor arbeidet med sikte på å klargjøre innkjøpsprosessen. Det dreide seg blant annet om økt arbeidsdeling og begrensninger i adgangen til å kunne utforme for eksempel materiellbeskrivelsen i en anbudskonkurranse og drive oppfølging av bussoperatører som leverte tjenester til Ruter.¹³

Forhandlingsutvalget hadde ifølge sentral informant hatt forhandlingsfullmakt på vegne av Ruter, men kun formalisert ved gjennomføringen av det tidligere Romeriks-anbudet i 2008.¹⁴

Av Ernst & Youngs rapport om internkontroll går det fram at Ruter ikke hadde utarbeidet rollebeskrivelser av de ulike rollene i Prosess kontrakt og i anbudsgruppene. En sentral informant viste i samtale med Kommunerevisjonen til at konkretisering av rolleprofiler var et pågående arbeid, men arbeidet med rolleprofilene for Prosess kontrakt ville man avvente til ytterligere en jurist hadde blitt ansatt.

I oppstartmøtet for den enkelte anbudskonkurransen ble ifølge informantutsagn og møtereferater som Kommunerevisjonen har gjennomgått, ansvaret for utarbeidelse av det enkelte vedlegg til konkurransegrunnlaget plassert. Fordelingen fulgte medlemmets plassering i Ruters prosessorganisasjon. Som eksempel nevnes at Prosess produktledelse hadde ansvaret for utarbeidelse av de busstekniske vedleggene som materiellbeskrivelse og ruteplanbeskrivelse, mens Prosess kontrakt typisk hadde ansvaret for kontraktsformularet, prosedyredokumentet for anskaffelsen etc.

¹³ Materiellbeskrivelsen inneholder kravene til bussmateriellet.

¹⁴ Romeriks-anbudet er ikke omfattet av Kommunerevisjonens kontroll.

Den faste koblingen mellom organisatorisk plassering og tildeling av ansvar for utarbeidelse av vedleggene i konkurransegrunnlaget gjorde ifølge informantene ansvaret forutsigbart.

Det var en enhetlig forståelse hos informantene om at anbudsguppen hadde ansvaret for både innkjøpsprosessen og det faglige innholdet i konkurransegrunnlaget. Gruppens leder kunne instruere om prosess, men ikke om det faglige innholdet i vedlegg levert av for eksempel Prosesseproduktledelse. Eventuell faglig uenighet skulle løftes med sikte på avklaring hos leder, i denne sammenhengen produksjonsdirektøren, eventuelt også administrerende direktør.

Både innkjøpsfaglig og transportfaglig uenighet hadde oppstått i anbudsgruppene, og likeledes uenighet om problemene skulle løses internt i anbudsgruppen eller ved at de ble forelagt overordnet ledelse. En informant pekte på at spørsmålet om funksjonsspesifikasjon eller detaljspesifikasjon ved utforming av konkurransegrunnlaget ikke hadde funnet sin løsning. Andre informanter pekte på utfordringer av mer praktisk art, som leveranser til gruppen i rett tid og oppmøte. Ytterligere en informant pekte på at grenseoppgangen for roller og ansvar mellom Prosesseproduksjonsledelse og anbudsgruppen hadde blitt aksentuert ved anbudsgruppens håndtering av lengdespesifikasjonen (18,74–18,75 meter) for leddbusser i Oslo vest-anbudet.¹⁵ Flertallet i gruppen var ifølge informant uenig i at slikt krav skulle fremmes. Se ytterligere om lengdespesifikasjonen i rapportens kapittel 7.

Innkjøpsprosessen ble løftet til ledermøtet og til styret ved to vesentlige milepæler. Den første ved anbudsgruppens fremlegg av en anskaffelses- og kontraktstrategi, med overordnede krav til leveransen, tildelingskriterier og prismodell; den andre ved fremsendelse av forslag om

tildeling av kontrakt. Dette ble understøttet både av informantutsagn og av dokumenterte saksfremlegg.

Kommunerevisjonen har forstått det slik at fremlegg av konkurransegrunnlag for kjøp av busstjenester for ledermøtet ble besluttet som fast prosedyre ved vedtak i ledermøtet 18.01.2012. Det synes underbygget ved at rapportene fra Ernst & Young om internkontroll og granskningsrapporten fra BDO begge omtaler saksfremlegg ved milepæl én (anskaffelsesstrategi) og to (tildeling av kontrakt) som tidligere prosedyre for behandling i ledermøte og styre.

Av møtereferatene for Akershus vest og Oslo syd-anbudet kan man ikke se at komplette konkurransegrunnlag hadde blitt forelagt ledergruppen/ledermøtet før kunngjøring.

Kvalitetssikring og lederinvolvering

Ifølge utsagn fra sentral informant hadde Ruter ikke hatt et formalisert kvalitetssikringsregime på plass, men det var man nå i ferd med å etablere gjennom et ISO-prosjekt og pågående arbeid med internkontroll.

Innkjøpskompetanse hadde ifølge informantutsagn vært godt representert i aktuelle anbudsgupper og forhandlingsutvalg. Andre informanter viste til asymmetri i den bussfaglige kompetansen ved at det hadde vært spesialområdet til ett medlem.

Med utgangspunkt i informantutsagn pekte en rekke aktiviteter/tiltak seg ut som viktige for sikring av kvalitet i de aktuelle anskaffelsesprosessene:

Ved utarbeidelse av anskaffelses-/kontraktstrategi hadde saker blitt lagt fram for ledermøtet og styret, og styret hadde fattet vedtak. Konkurranser om kjøp av busstjenester hadde tatt utgangspunkt i forrige konkurranse og blitt tilpasset, og standardiserte innkjøpsdokumenter hadde

¹⁵ Oslo vest-anbudet er ikke omfattet av Kommune-revisjonens utvalgte anbudskonkurranser.

blitt benyttet. Arbeidet med vedleggene til konkurransegrunnlagene hadde dels blitt forutsatt kvalitetssikret i prosessene der medlemmene hadde tilhørighet, og dels blitt kvalitetssikret ved lesing og kommentering i en serie gruppemøter. Ressurspersoner hadde i noen tilfeller blitt koblet på i arbeidet med vedleggene til konkurransegrunnlagene. Sidemannskontroll hadde blitt benyttet i noen grad, men ikke systematisk. Tilsvarende hadde overordnet oppfølging av arbeidet med vedleggene i noen grad skjedd i vedleggsansvarliges prosesser, men ikke systematisk. Konsernadvokat og eksterne jurister hadde i noen grad blitt benyttet til kvalitetssikring av konkurransegrunnlag. Leder av anbudsgruppen hadde løftet innkjøpsfaglige og bussfaglige utfordringer til nærmeste leder og hadde ellers hatt tett dialog med nærmeste overordnede gjennom kjøpsprosessen.

Ifølge rapportene fra Ernst & Young og BDO hadde Ruter innført begrensede tilganger til kritiske dokumenter i innkjøpsprosessen.

Utkast til svar på spørsmål fra tilbyderne gjennom innkjøpsprosessen hadde med noen unntak blitt kvalitetssikret av leder av anbudsgruppen eller intern/ekstern jurist før publisering på anbudswen. Adgangen til å publisere svar hadde vært begrenset til bestemte personer.

Ifølge rapportene fra Ernst & Young og BDO hadde Ruter et gjennomarbeidet system for forhandlinger og sentral informant viste i samtale med Kommunerevisjonen til profesjonell gjennomføring av forhandlinger.

Ved utarbeidelse av forslag om tildeling av kontrakt hadde saker blitt lagt fram for ledermøtet og styret, og styret hadde fattet vedtak.

Som eksempler på viktige utfordringer ved kvalitetssikring av aktuelle innkjøpsprosesser pekte informanter på at

- ulik fagbakgrunn hos ledere og ansvarlige for innkjøpsprosessene hadde komplisert faglige diskusjoner og avklaringer
- fagperson i kraft av sin kompetanse hadde fått særlig stor innflytelse ved evaluering av tilbud, og at det hadde vært vanskelig for resten av gruppen å forstå begrunnelser for foreslått skåring av tilbud
- det ved skåring av tilbud ikke hadde vært skarpt fokus på behovet for begrunnelser og skriftlighet
- sene leveranser fra enkeltmedlemmer til anbudsgruppenes evalueringer av tilbud hadde begrenset mulighetene for god kvalitetssikring
- tilbudsevalueringer dels hadde blitt utført under stort tidspress

Kommunerevisjonen forstod administrerende direktør slik at prosesskontroll var et viktig stikkord for å sikre nødvendig kvalitet i innkjøpsprosessene, og at det også var sentralt ved overflytting av Prosess kontrakt fra Hovedprosess produksjon til Hovedprosess kvalitet. Kommunerevisjonen oppfattet videre direktøren slik at man derved fikk et enklere grensesnitt og klarere ansvarslinjer for delleveransene (til innkjøpsprosessen) fra Hovedprosess produksjon og ansvaret for innkjøpsprosessen i Prosess kontrakt.

Direktøren viste også til at han hadde vært oppmerksom på at Ruters innkjøpsorganisasjon hadde vært under press med hensyn til rask gjennomføring av innkjøpsprosesser og parallell håndtering av et krevende innkjøpsregelverk. Det hadde dels blitt søkt løst gjennom tilføring av ytterligere ressurser (blant annet ansettelse av innkjøper og jurist) og dels ved gjennomføring av en revisjon av anskaffelsesprosessene ved selskapets revisor Ernst & Young. Revisjonen hadde blitt besluttet i ledermøte våren 2010, men deretter skjøvet på av prioriteringshensyn til vår/sommer 2011.¹⁶

¹⁶ Se denne rapportens kapittel 10 for informasjon om resultatene av revisjonen.

Anskaffelsesprotokoller var ført både for Akershus vest-anbudet og Oslo syd-anbudet.¹⁷

Ruter hadde benyttet et system med åpningsprotokoller ved prekvalifisering av tilbydere, åpningsprotokoll ved åpning av tilbud og protokoll ved tildeling av kontrakt.

For de to konkurransene var tildelingsprotokollen for Akershus vest-anbudet signert av kontraktsjefen, mens protokollen for Oslo syd-anbudet var signert av spesialkonsulent kontrakt.

Etikk

Ruters etiske regelverk har i aktuell periode inneholdt særlige bestemmelser om habilitet, bierverv, gaver og forretningsetikk, jf. denne rapportens kapittel 4.2.

I samtale med Kommunerevisjonen viste administrerende direktør til at selskapets ledelse hadde hatt som prinsipp at lederavgjørelser og atferd i Ruter skulle tåle å bli slått opp på førstesiden i VG. Som et tidlig formidlingstiltak ble alle ledermøtereferater bredt kommunisert. Ved det kunne medarbeiderne selv skaffe seg informasjon om behandlingen av viktige spørsmål i ledergruppen, herunder diskusjon om etikk.

Direktøren pekte på at Ruter i den første fasen hadde benyttet AS Oslo Sporveiers etiske regelverk fra mars 2007. Av denne rapportens kapittel 5.2 kan man se at Ruters styre vedtok nye retningslinjer 02.04.2009, og at de ble revidert 14.02.2012.

Med hensyn til informasjon og formidling om etiske retningslinjer viste direktøren til et behov

for å holde diskusjonen om etikk i gang over tid for å sikre bevissthet om behovet for etisk atferd. Han hadde en intensjon om å sette slike diskusjoner på dagsorden jevnlig. Ny rutine i selskapet tilsa at prosesseiere og prosessledere nå skulle gå gjennom selskapets etiske regelverk i medarbeidersamtaler og dokumentere slik gjennomgang.

Av Ernst & Youngs rapport om internkontroll går det fram at Ruter ikke hadde hatt fokus på etiske problemstillinger og praktisk opplæring i etiske retningslinjer, såkalt dilemmatrening. Etiske retningslinjer hadde heller ikke blitt jevnlig kommunisert i virksomheten, men var tilgjengelige på intranettet, jf. rapportens punkt 4.1.2.

I rapporten påpekte Ernst & Young også at Ruter hadde etablert rutine for at nyansatte skulle signere på at de hadde lest og akseptert selskapets etiske retningslinjer. Dette var nå del av kontraktsigneringen. Rutinen eksisterte imidlertid ikke da Ruter ble opprettet i 2008. Ifølge Ernst & Young var det derfor flere ansatte som ikke hadde signert på de etiske retningslinjene, jf. rapportens punkt 3.1.2.

Ifølge informantutsagn til Kommunerevisjonen ble etiske retningslinjer nå gjennomgått i medarbeidersamtaler, og medarbeidere signerte på at de hadde lest og forstått det etiske regelverket.

Fra øvrige informantutsagn om etiske retningslinjer har Kommunerevisjonen trukket fram at

- etisk regelverk og skriftlige føringer for etisk atferd var på plass
- selskapet hele tiden hadde hatt et “føre var”-prinsipp når det gjaldt innkjøp – var man usikker, skulle man rådføre seg
- Ruters ansatte ofte hadde blitt invitert til leverandørenes julebord, men nå skulle man ikke delta på slike arrangement

¹⁷ Førings av anskaffelsesprotokoller er ikke obligatorisk etter forsyningsforskriften. Derimot er det obligatorisk for oppdragsgiver fortløpende å sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen, er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet, jf. § 3-1 (7) i forsyningsforskriften.

Kommunikasjon med tilbydere

Med utgangspunkt i anskaffelsesregelverkets strenge regulering av kommunikasjonen mellom kjøper og selger under innkjøpsprosessen stilte Kommunerevisjonen blant annet spørsmål om

- temaet kommunikasjon med tilbydere hadde blitt tatt opp i anbudsgruppene/forhandlingsutvalgene for aktuelle konkurranser
- hvordan lik og samtidig informasjon til tilbydere hadde blitt sikret

Svarene indikerte at prinsipper for god kommunikasjon ikke hadde blitt særskilt drøftet i anbudsgruppene, men den enkelte hadde en klar oppfatning om at all kommunikasjon skulle foregå åpent og tilgjengelig på Ruters anbudweb. Samtidig ble det pekt på mulige utfordringer med sikring av lik informasjon til samtlige tilbydere i Akershus vest-anbudet (ruteområde 1), og at man derfor hadde hatt en skjerpet holdning til leverandørkontakt i Oslo syd-anbudet.¹⁸ Kommunerevisjonen har notert seg at nærhet til og kommunikasjon med tilbydere ble tatt opp i sluttevalueringen for Akershus vest-anbudet.¹⁹

En sentral informant pekte på at man ikke hadde hatt på plass klare prinsipper for kommunikasjon med tilbydere i forbindelse med gjennomføringen av anbudene for Akershus vest og Oslo syd.

Ruter har relativt få kontraktsparter som leverer busstjenester, og disse går igjen som tilbydere når Ruter skal fremforhandle nye kontrakter om ruteområder. På spørsmål fra Kommunerevisjonen om hvordan Ruter hadde

forholdt seg til den utfordringen og risikoen i den, svarte en sentral informant følgende (utdrag):

Når det gjaldt kommunikasjon med tilbydere, hadde man i Ruter ikke vært bevisst nok på å skille mellom dem som arbeidet med drift, og dem som gjennomførte anbudskonkurranser. Først nå begynte det å komme på plass et ryddig løp for håndteringen av grensene mellom driftsmøter, forhandlingsmøter etc.

På bakgrunn av rapporten fra Ernst & Young hadde man nå innført rutiner for å skille bedre mellom driftsfase og anbudsfasen. Blant annet fikk den som skulle ha ansvaret for oppfølging av kontrakt, ikke delta i forhandlinger eller tilbudsevaluering. Den ordningen hadde blitt forankret i ledermøtet.

Annen sentral informant pekte på følgende tiltak:

Når det gjaldt kontakt med operatører i driftsfase, og som også var tilbydere i anbudsprosessen, så hadde den utfordringen blitt adressert i Ruter. Ryddighet her måtte det likevel stadig minnes om. Vedkommendes policy var at man skulle ha formell godkjenning av overordnet ved kundekontakt.

Av administrerende direktørs svar på samme spørsmål forstod Kommunerevisjonen at det ikke hadde blitt gitt særskilte overordnede føringer, men at aktuelle lederroller var adskilt. Med adskilte lederroller har Kommunerevisjonen forstått organisatorisk skille ved plassering av ansvaret for å følge opp leveranser i Hovedprosess produksjon og plassering av ansvaret for anskaffelser i Hovedprosess kvalitet. Endringene ble gjennomført tidlig i 2011.

Direktøren pekte videre på at god kompetanse på nødvendige grensdragninger fantes på det operative nivået i organisasjonen, og at det han som leder kunne bidra med, var å sette fokus på forholdet og jevnlig vurdere risikoen. Direktøren viste til at Ruters organisasjon ikke var stor nok til å oppnå det man kunne

¹⁸ For Akershus vest-anbudet, ruteområde 1, ble det en tvist om håndteringen av bussanlegget for ruteområdet. Tvisten resulterte i en klage fra Nettbuss og Ruter AS valgte å utsette konkurransen om ruteområdet. Ved ny utlysning av konkurransen vant Norgesbuss kontrakten. Kommunerevisjonen har ikke gått nærmere inn i denne problematikken gitt de avgrensningene som går fram av rapportens kapittel 1.3.

¹⁹ Jf. referat av 17.12.2009 etter sluttevaluering av Akershus vest-anbudet.

se på som en ideell arbeidsdeling. Dersom en observert risiko ikke var mulig å håndtere uten flere medarbeidere, måtte det spørsmålet likevel tas opp. Bruk av to medarbeidere til å løse kritiske oppgaver, det være seg tjenestereiser til leverandører eller annet, hadde ifølge direktøren blitt aktivt brukt som risikoreduserende tiltak.

I kravspesifikasjoner for bussmateriell ble det nedfelt at Ruter skulle godkjenne bussmaterialet før det ble satt i drift. Ifølge informantutsagn hadde Ruter ført kontroll både med operatørens bussbestillinger og produksjonen av bussene hos bussprodusenten før levering til operatør. Bussoperatørene hadde lagt til rette for slik kontroll fra Ruters side, og av praktiske hensyn hadde operatørene som hadde arrangert turene til bussprodusentene, også bestilt og forhåndsbetalt fly og hotell for aktuelle deltakere.

Av BDOs faktaundersøkelse for Ruter går det fram at Ruter ikke hadde oppdaterte og vedtatte retningslinjer for dekning av reisekostnader/ utlegg der bussoperatører arrangerte reiser. Av en rekke informantutsagn som BDO innhentet, gikk det fram at det likevel var allment kjent at Ruter i slike sammenhenger skulle dekke alle kostnader for egne ansatte. Det går videre fram av BDOs rapport at den enkelte ansatte hadde ansvaret for å følge opp at faktura i ettertid ble mottatt fra bussoperatøren og betalt. I samtale med Kommunerevisjonen ytret en sentral informant at han selv ikke hadde ført kontroll med at operatørene faktisk sendte regning til Ruter.²⁰

Habilitet

På spørsmål om vurdering av habilitet viste svarene at gruppemedlemmene ikke hadde gjennomført og dokumentert egne

²⁰ Av hensyn til politiets etterforskning har Kommunerevisjonen ikke gått lenger inn i denne tematikken og følgelig ikke kartlagt omfanget av reisevirksomhet, kostnader på operatørens hånd, viderefakturering av Ruter AS og betaling ved Ruter AS. Av rapporten til BDO går det fram at slik kartlegging er søkt gjennomført.

habilitetsvurderinger i relasjon til aktuelle anskaffelser. Det ble også ytret tvil om kravet til habilitetsvurderinger tidligere hadde blitt formalisert i selskapet, det vil si omfattet av en regelbundet prosess. En sentral informant pekte likevel på at man i Ruter hadde avskåret medarbeidere med bierverv hos operatør fra å kunne delta i utforming av rutebeskrivelser (ett av flere vedlegg som utgjør konkurransegrunnlaget for kjøp av busstjenester).

