



Selskapskontroll | Vestland og Rogaland fylkeskommunar

Skyttel AS

Mai 2020

«Selskapskontroll av Skyttel AS

Mai 2020

Rapporten er utarbeidd for Vestland
og Rogaland fylkeskommunar av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

Innleiing

Deloitte har gjennomført ein selskapskontroll av Skyttel AS. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvala i Sogn og Fjordane og Hordaland i september 2019. I oktober 2019 slutta kontrollutvalet i Rogaland seg til bestillinga. Bestillinga blei seinare justert, og endeleg revidert prosjektplan blei vedteke i kontrollutvala i fylkeskommunane Vestland og Rogaland i februar 2020.

Skyttel AS er eit selskap som fram til utgangen av 2019 var eigd av fylkeskommunane Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder. Kvar av fylkeskommunane eigde ein femdel kvar av selskapet. Frå og med 1. januar 2020 er fylkeskommunane Sogn og Fjordane og Hordaland blitt Vestland fylkeskommune, og fylkeskommunane Vest-Agder og Aust-Agder har blitt Agder fylkeskommune. Selskapskontrollen er delvis gjennomført i 2019, og dimed også delvis før samanslåingane. Det er difor delvis vist til dei fem opphavslege eigarfylkeskommunane i rapporten, og det var på revisjonstidspunktet framleis ein styrerepresentant frå kvar av dei fem tidlegare eigarfylkeskommunane.

Føremålet med selskapskontrollen har vore å undersøkje om organiseringa av og aktivitetane i Skyttel AS er i samsvar med føremålet til selskapet, om eigarane har hatt ei tilfredsstillande oppfølging av selskapet, og å undersøkje om bruk av midlar er i samsvar med eigarane sine føringar. Nedanfor er sentrale vurderingar og konklusjonar frå kvart hovudkapittel i rapporten kort presentert, og deretter er revisjonen sine tilrådingar lista opp. Avslutningsvis i samandraget er det også ei lesarrettleiing der oppbygginga av rapporten går fram, med kva som er hovudinnhaldet i kvart kapittel.

Bakgrunn

Skyttel blei etablert som følgje av bompenger reforma, der fylkeskommunane i det som utgjorde region Sørvest skulle etablere eit regionalt bompengeselskap.¹ Dette gjorde dei ved å kjøpe det private bompengeselskapet BT Signaal AS (BTS). BTS hadde kommersiell verksemd som ikkje kunne vere med inn i det regionale bompengeselskapet (Ferde AS). Dei bompengerelaterte, kommersielle delane av BTS som ikkje kunne bli med inn i Ferde, blei avhenda til eit eige selskap, Skyttel. Dette inkluderte mellom anna fleire kontraktar BTS hadde som operatør for bompengeselskap. Fleire av desse blei definerte som kommersiell verksemd av Samferdselsdepartementet, og måtte skiljast ut frå det som skulle bli Ferde. I tillegg hadde BTS i forkant av kjøpet levert tilbod i ein anbodskonkurranse hos Statens vegvesen om å bli sentral tenesteleverandør for AutoPASS-ferje. Heller ikkje denne kontrakten kunne Ferde ha om BTS vann anbudet, ettersom dette òg var kommersiell verksemd. Tildelinga var ikkje avklart då BTS blei kjøpt. Skyttel fekk difor behalde organisasjonsnummeret til BTS slik at dei stod ansvarleg for anbudet, og då BTS vann anbudet, blei også denne kontrakten ein del av Skyttel si verksemd. I tillegg planla eigarfylkeskommunane at Skyttel kunne bli framtidig utstedar av betalingsbrikker (AutoPASS) i region Sørvest.

Opphavsleg hadde Skyttel med andre ord ikkje noko offentleg føremål og var ikkje tiltenkt noka spesifikk rolle frå eigarane si side; selskapet var i praksis eit restprodukt av kjøpet av BTS og etableringa av Ferde som det regionale bompengeselskapet i region Sørvest.

Eigarskapsoppfølging

Revisjonen meiner føremålet med selskapet slik dette går fram i vedtektene er relativt vidt formulert. Det kjem fram at dette har bakgrunn i at selskapet framleis er i ein tidleg fase. Også mål med eigarskapen slik det går fram av eigarskapsmeldingane til eigarfylkeskommunane er formulert vidt og gir i liten grad informasjon om kvifor dette er eit viktig eigarskap for fylkeskommunen.

Det er vidare revisjonen si vurdering at eigarane i liten grad har vore aktive med omsyn til å utarbeide ein overordna felles strategi for selskapet. KS tilrår at fylkeskommunane har ein klart uttrykt eigarstrategi for

¹ På tidspunktet bestod region Sørvest av fylkeskommunane Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder. Dette var òg fylkeskommunane som eigde Skyttel AS. Etter fylkessamanslåingane som tredde i kraft 1. januar 2020, består region Sørvest av fylkeskommunane Vestland, Rogaland og Agder. Det er no desse fylkeskommunane som eig Skyttel AS.

eigarskapen sin i ulike selskap. KS viser til at det kan vere føremålstenleg å utarbeide eit slikt styringsdokument mellom anna for å underbygge vedtektene, samt for å sikre bevisst eigarstyring og gjennomsiktighet i fylkeskommunalt eigde selskap. Oppgåva til selskapet sitt styre og administrasjon er å trekke opp ein strategi for verksemda innanfor den ytre ramma som eigarane trekk opp. Det er heller ikkje etablert ein strategi for selskapet som tydeleggjer verksemdsområda til selskapet på kort eller lengre sikt. Selskapet har rett nok ein forretningsplan knytt til utstedarverksemda som blei utarbeidd i samband om søknaden om dette, men revisjonen meiner at selskapet bør etablere ein strategi som definerer kva som skal vere selskapet sine hovudmål og arbeidsområde den næraste tida for å sikre at drifta er i samsvar med overordna føremål og føringar. Dette vil også gjere det lettare for eigarane og styret å sikre at drifta i selskapet ikkje forflyttar seg til andre områder enn det som er innanfor vedtektene.

