



Kontrollutvalget

Dato: 18.03.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):  
201200102-41  
Revisjonsref:

Saksbeh:  
Per Jarle Stene  
Tlf.:

Arkivkode  
126.2.2

**SPØRSMÅL FRA KONTROLLUTVALGSMEDLEM GUDMUND DALSBØ (RØDT)  
OM KOMMUNEREVISJONENS RAPPORT 1/2013 INTERNKONTROLL MED  
ANSKAFFELSESOMRÅDET I RUTER AS**

Kontrollutvalgets bestilling til Kommunerevisjonen om utvidet selskapskontroll (forvaltningsrevisjon) i Ruter AS ble gjort 24.01.2012 (sak 8) og 19.06.2012 (sak 72). Av sak 8/12 framkommer det at Kommunerevisjonen skulle vurdere vesentlige sider ved selskapets interne kontroll med anskaffelser med fokus på risiko for misligheter. I første omgang skulle det kartlegges hvilke kontroller som selskapene og deres konsulenter m.v. gjennomførte og vurderes om Kommunerevisjonen og kontrollutvalget kunne basere seg på disse.

Med bakgrunn i sak 8/12 utførte Kommunerevisjonen først en kartlegging av undersøkelsene fra BDO (granskning av mulig korrupsjon) og Ernst & Young (undersøkelse av internkontroll generelt og på anskaffelsesområdet spesielt). Det ble gitt en relativt bredt anlagt presentasjon av begge nevnte undersøkelser i sak behandlet av utvalget 02.05.2012 (sak 60).

Av sak 72/12 framkommer at det skulle iverksettes supplerende kontroller av enkelte utvalgte anskaffelser, en begrenset undersøkelse på områder hvor det forelå økt risiko for misligheter. Det står også at det på et senere tidspunkt kunne bli aktuelt med en mer omfattende forvaltningsrevisjon av intern kontroll på anskaffelsesområdet. I møtet ga Kommunerevisjonen muntlig informasjon om hvilke tre anskaffelser som ville bli kontrollert og at det i tillegg ville bli gitt noe informasjon om en fjerde anskaffelse, den hvor busslengden ble spesifisert til 18,74-18,75. Behovet for de supplerende kontrollene ble muntlig begrunnet med behovet for noe mer omfattende kontroll samlet sett.

Det ble ikke vedtatt og følgelig heller ikke gjennomført mislighetsrettede kontroller i denne forvaltningsrevisjonen. En effekt av denne avgrensningen har vært at Kommunerevisjonen i begrenset grad har gått inn i kontaktflaten mellom Ruter som kjøper og tilbyderne. Risiko for misligheter er likevel omfattet av undersøkelsen ved at den har vært innrettet mot å vurdere sider av selskapets internkontroll med innkjøpsområdet.

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

I BDOs rapport *Faktaundersøkelse for Ruter AS* ble det avslutningsvis pekt på en mulig fullmaktoverskridelse 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 og fordi vi mente vi allerede hadde tilstrekkelig materiale til å løse vårt oppdrag. Kommunerevisjonen har likevel valgt å redegjøre for den formelle behandlingen av kontraktsutvidelsen og gjenkjøpsforpliktelsen som skjedde i ettertid. Se rapportens kapittel 9.

***Spørsmål 1: Mener revisjonen at det kan være noe mer å hente ved å ta en full gjennomgang av dette anbudet, eller er de viktigste momentene belyst gjennom revisjonen av andre anbud og politiets undersøkelser?***

Spørsmålet er relatert til Oslo vest-anbudet.

Kommunerevisjonen viser til redegjørelsen for innretningen av forvaltningsrevisjonen. Vi mener vi har tilstrekkelig grunnlag for rapportens konklusjoner og at de i tilstrekkelig grad viser behovet for forbedringsarbeid i selskapet vedrørende internkontroll med anskaffelser og gir greit grunnlag for videre oppfølging i selskapet og av selskapet.

Det vurderes som nyttig å kjenne til at Ernst & Young har brukt konkurransen som grunnlag for en "walk-through" av internkontrollen på innkjøpsområdet. Funnene er presentert i Ernst & Youngs rapport av 10.02.2012. Også BDO har utført noen kontroller av Oslo vest-anbudet, men viser til at de har hatt begrenset materiale til gjennomgang. Se i den sammenheng også kontrollutvalgets sak 60/12 der undersøkelsene fra Ernst og Young og BDO ble presentert for kontrollutvalget.

Om politiet eventuelt går inn i spørsmål om etterlevelse av anskaffelsesregelverket er Kommunerevisjonen ikke kjent med.

Ved presentasjonen av rapport 1/2013 for kontrollutvalget viste Kommunerevisjonen til at det var aktuelt å foreslå en fremtidig selskapskontroll med fokus på etterlevelse av anskaffelsesregelverket. En slik kontroll bør ta utgangspunkt i så nye innkjøp som mulig for å få grep om ny og endret praksis for innkjøp i Ruter.