Kommunerevisjonen forstod av svarene at informantene mente at det hadde gjort seg gjeldende en før- og nåsituasjon hva angikk habilitetsvurderinger. En sentral informant viste til at gjennomgang av habilitet nå var første sak på hvert oppstartsmøte i anbudsgruppene. Men Kommunerevisjonen har forstått at man så langt ikke har tatt i bruk skjemaer for egenerklæringer som grunnlag for disse habilitetsvurderingene.

På spørsmål til administrerende direktør om habilitetsvurderinger svarte han som følger (utdrag):

Direktøren kunne ikke på sparket erindre om man i tidlig fase hadde formaliserte prosedyrer for habilitetsvurderinger. Han var imidlertid kjent med at habilitetsvurderinger hadde blitt gjort. Nå var habilitetsvurderinger formelle delprosesser blant annet i anskaffelses- og beslutningsprosesser. Rutiner for habilitetsvurderinger har utviklet seg over tid. Etter korrupsjonssaken ble kravene skjerpet.

Bierverv

Ifølge administrerende direktør hadde registrering av bierverv blitt gjort fra 2008. Man ønsket da å få oversikt over medarbeidere som hadde bierverv som bussjåfør. Slik kartlegging hadde blitt gjennomført på årlig basis. Over år hadde registreringen økt i omfang slik at man nå hadde oversikt over det meste av bierverv. Eierskap i selskaper som var potensielle leverandører, hadde også blitt omfattet av registreringen, ifølge direktøren. Direktøren viste så til at man ikke hadde hatt

et generelt forbud mot bierverv hos operatører, men både biervervet og vedkommendes rolle i Ruter måtte kritisk vurderes. Et slikt bierverv (hos leverandør eller potensiell leverandør) ville avskjære adgangen til å arbeide med anbudsprosess der leverandøren var tilbyder.

På spørsmål om registrering av bierverv og eventuelle egne bierverv varierte svarene fra øvrige informanter. Enkelte viste til registrering av bierverv som et nytt tiltak, mens andre var kjent med den tidlige registreringen av bierverv som bussjåfører hos bussoperatører/leverandører til Ruter.

Av aktuelle informanter var det to som hadde bierverv, og biervervene hadde ikke betydning for de anskaffelsene som er omfattet av denne undersøkelsen. Biervervene var ifølge utsagn fra informantene avklart med overordnet ledelse og registrert.

Også Ernst & Young har berørt problematikken med bierverv i sin rapport om internkontroll. I rapportens punkt 4.1.2 går følgende fram:

Vi har identifisert at flere av Ruters ansatte har bierverv som bussjåfører blant operatørene. Leder av kontraktsprosess gjør fortløpende vurderinger av medlemmene av teamet og deres habilitet. Dette blir ikke dokumentert og det foreligger heller ingen oppdatert oversikt over hvilke ansatte som har bierverv.

Ernst & Young avga sin rapport 10.02.2012. Kommunerevisjonen oppfatter faktabeskrivelsen som gjeldende per det tidspunktet.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Roller, ansvar og myndighet

Informantutsagnene fremstår som entydige når det gjelder etablert forståelse av roller og ansvar i innkjøpsprosesser. En rimelig hypotese synes å være at stabile anbudsgupper og forhandlingsutvalg over tid har utviklet og praktisert en omforent rolle- og ansvarsdeling, kanskje særlig med utgangspunkt i at

organisatorisk tilhørighet har avgjort hvilke arbeidsoppgaver den enkelte skulle utføre.

Enhver endring i en slik gruppe vil skape behov for avklaring av roller, ansvar og myndighet. God internkontroll er da betinget av at avklaring kan søkes i prosedyrer/ rutiner, eller som for Ruters vedkommende i rolleprofiler, som har forankring i virksomhetens ledelse. Det forelå ikke dokumenterte rolleprofiler for innkjøpere.

Informantutsagn indikerer at ansvarlig hos Ruter var innforstått med behovet for dokumenterte rolleprofiler, herunder at slike skulle utarbeides for innkjøpere.

Løsninger som etableres under arbeidets gang, eventuelt uten at risiko vurderes systematisk, kan gi uønskede resultater. Det var eksempler på det i anbudsgruppens arbeid som

- utilstrekkelig arbeidsdeling ved at i hovedsak ett medlem i anbudsgruppen hadde stått for utarbeidelsen av de tyngste busstekniske vedleggene til konkurransegrunnlag
- uhensiktsmessige innkjøpsfaglige valg ved krav om busslengde på mellom 18,74 og 18,75 meter
- tvetydighet eller uenighet om når utfordringer av innkjøpsfaglig eller bussteknisk art skulle løstes til overordnet ledelse for avklaring

Kommunerevisjonen mener at risikoene for slike resultater kunne ha blitt dempet dersom selskapet i tidlig fase hadde startet et arbeid med etablering av et rammeverk for risikostyring, implementering av et system for internkontroll, herunder utforming av prosedyredokumenter og rolleprofiler for innkjøp.

Kvalitetssikring og lederinvolvering

Av informantutsagn, men også basert på dokumentgjennomgang av saker til ledermøtet og til styret, går det fram at Ruter hadde gjennomført en rekke relevante kvalitetssikringstiltak i aktuelle

innkjøpsprosesser. Risikoen var likevel stor for at kvalitetssikringstiltak ble fragmentert og ikke tilstrekkelig risikostyrt når selskapet ikke hadde på plass et dokumentert kvalitetssikringsregime.

Det har vært kompetansemessig asymmetri/ ubalanse i den forstand at enkeltmedarbeider har besittet kritisk informasjon og kompetanse som så har styrt vesentlige beslutninger om innkjøp til verdi av flere hundre millioner kroner. Dette må betraktes som en betydelig risikofaktor. Risikofaktoren er i utgangspunktet ikke relatert til medarbeideren som sådan, men til manglende oppbygging av kompatibel kompetanse i organisasjonen, alternativt til manglende kjøp av slik spisskompetanse ved behov.

Kommunerevisjonen har forstått det slik at den kompetansemessige asymmetrien ikke kun har gjort seg gjeldende i utarbeidelsen av konkurransegrunnlagene for innkjøpene, men også i forbindelse med skåring av tilbud som grunnlag for tildeling av kontrakt. Det siste skaper usikkerhet om robustheten i beslutningsunderlaget for tildeling av kontrakt.

Det kan ses på som risikodempende at anskaffelsesprosessene har blitt vurdert og tiltrådt av ledermøtet og av styret ved gitte milepæler (ved oppstart og ved tildeling av kontrakt). Ytterligere risikodempende tiltak ble besluttet av ledermøtet 18.01.2012, jf. denne rapportens foranstående punkt 5.2.1. Der går det fram at det samlede konkurransegrunnlaget for fremtidige anskaffelser skal behandles i ledermøte.

Den organisatoriske endringen som ble gjort i begynnelsen av 2011 ved å løfte Prosess kontrakt ut av produksjons-/driftsmiljøet over til Hovedprosess kvalitet, kan medføre en ytterligere profesjonalisering av innkjøpsmiljøet, og likeledes skape nødvendig avstand mellom driftsmiljøet og innkjøpsmiljøet.

Ruter hadde valgt å føre anskaffelsesprotokoller for sine kjøp innenfor forsyningssektor. Når

det gjelder ansvaret for å føre protokoller og myndighet til å signere på disse, synes det ikke å ha vært entydig avklart. Som det går fram av faktabeskrivelsen var protokollene for Akershus vest-anbudet og Oslo syd-anbudet undertegnet på ulikt organisatorisk nivå selv om begge dreide seg om omfattende anskaffelser.

Etikk

Av denne rapportens kapittel 5.2 går det fram at Kommunerevisjonen ikke hadde anførsler til Ruters etiske regler for ansatte. Faktainformasjonen om formidlingstiltak i tidlig fase gir etter Kommunerevisjonens vurdering grunnlag for å peke på risikoen ved den relativt passive formidlingsformen som administrerende direktør viste til når man gjorde ledermøtereferater tilgjengelige for medarbeidere. Åpenhet om diskusjonstemaer og beslutninger i ledermøter synes rasjonelt og nyttig med tanke på utvikling av virksomhetskultur, men risikoen består i at medarbeidere i varierende grad vil lese og sette seg inn i referatene dekning av etikk, alternativt helt unnlate å oppsøke informasjonskilden. Sikring av effektiv formidling er betinget av at diskusjonen om etikk holdes i gang over tid for å sikre bevissthet om behovet for etisk atferd. Ernst & Youngs påpekning om dilemmatrening kan gi grunnlag for en praktisk tilnærming til håndtering av etiske utfordringer.

Informantutsagn om nylig kurs og beslutning om etikk-kurs for samtlige medarbeidere indikerer en mer aktiv tilnærming til formidling den senere tid.

Kommunikasjon med tilbydere

Det var fravær av klare prinsipper for kommunikasjon med tilbydere i forbindelse med gjennomføringen av anbudene for Akershus vest og Oslo syd. Det må vurderes som en vesentlig risikofaktor relatert til likebehandling av tilbydere, omdømme og ikke minst økonomi knyttet til klagesaker og søksmål. Klart risikodempende var likevel svarene fra informantene som entydig pekte på bruk av Ruters anbudweb som verktøy

for kommunikasjon med tilbyderne under anbudsprosessen. Det forholdet at konkurransen om ruteområde 1 i Akershus vest-anbudet ble avlyst og restartet, er likevel en indikasjon på behovet for eksplisitte og godt kommuniserte prinsipper for kommunikasjon med tilbydere.

Annen vesentlig utfordring og risikofaktor var knyttet til at nøkkelpersonell med spisskompetanse på kontraktsoppfølging av delleveranser hadde forholdt seg til samme bussoperatør både som leverandør og som tilbyder i ny konkurranse, eventuelt om samme ruteområde. Kontraktsoppfølging betinger tett og hyppig kontakt, mens kontakten med tilbydere i konkurranse om nye kontrakter skal foregå etter klart opptrukne bestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Et risikodempende tiltak ligger i skarpt trukne grenser for arbeidsdeling. Personell med ansvar for kontraktsoppfølging av delleveranser hadde forholdt seg til samme bussoperatør både som leverandør og som tilbyder. Av faktainformasjon går det fram at medarbeidere med ansvar for kontraktsoppfølging ikke lenger kunne delta i forhandlinger eller tilbudsevalueringer. I tillegg ble det pekt på ryddigere løp når det gjaldt grensdragning mellom driftsmøter og forhandlingsmøter.

De økonomiske og renommémessige konsekvensene av brudd på retningslinjene for korrekt kommunikasjon med tilbydere i innkjøpsprosess, kan være betydelige.

Ruter har over år praktisert å oppsøke bussprodusenter med sikte på å kontrollere busser under produksjon og som skulle settes inn på ruteområder omfattet av inngåtte kontrakter om busstjenester. En vesentlig risiko har oppstått i forbindelse med at Ruter har latt de operatørene som man hadde inngått kontrakter med, legge til rette for kontrollbesøk og dekke reiseutgifter med sikte på senere refusjonskrav mot Ruter. Risikoen har bestått i at refusjonskrav eventuelt ikke fremmes av bussoperatøren, og at krav om betaling eventuelt ikke etterspørres av Ruter. Skjer det, kan Ruter settes i en korrupsjonslignende situasjon med betydelig risiko for omdømmetap og ikke minst risiko for medarbeidere som blir berørt.

Habilitet

Fraværet av formaliserte og dokumenterte habilitetsvurderinger var en risikofaktor ved planlegging og gjennomføring av innkjøp før 2012. Risikoen synes dempet i 2012 ved at gjennomgang av habilitet ifølge informantutsagn da hadde blitt første sak på hvert oppstartsmøte i anbudsguppene.

Bierverv

Det var mangelfull registrering og oppdatering av ansattes bierverv før 2012. Bierverv kan ha betydning for lederes og medarbeideres habilitet, eventuelt inhabilitet ved behandling av konkrete saker. Oversikt over og opplysninger om eventuelle endringer i bierverv kan ha direkte betydning for vurderinger av og stillingtaken til habilitet. Mangelfulle opplysninger om bierverv kan skape risiko for at inhabilitet oppstår i forbindelse med gjennomføring av innkjøpsprosesser. Konsekvensene kan bli omfattende og være av både omdømmemessig, legal og økonomisk art.

7. Fakturakontroll og kontroll av tilleggsarbeider og endringsordrer

Kommunerevisjonen har utført stikkprøvekontroll av et begrenset antall fakturaer og endringsordrer for hver av de utvalgte anskaffelsene. Utgangspunktet for kontroll har vært fakturaer og endringsordrer fra 2012. Oversikt over kontrakter, kontrollerte fakturaer og endringsordrer er gitt i rapportens vedlegg 4.

7.1 Revisjonskriterier

Ruter er regnskapspliktig etter regnskapsloven og bokføringspliktig etter bokføringsloven. I tillegg gjelder krav til god internkontroll på økonomiområdet, jf. aksjelov og COSO.

Ruter bør sørge for

- tilfredsstillende rutiner og fullmakter på økonomiområdet
- at fakturerte utgifter er i samsvar med inngått kontrakt (type arbeid, pris, påslagsprosent og lignende)
- at tilleggs-/endringsarbeider er dokumentert med endringsordrer som er godkjent av person(er) med fullmakt til det forut for utførelsen av arbeidene
- at fakturerte utgifter er dokumentert med timelister, fakturaer fra underleverandører og lignende
- at varemottak/utførelse av arbeid er kontrollert og dokumentert

7.2 Faktabeskrivelse

Rutiner og fullmakter på økonomiområdet

Ruter hadde på kontrolltidspunktet et oppdatert fullmaktsdokument som blant annet omhandlet fullmakter til avtaleinngåelse, attestasjon og anvisning.²¹ Det forelå også rutine for å inngå og endre kjørekontrakter, med tilhørende

endringslogg. Rutinen ble godkjent i ledermøtet 18.01.2012.²²

I kontraktens pkt. 5 var det presisert at *justering av ruteproduksjon... ikke var å anse som en endringsordre*. Imidlertid var det ikke utarbeidet en klargjørende dokumentasjon for grensedragningen mellom justeringer og endringsordrer. I dialogen med Ruter har det fremkommet at systemet med endringsordrer i hovedsak ikke hadde vært benyttet før 2012.

Ruter hadde på kontrolltidspunktet ikke en fullstendig oversikt over alle kontraktsjusteringene/endringsordrene med tilhørende økonomiske konsekvenser.

Kommunerevisjonen har mottatt utdrag av Ruters økonomihåndbok som omtaler behandlingen av inngående fakturaer, men ikke utfyllende.

Fakturerte utgifter i forhold til kontrakt

Kommunerevisjonen har kontrollert ni fakturaer. Fakturerte utgifter syntes å være i henhold til avtale når det gjaldt pris per kilometer (Akershus vest-kontrakten) og rutetimer (Oslo syd-kontrakten). Det ble observert noe etterslep i fakturering etter halvårlige prisjusteringer, men fakturering hadde skjedd.

Når det gjaldt antall busser, hadde det blitt fakturert for åtte busser mer enn det som var hjemlet i opprinnelig kontrakt for Akershus vest. For en av disse bussene forelå det ifølge Ruter en endringsordre, men økningen i bussantall fremkom ikke av ordren. For de øvrige syv bussene forelå det ikke endringsordrer eller annen form for dokumentert bestilling.

²¹ Ruters fullmaktsdokumenter er også omhandlet i rapportens kapittel 5. I dette kapitlet har utgangspunktet for kontroll vært gjeldende dokument i 2012.

²² Rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter er også omtalt i rapportens kapittel 5. I dette kapitlet er rutinen relatert til behandlingen av endringsordrer i 2012.

Tilleggsarbeider og endringsordrer – dokumentasjon og fullmakt

Kommunerevisjonen har kontrollert fire endringsordrer. Omfanget av dokumenterte endringsordrer for de utvalgte kontraktene var begrenset. Som det følger av ovenstående, hadde det imidlertid forekommet endringer i kontraktene, som ikke var dokumentert ved endringsordrer eller på annen måte.

De kontrollerte endringsordrene var underskrevet av personer med fullmakt.

Endringsordrene var dels datert etter iverksettelsen av endringer (gjaldt to) og dels manglet datering (gjaldt tre av fire). De økonomiske effektene av endringene var ikke redegjort utfyllende for i endringsordrene.

Fakturerte utgifter og dokumentasjon

Underliggende dokumentasjonen for fakturerte utgifter forelå for kjørte kilometer og timeforbruk. For biodieselavgift lå det ikke ved underliggende dokumentasjon for de løpende fakturaene. Forbruket av biodiesel var derimot dokumentert en gang årlig ved avregning mellom fakturert og faktisk forbruk.

Kontroll og dokumentasjon av tjenestemottak

I regnskapssystemet var kontroll av fakturerte leveranser/produksjon ikke dokumentert. Ruters økonomihåndbok var ikke avklarende med hensyn til avvikshåndtering, konkrete kontroller eller dokumentasjon av disse ved behandling av inngående fakturaer i forhold til kontrakt. Imidlertid viste dialogen med Ruters to kontrollere at det hadde blitt ført kontroll med hver faktura, og at det fantes dokumentasjon på kontrollernes videre oppfølging mot ruteplanleggerne. Kontrollerte fakturaer var anvist i tråd med Ruters fullmaktsoversikt.

7.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har vurdert det slik at Ruters fullmaktsdokument i nødvendig grad beskrev de økonomiske fullmaktene i selskapet,

både når det gjaldt attestasjon, anvisning og inngåelse av økonomiske forpliktelser.

Det var ført kontroll med fakturaer og utarbeidet dokumentasjon, men ikke dokumentasjon av kontroll i regnskapssystemet.

Ruters økonomihåndbok var ikke avklarende med hensyn til avvikshåndtering, konkrete kontroller eller dokumentasjon av disse ved behandling av inngående fakturaer i forhold til kontrakt.

Rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter viste hovedprosessen og ansvarsfordeling mellom operatør og oppdragsgiver, men var ikke klargjørende for grensedragningen mellom kontraktsjusteringer og endringsordrer.

Det var endringer i kontrakter som ikke var dokumentert ved endringsordrer eller på annen måte.²³ Det forelå ikke fullstendig oversikt over alle kontraktsjusteringene/ endringsordrene. Manglende oversikt over samlede kontraktsendringer kan være et resultat av uklarhet om når og hvordan de ulike endringsregimene skulle benyttes.

Endringsordrene var underskrevet av personer med fullmakt, men dels datert etter iverksettelsen av endringer, dels manglet datering. Det var ikke redegjort utfyllende i endringsordrene for de økonomiske effektene av endringene.