Eigarane si oppfølging av selskapet har i hovudsak skjedd gjennom generalforsamling. Det er ikkje etablert fora for samhandling mellom eigarane utover dette slik som til dømes uformelle eigarmøte. Dette er ikkje i samsvar med KS si tilråding om å halde jamlege eigarmøte for å bidra til god eigarstyring og kommunikasjon med selskapet. Eit eigarmøte er eit møte mellom representantar frå fylkeskommunane som eigar, representantar frå styret og dagleg leiari for selskapet. I eigarmøta kan eigarane diskutere strategiar seg imellom utan å treffe formelle vedtak. Eit eigarmøte er ikkje lovregulert og er berre ein uformell arena der det ikkje skal treffast vedtak. Omfang og hyppigheit kan etter revisjonen si vurdering tilpassast verksemda i selskapet. Det vil likevel vere føremålstenleg å avklare med dei andre eigarane korleis ein best kan legge til rette for felles strategi og kommunikasjon rundt selskapet.

Det er på revisjonstidspunktet same styre i Skyttel som i Ferde. Det er bestemt at dette skal endrast når ny valkomité er etablert. Revisjonen vil understreke at det ikkje er heldig med same styre i desse to selskapa, både fordi dei kan trenge ulik kompetanse og fordi dei kjem i situasjonar der Ferde og Skyttel kan ha ulike interesser.

Styrearbeidet har fram til i dag ikkje vore tilstrekkeleg systematisk og skriftleggjort. Styret har ved fleire høve etterlyst dette og det har skjedd ei betring over tid. Revisjonen vil understreke viktigeita av at styret sitt arbeid blir tilstrekkeleg dokumentert. Dette sikrar etterprovbarheit både for dagleg leiing, styret og eigarane. Styret har ikkje etablert ein årsplan eller hatt ei fast årleg eigenevaluering slik både styreinstruksen og KS tilrår.

Eigarane har i liten grad følgd opp selskapet og gjennomført kontroll av ulike sider ved verksemda. Revisjonen meiner ein felles eigarstrategi og felles eigarmøte ville vore føremålstenlege tiltak for å sikre ei koordinert og heilskapleg eigaroppfølging. Slike tiltak er også i samsvar med KS sine tilrådingar for god eigarskapsforvaltning. Revisjonen merkar seg elles at selskapet planlegg å leggje opp til jamleg eigarskapsrapportering. Revisjonen meiner dette er eit føremålstenleg tiltak som kan medverke til at eigarane kan få god innsikt i drifta til selskapet, og legg til rette for god oppfølging og dialog med eigarane.

Organisering og ivaretaking av oppgåver

Skyttel har ein organisasjon og struktur som i hovudsak har vore eigna til å ivareta dei mål og oppgåver som selskapet har. Revisjonen merkar seg at selskapet er i ein vekstfase, og at det difor er behov for andre strukturar, auka formalisering av arbeidsprosessar, ny kompetanse og endra arbeidsmåtar for at selskapet skal vere rusta til å ivareta oppgåvene og måla sine på ein god måte. Revisjonen meiner at selskapet bør arbeide systematisk med å definere kva behovet vil vere framover sett opp mot dei mål og oppgåver som selskapet skal løyse. Som tidlegare nemnt tilrår revisjonen at selskapet utarbeider ein strategi for selskapet som syner korleis selskapet skal utvikle seg. Kva som er kritiske prosessar med omsyn til arbeidsdeling, formalisering og struktur, bør også inkluderast.

Behandling av personopplysningar

Det kjem ikkje fram opplysningar som tyder på at Skyttel ikkje tilfredsstillar fleire sentrale krav i personvernregelverket; selskapet har t.d. personvernerklæringar, personsvernansvarlege, og protokoll over behandlingsaktivitetar. Selskapet gjennomfører ikkje i tilstrekkeleg grad risikovurderingar knytt til behandling av personopplysningar, og revisjonen meiner det må gjerast tiltak for å sikre at dette blir gjort.

Skyttel har ikkje inngått databehandlaravtale med alle dei behandlingsansvarlege selskapet behandlar personopplysningar på vegner av (oppdragsgjevarar), og det er kjem fram indikasjonar på at selskapet heller ikkje har inngått databehandlaravtalar med alle databehandlarane (leverandørar) som behandlar

personopplysningar på vegner av Skyttel. I rolla som behandlingsansvarleg er det Skyttel sitt ansvar å sikre at det blir utarbeidd og inngått databehandlaravtalar med alle dei som behandlar personopplysningar på vegner av selskapet. Selskapet har ei viss oversikt over dette og er i prosess med å undersøkje om det er naudsynt med databehandlaravtalar for ein del av leverandørane der dette manglar. Det er viktig at desse undersøkingane blir ferdige, slik at selskapet kan vite kva databehandlaravtalar dei eventuelt manglar, og at det med desse eventuelle databehandlarane blir inngått databehandlaravtalar i samsvar med krava i regelverket.