***Spørsmål 2: Er det ikke relevant revisjonsmessig å finne ut om Ruter ved den formelle kontraktsunderskrivinga allerede var juridisk bundet, og hvem som i så fall hadde ansvaret for dette? Hvorfor kan slike spørsmål ikke tas opp av hensyn til politiets etterforskning?***

Spørsmålet er relatert til utvidelsen av Sentrumskontrakten, herunder avtalen om gjenkjøp av busser ved kontraktsopphør.

Kommunerevisjonen har arbeidet med et utvalg og en avgrensning forankret i kontrollutvalget. Rapporten gir på sine premisser et viktig grunnlag for forbedringsarbeid og oppfølging av dette, jf. det vi har skrevet om dette ovenfor. Sentrumskontrakten var ikke blant de utvalgte anskaffelsene. Vi har likevel gitt noe informasjon om den formelle behandlingen av kontraktsutvidelsen og gjenkjøpsforpliktelsen som skjedde i ettertid.

Enhver nærmere undersøkelse av den siktedes aktivitet i relasjon til Sentrumskontrakten, ville betinge at Kommunerevisjonen måtte omtale forhold i rapport 1/2013 som ville omhandle spørsmål av relevans for straffelovens bestemmelser. Sett fra Kommunerevisjonens side måtte det trekkes en klar grense her for ikke å gå inn i det som syntes relevant for politiet å undersøke nærmere, og for å unngå risiko for bevisforspillelse. Kommunerevisjonens undersøkelse på dette punktet var innrettet mot å påvise om Ruter hadde en gyldig kontrakt eller ikke for Sentrums-rutene.

***Spørsmål 3: Er dette vanlig praksis? Gjøres dette også ved Kommunerevisjonens undersøkelser?***

Spørsmålet er relatert til en opplysning i BDOs rapport om at referater fra samtaler med involverte parter ville bli makulert tre måneder etter at rapporten var overlevert til Ruter.

Kommunerevisjonen oppbevarer prosjektdokumentasjon i minst 10 år etter at prosjekter er slutført.

***Spørsmål 4: Er ikke revisjonens framstilling av BDOs konklusjon her noe mangelfull?***

Spørsmålet er relatert til Kommunerevisjonens gjengivelse av hovedkonklusjonen i BDO-rapporten.

I rapport 1/2013 viser Kommunerevisjonen til at det har foregått undersøkelser i regi av Ruter AS, BDO og politiet med tanke på å bringe klarhet i spørsmålet om mulig mislighet eller korrupsjon.

BDOs hovedkonklusjon er gjengitt i rapport 1/2013 på følgende måte:

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.

Den siktedes ulike handlinger for øvrig, som BDO ikke ser på som grunnlag for å hevde korrupsjon eller mislighet, har ikke Kommunerevisjonen omtalt nærmere i rapport 1/2013 fordi dette er saksforhold som det må legges til grunn at politiet etterforsker.

For ordens skyld peker Kommunerevisjonen på ovennevnte forhold om utvidelsen av Sentrumskontrakten. BDOs omtale av den gjør den etter vår vurdering aktuell for nærmere undersøkelse fra politiets side.

Av relevans for BDOs funn og konklusjoner viser Kommunerevisjonen også til utvalgets sak 60/12. Følgende relevante tekst hitsettes:

Etter BDOs oppfatning er det avdekket svakheter ved deler av enkelte bussanskaffelser. Disse svakhetene representerer ifølge BDO sannsynlige brudd med grunnleggende krav til etterprøvnbarhet og likebehandling ved anskaffelsene.

Når det gjelder spørsmålet om urettmessige utbetalinger/anskaffelser i kontraktsperioden, har BDO ikke avdekket noen åpenbare tilfeller som kan bekrefte slik mistanke. BDO mener

likevel at det er påvist at en enkelt ansatt har hatt en meget god og tidvis hyppig kontakt med representanter for enkelte bussprodusenter og bussoperatører. Dette gjør at han har satt seg i en situasjon som har gitt grunnlag for mistanke om at han kan ha opptrådt i strid med flere av de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser.

Etter Kommunerevisjonens vurdering er fremstillingen av BDOs konklusjoner hva angår risiko for misligheter og korrupsjon gjengitt tilstrekkelig nyansert i rapport 1/2013, og i et omfang som er forsvarlig, gitt politiets pågående etterforskning.

***Spørsmål 5: Har revisjonen vurdert denne konklusjonen, og er en eventuelt enig eller uenig? Finnes det noen definisjon på begrepet «korrupsjonskultur»?***

Spørsmålet er relatert til ovenstående spørsmål nr. 4 og BDOs konklusjon angående korrupsjon og korrupsjonskultur.

Kommunerevisjonen har ikke utført mislighetsrettede kontroller, jf. undersøkelsens avgrensninger, og kan følgelig ikke ytre noe kvalifisert om korrupsjon/ikke korrupsjon i Ruter AS. Her viser Kommunerevisjonen til det arbeidet som BDO har utført og til politiets pågående etterforskning.

Som det vil fremgå av Kommunerevisjonens hovedkonklusjon i rapport 1/2013, så peker den på en sammenheng mellom mangelfull internkontroll og risiko for uregelmessigheter og misligheter. Lenger enn det gir ikke vår undersøkelse grunnlag for å gå.