Svakheter og mangler ved kontroll og dokumentasjon medfører risiko for brudd på prinsippene for god internkontroll. De avvikene Kommunerevisjonen fant ved kontroll av utvalgte endringsordrer, tilsier at risikoen hadde blitt en realitet.

²³ Kravet i rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter er at endringsordren dokumenteres i endringsloggen til kontrakten og gis fortløpende nummerering fra nr. 1 og oppover. Endringsskjema skal arkiveres sammen med kontrakten og i systemet ePhorte. Kopi skal leveres til controller i økonomi.

8. Oslo vest-anbudet og detaljkravet til busslengde

Oslo vest-anbudet ble kunngjort av Ruter 02.05.2012, og kontrakt ble inngått med Nobina AS. Kontrakten har en driftsperiode som strekker seg fra oktober 2012 til oktober 2019 med opsjon på tre års forlengelse.

Av brev av 20.01.2012 fra Ruter til byrådsavdeling for miljø og samferdsel kan man se at kontrakten ble antatt å ha en verdi i 2011-kroner på ca. 220 millioner kroner per år.²⁴

I styresaken om oppstart av konkurransen ble det redegjort for tildelingskriterier og vekter.

Tabell 2 Tildelingskriterier og vekter

Tildelingskriterier	Vekter
pris	50–60 %
miljøbelastning fra bussene og driften	13–17 %
rutebeskrivelsen med vognløpsplaner	9–11 %
kvalitet og funksjonalitet på bussene	9–11 %
gjennomføring av oppdraget	9–11 %

Tabellen viser vedtatte tildelingskriterier og vektene for disse.

Av styresaken gikk det også fram at Ruters administrasjon i anbudskonkurransen ville stille krav om bruk av leddbuss på linjene 30, 31, 31E og 32. Det ble opplyst om at maksimal lengde på ordinære leddbuss var 18,75 meter. Ytterligere ble det opplyst om at administrasjonen hadde søkt om dispensasjon for å bruke leddbuss på 25 meter (såkalte superbuss med to ledd) på linje 31 og 31E.

I konkurransegrunnlaget som ble ferdigstilt etter styrets behandling, ble følgende krav stilt (utdrag fra materiellbeskrivelsen):

- bussklasse 1, lavgulv, leddbuss 18,75 meter (kategori LL)
- kapasitet – det skal benyttes busser som minimum har 40 seter + 70 ståplasser – klappseter medregnes ikke som setekapasitet
- dørplassering – dobbeltdør foran første aksel, dobbeltdør mellom første og andre aksel, dobbeltdør mellom aksel 2 og 3, dobbeltdør bak siste aksel (2+2+2+2)
- busstørrelse – bussens lengde skal ikke være mindre enn 18,74 meter

Konkurransegrunnlaget viser at man etter saksfremlegget for styret hadde gått bort fra tanken om bruk av “superbuss” på 25 meter.

I møter med informanter hos Ruter har Kommunerevisjonen blitt forklart at beslutningen om ikke å gå videre med bruk av “superbuss” ble tatt på grunnlag av testkjøring. Det ble reist tvil om “superbussene” hadde tilstrekkelig gode kjøreegenskaper og fremkommelighet på vinterføre. Det ble også vist til at “superbussene” på det aktuelle tidspunktet kun var i serieproduksjon hos én bussprodusent. Man holdt derimot fast på kravet om maksimal lengde på de ordinære leddbussene.

Implikasjonene av å stille et krav om busslengde på mellom 18,74 og 18,75 meter ble drøftet i ledermøtet 04.10.2011. Til stede var administrerende direktør, produksjonsdirektøren, daværende driftssjef, kvalitetsdirektøren og kontraktsjefen.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen ble det lagt fram et håndskrevet, stikkordspreget møtereferat som viste at aktuell busslengde hadde blitt tematisert, og at man i den sammenheng også hadde drøftet detaljkravet, risikoprofil, omdømmerisiko etc.

²⁴ Verdiestimatet i det såkalte prosedyredokumentet i konkurransegrunnlaget var på 180 millioner i 2010-kroner.

I samtale med administrerende direktør, der Kommunerevisjonen stilte spørsmål om kontroll og oppfølging av anskaffelser, svarte han følgende:

Ledergruppen og styret behandlet anbuds dokumentasjonen før kunngjøring og før tildeling av kontrakt. Anbudene var gjenstand for til dels omfattende diskusjon. Blant annet var miljøprofil, kostnader og drivstoff temaer.

I Oslo vest-anbudet fikk særlig behovet for høy kapasitet oppmerksomhet. Det dreide seg om mulig bruk av de to-leddete "superbussene" på 25 meter og likeledes kapasiteten på leddbussene.

I den sammenheng ble lengdespesifikasjonen på mellom 18,74 og 18,75 meter et tema i administrasjonen da det ble klart at bussprodusenten MAN hadde vært involvert i en korrupsjonssak, og at nøkkelpersoner i Unibuss var omfattet. Det var viktig å få bekreftet at prosessene ikke hadde vært påvirket på et vis som kunne indikere at én bussleverandør var gitt utilbørlige fordeler, og konsekvensene for anbudsprosessen ble vurdert.

Ledergruppen ba om bekreftelse på at flere enn én bussprodusent kunne levere busser med aktuell spesifisering. Det var en klar forutsetning for å bruke en så detaljert kravspesifisering. Deler av ledergruppen ble gitt en presentasjon og fikk en grundig redegjørelse for valget.

Styret ble ikke involvert i sakskomplekset på det tidspunkt. Saken ble behandlet administrativt i første omgang. Det hadde tidligere ikke vært et ønske fra styret om å bli involvert på et slikt detaljnivå.²⁵

Styrets leder ble orientert, og han og resten av styret ble trukket inn i vurderingene (også detaljene) ettersom saken utviklet seg utover høsten. Styret har hele tiden støttet administrasjonens vurderinger.

Når det gjelder spørsmålet om flere enn MAN kunne levere de etterspurte leddbussene på mellom 18,74 og 18,75 meter, har Kommunerevisjonen fått bekreftet ved kopier

²⁵ Ifølge Ruters anbudweb ble Oslo vest-anbudet kunngjort 02.05.2011. Konkurranses grunnlaget ble ifølge prosedyreregulene for konkurransen offentliggjort 20.06.2011.

av e-poster at bussprodusentene Solaris og Volvo fikk spørsmål fra Ruter om de kunne levere aktuelle busser til oppstarttidspunktet for Oslo vest-kontrakten. Ruter mottok bekreftende svar på spørsmålet, også det dokumentert ved e-poster. Flere informanter har for øvrig bekreftet et slikt hendelsesforløp.

Nobina AS, som fikk Oslo vest-kontrakten, tilbød busser av typen MAN City med lengde 18,75 meter.²⁶

Kommunerevisjonen vurderer det som nyttig å peke på at det ikke er Ruter som kjøper busser fra bussleverandører i forbindelse med at kontrakter inngås om levering av busstjenester. Det er operatørselskapene, de som leverer busstjenestene, som anskaffer bussene fra leverandører som MAN, Solaris, Volvo etc.

Ruter har i sine konkurransegrunnlag over år stilt relativt detaljerte og konkrete krav til bussmateriellet. Forsyningsforskriften som regulerer kjøp av busstjenester, åpner for bruk av både detalj- og funksjons-/ytelsesespesifikasjoner og kombinasjoner av disse. I juridisk teori om anskaffelser pekes det likevel på fortrinnene ved funksjons-/ytelsesespesifikasjoner, jf. Dragsten og Lindalen (2005), side 82:

Ofte vil det beste være bare å spesifisere hvilket behov oppdragsgiver skal ha dekket (behovs- eller funksjonsspesifisering), slik at leverandøren kan velge den løsningen som de mener er den beste ut fra oppdragsgivers behov. Leverandørene har ofte bedre forutsetninger for å komme med forslag til tekniske løsninger enn oppdragsgiver. En behovsspesifisering vil da normalt føre til den mest kostnadseffektive løsningen.

²⁶ Man City 18,75 meter, lavgulv, leddbuss i henholdsvis Diesel EEV og eNG utførelse. Antallet dieselbusser var 27 og antallet gassbusser 51. Dieselutgaven hadde 41 seter og 84 ståplasser. Gassbussene hadde 40 seter og 84 ståplasser. Alle bussene hadde dørplassering 2+2+2+2.

Informeranter i Ruters Hovedprosess kvalitet har i intervju med Kommunerevisjonen vist til at man nå er i ferd med å bevege seg mer i retning av funksjons- eller ytelsesspesifikasjoner i Ruters anskaffelser. Tilsvarende kan leses ut av styresaken omtalt i denne rapportens kapittel 9 om anbefalinger og tiltak etter

undersøkelsene fra Ernst & Young og BDO, jf. vedlegg 3, lysark 33 med forbedringspunkt 64 som peker på endring fra detaljbeskrivelse til funksjonsbeskrivelse ved utforming av konkurransegrunnlag. Av foreslått tiltak går det fram at endringen også har forankring i Ruters styre.

9. Utvidelse av Sentrumskontrakten og gjenkjøpsavtale om leddbusser

I BDOs rapport *Faktaundersøkelse for Ruter AS* ble det avslutningsvis pekt på en mulig fullmaktsoverskridelse ved den samme ansatte som politiet har siktet for mulig korrupsjon. Det gjaldt utvidelsen av Sentrumskontrakten med 30 leddbusser og innløsning av bussene ved opphør av kontrakten. Beløpsmessig ble innløsningen i rapporten angitt til 35 millioner kroner.

Dette forholdet ble ikke nærmere undersøkt av BDO ettersom BDO fikk kjennskap til det først ved slutføring av granskningsoppdraget.

Kommunerevisjonen har avgrenset egen undersøkelse av internkontroll på innkjøpsområdet mot den eventuelle fullmaktsoverskridelsen av hensyn til den pågående politietterforskningen. Kommunerevisjonen har likevel funnet å kunne redegjøre for den formelle behandlingen av kontraktsutvidelsen og gjenkjøpsforpliktelsen som skjedde i ettertid.

Sentrumskontrakten ble opprinnelig inngått 27.03.2008 mellom Ruter og Unibuss AS. Kontrakten ble undertegnet av administrerende direktør i Ruter, Bernt Reitan Jenssen, og av

daværende administrerende direktør Helge Leite i Unibuss AS.

Avtalen om kapasitetsøkning og gjenkjøp av busser ble inngått 06.02.2012 mellom Ruter og Unibuss AS. Kontrakten ble signert av Bernt Reitan Jenssen i Ruter og Kjell Knarbakk i Unibuss AS.

Ytterligere ble det inngått en gjenkjøpsavtale for motorvogner mellom Ruter og Skandinaviska Enskilda Banken AB. Avtalen ble signert 07.02.2012 av Bernt Reitan Jenssen i Ruter og av to representanter for Skandinaviska Enskilda Banken AB.

Etttersom de to sistnevnte avtalene beløpsmessig gikk utover fullmaktgrensene for administrerende direktør i Ruter, fikk han særskilte fullmakter av daværende styreleder i Ruter, Ragnar Søegaard, til å utvide Sentrumskontrakten og avtale gjenkjøp av busser. Begge fullmaktene er signert 06.02.2012.

Kontrakter og fullmakter er gjennomgått av Kommunerevisjonen.

10. Anbefalinger i rapportene fra Ernst & Young og BDO og tiltak fra Ruter

I kapittel 4 har Kommunerevisjonen gitt en samlet vurdering av BDOs faktaundersøkelse for Ruter og Ernst & Youngs gjennomgang av etablert internkontroll med fokus på anskaffelsesprosessen.

I dette kapitlet gjøres det rede for foreslåtte forbedringstiltak og for Ruters statusorientering om gjennomføring av tiltak.

Sentrale anbefalinger som Ernst & Young ga etter sin gjennomgang av internkontroll, er illustrert i nedenstående modell 1. Anbefalingene er i tillegg gitt prioritet med hensyn til behov for iverksetting.

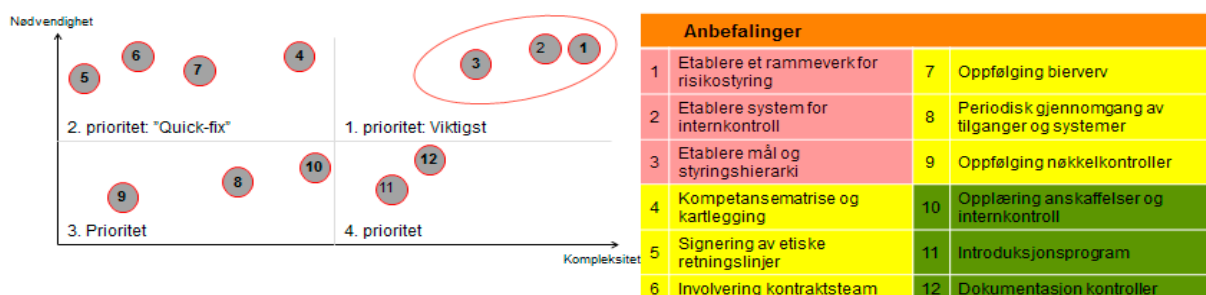
høyeste prioritet, 3 og 4 = lavere prioritet). Plasseringen av tiltakene på akse kompleksitet gir et bilde av om anbefalingene/tiltakene er sammensatte og ressurskrevende å løse (typisk 1, 2 og 3), alternativt om de er enkle og lite ressurskrevende (typisk 5, 6, og 7).

Tabellen fremhever behovet for å etablere tre grunnleggende elementer for å kunne hevde god risikostyring og internkontroll med virksomheten og med innkjøpsområdet.

Tabell 3 Oversikt over sentrale anbefalinger og prioritet med hensyn til iverksetting

4. Kategorisering i fire områder av tiltak som bør prioriteres (Ernst & Youngs vurdering)

• Vi har illustrert anbefalingene i en matrise for lettere å kunne prioritere viktigheten. Forbedringsforslag øverst til høyre krever størst oppmerksomhet. Disse er nødvendige og samtidig relativt komplekse. Vi anbefaler at disse prioriteres høyest. 1. og 4. prioritet krever ofte etablering av prosjekt for gjennomføring. Dette er tiltak som er ressurskrevende over en lengre tidsperiode. 2. og 3. prioritet er relativt enkle tiltak som kan gjennomføres i linjen.



32

Ruter#

I tabellen er det fokusert på anbefalinger. Anbefalingene avspeiler avvik omtalt i rapporten fra Ernst & Young.

Det er benyttet en firefelts tabell med to akser for henholdsvis nødvendighet og kompleksitet. Tabellen er brukt til å gruppere anbefalingene etter viktighetsgrad/prioritet (1 og 2 =

Det dreier seg om

- rammeverk for risikostyring
- system for internkontroll
- mål og styringshierarki

Noen av de ni øvrige anbefalingene omhandler videreutvikling av innkjøpsområdet, som involvering av kontraktsteam og opplæring.

Av BDOs forbedringspunkter går fem av syv spesifikt mot innkjøpsområdet. De fem er

- kompetansehevende tiltak
- tydelige retningslinjer for kjøp av busstjenester
- flere personer bør ta aktivt del i viktige avgjørelser ved utforming av materiellbeskrivelsen/kravspesifiseringen av bussmateriell ved kjøp av busstjenester
- skjerpet fokus på bruk av funksjonsbeskrivelser ved utforming av kravspesifikasjoner
- større krav til skriftlighet i alle vesentlige prosesser og beslutninger ved kjøp av busstjenester

I sak behandlet av Ruters styre 31.10.2012 er det gjort rede for samlet 67 forbedringspunkter foreslått av Ernst & Young og BDO, og det er orientert om status for iverksettelse av tiltak (jf. vedlegg 3).

Av de syv forbedringspunktene som BDO pekte på, viste styresaken at kun to tiltak manglet noe på gjennomføring/slutføring. Det gjaldt bruk av funksjonsbeskrivelser i stedet for detaljbeskrivelser når kravspesifikasjoner for bussmateriell utformes. Og det gjaldt større grad av skriftlighet i alle vesentlige prosesser og beslutninger ved kjøp av busstjenester.

Av de 60 forbedringspunktene som Ernst & Young foreslo, ble det rapportert i styresaken at 21 tiltak hadde blitt fullført høsten 2012, 20 tiltak var nesten ferdigstilt og 19 tiltak var delvis ferdigstilt.

Ikke overraskende dreide tiltakene med lavest grad av ferdigstilling seg om de tyngre utfordringene som

- etablering av rammeverk for risikostyring
 - definering av akseptabelt risikonivå
 - årlige dokumenterte risikovurderinger
- system for internkontroll
 - utarbeidelse av beskrivelser for aktuelle kontrollaktiviteter
 - plassering av ansvar for kontrollaktiviteter
 - etablering av rutiner for dokumentering av kontrollaktivitet

Ernst & Young skal i 2013 gjennomføre en ny revisjon. Resultatet av den revisjonen vil kunne gi et mer definitivt svar på hvor Ruter står med hensyn til implementering av risikostyring og internkontroll for virksomheten generelt og for innkjøpsområdet.

11. Oppsummering av vurderinger og anbefalinger

På tidspunktet for gjennomføringen av undersøkelsene ved Ernst & Young og BDO, med basis i deres rapporterte funn og Kommunerevisjonens funn, mener Kommunerevisjonen at internkontrollen og risikostyringen av anskaffelsesområdet i Ruter var mangelfull. Svak internkontroll vil ha gitt økt risiko for uregelmessigheter og misligheter.

En positiv utvikling kan leses av selskapets statusrapportering for tiltak per oktober 2012. Viktige tiltak gjenstår, men Ruter AS oppgir å ha helt eller delvis fullført et betydelig antall viktige forbedringstiltak som bør kunne legge til rette for bedre internkontroll og redusert risiko for uregelmessigheter og misligheter.

Nedenfor gir Kommunerevisjonen en stikkordspreget oversikt over positive og negative funn gruppert etter hovedkapitlene 5–7 i rapporten, samt anbefalinger.