I rolla som databehandlar er det ikkje Skyttel sitt ansvar at det blir inngått databehandlaravtale med dei selskapet behandlar personopplysningar på vegner av (oppdragsgjevarar). Likevel er det i Skyttel si interesse at det blir inngått slike avtalar der det er påkravd, t.d. for å vere trygg på at behandlingsgrunnlaget er rett, og at ansvar, rettar og pliktar for behandlingane er formaliserte. Databehandlaravtale er òg ein føresetnad for at overføring av personopplysningar frå EØS kan skje i samsvar med regelverket. Revisjonen meiner difor det bør bli tatt initiativ overfor dei behandlingsansvarlege oppdragsgjevarane om at det blir inngått databehandlaravtalar der dette er påkravd.

Internkontroll på økonomiområdet og ressursbruk

Skyttel har tatt grep for å betre internkontrollen på økonomiområdet den siste tida, mellom anna ved å utarbeide ein del skriftlege rutinar, oppdatere bankfullmaktene, og gå til anskaffing av eit kvalitetssystem. Kvalitetssystem var på revisjonstidspunktet ikkje implementert i organisasjonen, og prosessen med å få på plass dette har tatt lenger tid enn ønskt. Det er viktig for internkontrollen i selskapet at kvalitetssystemet blir implementert. Og sjølv om det er tatt grep for å betre internkontrollen på økonomiområdet, meiner revisjonen at det framleis er behov og rom for forbetring på dette området. Dette gjeld særleg med omsyn til formalisering av fullmakter og rolle- og ansvarsdeling; det er ikkje etablert nokon formalisert fullmaktsstruktur i selskapet, forutan at dagleg leiar har prokura og at det er avgrensa kven som har bankfullmakt. Vidare føreligg det stillingsskildringar for nokon tilsette, men det kjem òg fram at desse ikkje er oppdaterte. Kombinasjonen av manglande fullmaktsstruktur og manglande eller mangelfulle stillingsskildringar, kan medføre uklårleikar knytt til kven som har ansvar og fullmakt for kva oppgåve. Dette kan gje risiko for at oppgåver ikkje blir handtert, at dei blir handtert av feil tilsett, og at oppgåver blir løyst feil. Ein formalisert fullmaktsstruktur og tydeleggjering av ansvar- og rollefordeling i oppdaterte stillingsskildringar kan bidra til å redusere risikoen for at oppgåver ikkje blir skjøtta, eventuelt blir handtert feil og/eller av feil tilsett.

Uavhengigheit, biarbeid og transaksjonar med nærståande

I 2019 etablerte Skyttel etiske retningslinjer, som mellom anna omhandlar både uavhengigheit, biarbeid og transaksjonar med nærståande. Det har ikkje vore stor grad av biarbeid for tilsette i Skyttel. Fram til i dag er dette noko styreleiar eller dagleg leiar har munnleg godkjent. Selskapet bør utarbeide rutinar for skriftleggjering av førespurnader og godkjenning om biarbeid, og dokumentere kva biarbeid som er innvilga, for å sikre at intensjonen i dei etiske retningslinjene blir etterlevd.

Når det gjeld nærståande transaksjonar, registrerer revisjonen at slike har gått fram av notane til rekneskapen i 2017. For 2018 og 2019 gjekk det ikkje fram nærståande transaksjonar i notane. Revisjonen har likevel avdekkja transaksjonar som er gjennomført i 2018 mellom Skyttel og nærståande. Dette gjeld transaksjonar med Ferde, BTS Norway og Sesam Parkering. Revisjonen merkar seg at det også i 2019 er gjennomført transaksjonar med nærståande, slik som Skyttel Inkasso. Revisjonen har ikkje avdekkja forhold som tilseier at avtalen ikkje er inngått på forretningsmessige vilkår. Revisjonen merkar seg også at kjøp av kontrakt frå BTS Norway blei styrebehandla. Ifølgje rekneskapslova skal det i rekneskapen opplysast om vesentlege transaksjonar mellom nærståande partar. Revisjonen har ikkje tatt stilling til om desse transaksjonane er *vesentlege*. Selskapet opplyser at dei har vurdert transaksjonane å vere uvesentlege, men òg at dei i framtida vil inkludere slike transaksjonar i notane. Revisjonen vil understreke at slike transaksjonar må dokumenterast og vurderast med omsyn til risiko for mislegheiter og/eller feil i rekneskapen, og ikkje berre ut i frå storleiken på transaksjonen. I 2020 har selskapet etablert ein rutine for å dokumentere nærståande transaksjonar. Revisjonen meiner at dette vil bidra til å sikre at transaksjonane blir vurdert og at noteopplysningane om nærståande relasjonar i rekneskapen blir riktig.

Bruk av midlar

Elles registrerer revisjonen at eigarane ikkje har gitt føringar for korleis Skyttel skal bruke midlar. Det er ikkje haldepunkt for å meine at selskapet brukar midlar på ein måte som ikkje er i samsvar med meir generelle forventingar til ressursbruk i offentleg eigde selskap. Skyttel har hatt ei positiv utvikling i omsetning frå oppstart til i dag, og selskapet sit igjen med en større del av driftsinntektene i 2019 enn tidlegare år. Selskapet har òg hatt ei relativt moderat lønsutvikling i perioden. Hovudinntrykket ved gjennomgangen av reisekostnader er at det føreligg gyldig og fullstendig dokumentasjon med omsyn til transaksjonane. Revisjonen meiner likevel selskapet med fordel kan utarbeide retningslinjer knytt til bestilling og gjennomføring av reiser for å sikre ein meir einsarta praksis for dei tilsette.