Med korrupsjonskultur forstår Kommunerevisjonen at korrupsjon er satt i system i en enhet eller deler av den, at en betydelig andel ansatte er involvert og at aktiviteten har en viss aksept på ulike nivå i en organisasjon. Kommunerevisjonen er ikke kjent med om det finnes noen offisiell definisjon på korrupsjonskultur utover en slik allmenn forståelse av begrepet. Selve korrupsjonsbegrepet er omtalt i etterfølgende spørsmål nr. 6.

***Spørsmål 6: Veit revisjonen om BDO – som mandatet deres tilsier – har vurdert korrupsjonsspørsmålet i full bredde eller bare forholdt seg til punkt a)?***

Kommunerevisjonen kjenner ikke svaret på dette spørsmålet.

Spørsmålet er relatert til følgende forståelse av korrupsjonsbegrepet i Dalsbøs notat:

Straffbar korrupsjon er i straffeloven § 276a definert slik: «a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag.» I det første sitatet over fra BDO refereres det bare til punkt a), men det er altså korrupsjon også å gi noen en «utilbørlig fordel» enda om det ikke er noen motytelse.

I sak 60 av 02.05.2012 har Kommunerevisjonen redegjort for vår forståelse av hva BDO har utført og ikke utført av undersøkelser/kontroller. Aktuelle tekstutdrag er som følger:

BDO fikk følgende mandat for sin undersøkelse:

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

Når det gjelder spørsmålet om urettmessige utbetalinger/anskaffelser i kontraksperioden, har BDO ikke avdekket noen åpenbare tilfeller som kan bekrefte slik mistanke. BDO mener likevel at det er påvist at en enkelt ansatt har hatt en meget god og tidvis hyppig kontakt med representanter for enkelte bussprodusenter og bussoperatører. Dette gjør at han har satt seg i en situasjon som har gitt grunnlag for mistanke om at han kan ha opptrådt i strid med flere av de grunnleggende prinsippene for offentlige anskaffelser.

Utover ovenstående kan ikke Kommunerevisjonen si noe mer eksplisitt om hvor langt BDO har gått i å undersøke potensielle straffbare forhold.

### ***Alternativ forslag til vedtak i notatet fra Dalsbø og kommentarer fra Kommunerevisjonen***

Kommentarene er gitt med grunnlag i en oppfordring fra Dalsbø.

Fra Dalsbøs notat siteres følgende:

Mulig forslag til tillegg til første avsnitt: «Utvalget peker videre på at det er et lederansvar å sørge for at selskapet har gode rutiner og at disse følges. Det er også et lederansvar å se til at bedriften har nok kompetanse til å unngå at enkeltpersoner får definisjonsmakt innafor store innkjøpsområder.»

Kommunerevisjonen har ingen innsigelser til en slik endring i forslaget til vedtak.

Fra notatet siteres følgende:

Det er vel sjølsagt at det lages en egen sak om (resultatet av) politiets etterforskning. Jeg synes likevel dette kan tas med i vedtaket, sånn at dette klargjøres også for samferdsels- og miljøkomiteen. Endelig synes jeg det er et poeng å presisere at en oppfølgingsundersøkelse ikke bare bør se på om rutiner er etablert, men også på om de følges.

Mulig forslag til nytt siste avsnitt: «Kontrollutvalget ber om å bli holdt orientert om politiets etterforskning av misligheter i kollektivbedriftene. Utvalget ber om at en oppfølgingsundersøkelse planlegges med sikte på å se både på rutiner og om disse følges.»

Kommentar fra Kommunerevisjonen:

Kommunerevisjonen vil følge med på politiets og eventuelt rettsvesenets arbeid med sakskomplekset og orientere kontrollutvalget om utfallet. Kontrollutvalget vedtok 18.12.2012 (sak 131) at utvalget vil holdes orientert om den rettslige oppfølgingen av Unibuss-saken. Kommunerevisjonen vil finne det nyttig at Unibuss-komplekset og Ruter-undersøkelsen nevnes som særskilte saker i et eventuelt endret vedtaksforslag i og med at det så langt ikke er etablert forbindelser mellom disse.

Når det gjelder eventuell oppfølgingsundersøkelse i Ruter AS, viser Kommunerevisjonen til at Ernst & Young skal gjennomføre en ny gjennomgang av internkontrollen i selskapet i 2013. Sannsynlig rapportering er ved årsskiftet 2013/2014. Det er et dokument Kommunerevisjonen kan innhente og orientere kontrollutvalget om. Med den undersøkelsen som grunnlag kan man vurdere nærmere behovet for en oppfølgingsundersøkelse, om den er påkrevd, om den skal være begrenset eller bredt anlagt slik at også oppfølgingsundersøkelsen ser både på forekomst av rutiner og etterlevelsen av disse.

Kommunerevisjonen gjentar også at det i løpet av et par år vil bli vurdert å foreslå en revisjon av selskapets etterlevelse av anskaffelsesregelverket.

Med hilsen

Lars Normann Mikkelsen  
Avdelingsdirektør

Per-Jarle Stene  
seniorrådgiver