Internkontrollelementer i rutiner og prosedyrer for innkjøp

Det var positivt at

- fullmaktsdokument og etiske regler for ansatte inneholdt aktuell informasjon
- rutiner for å inngå og endre kjørekontrakter ble utarbeidet i 2012
- innkjøpsveileder var under utarbeidelse etter modell av Oslo kommunes veileder
- selskapet benyttet maler for utarbeidelse av konkurransegrunnlag

Undersøkelsen viste samtidig at

- prosedyredokumenter for innkjøp ikke var oppdatert og i liten grad anvendt før 2012
- det manglet et helhetlig prosedyredokument for innkjøp
- roller og ansvar i anskaffelsesprosesser var utilstrekkelig dokumentert

Internkontroll med kontrollerte innkjøp

Det var positivt at

- informantutsagn entydig viste forståelse av roller og ansvar i innkjøpsprosesser

- det var gjennomført flere relevante kvalitetssikringstiltak for aktuelle innkjøp
- anskaffelsesprosessene ble vurdert og tiltrådt av ledermøtet og av styret ved oppstart og ved tildeling av kontrakt
- innkjøp ble løftet ut av driftsmiljøet i 2011
- informantutsagn var entydige om bruk av Ruters anbudswb som verktøy for kommunikasjon med tilbydere under anbudsprosess
- informantutsagn viste til nylige kurs i etikk og innkjøp, samt beslutning om etikk-kurs for samtlige medarbeidere
- informantutsagn viste til vurderinger av habilitet som første sak på hvert oppstartsmøte i nye anbudsgrupper
- medarbeidere med ansvar for kontraktsoppfølging etter 2012 ikke lenger skulle delta i forhandlinger eller tilbudsevalueringer

Undersøkelsen viste samtidig at

- det manglet et dokumentert kvalitetssikringsregime for innkjøp
- det hadde vært utilstrekkelig arbeidsdeling ved utforming av busstekniske vedlegg til konkurransegrunnlagene
- det ikke forelå dokumenterte rolleprofiler for innkjøpere
- det hadde vært kompetansemessig asymmetri ved utarbeidelse av busstekniske vedlegg til konkurransegrunnlag og ved evaluering av tilbud
- det hadde vært fravær av klare prinsipper for kommunikasjon med tilbydere i forbindelse med gjennomføringen av konkurransene om Akershus vest og Oslo syd
- ansvaret for behandling og signering av anskaffelsesprotokoller ikke var entydig avklart
- operatører/leverandører hadde dekket reiseutgifter for Ruters medarbeidere ved kontrollbesøk hos bussprodusenter med sikte på senere refusjonskrav

- det hadde vært passiv formidling av etiske regler før 2012
- det hadde vært fravær av formaliserte og dokumenterte habilitetsvurderinger ved planlegging og gjennomføring av innkjøp før 2012
- personell med ansvar for kontraktsoppfølging av delleveranser hadde forholdt seg til samme bussoperatør både som leverandør og som tilbyder
- det hadde vært mangelfull registrering og oppdatering av ansatte med bierverv før 2012

Kontroll av fakturaer og endringsordrer

Det var positivt at

- fullmaktsdokumentet inneholdt aktuell informasjon
- endringsordrene var underskrevet av personer med fullmakt
- kontroll var ført med fakturaer og skriftlig dokumentasjon utarbeidet

Undersøkelsen viste samtidig at

- det ikke var dokumentasjon for fakturakontroll i regnskapssystemet
- Ruters økonomihåndbok ikke var avklarende med hensyn til avvikshåndtering, konkrete kontroller eller dokumentasjon av disse ved behandling av inngående fakturaer i forhold til kontrakt
- det ikke var utarbeidet klargjørende dokumentasjon for grensdragningen mellom justeringer og endringsordrer
- det ikke forelå en fullstendig oversikt over alle kontraktsjusteringene/endrings-ordrene
- det forekom endringer i kontrakter som ikke var dokumentert ved endringsordrer eller på annen måte
- endringsordrer dels var datert etter iverksettelsen av endringer, dels manglet datering
- økonomiske effekter av endringer ikke var redegjort utfyllende for i endringsordrene

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at

- det settes trykk på etablering og implementering av et robust kvalitetssikringsregime
- Ruter gjennomgår rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter, samt utkast til ny innkjøpsveileder med tanke på å samordne disse
- rolle- og ansvarsdeling, herunder mandat, myndighet og rolle til anbudgruppen, bør dokumenteres
- Ruter arbeider konsentrert med sikte på bredde ut den bussfaglige kompetansen i organisasjonen, alternativt kjøper slik spisskompetanse ved behov
- praksisen med forhåndsbetaling ved operatør av reiser og etterfølgende refusjonskrav til Ruter opphører, og at Ruter i første hånd dekker alle kostnader
- Ruters økonomihåndbok konkretiseres med hensyn til avvikshåndtering, konkrete kontroller og dokumentasjon av disse ved behandling av inngående fakturaer i forhold til kontrakt
- dokumentasjonsmulighetene for fakturakontroll i Ruters regnskapssystem Agresso anvendes
- grenseoppgangen mellom kontraktsjusteringer og endringsordrer klargjøres
- dokumentasjonsrutinen for endringsordrer i rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter benyttes

Kommunerevisjonen har lagt til grunn at det allerede ble arbeidet med en rekke tiltak basert på svakheter og mangler påpekt i rapportene fra Ernst & Young og BDO. Kommunerevisjonen har søkt å unngå anbefalinger som fanges opp av tiltaksoversikten som er presentert i rapportens kapittel 10 og vedlegg 3.

12. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Rapporten ble 14.01.2013 sendt til uttalelse til byråden for miljø og samferdsel, Akershus fylkeskommune og Ruter AS.

Kommentarer til rapporten er mottatt i brev av 31.01.2013 fra Ruter AS, i brev av 08.02.2013 fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og i brev av 12.02.2013 fra Akershus fylkeskommune.

Uttalelse fra Ruter AS

Ruter AS viste til at metodevalg, kildebruk og benyttede revisjonskriterier er relevante for undersøkelsen. Selskapet varslet følgende tiltak:

For å forbedre den generelle internkontrollen i selskapet jobber Ruter med en internkontroll- og kvalitetshåndbok. Denne er fortsatt under utvikling og vil, når den er fullt implementert, være et godt hjelpemiddel for å styrke området. Det er også etablert et rammeverk for risikostyring i Ruter. Første gang det skal rapporteres til styret i henhold til det nye rammeverket er til styremøte 21. mars. Her vil risikoen for Ruters måloppnåelse bli vurdert.

For innkjøpsområdet spesifikt er det den nye Innkjøpshåndboken som vil danne grunnmuren i kvalitetssikringen av anskaffelsene. Ny Innkjøpshåndbok versjon 0.9 ble vedtatt av ledermøte i Ruter 10.10.12. Den skal ferdigstilles og implementeres 1. kvartal 2013. Kursing av ansatte er en del av implementeringsløpet.

Ruters rutine for å inngå og endre kjørekontrakter vil bli revidert og avstemt med den nye innkjøpshåndboken.

Ved oppstart av alle anbud vil det bli foretatt en gjennomgang av rolle- og ansvarsdelingen, herunder mandat og myndighet, til anbudsguppen. Dokumentasjonen av gjennomgangen vil bli foretatt i møtereferatet fra oppstartsmøtet til gruppen, styresaken som definerer rammene for anskaffelsen og i milepælsplanen.

Ruter har en bred bussfaglig kompetanse i organisasjonen, men har tatt grep for å få den

bussfaglige kompetansen bredere representert i innkjøpsprosessen. Den spesielle busstekniske kompetansen, som tidligere en person satt med ut fra lang erfaring, bygges nå opp hos flere. Konkret gir dette seg resultat i at flere personer fra hovedprosessen «Produksjon» nå er medlemmer av anbudsguppen. Ut fra Ruters rolle som administrasjonsselskap tror vi ikke det vil være riktig med noen omfattende rekruttering av ytterligere bussfaglig kompetanse. Det foretas også en dublering av kritisk kompetanse på andre områder enn den bussfaglige, for eksempel innenfor arbeidet knyttet til evalueringsmodellen. Dette for å kvalitetssikre beslutningene knyttet til valg av operatør. Konkret gir dette seg resultat i at to kontrollere på økonomi kvalitetssikrer hverandres vurderinger knyttet til oppbygging og poenggivning i evalueringsmodellen.

I Ruters nye reisepolicy understrekes det at ingen operatører skal forhåndsbetale Ruters reiser. Denne praksisen er allerede opphørt.

Ruters økonomihåndbok vil bli revidert på bakgrunn av Kommunerevisjonens kommentarer.

Ruters to kontrollere på området gjennomfører kontroller knyttet til hver faktura. Det dokumenteres også oppfølging mot ruteplanleggerne. Ruter vil vurdere hvordan dokumentasjonen knyttet til fakturakontrollen kan forbedres, og om regnskapssystemet Agresso skal benyttes til dokumentasjon eller om kontrollhandlingene skal dokumenteres på annen hensiktsmessig måte.

Ruter har strammet inn på dokumentasjonen av endringer i kontraktene, blant annet ved innføring av en ny rutine for endringsordrer. Denne ble benyttet ved ruteendringen som ble iverksatt 9. desember 2012. Grensdragningen mellom kontraktsjusteringer og endringsordrer vil bli klargjort i rutinen for å inngå og endre kjørekontraktene, eller i annen hensiktsmessig rutine.

Ruter viste til at noen tiltak allerede hadde blitt implementert, og at øvrige tiltak ville bli omfattet av det pågående arbeidet med å gjennomføre de 67 forbedringstiltakene

som Ernst & Young og BDO hadde fremsatt forslag om. Årsskiftet 2013/2014 er satt som frist for å avslutte arbeidet med den samlede tiltakspakken.

Uttalelse fra byrådsavdelingen

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel viste til at det var av vesentlig betydning at Ruter AS fikk iverksatt betryggende internkontroll, og pekte på elementer som kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter etc. I tillegg til en forventning om at styret i selskapet ville følge opp internkontrollen med jevnlige evalueringer, viste byrådsavdelingen til at man i eierbrev til selskapet hadde bedt om at det ble satt særskilt fokus på anskaffelsesområdet, og at selskapets retningslinjer for forebygging av korrupsjon og misligheter ble gjennomgått i tråd med kommunens vedtatte anskaffelsesstrategi.

Byrådsavdelingen tiltrådte samtlige anbefalinger fra Kommunerevisjonen.

Avslutningsvis i byrådsavdelingens brev ble det vist til en forventet oppdatert status fra selskapet om arbeidet med internkontroll.

Uttalelse fra Akershus fylkeskommune

Fylkesutvalget i Akershus fylkeskommune fattet følgende vedtak 11.02.2013:

Rapporten gir en systematisk framstilling og vurdering av flere sider ved anskaffelsesprosessen i Ruter AS. Rapporten er etter fylkesutvalgets skjønn et viktig grunnlag for læring og forbedring. Selskapet utgjør et viktig redskap for fylkeskommunens måloppnåelse, og fylkeskommunen har derfor betydelige interesser i at rapportens anbefalinger blir håndtert på en effektiv måte av selskapet.

Akershus fylkeskommune har ingen ytterligere kommentarer til rapporten, og gir sin tilslutning til de tiltakene rapporten fremhever.

Kommunerevisjonens vurdering

Det er etter Kommunerevisjonens vurdering ikke noe ved kommentarene fra Ruter, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel eller Akershus fylkeskommune som betinger endringer i vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger slik de fremgår av rapporten. Selskapets varslede tiltak er relevante i forhold til Kommunerevisjonens anbefalinger.

Referanser

a) Eksterne referanser

LOV-1997-06-13-44 JD: Lov om aksjeselskaper

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

FOR 2006-04-07 nr. 402: Forskrift om offentlige anskaffelser

FOR 2006-04-07 nr. 403: Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og posttjenester)

LOV-1967-02-10: Forvaltningsloven

LOV-1992-09-25-107: Kommuneloven

LOV-2004-11-19-73 FIN: Lov om bokføring

Offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, Bind II, Marianne H. Dragsten og Ester Lindalen (2005)

The Commission of Sponsoring Organisation of the Treadway Committee (COSO) - *An integrated framework*

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (2010): *Norsk anbefaling – Eierstyring og selskapsledelse*

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

Vedlegg 1 Prosjektets metoder

Evaluering ved bruk av revisjonskriterier

Revisjonskriterier uttrykker foretrukket praksis slik den kan leses i lov, forskrift, utredningsarbeider, strategier og andre autoritative kildedokumenter om undersøkelsens temaer.

Faktaopplysninger er fremskaffet gjennom dokumentanalyser og intervju. Kriterier og fakta er sammenholdt med sikte på å avdekke sammenfall eller avvik.

Kilder for revisjonskriterier og revisjonskriterier

Se rapportens vedlegg 2

Bruk av andres arbeider i Kommunerevisjonens utvidete selskapskontroll/forvaltningsrevisjon og metodiske utfordringer

Bruk av andres rapporter i eget arbeid innebærer at Kommunerevisjonen må vurdere og ta stilling til om rapportens faktabeskrivelse, målestokk og vurderinger holder den kvaliteten som er forutsatt i RSK001.²⁷ Sentrale elementer i Kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon er blant annet prinsippene om kontradiksjon og verifisering av intervjuutskrifter.

De to rapporter som har vært aktuelle å vurdere med tanke på bruk i Kommunerevisjonens undersøkelse, har vært

- BDOs faktaundersøkelse for Ruter, rapportert 10.02.2012
- Ernst & Youngs gjennomgang av etablert internkontroll med fokus på anskaffelsesprosessen, rapportert 10.02.2012

BDO-rapporten

I rapporten fra BDO er det innarbeidet et metodekapittel som viser at man har benyttet prinsippet om kontradiksjon og likeledes sørget for verifisering av intervjureferater.

Mye av BDO-rapporten omfatter den siktede NNs kontakter og kommunikasjon med bussprodusenter og bussoperatører og hans arbeid med kravspesifikasjoner som har blitt gjort gjeldende for ulike avtaler/leveranser.

Innretningen på rapporten fra BDO har gjort det mindre relevant å gjøre omfattende bruk av rapporten som delunderlag for Kommunerevisjonens undersøkelse og rapport.

BDO har gjennomført en granskning med fokus på mulig korrupsjon, mens Kommunerevisjonen har undersøkt Ruters internkontroll på avgrensede områder. BDO-rapporten har for øvrig senhøstes 2012 blitt overlatt til politiet med sikte på eventuell anvendelse i den pågående etterforskningen.

BDOs rapport inneholder likevel noen generelle betraktninger om internkontroll og kvalitetsforbedringstiltak på innkjøpsområdet som har parallellitet til Kommunerevisjonens undersøkelse. Kommunerevisjonen ser det som riktig i hovedsak å avgrense bruken av BDO-rapporten til de elementene.

²⁷ RSK001 er standard for forvaltningsrevisjon sist fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre 01.02.2011.

Ruter har unntatt BDO-rapporten fra offentlighet. Kommunerevisjonen vurderer det slik at kvalitetsforbedringstiltakene som det pekes på i rapporten, og likeledes de generelle betraktningene om internkontrollen på innkjøpsområdet, ikke omfattes av offentleglovas bestemmelser om skjerming av personopplysninger, ei heller bestemmelser om forretningshemmeligheter. Kommunerevisjonen vurderer det også slik at henvisninger som nevnt heller ikke vil kunne vanskeliggjøre politiets etterforskning.

Ernst & Young-rapporten

Ernst & Young har ikke benyttet prinsippet om kontradiksjon og heller ikke systematisk sørget for verifisering av intervjureferater. Ernst & Young har søkt bekreftelse på faktabeskrivelsen i rapporten ved å prøve ut beskrivelsen på noen ledende nøkkelpersoner i organisasjonen. De har så gitt kommentarer, innspill og synspunkter på den relativt aggregerte beskrivelsen av internkontroll i selskapet.

Det er nyttig å være oppmerksom på at Ernst & Young ikke har vært forpliktet til å bruke de metodegrepene som er obligatoriske i Kommunerevisjonens forvaltningsrevisjon.

Ruter har på forespørsel valgt å sende Ernst & Young-rapporten til Aftenposten. Det er en indikasjon på at selskapets ledelse er enig i beskrivelsen av faktum og i hovedsak enig i vurderinger og konklusjoner. Den siste antakelsen styrkes også ved at Ruter har iverksatt et arbeid med sikte på å gjennomføre den omfattende tiltakspakken som Ernst & Young foreslo i sin rapport. Et antall av forbedringstiltakene er for øvrig også hentet fra BDO-rapporten.

Kommunerevisjonen har samlet sett vurdert rapporten fra Ernst & Young som egnet som delunderlag for Kommunerevisjonens avsluttende undersøkelse, men det har vært nødvendig å være oppmerksom på og ta hensyn til de metodiske svakhetene rapporten er beheftet med sett fra Kommunerevisjonens ståsted.

Orientering om prosjektet og innhenting av dokumentasjon

Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartbrev av 09.02.2012 til byråden for miljø og samferdsel, Akershus fylkeskommune, Ernst & Young og Ruter.

Muntlig orientering om oppstart av prosjektet ble gitt i møte med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 07.03.2012 og i møte med Ruter 08.03.2012. Avdelingen var representert ved Edith Grung-Olsen, Kristen Solsness og Per Morstad. Selskapet var representert ved Ragnar Søegaard, Bernt Reitan Jenssen og Rune Pedersen.

Under prosjektløpet har det blitt lagt fram to saker for kontrollutvalget. Det er sak 60/2012 og sak 72/2012 som ble behandlet i møter henholdsvis 02.05.2012 og 19.06.2012.

I brev av 09.08.2012 fra Kommunerevisjonen til byråden for miljø og samferdsel, Akershus fylkeskommune, Ernst & Young og Ruter orienterte Kommunerevisjonen om endring i prosjektledelsen for den utvidete selskapskontrollen i Ruter.

Kommunerevisjonen orienterte i møte med Ruter 17.09.2012 om videreføringen av undersøkelsen. Ruter var representert ved kvalitetsdirektør, økonomidirektør, kontraktsjef og to kontrollere.

I brev av 17.10.2012 fra Kommunerevisjonen til byråden for miljø og samferdsel, Akershus fylkeskommune, Ernst & Young og Ruter orienterte Kommunerevisjonen om endring i rapporteringstidspunktet for undersøkelsen. Planlagt rapportering i 4. kvartal 2012 ble endret til 1. kvartal 2013.

Kommunerevisjonen orienterte i møte med Ruter 30.10.2012 om etterfølgende datainnsamling ved intervju. Ruter var representert ved økonomidirektøren, kontraktsjefen, to kontrollere, spesialkonsulent kontrakt, advokat og tidligere driftssjef.

I datainnsamlingsfasen har det blitt gjennomført diverse møter og intervju. Det har blitt korrespondert per e-post og et antall samtaler per telefon er gjennomført.

I rapporten benyttes betegnelsen informanter på dem som har blitt intervjuet av Kommunerevisjonen. Betegnelsen er vanlig på intervjuobjekter i kvalitative undersøkelser som denne. I kvantitative undersøkelser med bruk av spørreskjemaer, benyttes betegnelsen respondent.

Datas gyldighet og pålitelighet

Faktaopplysninger om internkontroll på innkjøpsområdet i Ruter er fremskaffet gjennom intervju av administrerende direktør, direktør for Hovedprosess produksjon, direktør for Hovedprosess kvalitet, kontraktssjef for Prosess kontrakt, tidligere driftssjef for Prosess produktledelse, to kontrollere i Økonomi, advokat i Prosess kontrakt og spesialkonsulent kontrakt i Prosess kontrakt.

Samtlige intervjureferater er bekreftet av respektive informanter.

Faktaopplysninger er i tillegg fremskaffet ved gjennomgang av et antall dokumenter av relevans for internkontroll på innkjøpsområdet generelt og for utvalgte anskaffelser spesielt.

Datasettet ble i hovedsak innhentet i perioden mars til juli 2012 (gjelder dokumenter) og i perioden oktober og november 2012 (gjelder intervju).

Benyttet datamateriale anses å ha tilstrekkelig gyldighet og pålitelighet til å danne grunnlag for våre konklusjoner med de avgrensninger som det er gjort rede for i rapporten.