Innkjøp

Skyttel er ikkje underlagt regelverket for offentlege anskaffingar ettersom selskapet sine aktivitetar primært er av forretningsmessig karakter. Selskapet står difor fritt til å organisere innkjøpsarbeidet sitt slik det best tener selskapet. Fram til nyleg har det heller ikkje vore etablert krav eller rutinar i selskapet om å konkurransenutsette innkjøpa. Dette blir reflektert i dei 11 innkjøpa revisjonen har gjennomgått. Prosessane bak kjøpa er som selskapet sjølv opplyser i liten grad strukturerte. Berre for eitt av kjøpa viser selskapet til at det blei innhenta tilbod frå fleire leverandørar. Dei resterande kjøpa er anten del av kontraktar arva frå BTS, kjøp som måtte bli gjort hurtig, eller uforpliktande enkeltkjøp. Det føreligg lite dokumentasjon knytt til kjøpsprosessane.

Sjølv om Skyttel ikkje er underlagt regelverk for offentlege anskaffingar, er det å konkurransenutsette innkjøp eit viktig tiltak for å sikre effektive og gode innkjøp. Vidare inneheld regelverket for offentlege anskaffingar føresegner som sikrar integritet og etterprovbarheit, og slik bidreg til at ålmenta har tillit til at kjøpa som blir gjort er både effektive og samfunnsstenlege. Revisjonen meiner difor selskapet med fordel kan sjå til dette regelverket i framtidige innkjøp. Styret har vidare gitt signal til dagleg leiar om at dei no ønskjer at selskapet skal innhente tilbod frå fleire leverandørar når dei skal gjere innkjøp. Dette har selskapet starta med, mellom anna ved å etablere ein eigen innkjøpsrutine og etablere ei rolle som innkjøpsansvarleg. Den aktuelle rutinen er relativt kortfatta, og det går ikkje fram kva innkjøpsfagleg rolle den innkjøpsansvarlege har. Revisjonen meiner det bør tydeleggjerast kva innkjøpsfagleg rolle den innkjøpsansvarlege har, og at innkjøpsrutinen i større grad bør omhandle korleis innkjøp skal gjerast, jf. føringa frå styret.

Tilrådingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at eigarane av Skyttel AS set i verk følgjande tiltak:

- 1) Vurderer korleis ein kan legge til rette for å sikre tilfredsstillande kontinuitet med omsyn til eigarrepresentasjon i generalforsamling og eventuelle eigarmøte.
- 2) Etablerer ein felles eigarstrategi for Skyttel AS.
- 3) Etablerer ein rutine for jamlege eigarmøte.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at eigarane av Skyttel AS ber styret sørgje for at selskapet:

- 1) Utarbeider ein strategi for selskapet.
- 2) Held fram med forbetningsarbeidet knytt til systematisering og skriftleggjing av styrearbeidet.
- 3) Utarbeider rutinar for å dokumentere godkjenning av bierverv.
- 4) Etablerer ei føremålstenleg eigarrapportering.
- 5) Sikrar etterleving av personopplysningsregelverket, inkludert:
 - a) Vurderer formalisering av vurderingane som ligg bak forståinga av at Skyttel i hovudsak er databehandlar av personopplysingar på vegner av andre.
 - b) Utarbeider og inngår databehandlaravtalar med alle selskapet sine databehandlarar.
 - c) Treff tiltak for at det blir inngått databehandlaravtale med alle oppdragsgjevarane Skyttel behandlar personopplysningar på vegner av.
 - d) Held protokollen over behandlingar av personopplysningar á jour og komplett.

- e) Gjennomfører tilstrekkelege risikovurderingar for behandling av personopplysningar.
 - f) Treff tiltak for å sikre at overføring av personopplysningar frå EØS blir gjort i samsvar med krava i regelverket.
- 6) Etablerer tilstrekkeleg økonomisk internkontroll, mellom anna:
- a) Sikrar at kvalitetssystemet blir implementert i organisasjonen.
 - b) Tydeleggjer og formaliserer kven som har kva ansvar og rolle på økonomiområdet, t.d. gjennom å etablere ein fullmaktsstruktur og å oppdatere relevante stillingsskildringar.
 - c) Utarbeider retningslinjer knytt til bestilling og gjennomføring av reiser for å sikre ein lik praksis for dei tilsette.
- 7) Sikrar at rutinar og praksis for innkjøp er tilstrekkeleg utfyllande og effektive, inkludert:
- a) At innkjøpsrutinen femner om relevante innkjøpsfaglege prosessar.
 - b) Sikrar at innkjøp blir konkurranseeksponert i samsvar med føringar frå styret.
 - c) Sikrar at innkjøp blir tilstrekkeleg dokumenterte for å sikre etterprovbarheit
 - d) Vurderer tiltak for å tydeleggjere kva innkjøpsfagleg rolle den innkjøpsansvarlege skal ha.

Lesarretteiing

Dei ulike kapitla i rapporten har følgjande tema:

- Kapittel 1: Dette kapitlet er innleiinga til selskapskontrollrapporten. Her blir bakgrunn for prosjektet presentert, saman med føremål og problemstillingar. Vidare er det gjort kort greie for den metodiske tilnærminga som er nytta og verifiseringsprosessar som er gjennomførte.
- Kapittel 2: Kapittel to er eit bakgrunnskapittel, og skildrar mellom anna organiseringa og nøkkeltal for selskapet.
- Kapittel 3: I kapittel tre, *Eigaroppfølging*, svarer revisjonen på første hovudproblemstilling. Innleiingsvis blir problemstillinga og kontrollkriteria som er relevante for å svare på problemstillingane presentert. Det blir så sett nærare på om det er etablert tydelege mål for Skyttel AS, kva planar selskapet har for framtida, korleis eigarane har følgd opp selskapet, inkludert eigarane sin kontroll med selskapet sine kostnader og bruk av midlar.
- Kapittel 4: I kapittel fire, *Ivaretaking av oppgåver*, svarer revisjonen på den andre hovudproblemstillinga. Også i dette kapitlet blir problemstilling og relevante kontrollkriterium presentert innleiingsvis. Tema i kapitlet er korleis selskapet er organisert sett opp mot kva oppgåver selskapet har i dag, og kva oppgåver selskapet vil få framover.
- Kapittel 5: I kapittel fem, *Behandling av personopplysningar*, svarer revisjonen på tredje hovudproblemstilling. I dette kapitlet er temaet etterleving av personopplysningslova, med fokus på om selskapet etterlever utvalde grunnleggjande krav i regelverket, har gjort tilstrekkeleg risikovurderingar, har databehandlaravtalar, og nyttar lovlege overføringsmekanismar i samband med utførsel av personopplysningar frå EØS.
- Kapittel 6: I kapittel seks, *Ressursbruk*, svarer revisjonen på fjerde hovudproblemstillinga. I dette kapitlet er temaet ressursbruken. Revisjonen har sett nærare på ansvars- og rolledeling internt i selskapet med omsyn til økonomiske fullmakter, rutinar for vurdering av uavhengigheit og habilitet i selskapet, handtering av transaksjonar mellom nærståande, kostnadsnivået for utvalde aktivitetar, samt korleis utvalde innkjøp har blitt gjennomførte.
- Kapittel 7: I kapittel sju, *Konklusjon og tilrådingar*, er revisjonen sine samla konklusjonar presenterte, saman med ei opplisting av tiltak revisjonen meiner at eigarfylkeskommunane bør setje i verk basert på den undersøkinga som er gjennomført.

Innhold

1. Innleiing	11
2. Om selskapet	14
3. Eigaroppfølging	16
4. Ivaretaking av oppgåver	24
5. Behandling av personopplysningar	27
6. Ressursbruk	34
7. Konklusjon og tilrådingar	46
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	49
Vedlegg 2 : Kontrollkriterium	50
Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	55

Detaljert innholdsliste

1.	Innleiing	11
1.1	Bakgrunn	11
1.2	Føremål og problemstillingar	11
1.3	Uavhengigheit	12
1.4	Avgrensing	12
1.5	Metode	12
1.6	Kontrollkriterium	13
2.	Om selskapet	14
2.1	Om etableringa av Skyttel AS	14
2.2	Kort om Skyttel	14
3.	Eigaroppfølging	16
3.1	Problemstilling	16
3.2	Kontrollkriterium	16
3.3	Mål for Skyttel AS	17
3.4	Eigaroppfølging	20
3.5	Eigarane sin kontroll med selskapet sine kostnader og bruk av midlar	23
4.	Ivaretaking av oppgåver	24
4.1	Problemstilling	24
4.2	Kontrollkriterium	24
4.3	Datagrunnlag	24
4.4	Vurdering	26
5.	Behandling av personopplysningar	27
5.1	Problemstilling	27
5.2	Kontrollkriterium	27
5.3	Grunnleggjande krav	28
5.4	Risikovurderingar	29
5.5	Databehandlaravtalar med leverandørar	30
5.6	Overføring av personopplysningar frå EØS	31
6.	Ressursbruk	34
6.1	Problemstilling	34
6.2	Kontrollkriterium	34
6.3	Ansvars- og rolledeling	35
6.4	Uavhengigheit og habilitet	37
6.5	Kostnadsnivå utvalde aktivitetar	39
6.6	Rutinar og praksis for effektive innkjøp	42
7.	Konklusjon og tilrådingar	46
	Vedlegg 1 : Høyringsuttale	49
	Vedlegg 2 : Kontrollkriterium	50
	Innleiing	50
	Internkontroll	50
	Eigarstyring	52
	Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur	55

Figurar

Figur 1: Forenkla organisasjonskart	15
Figur 2: Forenkla organisasjonskart	24
Figur 3: Illustrasjon av COSO-modellen.	50

Tabellar

Tabell 1: Resultatregnskap	15
Tabell 2: Eigarrepresentantar i utvalde generalforsamlingar	20
Tabell 3: Styresamansetjing	20
Tabell 4: Resultatregnskap	40
Tabell 5: Lønsnivå	40
Tabell 6: Sosial kostnadar	41
Tabell 7: Sosiale arrangement (totalt og per tilsett)	41
Tabell 8: Totale reisekostnader 1.1.2017 – 31.12.2019	41
Tabell 9: Undersøkte innkjøp	43

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein selskapskontroll av Skyttel AS. Prosjektet blei opphavelig bestilt av kontrollutvala i fylkeskommunane Sogn og Fjordane og Hordaland i september 2019, ei bestilling Rogaland fylkeskommune slutta seg til i oktober 2019. Bestillinga blei seinare justert, og endeleg revidert prosjektplan blei vedteke i kontrollutvala i Vestland og Rogaland fylkeskommunar i februar 2020.