Uttalelse fra undersøkt virksomhet og behandling av rapporten

Rapport til uttalelse ble sendt til byråden for miljø og samferdsel og til Ruter ved styreleder og ved administrerende direktør. Rapport til uttalelse ble også sendt til orientering og eventuell kommentering til Akershus fylkeskommune.

Etter mottak av tilbakemeldinger fra Ruter, byråden for miljø og samferdsel og Akershus fylkeskommune ble det utarbeidet et avslutningskapittel som tar for seg kommentarene til rapportens hovedkapitler, samt Kommunerevisjonens vurderinger av kommentarene. Den endelige rapporten legges fram til behandling i kontrollutvalget.

Parallelt med oversendelse av rapporten til kontrollutvalget sendes den til byråden for miljø og samferdsel, Ruter og Akershus fylkeskommune.

Etter behandling i kontrollutvalget sendes rapporten, Kommunerevisjonens innstilling til utvalget og utvalgets protokollasjon til aktuell bystyrekomite.

Kontrollutvalgets sekretariat sørger for utsendelse av protokollutskrift til samtlige berørte.

Ernst & Young, som er selskapets revisor, vil motta en samlet informasjonspakke som består av endelig rapport, Kommunerevisjonens innstilling til kontrollutvalget og utvalgets protokoll.

Oppfølgingsundersøkelse

Ett til tre år etter kontrollutvalgets behandling utføres det ordinært en oppfølgingsundersøkelse. Oppfølgingsundersøkelser fokuserer på status for de tiltakene som blir varslet som respons på forvaltningsrevisjonsrapporter. Prosjekter avsluttes ordinært etter at rapport fra oppfølgingsundersøkelsen er avgitt.

Vedlegg 2 Prosjektets revisjonskriterier

Kilder for revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger.

Revisjonskriterier for internkontroll på innkjøpsområdet er utledet fra

- lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- det anerkjente og internasjonale rammeverket for internkontroll kalt *COSO - An integrated framework*, rammeverket omtales heretter som COSO

Revisjonskriterier om etiske retningslinjer er hentet fra

- lov om offentlige anskaffelser
- Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (2010): *Norsk anbefaling – Eierstyring og selskapsledelse*
- Kommunenes sentralforbunds eierforum (2010): *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*
- COSO

Revisjonskriterier om habilitetsvurderinger er hentet fra

- lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- forskrift om offentlige anskaffelser som også viser til forvaltningsloven og kommuneloven

Revisjonskriterier om bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon, faktura- og mottakskontroll og kontroll av endringsordrer er utledet fra

- aksjeloven
- lov om bokføring (bokføringsloven)
- COSO

Ad revisjonskriterier for internkontroll på innkjøpsområdet

Daglig leder skal sørge for at selskapets regnskap er i samsvar med lov og forskrifter, og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte (jf. aksjeloven § 6-14).

For å sikre at selskapets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll, herunder også selskapets innkjøpsvirksomhet, bør Ruter ha et internkontrollsystem som er etterprøvbart og som sikrer rimelig grad av kontroll med virksomheten.

Internkontroll defineres i COSO som en prosess iverksatt av styret, ledelsen og øvrig personale for å gi rimelig grad av sikkerhet for måloppnåelse innen områdene

- målrettet og effektiv drift
- pålitelig finansiell rapportering
- etterlevelse av lover, forskrifter og regler

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

Kontrollmiljøet omfatter blant annet

- overordnet ansvar for styring og kontroll
- kommunikasjon, integritet og etiske verdier
- myndighet, ansvar og fullmakter og hensiktsmessige rapporteringslinjer
- kompetanse

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 nivå, vurderer og prioriterer risikoreducerende tiltak.

Kontrolltiltak

Kontrolltiltak er handlingsplaner og rutiner som iverksettes for å sikre god risikohåndtering. Kontrollaktiviteter utføres i hele organisasjonen, på alle nivåer og i alle funksjoner. Kontroller kan være

- godkjenninger
- oppfølging av fullmakter
- gjennomgang av regnskaper
- 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 relevant informasjon. COSO-rapporten understreker viktigheten av at hensiktsmessige rapporteringsrutiner defineres og etableres. 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.

Ad revisjonskriterier om etiske retningslinjer

Både Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse og KS eierforum understreker at det bør etableres etiske retningslinjer for selskapsdrift, jf. punkt 1 i *Norsk anbefaling – Eierstyring og selskapsledelse* og punkt 18 i *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*.

Lov om offentlige anskaffelser krever at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling, og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen, jf. § 5. Det betyr blant annet at oppdragsgiver skal sørge for at tilbydere mottar lik informasjon om konkurransen på samme tidspunkt.²⁸

COSO-modellen peker på integritet og etiske verdier som element i kontrollmiljøet.

Ad revisjonskriterier om habilitetsvurderinger

Ruter er omfattet av aksjelovens habilitetsregler som sier:

§ 6-27. Inhabilitet

(1) Et styremedlem må ikke delta i behandlingen eller avgjørelsen av spørsmål som har slik særlig betydning for egen del eller for noen nærstående³ at medlemmet må anses for å ha fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken. Det samme gjelder for daglig leder.

(2) Et styremedlem eller daglig leder må heller ikke delta i en sak om lån eller annen kreditt til seg selv eller om sikkerhetsstillelse for egen gjeld.

Habilitetsbestemmelsene i aksjeloven er gjort gjeldene for styremedlemmer og daglig leder.

Ruter er også omfattet av lov om offentlige anskaffelser, forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) og forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (vann- og energi, transport og posttjenester) (forsyningsforskriften).

De ulike forskriftene slår inn avhengig av om innkjøpene kan kategoriseres som innenfor eller utenfor forsyningssektor.

Anskaffelsesforskriften som dekker klassisk sektor, har en særskilt bestemmelse om habilitet:

§ 3-7. Habilitet

Ved behandling av saker som omfattes av denne forskrift, gjelder reglene om habilitet i *forvaltningsloven § 6 til § 10 og lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 40 nr. 3*. Der forvaltningsloven ikke direkte kommer til anvendelse, gjelder reglene i *forvaltningsloven § 6 til § 10* tilsvarende.

Det går fram av bestemmelsen at den viser både til forvaltningsloven og kommuneloven.

Forsyningsforskriften har derimot ikke en særskilt regel om habilitet.

Forvaltningsloven gjelder også i sammenhenger der Ruter fatter vedtak i enkeltsaker, som for eksempel tildeling og administrering av skoleskys og ved deltakelse i planlegging av reguleringssaker. Disse temaene ligger likevel utenfor “scopet” til Kommunerevisjonens undersøkelse.

²⁸ Offentlige anskaffelser, Kommentartutgave, Bind II, Marianne H. Dragsten og Ester Lindalen, januar 2005, side 196.

I juridisk teori er følgende anført (utdrag):

Bakgrunnen for reglene om habilitet er at det er viktig at aktørene har tillit til at alle beslutninger i anskaffelsesprosessen er basert på saklige hensyn og at utenforliggende hensyn, som for eksempel personlig kjennskap til en leverandør, ikke har innvirkning på beslutningen som fattes. Kravene til habilitet gjelder gjennom hele anskaffelsesprosessen. Habilitetsspørsmål bør derfor tidlig i prosessen vurderes i forhold til mulige fremtidige leverandører, jf. Marianne H. Dragsten og Esther Lindalen (2005), side 612.

Ad revisjonskriterier om bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon, faktura- og mottakskontroll og kontroll av endringsordrer

Aksjeselskap er regnskapspliktige iht. regnskapsloven og bokføringspliktige iht. bokføringsloven. Bokføringsloven (§ 4) krever at bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger blant annet skjer i samsvar med følgende grunnleggende prinsipper:

- Det skal foreligge et ordentlig og oversiktlig regnskapssystem.
- Alle transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner skal bokføres på en fullstendig måte i regnskapssystemet.
- Bokførte opplysninger skal være resultat av faktisk inntrufne hendelser eller regnskapsmessige vurderinger og skal gjelde den bokføringspliktige virksomheten.
- Opplysninger skal bokføres og spesifiseres korrekt og nøyaktig.
- Bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som viser deres berettigelse.
- Det skal foreligge toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering.
- Dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering skal oppbevares så lenge det er saklig behov for å kontrollere pliktig regnskapsrapportering. Oppbevaring skal skje i en form som opprettholder muligheten for å lese materialet.
- Regnskapsmaterialet skal på en forsvarlig måte sikres mot urettmessig endring, sletting eller tap.
- Bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger skal skje i samsvar med god bokføringsskikk.

Konkretisering av revisjonskriterier for internkontroll på innkjøpsområdet

Med utgangspunkt i problemstillingene og ovenstående generelle redegjørelse for krav til internkontroll, habilitetsvurderinger og etikk/forretningsetikk trekker vi fram følgende revisjonskriterier som grunnlag for kontroll ved besvarelse av problemstillingene om internkontroll i prosedyrebeskrivelser for innkjøp, og faktisk utført internkontroll ved utvalgte anskaffelser:

Som grunnlag for lovlig og sikker gjennomføring av anskaffelser bør Ruter ha

- sørget for utforming av skriftlige rutiner og prosedyrer for innkjøp
- avklart roller, ansvar og myndighet ved innkjøp
- etablert tydelige fullmakter
- gjennomført effektiv kvalitetssikring, herunder nødvendig lederinvolvering
- utvist god forretningsetikk, herunder utført nødvendige vurderinger av habilitet og sikret lik og samtidig informasjon til tilbydere

Konkretisering av revisjonskriterier om bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon, faktura- og mottakskontroll og kontroll av endringsordrer

Med utgangspunkt i problemstillingene, aksjeloven, ovenstående generelle redegjørelse for krav til internkontroll og de spesifikke kravene i bokføringsloven trekker vi fram følgende revisjonskriterier som grunnlag for kontroll ved besvarelse av problemstillingene om fakturaer og endringsordrer:

Ruter bør ha sørget for

- tilfredsstillende rutiner og fullmakter på økonomiområdet
- at fakturerte utgifter er i samsvar med kontrakt/avtale (type arbeid, pris, påslagsprosent og lignende)
- at tilleggs-/endringsarbeider er dokumentert med endringsmeldinger som er godkjent av person(er) med fullmakt til dette forut for utførelse av arbeidene
- at fakturerte utgifter er dokumentert med timelister, fakturaer fra underleverandører og lignende
- at varemottak/utførelse av arbeid er kontrollert og dokumentert

Vedlegg 3 Oversikt over konstaterede avvik i rapportene fra Ernst & Young og BDO og status for motvirkende tiltak

Vedlegget inneholder statusinformasjon som angitt i overskriften. Ruters styre behandlet administrasjonens redegjørelse i møtet 30.10.2012.

De to innledende lysarkene er veiledning til de øvrige. En oppsummering av risikobetraktninger som grunnlag for prioritering av tiltak finnes i lysark 32.

Viktighet

Ruter gjorde i vår en vurdering av viktigheten på det enkelte punkt ut fra hva som bør prioriteres. Fremdriften på lukking av punktet er definert ut fra følgende fargelegging:

- Haster og krever tiltak 
- Bør gjennomføres/Kan enkelt iverksettes 
- Begrenset viktighet 
- Gjennomført 

6

Ruter#

Andel gjennomført





Det ble også gjort en vurdering i vår av hvor i tidsløpet det enkelte tiltak ligger. Det er nå laget en ny kolonne som viser oppdatert status. Dette er vist ved hjelp av følgende figurer:

- Ikke påbegynt 
- Påbegynt 
- Halvveis ferdig 
- Nesten ferdig 
- Slutført 

7

Ruter#

Kontrollmiljø

	Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
Styrende dokumenter, mål og strategi	<p>1. Vi har ikke identifisert at Ruter har etablert et tydelig mål- og styringshierarki for hele virksomheten. Det er ikke uttalt klare resultatmål</p> <p>2. Vår oppfatning er at det ikke er en klar "rød tråd" og link mellom Ruters styrende dokumenter. Vi savner en virksomhetsstrategi/-plan med kortere tidshorisont som er operasjonalisert ut i fra K2012, og som gir tydeligere retning for Ruters arbeid 1-3 år frem i tid</p> <p>3. De etiske retningslinjene revideres for sjelden</p>	<p>Det er igangsatt et virksomhetsstyringsprosjekt som skal revidere ruters kritiske suksessfaktorer, målhierarki og indikatorer. Som en del av arbeidet vil det også settes resultatmål.</p> <p>Det skal utarbeides en virksomhetsstrategi i løpet av 2012. Denne skal bygge videre på K2012, samt resultatene fra virksomhetsstyringsprosjektet.</p> <p>Det etiske regelverket er blitt revidert og skal godkjennes på styremøte 28. februar. Regelverket skal revideres hvert annet år.</p>	<p>Status H12</p> <p>Suksessfaktorer og indikatorer skal være på plass til 1/1-13. Da vil Ruters overordnede mål- og styringshierarki være på plass. Når dette er gjort vil resultatmål settes</p> <p>Handlingsprogrammet er knyttet tettere opp mot målhierarkiet. Fra 2013 vil virksomhetsstrategien integreres og tydeliggjøres bedre som en del av handlingsprogrammet.</p> <p>Dette ble lagt frem for styret, og godkjent 23. mars 2012</p>		
Etikk					







Kontrollmiljø

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
4. Ikke alle ansatte i Ruter har signert på de etiske retningslinjene	Det skal etableres en rutine som sikrer at alle Ruters medarbeidere har signert for at det etiske regelverket er gjennomgått og forstått.	Gjennomgang av etisk regelverk er tatt inn som et punkt som skal gjennomgås i medarbeidersamtalen		
5. Vi savner en systematisk oppfølging av bierverv etter ansettelse	Det skal etableres en rutine for oppfølging av ansattes bierverv etter ansettelse.	Det er gjort en gjennomgang av de ansattes bierverv. For fremtiden vil dette tas inn i medarbeidersamtalen som en del av gjennomgangen av de etiske retningslinjene.		
6. Ruter bør vurdere å gjennomføre en habilitetsvurdering av anbudsgruppen i forbindelse med den enkelte anskaffelse som gjennomføres	En rutine for habilitetsvurdering av anbudsgruppen foran hver enkelt anskaffelse skal innføres.	Det er innført en rutine slik at det ved oppretting av alle intern anbudsgruppe og forhandlingsutvalg skal gjøres en habilitetsvurdering, om nødvendig med bistand fra eksterne advokat. Dette er en del av rutinebeskrivelsen for etablering av anbudsgrupe/forhandlingsgrupper, og vil tas inn i innkjøpshåndboka.		
7. Ruter har per i dag ikke en rutine med at eksterne konsulenter og andre tredjeparter signerer på taushetserklæringer ved oppdrag for virksomheten.	Ruter har rutiner som sikrer at eksterne konsulenter og andre tredjeparter signerer taushetserklæring ved oppdrag for Ruter. Disse innskjerpes.	Rutine følges		

Kontrollmiljø

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>8. Enkelte savner en tydeligere ledergruppe som i større grad fastsetter og arbeider med Ruters strategiske agenda</p>	<p>Ledermøtestrukturen er nylig evaluert og konklusjonene derfra er at det "Generelle ledermøtet" skal omhandle virksomhetsstyring og Ruters virksomhetsstrategi. Dette var også tenkningen da det tre-delte ledermøtet ble etablert.</p>	<p>Arbeid med strategiske saker skjer i strategisk agenda (se pkt 49). Virksomhetsstyring er med jevne mellomrom på agendaen på generelt ledermøte.</p>		
<p>9. I Ruterboka fremgår det avsnitt om ledelse i Ruter, og hva som menes med ledelse. Dette anser vi som positivt. Vi har imidlertid ikke identifisert noen nedfelte ledelsesprinsipper for Ruter</p>	<p>forbindelse med OU-programmet ble dette arbeidet med i 2011. Arbeidet skal videreføres som en del av programmet for lederutvikling som er igangsatt i samarbeid med AFF.</p>	<p>Ruters ledelsesprinsipper, og eventuelt behov for ytterligere dokumentasjon vil bli diskutert på OU-samlingen som skal avholdes i november 2012.</p>		
<p>10. Vi har ikke identifisert en skriftlig rutine for revidering og oppdatering av fullmaktsstrukturen. Ruter har ikke praksis for å slette fullmakter ved opphør av arbeidsforhold</p>	<p>Det vil bli lagt inn rutiner for revidering og oppdatering av fullmaktsstrukturen som en del av kvalitetshåndboken. Her vil det også utarbeides rutiner for sletting av fullmakter. Eventuelle andre fullmaktsforhold, (f.eks. fullmakt til å uttale seg skriftlig/muntlig på Ruters vegne) vil også gjennomgås og bli vurdert dokumentert som en del av denne prosessen.</p>	<p>Rutine utarbeidet og innført.</p>		




Kontrollmiljø

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>11. Vi har identifisert at det er behov for å styrke den ansaffelsesfaglige kompetansen i Ruter</p>	<p>Det vil lages planer for å styrke den ansaffelsesfaglige kompetansen i Ruter. Det allerede iverksatt og gjennomført flere interne kurs i ansaffelser. Disse holdes av Team Kontrakt.</p>	<p>Våren 2012 ble det gjennomført et kort introduksjonskurs i offentlig ansaffelse for prosessene i Ruter. Dessuten har flere ansatte gått på ulike eksterne kurs i 2012. Høsten/vinteren 2012 blir det arrangert et spesialtilpasset heldagskurs med eksterne foredragsholdere for Ruters ledere. Høsten 2012 skal det også gjennomføres interne kurs ifm. introduksjon av ny innkjøpshåndbok. Ansaffelser/innkjøp skal også være et tema på Ruters introduksjonskurs for nytillsatte.</p>	 	
<p>12. Vi har per i dag ikke identifisert at det er utarbeidet kompetansematriser for Ruters kjerne- og støtteprosesser. Kompetanseutvikling er etter vår mening ikke tilstrekkelig systematisert og fulgt opp i virksomheten</p>	<p>HR/Adm har igangsatt et arbeid med å dokumentere kompetansen, og kompetansenebehovet i Ruter. Rutiner for oppfølging av kompetanseutvikling skal tas inn i kvalitets håndboken.</p>	<p>Arbeid med dokumentasjon av kompetanse og –behov er i sluttfasen. Kompetanseutvikling tatt inn som en del av medarbeidersamtalen, og behovene som fremkommer viderefremmes HR. HR skal sammenstille og systematisere behovene.</p>	 	

Kontrollmiljø

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>13. Medarbeidersamtalene er kortsiktige med ett års fokus, og vi har ikke observert at det er utarbeidet kompetansutviklingsplaner for de ansatte som definerer kompetanse på lengre sikt</p> <p>14. Enkelte roller i IT prosessen (IT-utvikling) og i produksjonsprosessen (ruteplanlegging og operativ drift) er høyere eksponert for nøkkelpersonrisiko</p>	<p>Kompetansutviklingsplan vil tas inn som en del av medarbeidersamtalene og rolleprofilene.</p>	<p>Kompetansutvikling er tatt inn som en del av medarbeidersamtalen, og behovene som fremkommer viderefremmes HR. Det skal lages en samlet oversikt over utviklingsplaner for Ruters ansatte</p>		
<p>Kompetanse og HR</p>	<p>HR/Adms arbeid med dokumentering av kompetanse- og kompetansebehov vil også inneholde en vurdering av behov for dublering av nøkkelpersoner.</p>	<p>Roller med nøkkelpersonrisiko er gjennomgått av HR i samarbeid med aktuell prosessleder. Essensielle oppgaver og kompetanse er i hovedsak dublet som følge av dette. Området vil bli fulgt opp videre for å sikre ivaretagelse av rollene, dette gjelder spesielt en nøkkelperson på IT.</p>		

Kontrollmiljø

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>15. Vi har identifisert et stort spenn i antall medarbeidersamtaler som skal gjennomføres for den enkelte personalansvarlige (fra 3 til 22)</p>	<p>Det vil bli gjort en vurdering av de to prosesslederne som har flest antall personer i prosessen mht gjennomføring av medarbeidersamtaler.</p>	<p>Det er gjort vurderinger av området til de to prosesslederne. For «Kundebehandling» anses dette uproblematisk og det vil dermed ikke foretas noe, mens IT, som er en mer sammensatt prosess, må vurderes nærmere for å finne en optimal løsning.</p>		
<p>16. Det er mye som antyder at det ikke foreligger en enhetlig praksis for mottak av nye medarbeidere</p>	<p>Ruters introduksjonsprogram skal oppdateres og kommuniseres ut i selskapet.</p>	<p>Introduksjonsprogrammet er oppdatert. I tillegg er viktigheten av å benytte dette med nyansettelser presisert ovenfor lederne.</p>		







Kompetanse og HR

Kontrollmiljø



Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>17. Vi savner en beskrivelse av de ansattes roller og ansvar knyttet til hvordan Ruter skal utøve risikostyring og internkontroll</p>	<p>Det skal etableres et rammeverktøy for risikostyring og system for internkontroll basert på forslag fra Ernst & Young. Dette skal deretter kommuniseres i virksomheten og knyttes til den enkelte.</p>	<p>Det er utarbeidet rapporteringsskjema hvor lederne skal gi en årlig bekreftelse på internkontroll. Rapporteringen skal første gang gjennomføres våren 2013. I tillegg gjennomfører tre av Ruters medarbeidere flere kurs innenfor området Kvalitetsledelse.</p>		
<p>18. Ruter bør vurdere om det skal stilles krav om å gjennomføre spesifikke kurs i anskaffelser for personer tilknyttet kontraktsteamet og anbudsgruppene</p>	<p>Det vil lages planer for kompetanseheving av personer tilknyttet kontraktsteam og anbudsgruppe.</p>	<p>Følgende rutine er innført og blir praktisert: Alle som deltar i en anbudsgruppe skal ha gjennomført et grunnkurs i offentlig anskaffelse. I tillegg skal alle innkjøpere delta på minst et årlig oppdateringskurs i off anskaffelser. Rutinen vil tas inn i innkjøpshåndboka.</p>		

Kompetanse og HR

Kontrollmiljø

Organisasjon, roller og ansvar		Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
19.	I dag oppleves det flytende grensesnitt mellom enkelte av de ulike prosessene	Det skal utarbeides klarere ansvarsmatriser for prosessene. Dette er imidlertid et kontinuerlig arbeid i Ruter, da det er mange oppgaver som ligger i grenseflaten mellomto eller flere prosesser.	Det er utarbeidet et dokument som viser innhold og ansvar til alle teamene i Ruter. Dette skal sendes per e-post til alle Ruters operatører og samarbeidspartnere og legges på intranettet.			
20.	Vi har observert at det ikke er utarbeidet nye arbeidskontrakter for personell som ble med i virksomhetsoverdragelsen til Ruter. Nyansatte i Ruter inngår derimot en standard ansetteises-/arbeidskontrakt	Arbeidet med å sikre at alle ansatte har en ny arbeidskontrakt med Ruter er tilnærmet ferdigstilt. Gjenstår noen få uenighetspunkter med fagforeningene.	Alle ansatte har fått nye kontrakter			
21.	Vi har identifisert at ikke alle rolleprofilene er oppdatert og tilpasset den enkelte rolle, arbeidsoppgaver og ansvar	Som en del av medarbeidersamtalene for 2012 skal alle rolleprofiler oppdateres og tilpasses den enkelte rolle og ansvar.	Rollefilene er oppdatert for de fleste team etter medarbeidersamtalene i 2012. De som gjenstår skal utarbeide dette i løpet av 2012			

Kontrollmiljø

Organisasjon, roller og ansvar	Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
	<p>22. Rolleprofilene er linket mot prosessene, men er i mindre grad linket mot mål og delmål som Ruter skal oppnå. Mottatte rolleprofiler er ikke signert ut som rutinen sier. Vi savner også en bedre beskrivelse av rollen som prosessleder og prosesseier i Ruter</p> <p>23. Det er ikke utarbeidet egne rollebeskrivelser for de ulike rollene i kontraktsteamet og anbudsgruppene</p>	<p>Når det nye målhierarkiet i Ruter er vedtatt vil rolleprofilene knyttes opp mot de målene og kritiske suksessfaktorene som skal gjelde. Det skal lages retningslinjer for PE og PL-rollene, som skal inngå i kvalitets-håndboken. Her skal det også lages rutiner for å sikre at alle har rolleprofiler som er signert av medarbeider og nærmeste leder.</p> <p>Det skal utarbeides rollebeskrivelse for de ulike rollene i kontraktsteamet og i anbudsgruppene. Beskrivelsene skal inn som en del av kvalitets-håndboken.</p>	<p>Målhierarki og ledelsesprinsipper vil være utarbeidet i 2012 og vil legges til grunn ved utarbeidelse av rolleprofil i 2013. Rolleprofiler for PE og PL er oppdatert i 2012. Som en del av OU-programmet skal innholdet i PE/PL-rollene dokumenteres.</p> <p>Rollebeskrivelsene skal tas inn i innkjøpshåndboka. Ruter er i prosess med ansettelse av ny advokat som vil få en sentral rolle i kontraktsteamet og anbudsgruppen.</p>		

Risikovurdering

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
24. Det gjennomføres ikke systematiske og dokumenterte risikovurderinger for Ruter på overordnet nivå eller i verdikjeden og prosessene	Det skal gjennomføres årlige dokumenterte risikovurderinger av prosessene, både for Ruter og datterselskapene. Rutiner for dette skal legges inn i kvalitets håndboka.	Punktene 24 til 31 vil dekkes ved innføring av internkontrollen som det tidligere er orientert om.	○	◐
25. Vi vurderer risikostyringen i Ruter som reaktiv, ad-hoc basert og uformell	Det skal etableres et rammeverk for risikostyring og system for internkontroll. Dette skal bl.a. baseres på innspill fra Ernst & Young. Rutiner for ansvar og gjennomføring blir tatt inn i kvalitets håndboka		○	◐
26. Risikovurderingene som i dag gjøres er foreløpig kun begrenset til Ruters økonomi og omfavner ikke hele Ruters virksomhet	Rammeverket og gjennomføringen av risikostyring skal omfatte hele Ruters virksomhet inkl. de 100 % eide datterselskapene.		○	◐
27. Ruter har ikke definert hvor mye risiko virksomheten ønsker å være eksponert for (risikoappetitt)	Ruter skal definere sin risikoappetitt som en del av arbeidet med å etablere rammeverk for risikostyring		◐	◐

Risikostyring på overordnet nivå og sentrale prosesser









Ruter#

Risikovurdering

	Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
Rammeverk, metode og prosess	<p>28. Det er ikke etablert et formelt rammeverk eller prosess for hvordan risikostyring skal utøves i Ruter</p> <p>29. Ruter har ikke definert og etablert en formell prosess for risikovurderinger, herunder en systematisk og dokumentert prosess for identifisering, vurdering, håndtering, rapportering og oppfølging av risiko</p> <p>30. Vår vurdering er at Ruter per i dag ikke har tilstrekkelig fokus og kompetanse på risikostyring. Modenheten blant medarbeiderne i virksomheten anses i dag som lav</p> <p>31. Det er ikke opprettet en egen risikostyringsfunksjon i Ruter for koordinering og integrering av risikostyring som en del av Ruters virksomhetsstyring</p>	<p>Det skal etableres et rammeverk for risikostyring og system for internkontroll. Det vil da også besluttes hvordan dette skal utøves i virksomheten.</p> <p>Prosesser for risikovurderinger skal tas inn i kvalitets håndboka. Rammeverk og rutiner, som skal utarbeides skal inneholde prosess for identifisering, vurdering, håndtering, rapportering og oppfølging av risiko</p> <p>Som en del av etableringen og innføringen av et rammeverk for risikostyring og system for internkontroll vil alle ansatte informeres og læres opp i hvordan dette skal benyttes i Ruter.</p> <p>I forbindelse med etableringen og innføringen av et rammeverk for risikostyring vil det vurderes om det er behov for en egen risikostyringsfunksjon, alternativt legge det på en eksisterende rolle.</p>	<p>Red</p> <p>Red</p> <p>Yellow</p> <p>Green</p>	<p>○</p> <p>○</p> <p>○</p> <p>○</p>	<p>◐</p> <p>◐</p> <p>◐</p> <p>◐</p>
Kompetanse, roller og ansvar			Bør Ruter ha en egen risiko og compliance-funksjon?	○	◐



Kontrollaktiviteter

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>32. En rekke prosesser ble strukturert i <i>business modeler</i> i 2008, og disse var tilgjengelig på intranettet med "drill down-funksjon" til ytterligere beskrivelse av aktuell prosess. Avtalen med leverandør av elektroniske prosesskart er utløpt og prosessene er ikke lenger tilgjengelig. Det er tatt kopi av skjermbildene</p> <p>33. Prosesskart og rutinebeskrivelser er ikke utarbeidet for hele verdikjeden og alle prosesser. Prosessdokumentasjonen er ikke systematisk oppdatert i ettertid til tross for at det har forekommet endringer</p>	<p>Prosesskart med beskrivelse av kjerne- og støtteprosesser skal oppdateres i kvalitets håndboken og gjøres tilgjengelig for de ansatte, bl.a. via intranett. For øvrig er alle skjermbildene tilgjengelige for de ansatte gjennom elektronisk kopi.</p> <p>Det skal utarbeides prosesskart og rutinebeskrivelser for prosessene i Ruter. Beskrivelsene og rutiner for oppdatering skal tas inn i kvalitets håndboken.</p>	<p>Beskrivelse av kjerne- og støtteprosesser er i sluttfasen. Disse vil bli lagt inn i kvalitets håndboken</p> <p>Når HRs arbeid med avklaring av ansvar og oppgaver i det enkelte team er slutført vil PE/PLer bli ansvarliggjort ift utarbeidelse av rutinebeskrivelse for sine prosesser. Når intranettet er oppgradert og forbedret vil beskrivelsen av prosessene tilgjengeliggjøres for de ansatte der.</p>		
<p>34. Det er ikke definert tydelige roller og ansvar for oppdatering og videreutvikling av prosesser og prosessdokumentasjon. Vårt inntrykk er at forbedringsarbeid er reaktivt og utføres ad-hoc</p>	<p>Roller og ansvar for oppdatering og videreutvikling av prosesser og dokumentasjon skal kartlegges i forbindelse med arbeidet med kvalitets håndboken.</p>	<p>Dette ansvaret tilligger den enkelte PE/PL, mens det er HR som skal koordinere dette. Gjennomgang, oppdatering og eventuell videreutvikling skal gjøres årlig.</p>		
<p>35. Det er ikke etablert en formell rutine for godkjenning av nye rutiner og dokumentasjon</p>	<p>Det skal utarbeides rutiner for godkjenning av nye og oppdaterte rutiner, samt legges inn varslingsrutiner, som en del av kvalitets håndboka.</p>	<p>Det er utarbeidet rutine for dette.</p>		

Kontrollaktiviteter





Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
36. Vi har også identifisert at det i enkelte tilfeller har vært utfordring ved prosessoverleveringer i verdikjeden. Ruter har ikke definert og dokumentert rutiner for overleveringer mellom prosessene	Rutinene for overleveringer mellom prosessene skal oppdateres og dokumenteres bedre. Dette vil gjøres som en del av arbeidet med kvalitets håndboken.	Overlevering fra prosjekt- til driftsfase er en del av innholdet i prosjektleder kurset som alle Ruters ansatte er i ferd med å gjennomføre. Overlevering mellom teamene er et av temaene som gjennomgås i OU-samlingene.		
37. Ruter har etablert rutine om at alle skriftlige dokumenter skal låses inn i brannsikket skap. Vi har identifisert at dette ikke alltid etterleves	Rutine for sikring av viktige/originale dokument skal gjennomgås og oppdateres.	Rutinen er oppdatert.		
38. Vi anbefaler at det for hver anskaffelse blir opprettet en egen elektronisk mappe på fellesområdet. Denne bør være begrenset til kun de som har behov for dette i forbindelse med den aktuelle anskaffelsen	Det skal opprettes egne mapper, med begrenset tilgang, for hver anskaffelse. Mapperstrukturen i Ruter skal bygges om ifm bytte til ny driftsleverandør, da vil tilgangsstrukturen endres og HR/Adm skal overta styrings- og kontrollansvar for både mapper og tilganger.	Rutine innført.		
39. Ruter bør også gjennomføre en vurdering og klassifisering av informasjon, samt utarbeide en rutine for hvordan ulike typer informasjon skal behandles i virksomheten og særlig anskaffelsene	Som en del av kvalitets håndboken skal det lages en prosedyre for informasjons håndtering.	Blir ivare tatt ved dokumentstyringssystemet og innkjøpshåndboka.		

Kontrollaktiviteter



Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>40. Kontrollaktiviteter som utføres blir imidlertid ikke alltid dokumentert, og det er ikke identifisert et fullstendig dokumentert system for internkontroll i Ruter</p>	<p>Som en del av arbeidet med kvalitetshåndboken vil det lages rutiner for dokumentering av kontrollaktiviteter, samt utpekes ansvarlige for disse. Dokumentasjon ifm. anskaffelser skal også inn i innkjøpshåndboka. Det skal utarbeides et system for internkontroll basert på innspill fra Ernst & Young.</p>	<p>40, 41 og 42. Det er utarbeidet et rapporteringsskjema for internkontroll, med grunnlag i et utkast fra Ernst & Young. Vurderingen og rapporteringen på internkontroll baserer seg på risikovurderinger og de løpende aktivitetene og kontrollene som skal gjøres gjennom året.</p>		
<p>41. Vi har ikke identifisert at Ruter har utarbeidet beskrivelser av kontrollaktiviteter som utføres i prosesser og på ledelses- eller virksomhetsnivå</p>	<p>Det skal utarbeides beskrivelser av hvilke kontrollaktiviteter som skal utføres, både på prosess, ledelses- og virksomhetsnivå. Dette skal inn som en del av kvalitetshåndboken.</p>	<p>Rapporteringen på skjemaet skal første gang gjennomføres januar/februar 2013, og resultatene vil legges frem for styret i forbindelse med fremleggingen av årsoppgjøret. Skjemaet vil deretter bli evaluert og revidert før ny gjennomgang gjennomføres i 2014.</p>		
<p>42. Enkelte ansatte har uttalt at det kan være utfordrende å vite hva som skal kontrolleres og hvordan enkelte kontroller blir utført eller skal utføres</p>	<p>Kontrollaktiviteter og hvordan disse skal dokumenteres skal kommuniseres til de ansatte. Dette vil være en del av opplæringen innen risikostyring og internkontroll. Det skal også defineres klare eiere av kontrollaktivitetene.</p>	<p>Som en del av rapporteringen vil lederne også bli utfordret på hvilke kontrollaktiviteter som (bør) gjennomføres innenfor deres område.</p>		

Kontrollaktiviteter

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>43. Vi har identifisert at det ikke utføres periodisk kontroll av brukertilganger og endringer i systemer hos Ruter. For eksempel ryddes det ikke i tilganger når arbeidsforhold opphører hos Ruter.</p>	<p>Det skal utarbeides rutiner og retningslinjer for periodisk kontroll av brukertilganger og endringer i systemene, herunder fjerning av tilganger ved avslutning av arbeidsforhold. Rutiner og retningslinjer skal inn som en del av kvalitets håndboka.</p>	<p>Ruter har fått ny IT-driftsleverandør som følger dette bedre opp. HR skal i tillegg lages en sjekkliste ved avslutning av arbeidsforhold som den ansatte skal gjennomføre i samarbeid m edler</p>		
<p>44. Ruter har heller ikke definert tydelige krav til når kontraktsteamet skal involveres i anskaffelser.</p>	<p>Det skal settes klare krav til når kontraktsteamet skal involveres i anskaffelser, for eksempel gjennom beløpsgrenser. Hovedregelen i dag er at kontraktsteamet skal involveres i de fleste av anskaffelsene.</p>	<p>Alle ansatte i Ruter som skal foreta en anskaffelse skal kontakte en representant for Team Kontrakt for veiledning før en anskaffelse iverksettes. Hovedregelen er at enhver anskaffelse av varer eller tjenester skal skje ved konkurranse. Dette skal opplyses i Personelhåndboken og ved nyansettelser. Alle ansatte skal motta en plastbelagt A-4 plakat til sin arbeidsplass med informasjon som påminnelse, for fremgangsmåte og kontaktpersoner når en anskaffelse skal skje. Teksten til dette ble laget i juni 2009, men dessverre ikke sendt ut til alle den gang. Det lages en oppdatert versjon som sendes alle ansatte i oktober 2012.</p>		







22

Etablerede kontrollaktiviteter

Informasjon og kommunikasjon

	Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
Styrende dokument for informasjon og kommunikasjon	45. I Kommunerevisjonens rapport om eierstyring og selskapsledelse fremgår det at offentlighetsloven gir noen utfordringer knyttet til styreprotokollene	I styremøte 14. feb ble dette punktet tatt opp av administrerende direktør. Det ble konkludert med at styreprotokollene skal omhandle diskusjonene i møtene.	Et kort ekstrakt fra diskusjonene er tatt inn i styreprotokollene.	●	●

Informasjon og kommunikasjon

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
46. Vi savner et punkt på den strategiske agendaen som omhandler risiko og internkontroll	Risikovurdering og internkontroll vil bli satt opp som et punkt på generell agenda i forbindelse med avleggelse av årsregnskapet.	Grunnlaget for dette vil være rapporteringsskjema for internkontroll		
47. Vi har ikke identifisert et risikostyring og internkontroll er et eget punkt på agendaen for behandling i styremøtene.	Risikovurdering og internkontroll vil bli satt opp som et fast punkt på styremøtet i forbindelse med avleggelse av årsregnskapet.	Tilsvarende pkt 46.		
48. Ruter har en intranettside hvor relevant informasjon publiseres. Det er observert at det den siste tiden har vært varierende hyppighet på oppdateringer og utgivelse av nye saker	Kommunikasjons-teamet vil få noe mer ressurser (en ny person rekrutteres) og da vil intranett i større grad bli brukt som kilde for intern informasjon.	Intranettet vil vurderes prioritert som en del av budsjettet for 2013, og vil da sees i sammenheng med satsingen på digitale medier. Det vil også bli gjort en vurdering av muligheten for å slå sammen intranettene til Ruter og Ruters datterselskap. Det vil også fra ledelsens side settes fokus på muligheten for å legge viktige og interessante saker på intranettet.		