Bakgrunnen for bestillinga er mellom anna at samferdselsministeren har uttala til media at han ønskte at eigarane av bompengeselskapa skulle kontrollere rekneskapane og sjå korleis pengane i bompengeselskap blir nytta. I tillegg kom det opp fleire saker i media knytt til Ferde AS og Skyttel AS - to selskap som begge er eit resultat av at fylkeskommunane kjøpte BTS AS for å etablere eit regionalt bompengeselskap. På bakgrunn av dette blei det bestilt ein selskapskontroll av Ferde AS og Skyttel AS. Kontrollen av Ferde AS blei ferdig i januar 2020, presentert for kontrollutvala i Vestland og Rogaland i februar, og lagt fram for fylkestinget i Vestland i mars same år. Mykje av historikken bak opprettinga av eit regionalt bompengeselskap, kjøp av BTS og vidare etablering av Ferde og Skyttel er dekkja i selskapskontroll av Ferde AS.²

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med selskapskontrollen har vore å undersøkje om organiseringa av og aktivitetane i Skyttel AS er i samsvar med føremålet til selskapet, om eigarane har hatt ei tilfredsstillande oppfølging av selskapet, og vidare å undersøkje om bruk av midlar er i samsvar med eigarane sine føringar.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som er undersøkt:

1. Har eigarfylkeskommunane etablert ei tilfredsstillande eigaroppfølging av selskapet?
 - a. Er det etablert tydelege mål for Skyttel AS?
 - b. Har eigarane følgd opp selskapet i samsvar med KS sine retningslinjer?
 - c. Gjennomfører eigarane kontroll med selskapet sine kostnader og bruk av midlar?
2. I kva grad er selskapet organisert slik at det kan ivareta føremålet og oppgåvene til selskapet?
3. Har selskapet gjort naudsynte tiltak for å sikre at personopplysningar blir handsama i samsvar med krav i regelverket?
 - a. Har selskapet gjort tilstrekkelege risikovurderingar?
 - b. Har selskapet databehandlaravtalar med alle leverandørar som behandlar personopplysningar på vegner av selskapet?
 - c. Har selskapet nytta lovlege overføringsmekanismer i samband med ev. utføring av personopplysningar frå EØS?
4. Er ressursbruken i Skyttel AS i samsvar med og eigna til å understøtte føremålet til selskapet?
 - a. I kva grad er det etablert ein tydeleg ansvars- og rolledeling internt i selskapet med omsyn til økonomiske fullmakter?
 - b. I kva grad er det etablert rutinar for vurdering av uavhengigheit og habilitet i selskapet?
 - c. Har bruken av midlar i selskapet vore i samsvar eigarane sine føringar sidan oppstart og fram til 31. desember 2019. Det vi vil sjå på er:
 - i. Er kostnadsnivået for utvalde aktivitetar og postar som seminar, reise, løn mm., rimelege for eit offentleg eigd selskap?
 - ii. I kva grad er det etablert rutinar for å sikre effektive innkjøp og blir desse følgd i praksis?

² Rapporten kan lastast ned her:

<https://innsyn.vlfk.no/Innsyn/RegistryEntry/ShowDocumentFromDmb?registryEntryId=3405&documentId=57340>.

1.3 Uavhengigheit

Deloitte er rekneskapsrevisor for selskapet som skal kontrollerast. Basert på ei juridisk vurdering utført av Lic. Jur. Oddvar Overå i 2010 blir det konkludert med at ein kan gjennomføre forvaltningsrevisjon/selskapskontroll i selskap som ein er rekneskapsrevisor for. I utgreiinga skil Overå mellom selskap som fullt ut - direkte eller indirekte - er eigd av kommunar og/eller fylkeskommunar, og selskap der også staten og/eller private er eigarar. Når det gjeld selskap som er fullt ut fylkeskommunalt/kommunalt eigd konkluderer Overå med «at det ikke kan være noe i veien for at kommunens revisor kan gis i oppdrag å utføre selskapskontroll selv om vedkommende også er valgt revisor for det aktuelle selskapet.» Dette er ein konklusjon også Norges kommunerevisorforbund (NKRF) viser til.

Deloitte har i tillegg gjennomført konfliktsjekk og vurdering av eigen uavhengigheit, og har ikkje funne grunn til å ikkje gjennomføre selskapskontrollen med dei problemstillingane som har blitt undersøkt.

1.4 Avgrensing

Fokuset på revisjon er Skyttel AS. Revisjonen har ikkje kontrollert dotterselskapa Skyttel Inkasso AS og SkyttelPASS AS.

Når det gjeld problemstilling 3, har revisjonen avgrensa undersøkingane til å sjå på etterlevinga av utvalde grunnleggjande krav i personopplysningsregelverket, inkludert risikovurderingar, databehandlaravtalar og om utførelse av personopplysningar frå EØS.

Når det gjeld problemstilling 4, har revisjonen sett på den overordna økonomistyringa (fullmakter og internkontroll), uavhengigheit og habilitet, samt gjort undersøkingar knytt til kostnadsnivået for utvalde aktivitetar. I tillegg har revisjonen gått gjennom 11 utvalde innkjøp selskapet har gjort, og undersøkt korleis dei blei gjennomførte. Då Skyttel ikkje er underlagt regelverket for offentlege anskaffingar, har ikkje revisjonen vurdert innkjøpa opp mot dette regelverket. Vidare er det berre relativt nyleg at selskapet blei instruert av styret om å innhente tilbod frå fleire leverandørar eller på anna vis konkurranseeksponere kjøpa sine (sjå seksjon 6.6).

1.5 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring er underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet oktober 2019 til mai 2020.

1.5.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar og fylkeskommunale vedtak har blitt gjennomgått og nytta som kontrollkriterium. Vidare har informasjon om og frå selskapet og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk mm. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot kontrollkriteria.

1.5.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuet utvalde personar frå selskapet. Vi har intervjuet 5 personar, inkludert dagleg leiar, styreleiar og sentrale tilsette i selskapet. I samband med selskapskontrollen av Ferde AS gjennomførte vi òg intervju av eigarrepresentantar frå dei då fem eigarfylkeskommunane som også omhandla eigarskapen i Skyttel AS.

1.5.3 Rekneskapsanalyse

Revisjonen har gjennomgått rekneskapsdata for å undersøkje om pengebruken er i samsvar med føremåla til selskapet, jf. problemstilling 4. Rekneskaps gjennomgangen dekkar perioden frå oppstart av selskapet i 2017 og fram til 31. desember 2019. Hovudvekta i denne delen av undersøkinga var på gjennomgang av kostnader knytt til seminar, reise m.m. For dei utvalde postane har revisjonen bedt om underlagsdokumentasjon. I tillegg har vi, basert på rekneskaps gjennomgangen, valt ut 11 innkjøp og undersøkt korleis desse blei gjennomførte.³

³ Då Skyttel ikkje er underlagt regelverket for offentlege anskaffingar, har ikkje revisjonen vurdert innkjøpa opp mot dette regelverket. Merk òg at det berre er relativt nyleg at selskapet blei instruert av styret om å innhente tilbod frå fleire leverandørar eller på anna vis konkurranseeksponere kjøpa sine (sjå seksjon 6.6).

1.5.4 Verifisering og høyring

Oppsummering av intervju er sendt til dei intervjua for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Faktadelen i rapporten er sendt til fylkeskommunane og selskapet for verifisering. Deretter blei heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, sendt for høyring og uttale til fylkeskommunane ved eigarrepresentantar og fylkesrådmenn for Vestland, Rogaland og Agder, samt selskapet ved styreleiar og dagleg leiar.

Selskapet ved styreleiar har kome med høyringsuttale. Denne er å finne i vedlegg 1. Fylkeskommunane Vestland og Agder har meldt tilbake til revisjonen at dei ikkje har kommentarar til rapporten. Det er ikkje mottatt tilbakemelding frå Rogaland fylkeskommune på førespurnad om høyringsuttale.

1.6 Kontrollkriterium

Kontrollkriteria er dei krav og forventningar som selskapskontrollsubjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder. I dette prosjektet er kontrollkriteria i hovudsak henta frå aksjelova, personvernforordninga, instruks frå styret, KS sine tilrådingar for god eigarstyring, samt meir generelle internkontrollprinsipp. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om selskapet

2.1 Om etableringa av Skyttel AS

Skyttel AS er i dag eigd av fylkeskommunane Vestland, Rogaland og Agder. Skyttel blei etablert som følgje av bompengereforma, der fylkeskommunane i det som utgjorde region Sørvest skulle etablere eit regionalt bompengeselskap.⁴ Dette gjorde dei ved å kjøpe det private bompengeselskapet BT Signaal AS (BTS). BTS hadde kommersiell verksemd som ikkje kunne vere med inn i det regionale bompengeselskapet (Ferde AS). Dei bompengerelaterte, kommersielle delane av BTS som ikkje kunne bli med inn i Ferde, blei avhenda til Skyttel.⁵ Dette inkluderte mellom anna fleire kontraktar BTS hadde som operatør for bompengeselskap. Fleire av desse blei definerte som kommersiell verksemd av samferdselsdepartementet, og måtte skiljast ut frå det som skulle bli Ferde. I tillegg hadde BTS i forkant av kjøpet levert tilbod i ein anbodskonkurranse hos Statens vegvesen om å bli sentral tenesteleverandør for AutoPASS-ferje. Heller ikkje denne kontrakten kunne Ferde ha om BTS vann anbudet, ettersom dette òg var kommersiell verksemd. Tildelinga var ikkje avklart då BTS blei kjøpt. Skyttel fekk difor behalde organisasjonsnummeret til BTS slik at dei stod ansvarleg for anbudet, og då BTS vann anbudet, blei også denne kontrakten ein del av Skyttel si verksemd.⁶

I tillegg planla eigarfylkeskommunane at Skyttel kunne bli framtidig utstedar av betalingsbrikker (AutoPASS) i region Sørvest. Som del av bompengereforma var det bestemt at rolla som utstedar av betalingsbrikker skulle skiljast frå dei regionale bompengeselskapa, då også dette skulle bli kommersiell verksemd. Ferde var på revisjonstidspunktet framleis utstedar i region Sørvest, etter dispensasjon frå samferdselsdepartementet. Dispensasjonen varar i utgangspunktet ut juni 2020.

Utsedar av betalingsbrikker er den som har avtalar med og formidlar brikker til bilistar, fakturerer trafikantane for bompasingar med betalingsbrikker i alle AutoPASS-anlegg, samt overfører bompengane til bompengeselskapa. Utsedar er også kontaktpunkt for brukarane. På grunn av ny brikketeknologi kan utstedar levere alternative tenester som parkering, åtgangskontroll og liknande. Etter etableringa av Skyttel viste det seg at det ikkje var mogleg å overta utstedarverksemda i regionen utan å betale marknadspris for kundeporteføljen til Ferde. Då verdien på kundeporteføljen blir vurdert ulikt, er det ikkje sikkert at Skyttel ønskjer å kjøpe denne frå Ferde. Skyttel har likevel planar om å starte utstedarverksemd, og har søkt om godkjenning som dette gjennom eit eige dotterselskap, SkyttelPASS AS. Mot slutten av revisjonsperioden fekk selskapet innvilga søknaden om å drive utstedarverksemd (sjå avsnitt 3.3.2).