Informasjon og kommunikasjon

Møtevirksomhet og Informasjons- og kommunikasjonskanaler	Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12H-12
	<p>49. Ruter bør vurdere om det skal etableres et fora der kun adm. direktør og prosesseiere har møterett. Dette vil bidra til å sikre økt fokus på det strategiske plan og skape kommunikasjon på tvers av prosessen i enda større grad en det som er tilfellet i dag</p>	<p>I forbindelse med evalueringen av ledermøtestrukturen ble det konkludert med at "Generell agenda" skal benyttes til denne typer saker. Her møter i utgangspunktet adm. dir og PE-ene.</p>	<p>Ruter besluttet i april 2011 å dele ledermøteagendaen i tre:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Operativ agenda (ukentlig) <p>Kjernen i denne delen av møtet er prosesseierne for produksjon, salg/marked og kvalitet. Øvrige PE/PLer møter ved behov. Agendaen for møtene vil i hovedsak være åpen, for å fange opp tidsaktuelle driftsrelaterte saker.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Generell agenda (ukentlig) <p>Saker som krever beslutninger, skal styre behandles, har budsjettkonsekvens, skal til eiere eller politiske myndigheter, eller saker/problemtstillinger som favner hele bedriften. Her møter alle prosesseiere. Prosessledere eller saksansvarlige presenterer sakene.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Strategisk agenda (hver 14. dag) <p>Denne agendadelen inneholder strategiske saker som er klare for presentasjon, drøfting og behandling av ledelsen i Ruter. Også i denne delen av møtet anses det som hensiktsmessig at sentrale prosessledere deltar.</p>	<p>● ●</p>





Informasjon og kommunikasjon

	Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12/H-12
Møtevirkosomhet og Informasjons- og kommunikasjonskanaler	<p>50. Ruter bør bestemme hvilke møtearenaer man skal ha internt og sikre mer enhetlig møtestruktur og informasjonsflyt. I dag er det ulikt mellom hoved- og delprosesser og i liten grad formalisert</p> <p>51. Større og viktige anskaffelser blir behandlet i ledermøtene og også tatt opp i styret. Styret får da fremlagt planleggingsfasen for anskaffelsen og innstillingen og forslag til tideling. Styret godkjenner derfor anskaffelsesprosedyren og tildelingen av kontrakt</p>	<p>I forbindelse med OU-prosessen ble dette gjennomgått og konklusjonen ble at informasjonsflyten skal gå igjennom team-møtene og at det er opp til det enkelte team å vurdere behovet for referat. Dette prinsippet foreslås videreført og formalisert.</p> <p>Beskrevet rutine foreslås videreført.</p>	<p>Beskrevet rutine følges</p>	<p>● ●</p> <p>● ●</p>



Oppfølging og overvåking

	Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
Virksomhets oppfølging og rapportering	52. Den faste rapporteringen til styret i Ruter bør også inkludere rapportering på måloppnåelse, samt risikostyring og internkontroll	Når det nye målstyringssystemet er på plass skal det settes resultatkrav til de enkelte indikatorene. Da vil rapportering på måloppnåelse bli en del av rapporteringen til styret månedlig. Risikostyring og internkontroll rapporteres i første omgang årlig, men vil bli gjenstand for vurdering mht månedlig rapportering.	Suksessfaktorer og indikatorer skal være på plass til 1/1-13. Da vil Ruters overordnede mål- og styringshierarki være på plass. Når dette er gjort vil resultatmål settes.		
Avsluttet oppfølging og håndtering	53. Ruter har imidlertid ikke etablert en rutine for gjennomføring av prosjekt-revisjon ved milepæler, underveis i prosjektene eller ved prosjektslutt	Dette arbeidet tilligger prosjekteier og styringsgruppe, og skal utføres av dem.	Det gjennomføres prosjektlederkurs for Ruters ansatte, og det er etablert en prosjektmodell/-håndbok som skal ligge til grunn for prosjektgjennomføring, og evaluering.		

Oppfølging og overvåking

	Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
Awiks- håndtering og -oppfølging	<p>54. Ruter har ikke etablert et awiks- og oppfølgingssystem som bidrar til løpende forbedring av prosesser og prosjektstyringen</p> <p>55. Det gjennomføres ingen systematisk vurdering eller analyse til årsaker når det er brudd på eksternt regelverk og/eller interne retningslinjer og rutiner i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser. Det har ikke vært kultur for å sanksjonere slike tilfeller</p>	<p>Det skal opprettes et awiks- og oppfølgingssystem som en del av kvalitets håndboken.</p> <p>Det skal gjøres vurderinger og analyser av årsaksforholdet når det oppdages awik eller brudd på rutiner og retningslinjer ved gjennomføringen av anskaffelser. Det skal vurderes hvorvidt det er behov for sanksjoner i slike tilfeller.</p>	<p>Det skal utarbeides et systemet for dette vil som en del av ISO-sertifiseringsprosjektet som skal pågå i 2013. Det er allerede satt i verk flere prosesser for å følge opp aktiviteter og awik i Ruter. I strategisk agenda blir aktivitetene i handlingsprogrammet fulgt opp. Videre er det i kvalitetsrapportene og kpi-rapportene satt fokus på flere av Ruters viktigste indikatorer. Awik på disse blir fulgt opp av ansvarlig PE/PL. Det er også innført et awikssystem (IT-supportpoint) knyttet til elektronisk billettering som gjør oppfølgingen av dette enklere og bedre.</p> <p>Det er gjennomført sanksjoner ovenfor ansatte og leverandører som ikke har fulgt spillereglene</p>		
					

Oppfølging og overvåking

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>56. Det bør utarbeides en samlet oversikt over alle inngåtte avtaler. Alle endringer på eksisterende avtaler bør lett kunne fremkomme og være sporbare i denne oversikten</p>	<p>Alle transportanbud ligger på www.kollektivbud.no, i tillegg ligger en oversikt over alle rammeavtaler på intranett. Det vil vurderes å lage en samlet oversikt for internt bruk</p> <p>Det er også laget et regime for endringshåndtering i kontraktene som gjør det enkelt å se hvilke endringer som er gjort, og av hvem..</p> <p>Endrings skjema skal signeres av begge parter før utbetalingen skjer.</p>	<p>Det skal etableres et elektronisk arkivsystem der alle endringsordre vedrørende hver kontrakt skal registreres/lagres. Denne skal gi en samlet oversikt over Ruters avtaler og tilhørende endringsordrer.</p> <p>Ruter er videre i sluttfasen av etableringen av en ny Web-side, som skal erstatte www.kollektivbud.no. Denne skal ligge som en link på www.ruter.no. Den nye anbudsseben skal være operativ 1. oktober 2012. Hertil det bli flere forskjellige underfaner, som «Anbudsoversikt» med oversikt over alle pågående anbud, «Arkiv» med mulighet for å gå inn på tidligere konkurranser/kontrakter som ikke lenger løper og «Tidligere anbud – Tildelt kontrakt», med informasjon om når de ble utlyst, tildelt, når de gjelder i fra, når de vil gå ut og hvem som fikk kontrakten.</p>		

Avtks- håndtering og -oppfølging



Oppfølging og overvåking

Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
57. Ruter har ikke etablert en struktur for periodisk gjennomgang, vurdering, forbedring og rapportering av internkontroll	Det skal etableres et system for internkontroll. Som en del av kvalitetshåndboken vil det utarbeides rutiner for gjennomgang, vurdering, forbedring og rapportering av internkontrollen.	Punktene 57 til 59 vil dekkes ved innføring av internkontrollen som det tidligere er orientert om.	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
58. Ruter har ikke etablert rutiner for gjennomføring av stikkprøvekontroller eller kvalitetskontroller av utført arbeid	Som en del av kvalitetshåndboken skal det etableres rutiner for gjennomføring av kvalitetskontroller for utført arbeid. Det vil også defineres ansvarlige for oppfølging og gjennomføring av disse.		<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
59. Ruter har ikke utarbeidet en policy/strategi for hvordan internkontroll skal utøves i virksomheten. Dette gjelder også for risikostyring	Det skal etableres et rammeverkt for risikostyring og system for internkontroll. Som en del av arbeidet skal det lages en strategi for hvordan dette skal praktiseres.		<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

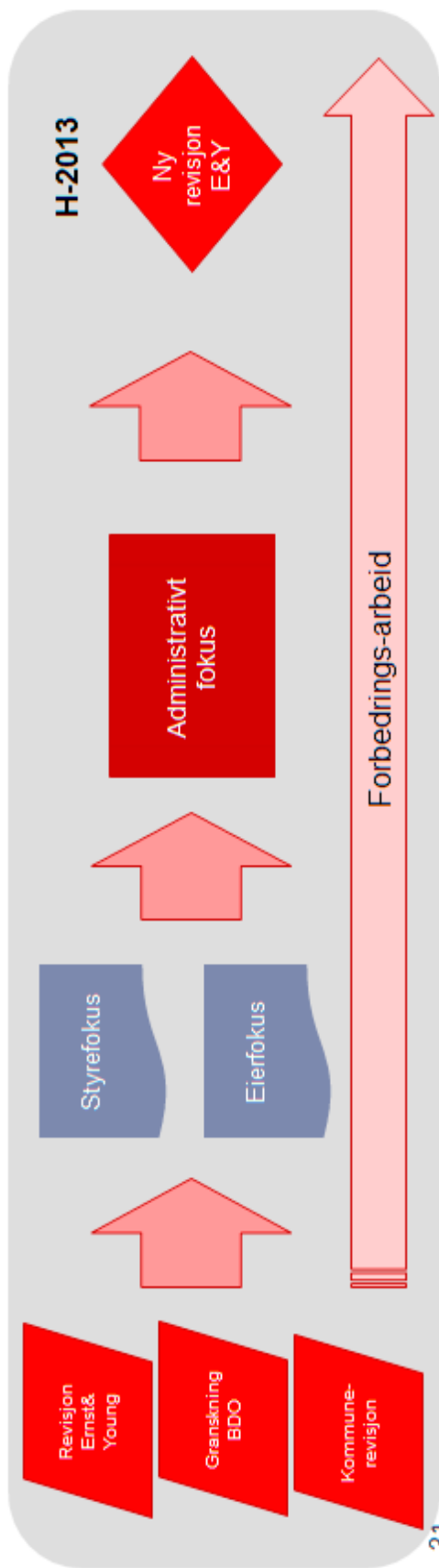


Ruter#

Oppfølging og overvåking

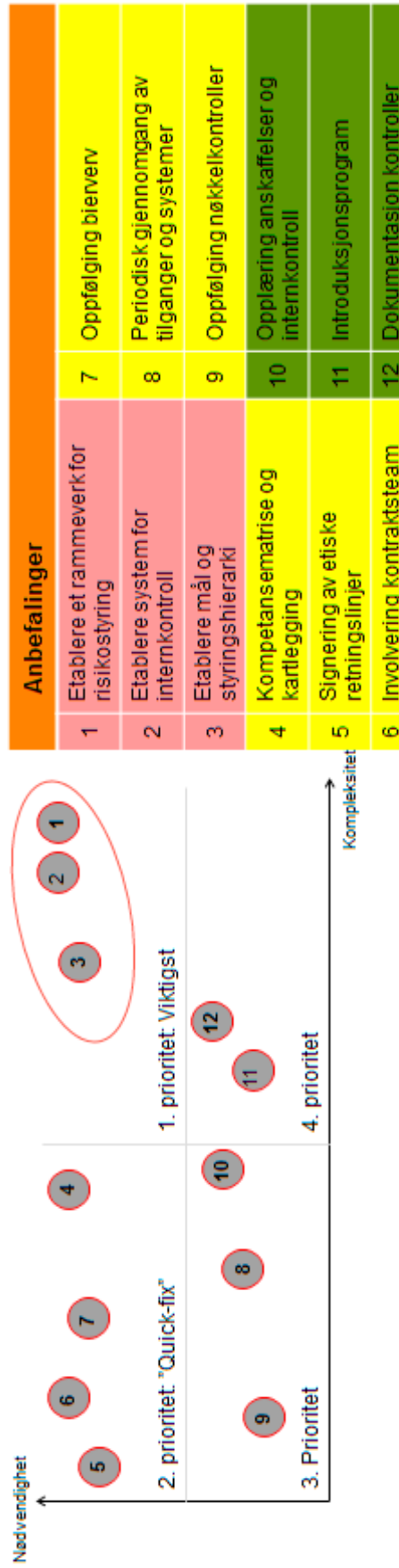
Forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
<p>60. Det er vår oppfatning at forbedringsarbeid i Ruter ikke tidligere har hatt tilstrekkelig forankring og prioritet. Forbedringsarbeidet har ofte blitt nedprioritert og utsatt på bekostning av saksbehandling, "brannslukking" og annet forefallende arbeid i Ruter</p>	<p>Ved oppbygging og opplæring av kvalitetshåndboka og awikis- og oppfølgingsystem vil det bli større fokus på forbedringsarbeid i virksomheten. Rutiner for, og oppfølging av, dette vil også være en del av arbeidet som gjøres med ISO-sertifisering av Ruter innen kvaliteten.</p>	<p>I 2011 og 2012 har Ruter initiert undersøkelser fra BDO og gjennomgang av internkontrollen fra Ernst & Young. Det er videre satt i gang prosjekter for oppdatering av målstrukturen, innføring av nytt rammeverk for internkontroll og prosjekt for inntektssikring. Forbedringsarbeidet anses bl.a ut fra dette å ha fått en større bevissthet og bedre forankring. Målet er at fokus på forbedringsarbeid skal bli enda bedre ved innføring av planlagt internkontroll.</p>		

Kontinuerlig forbedring og innføring av tiltak



4. Kategorisering i fire områder av tiltak som bør prioriteres (Ernst & Youngs vurdering)

- Vi har illustrert anbefalingene i en matrise for lettere å kunne prioritere viktigheten. Forbedringsforslag øverst til høyre krever størst oppmerksomhet. Disse er nødvendige og samtidig relativt komplekse. Vi anbefaler at disse prioriteres høyst. 1. og 4. prioritet krever ofte etablering av prosjekt for gjennomføring. Dette er tiltak som er ressurskrevende over en lengre tidsperiode. 2. og 3. prioritet er relativt enkle tiltak som kan gjennomføres i linjen.









Ruter#

32

5. BDOs forslag til kvalitetsforbedringer

BDOs forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
61. Kompetansehelevende tiltak	Det vil lages planer for å styrke den ans kaffelsesfaglige kompetansen i Ruter. Det allerede iverksatt og gjennomført flere interne kurs i ans kaffelser. Det skal videre lages planer for kompetanseheving av personer tilknyttet kontraktsteam og anbudsgruppe. (jfr. Pkt 11 og 18 fra E&Y).	Kurs og tiltak gjennomført (se punktene 11 og 18)		
62. Tydelige retningslinjer for ans kaffelser av busstjenester (innkjøpshåndbok eller tilsvarende)	Ruter er i gang med å utarbeide en innkjøpshåndbok. Denne vil ta inn i seg alle momenter som BDO etterspør i denne sammenheng.	Ruter har utarbeidet en innkjøpshåndbok.		
63. Ruter bør sikre at flere personer tar aktiv del i viktige avgjørelser i forbindelse med utformingen av materiellbeskrivelsen/kravspesifikasjonene ved ans kaffelse av busstjenester.	Det skal utarbeides rollebeskrivelse for de ulike rollene i kontraktsteamet og i anbudsgruppene. Disse skal inn i innkjøpshåndboken (jfr. pkt. 23 fra E&Y).	Dette skal sikres ved rollebeskrivelser for anbudsgruppene som omtales i innkjøpshåndboken		
64. Større fokus på funksjonsbeskrivelser ved utforming av kravspesifikasjoner	I fremtidige anbud skal konkurransegrunnlaget ha større fokus på funksjonsbeskrivelser, jfr styresak "Konkurranseutsetting av transporttjenester i 2012".	Dette vil bli omtalt i innkjøpshåndboka. Ruter har fokus på å endre anbudsgrunnlaget fra å være detaljbeskrevet til funksjonsbeskrevet		

BDOs forslag til kvalitetsforbedringstiltak

BDOs forbedringspunkter	Tiltak foreslått V12	Status H12	V-12	H-12
65. Større krav til skriftlighet i alle vesentlige prosesser og beslutninger ved anskaffelse av bussjenester	Det skal innføres større krav til dokumentasjon i alle faser, prosesser og beslutninger ved alle anskaffelser i Ruter. Rutiner for dette vil bli tatt inn i innkjøpshåndboken.	Dette er omtalt i innkjøpshåndboken.		
66. Endringer i forbindelse med godkjenning av reiseregninger.	Det er utarbeidet utkast til reisepolicy som ivaretar BDOs merknader. Denne vil bli drøftet med de tillitsvalgte og deretter tatt inn som en del av personalhåndboken.	Reisepolicyen er oppdatert.		
67. Ajourføring av de etiske retningslinjene	Det etiske regelverket revidert og ny versjon legges frem for styret til behandling 23. mars 2012	Dette ble lagt frem for styret, og godkjent 23. mars 2012. Retningslinjene skal revideres annenhvørt år.		

Vedlegg 4 Oversikt over kontrakter, kontrollerte fakturaer og endringsordrer

Anbudsnavn	Busselskap	Geografisk område	Start	Slutt	Gjenstående opsjon
Akershus Vest, rute-område 3	Norgesbuss AS	Bærum vest/ Skui	01.07.2010	30.06.2017	3 år
Akershus Vest, rute-område 4	Norgesbuss AS	Asker	01.07.2010	30.06.2017	3 år
Oslo Syd	Unibuss AS	Oslo syd	02.10.2011	02.10.2018	3 år

Akershus vest - område 3 - Bærum vest:										
Fakturaer:										
T	BA	Bilagsnr	Bilagsdato	Periode	Ansvar	Anbudspakke	Anbudspakke (T)	AV	Tekst	Beløp
B	BW	41201057	29.02.2012	201202	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 februar	
B	BW	41201057	29.02.2012	201202	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 februar	
B	BW	41201057	29.02.2012	201202	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 februar	
B	BW	41201057	29.02.2012	201202	40000	0332	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.2 februar	
		41201057		201202						
B	BW	41203765	31.07.2012	201207	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 juni	
B	BW	41203765	31.07.2012	201207	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 juni	
B	BW	41203765	31.07.2012	201207	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 juni	
		41203765		201207						
B	BW	41204082	31.08.2012	201208	40000	0332	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.2 august	
B	BW	41204082	31.08.2012	201208	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 august	
B	BW	41204082	31.08.2012	201208	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 august	
B	BW	41204082	31.08.2012	201208	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 3.1 august	
B	BW	41204082	31.08.2012	201208	40000	0331	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Prisreg juli	
		41204082		201208						
Endringordre										
Nr	Dato akseptert av oppdragsgiver (Ruter)	Endringen gjelder:								
1	13.04.2012	Endring av produksjon ifm ruteendring 15.04.2012								

Akershus vest - område 4 - Asker										
Fakturaer:										
T	BA	Bilagsnr	Bilagsdato	Periode	Ansvar	Anbudspakke	Anbudspakke (T)	AV	Tekst	Beløp
B	BW	41202094	30.04.2012	201204	40000	0342	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 4.2 april	
B	BW	41202094	30.04.2012	201204	40000	0341	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 4.1 april	
B	BW	41202094	30.04.2012	201204	40000	0341	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Endret prisreg jan - mars	
B	BW	41202094	30.04.2012	201204	40000	0342	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Endret prisreg jan - mars	
B	BW	41202094	30.04.2012	201204	40000	0341	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 4.1 april	
		41202094		201204						
B	BW	41203442	30.06.2012	201206	40000	0341	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Asker juni 2012	
		41203442		201206						
B	BW	41204201	31.08.2012	201208	40000	0341	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Prisreg juli	
B	BW	41204201	31.08.2012	201208	40000	0341	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 4.1 august	
B	BW	41204201	31.08.2012	201208	40000	0342	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 4.2 august	
B	BW	41204201	31.08.2012	201208	40000	0341	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 4.1 august	
B	BW	41204201	31.08.2012	201208	40000	0341	Anbud 003-2009, Asker og Bærum	8	Anbud 03, pk 4.1 august	
		41204201		201208						
Endringsordre:										
Nr	Dato akseptert av oppdragsgiver (Ruter)	Endringen gjelder:								
1	04.01.2012	Beredskapspool								
2	13.04.2012	Økning av produksjon ifm ruteendring 15.04.2012								
Oslo syd										
Fakturaer:										
T	BA	Bilagsnr	Bilagsdato	Periode	Ansvar	Anbudspakke	Anbudspakke (T)	AV	Tekst	Beløp
B	BW	41201130	29.02.2012	201202	40000	0511	Anbud 005-2011, Oslo Syd	8	Oslo Syd feb	
B	BW	41201130	29.02.2012	201202	40000	0511	Anbud 005-2011, Oslo Syd	8	Oslo Syd feb	
		41201130		201202						
B	BW	41202651	31.05.2012	201205	40000	0511	Anbud 005-2011, Oslo Syd	8	Oslo Syd mai	
B	BW	41202651	31.05.2012	201205	40000	0511	Anbud 005-2011, Oslo Syd	8	Oslo Syd mai	
		41202651		201205						
B	BW	41203823	31.07.2012	201207	40000	0511	Anbud 005-2011, Oslo Syd	8	Minnemarkering 22.07.12	
B	BW	41203823	31.07.2012	201207	40000	0511	Anbud 005-2011, Oslo Syd	8	Norway cup	
B	BW	41203823	31.07.2012	201207	40000	0511	Anbud 005-2011, Oslo Syd	8	Oslo Syd juli	
B	BW	41203823	31.07.2012	201207	40000	0511	Anbud 005-2011, Oslo Syd	8	Oslo Syd juli	
		41203823		201207						
Endringsordre:										
Nr	Dato akseptert av oppdragsgiver (Ruter)	Endringen gjelder:								
1	22.05.2012	Tilleggsavtale til buss tjenester Oslo syd 2010 - utleie av hydrogenbusser								

Vedlegg 5 Uttalelse til rapporten fra Ruter AS

Ruter#

Kommunerevisjonen

Grenseveien 88
0663 OSLO

Saksbehandler Rune Pedersen
Telefon 976 60 775
post@ruter.no
Deres ref 201200102-26
Vår ref 2010/6806 - 418/2013
Dato 31. januar 2013

Kommentarer fra Ruter AS til Kommunerevisjonens rapport "Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS"

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 14.01.2013 der det bes om kommentarer på rapporten «Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS». Likelydende brev er sendt til styret v/styreleder i Ruter, og til administrasjonen i selskapet. Dette brevet er en samlet tilbakemelding på rapporten.

1. Bakgrunn og konklusjoner

Allerede våren 2011 ble det besluttet å fokusere på internkontrollen på innkjøpsområdet i selskapet. Arbeidet ble imidlertid satt på vent da korrupsjonssaken i MAN-konsernet ble kjent, og det i stede ble iverksatt en intern granskning utført av revisjons- og rådgivningselskapet BDO. Denne granskningen ble startet i september 2011 og sluttført i februar 2012. Parallelt ble det iverksatt en gjennomgang av etablert internkontroll, gjennomført av selskapets revisor Ernst & Young. Også denne gjennomgangen ble sluttført i februar 2012.

Konklusjonen til BDO knyttet til mulig korrupsjon i Ruter (utdrag) var som følger:

«BDO har ikke funnet bevis for at NN selv har bedt om, akseptert eller mottatt noen utilbørlig fordel som kan karakteriseres som korrupsjon. Med utgangspunkt i de undersøkelser som er gjennomført, mener BDO at det ikke er grunnlag for å konkludere med at det har eksistert noen korrupsjonskultur i Ruter.»

Konklusjonen til Ernst & Young var som følger:

«Vi vurderer internkontrollen i Ruter til å være tilfredsstillende, men med noen klare forbedringsområder.»

På bakgrunn av Ernst & Youngs og BDOs gjennomgang har selskapet identifisert 67 forbedringsområder, som det har vært jobbet med frem til dags dato. Fortsatt gjenstår det en del arbeid med å lukke disse gapene før internkontrollen i Ruter er på ønsket nivå, men nivået er

Ruter AS Kollektivtrafikk for Oslo og Akershus Dronningens gate 40 Postboks 1030 Sentrum NO-0104 Oslo Telefon: +47 400 06 700
Bankgiro 5081.08.21946 Foretaksregisteret NO 991 609 407 MVA www.ruter.no



betraktelig hevet med bakgrunn i dette arbeidet. Det vises til kapittel 10 i Kommunerevisjonens rapport.

Hovedbudskapet i rapporten til Kommunerevisjonen er som følger:

«På tidspunktet for gjennomføringen av undersøkelsene ved Ernst & Young og BDO, med basis i deres rapporterte funn og kommunerevisjonens funn, mener Kommunerevisjonen at internkontrollen og risikostyringen av anskaffelsesområdet i Ruter AS var mangelfull. Svak internkontroll vil ha gitt økt risiko for uregelmessigheter og misligheter. En positiv utvikling kan imidlertid leses av selskapets statusrapportering for tiltak per oktober 2012».

Det er positivt at også Kommunerevisjonen indikerer at Ruter er på rett vei mht kvaliteten på internkontrollen på anskaffelsesområdet i selskapet. Mot slutten av 2013/begynnelsen av 2014 vil Ernst & Young gjennomføre en ny undersøkelse for å vurdere internkontrollen etter gjennomførte tiltak.

Kommunerevisjonen har kommet med noen anbefalinger, som vil gjøre internkontrollen på anskaffelsesområdet enda bedre. Disse anbefalingene vil bli kommentert i det følgende. I tillegg har Kommunerevisjonen sendt over en liste på 9 punkter knyttet til rapporten, dens konklusjoner og anbefalinger. Denne listen vil bli besvart til slutt i brevet.

2. Kommunerevisjonens anbefalinger og Ruters kommentarer

Kommunerevisjonen anbefaler Ruter at:

- i. Det settes trykk på etablering og implementering av et robust kvalitetssikringsregime
- ii. Ruter gjennomgår rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter, samt utkast til ny innkjøpsveileder med tanke på å samordne disse.
- iii. Rolle- og ansvarsdeling, herunder mandat, myndighet og rolle til anbudsgruppen bør dokumenteres.
- iv. Ruter arbeider konsentrert med sikte på å bredde ut den bussfaglige kompetansen i organisasjonen, alternativt kjøpe slik spisskompetanse ved behov.
- v. Praksisen med forhåndsbetaling av operatør ved reiser og etterfølgende refusjonskrav til Ruter opphører, og at Ruter i første hånd dekker alle kostnader.
- vi. Ruters økonomihåndbok konkretiseres med hensyn til avvikshåndtering, konkrete kontroller og dokumentasjon av disse ved behandling av inngående fakturaer i forhold til kontrakt.
- vii. Dokumentasjonsmulighetene for fakturakontroll i Ruters regnskapssystem Agresso anvendes.
- viii. Grenseoppgangen mellom kontraktsjusteringer og endringsordrer klargjøres.
- ix. Dokumentasjonsrutinen for endringsordrer i rutinen for å inngå og endre kjørekontrakter benyttes.



Ad i

For å forbedre den generelle internkontrollen i selskapet jobber Ruter med en internkontroll- og kvalitetshåndbok. Denne er fortsatt under utvikling og vil, når den er fullt implementert, være et godt hjelpemiddel for å styrke området. Det er også etablert et rammeverk for risikostyring i Ruter. Første gang det skal rapporteres til styret i henhold til det nye rammeverket er til styremøte 21. mars. Her vil risikoen for Ruters måloppnåelse bli vurdert.

For innkjøpsområdet spesifikt er det den nye Innkjøpshåndboken som vil danne grunnmuren i kvalitetssikringen av anskaffelsene. Ny Innkjøpshåndbok versjon 0.9 ble vedtatt av ledermøte i Ruter 10.10.12. Den skal ferdigstilles og implementeres 1. kvartal 2013. Kursing av ansatte er en del av implementeringsløpet.

Ad ii

Ruters rutine for å inngå og endre kjøprekontrakter vil bli revidert og avstemt med den nye innkjøpshåndboken.

Ad iii

Ved oppstart av alle anbud vil det bli foretatt en gjennomgang av rolle- og ansvarsdelingen, herunder mandat og myndighet, til anbudsgruppen. Dokumentasjonen av gjennomgangen vil bli foretatt i møtereferatet fra oppstartsmøtet til gruppen, styresaken som definerer rammene for anskaffelsen og i milepælsplanen.

Ad iv

Ruter har en bred bussfaglig kompetanse i organisasjonen, men har tatt grep for å få den bussfaglige kompetansen bredere representert i innkjøpsprosessen. Den spesielle busstekniske kompetansen, som tidligere en person satt med ut fra lang erfaring, bygges nå opp hos flere. Konkret gir dette seg resultat i at flere personer fra hovedprosessen «Produksjon» nå er medlemmer av anbudsgruppen. Ut fra Ruters rolle som administrasjonsselskap tror vi ikke det vil være riktig med noen omfattende rekruttering av ytterligere bussfaglig kompetanse.

Det foretas også en dublering av kritisk kompetanse på andre områder enn den bussfaglige, for eksempel innenfor arbeidet knyttet til evalueringsmodellen. Dette for å kvalitetssikre beslutningene knyttet til valg av operatør. Konkret gir dette seg resultat i at to kontrollere på økonomi kvalitetssikrer hverandres vurderinger knyttet til oppbygging og poenggivning i evalueringsmodellen.

Ad v

Denne praksisen er allerede opphørt. I Ruters nye reisepolicy understrekes det at ingen operatører skal forhåndsbetale Ruters reiser.

Ad vi

Ruters økonomihåndbok vil bli revidert på bakgrunn av Kommunerevisjonens kommentarer.

Ad vii

Ruters to kontrollere på området gjennomfører kontroller knyttet til hver faktura. Det dokumenteres også oppfølging mot ruteplanleggerne. Ruter vil vurdere hvordan dokumentasjonen knyttet til fakturakontrollen kan forbedres, og om regnskapssystemet Agresso

Side 3 – Kommentarer fra Ruter AS til Kommunerevisjonens rapport "Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS"



skal benyttes til dokumentasjon eller om kontrollhandlingene skal dokumenteres på annen hensiktsmessig måte.

Ad viii og ix

Ruter har strammet inn på dokumentasjonen av endringer i kontraktene, blant annet ved innføring av en ny rutine for endringsordre. Denne ble benyttet ved ruteendringen som ble iverksatt 9. desember 2012. Grensedragningen mellom kontraktsjusteringer og endringsordre vil bli klargjort i rutinen for å inngå og endre kjørekontraktene, eller i annen hensiktsmessig rutine.

3. Ruters svar på Kommunerevisjonens veileder for tilbakemelding på rapporten

Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, dette ble tydelig klargjort i de innledende møtene.

Har Ruter AS kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for Kommunerevisjonens vurderinger? I tilfelle hvilke?

Nei, Ruter er av den oppfatning at metodevalg og kildebruk er svært relevant for denne type undersøkelser.

Har Ruter AS kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Nei, revisjonskriteriene er gode og relevante for denne type undersøkelse.

Hva er Ruter AS samlede vurdering av rapportens vurderinger og anbefalinger?

Ruter er i store trekk tilfreds med måten undersøkelsen er gjennomført på. Både metodevalg, kildebruk, revisjonskriterier, ryddighet i prosess og konklusjoner er kvalitativt gode og danner grunnlag for anbefalinger, som igjen vil danne grunnlag for forbedret internkontroll på anskaffelsesområdet i selskapet.

Ruter vil også henlede oppmerksomheten på de tiltak som er gjennomført i løpet av 2012, og som har løftet det generelle kvalitetsnivået på internkontrollområdet i forhold til utgangspunktet.

Vil Ruter AS vurdere tiltak på bakgrunn av rapportens anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Ja, se punkt i til ix i kapittel 2.

Vil Ruter AS iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Side 4 – Kommentarer fra Ruter AS til Kommunerevisjonens rapport "Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS"



Ja, se punkt i til ix i kapittel 2.

Hvilke tidsperspektiv gjelder for gjennomføring av tiltakene?

Noen av tiltakene er allerede iverksatt. De resterende tiltakene vil bli inkludert i 67-punktlisten fra Ernst & Young/BDO og implementert slik at de er på plass til neste revisjon av internkontrollen i selskapet, dvs årsskiftet 2013/2014.


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

Ja, se svar over.

Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?

Rapporten har en oversiktlig og god oppbygging, og et godt språk.

Med vennlig hilsen
Ruter AS



Bernt Stålluf Karlsen
styreleder



for Bernt Reitan Jenssen
administrerende direktør

Kopi til:
Akershus fylkeskommune Postboks 1200 Sentrum 0107 OSLO

Vedlegg 6 Uttalelse til rapporten fra byrådsavdelingen



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 08.02.2013

Deres ref:
201200102-27

Vår ref (saksnr):
201101769-21

Saksbeh:
Edith Grung-Olsen, 23461835

Arkivkode:
126

INTERNKONTROLL MED ANSKAFFELESOMRÅDET I RUTER AS

Det vises til Deres brev, datert 14.01.2013 vedlagt foreløpig rapport vedrørende ovennevnte. Frist for kommentarer er satt til 08.02.2013.

Det fremgår av foreløpig rapport at undersøkelsen dels er basert på Kommunerevisjonens egne kontroller og dels basert på rapporterte undersøkelser ved Ernst & Young og BDO. På tidspunkt for gjennomføringene av undersøkelsene fremgår det at Kommunerevisjonen mener at internkontrollen og risikostyringen av anskaffelsesområdet i Ruter AS var mangelfull. Svak internkontroll vil ha gitt økt risiko for uregelmessigheter og misligheter. Imidlertid kan en positiv utvikling leses av selskapets statusrapportering for tiltak per oktober 2012.

Kommunerevisjonen anbefaler at Ruter AS iverksetter flere tiltak på internkontrollområdet. Det opplyses at Kommunerevisjonen har søkt å unngå anbefalinger som fanges opp av tiltaksversikten som er presentert i rapportens kapittel 10 og vedlegg 3.

Fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsels side (ciersiden, her representert ved 60 %), er det av vesentlig betydning at selskapet får iverksatt betryggende internkontroll. Byrådsavdelingen anser det meget viktig at styret – i tråd med sitt ansvar nedfelt i aksjeloven, påser at ansvaret for internkontroll er ivarettatt. Dette gjelder bl.a. at nødvendig kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon er på plass, samt implementert i selskapet. I tillegg må internkontrollen følges opp via jevnlig evaluering av styret. På denne bakgrunn tiltrer byrådsavdelingen alle de anbefalinger kommunerevisjonen foreslår.

Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel sendte 18.11.2011 eierbrev til Ruter AS ved styret. Byrådsavdelingen gjorde i brevet oppmerksom på at Oslo kommune ville sette fokus på selskapets internkontroll. I eierbrevet ble det bedt om at det settes spesielt fokus på anskaffelsesområdet, samt anbudsprosesser som er benyttet. I tillegg ba byrådsavdelingen om at dagens retningslinjer for forebygging av korrupsjon og misligheter ble gjennomgått i tråd med kommunens vedtatte anskaffelsesstrategi.

Byrådsavdeling for miljø og
samferdsel

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

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

På bakgrunn av ovennevnte eierbrev fra byrådsavdelingen, har det vært avholdt møter med Ruter AS og utvekslet korrespondanse i sakens anledning. I brev av 24.04.12 fra selskapets styre, opplyses at styret ønsker å følge opp internkontrollen systematisk.

I brev fra byrådsavdelingen 28.08.2012 bes om status i selskapets arbeid med internkontroll innen september 2012. I brev fra selskapet 06.09.2012 opplyses at arbeidet med internkontroll skal behandles i styret og at status skal fremlegges for styret 11.10.2012. Det opplyses videre at byrådsavdeling vil motta en oppdatert status etter styrebehandlingen. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel forventer nå en oppdatert status vedrørende selskapets arbeid med internkontroll.

Med hilsen

Eivind Tandberg
kommunaldirektør

Per Morstad
seksjonssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Kopi: Akershus fylkeskommune, sentraladministrasjonen,
postboks 1200 sentrum, 0107 Oslo

Vedlegg 7 Uttalelse til rapporten fra Akershus fylkeskommune



SENTRALADMINISTRASJONEN

Oslo Kommune - Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Att. Per Jarle Stene

Vår saksbehandler
Petter Davidsen
Telefon
22055755

Vår dato
11.02.2013
Deres dato
14.01.2013

Vår referanse (oppgis ved svar)
2011/22268-12/7210/2013 EMNE 210
Deres referanse
201200102-28

Akershus fylkeskommunes kommentarer til rapport etter gjennomført selskapskontroll i Ruter AS

Det vises til deres brev 14.01.2013 hvor Akershus fylkeskommune bes om å gi eventuelle kommentarer til rapporten etter gjennomført selskapskontroll i Ruter AS. Fylkesutvalget utøver eierfunksjonen i fylkeskommunen, og følgende vedtak ble fattet i utvalgets møte 11.02.2013:

«Rapporten gir en systematisk framstilling og vurdering av flere sider ved anskaffelsesprosessen i Ruter AS. Rapporten er etter fylkesutvalgets skjønn et viktig grunnlag for læring og forbedring. Selskapet utgjør et viktig redskap for fylkeskommunens måloppnåelse, og fylkeskommunen har derfor betydelige interesser i at rapportens anbefalinger blir håndtert på en effektiv måte av selskapet.

Akershus fylkeskommune har ingen ytterligere kommentarer til rapporten, og gir sin tilslutning til de tiltakene rapporten fremhever.»

Med vennlig hilsen

Knut Sletta
fylkesdirektør

Petter Davidsen
spesialrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Postadresse
Postboks 1200 sentrum
0107 OSLO
E-post
post@akershus-ik.no

Besøksadresse
Schweigaardgt 4, 0185 Oslo
Faktozaadresse
Pb 1160 Sentrum, 0107 Oslo

Telefon
(+47) 22055000
Telefaks
(+47) 22055055

Org. nr - juridisk
NO 958361492 MVA
Org. nr - bedrift
NO 874587222



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