Opphaveleg hadde Skyttel med andre ord ikkje noko offentleg føremål og var ikkje tiltenkt noka spesifikk rolle frå eigarane si side; selskapet var i praksis eit restprodukt av kjøpet av BTS og etableringa av Ferde som det regionale bompengeselskapet i region Sørvest. I intervju med styreleiar i Skyttel, blir det likevel understreka at eigarane relativt raskt innsåg at dei kommersielle kontraktane til BTS som måtte avhendast til Skyttel, utgjorde vesentlege verdiar, og at dette var selskapsverdiar ein ønskte å ta vare på.

2.2 Kort om Skyttel

Skyttel er leia av ein dagleg leiar og ei mindre gruppe mellomleiarar som rapporterer til han. På revisjonstidspunktet var det 37 tilsette i Skyttel, inkludert fire tilsette som arbeider på timebasis. Selskapet er organisert i fem avdelingar, kvar med ulike funksjonar og med spesialiserte einingar under seg. Figur 2 viser eit forenkla organisasjonsskart av Skyttel:⁷

⁴ På tidspunktet bestod region Sørvest av fylkeskommunane Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder. Dette var òg fylkeskommunane som eigde Skyttel AS. Etter fylkessamanslåingane som tredde i kraft 1. januar 2020, består region Sørvest av fylkeskommunane Vestland, Rogaland og Agder. Det er no desse fylkeskommunane som eig Skyttel AS.

⁵ Dei andre, kommersielle, ikkje-bompengerelaterte delane av BTS blei avhenda til det som var BTS Consulting, seinare BTS Norway. Dette inkluderte t.d. eigarpostane i Sesam parkering AS, eit prosjekt i Kongo, mv. BTS Norway gjekk konkurs sommaren 2019.

⁶ Denne prosessen er nærare skildra i selskapskontrollen av Ferde AS. Rapporten kan lastast ned her: <https://innsyn.vlfk.no/Innsyn/RegistryEntry/ShowDocumentFromDmb?registryEntryId=3405&documentId=57340>.

⁷ Skyttel si utstedarverksemd er organisert i eit heileigd dotterselskap, SkyttelPASS AS. SkyttelPASS har same dagleg leiar som Skyttel, og styret i SkyttelPASS AS er dagleg leiar og økonomileiar i Skyttel AS.

Figur 1: Forenkla organisasjonskart⁸



Verksemda til Skyttel er i dag i hovudsak knytt til driftsoperatørkontraktar selskapet har for tre bompengeprojekt, kontrakten som sentral tenesteleverandør for AutoPASS-ferje, samt ein del mindre kontraktar, t.d. knytt til billettering på eit ferjesamband og bompengeadministrasjon for storforbrukarar.

Selskapet har hatt ein jamn auke i omsetnaden og driftsresultata dei siste tre åra (sjå tabell 1).

Tabell 1: Resultatrekneskap

Resultat	2017	2018	2019⁹
Sum driftsinntekter	27 475	35 195	49 879
Sum driftskostnader	30 756	32 912	43 823
Driftsresultat	- 3 281	2 284	6 055
Årsresultat	- 2 774	1 709	4 372
Resultat av drifta i %	- 11,9	6,5	12,1

⁸ I tillegg har Skyttel eit dotterselskap som driv inkassoverksemd (Skyttel Inkasso AS).

⁹ Tal for 2019 er henta frå foreløpig rekneskap.

3. Eigaroppfølging

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgjande hovudproblemstilling:

Har eigarfylkeskommunane etablert ei tilfredstillande eigaroppfølging av selskapet?

Under dette:

- a) *Er det etablert tydelege mål for Skyttel AS?*
- b) *Har eigarane følgt opp selskapet i samsvar med KS sine retningslinjer?*
- c) *Gjennomfører eigarane kontroll med selskapet sine kostnader og bruk av midlar?*

3.2 Kontrollkriterium

Aksjelova

Aksjelova § 2-2 første ledd fastset minstekrav til kva vedtektene i eit aksjeselskap skal innehalde. Dei er: selskapet sitt føretaksnamn, kommunen der forretningskontoret ligg, selskapet si verksemd, aksjekapitalen sin storleik jf. § 3-1, samt aksjane sitt pålydande (nominelle beløp), jf. § 3-1.

Gjennom generalforsamlinga representerer aksjeeigarane den øvste mynda i selskapet (jf. § 5-1).

I § 5-16 andre ledd går det m.a. fram at generalforsamlinga sine avgjersler skal gå fram av protokollen.

Styremedlemmene blir vald av generalforsamlinga, som også avgjer om det skal veljast varamedlemmar (jf. § 6-3 første ledd). Styremedlemmer tenestegjer i to år og tenestetida kan i vedtektene setjast kortare eller lenger, og på ubestemt tid (jf. § 6-6). Forvaltninga av selskapet høyrer til under styret, (jf. § 6-12).

Tilrådingar for god eigarstyring

KS har fastsett 21 tilrådingar for god eigarstyring og selskapsleiing i kommunal og fylkeskommunal sektor. Avhengig av selskapet sitt føremål, tilrår KS at det som ein hovudregel er fylkestinget som oppnemner sentrale folkevalde som sine eigarrepresentantar i eigarorganet.

KS tilrår at fylkeskommunen har ein klart uttrykt eigarstrategi for sitt eigarskap i ulike selskap. KS viser til at det kan vere føremålstenleg å utarbeide eit slikt styringsdokument mellom anna for å underbygge vedtektene, samt for å sikre bevisst eigarstyring og gjennomsiktigheit i fylkeskommunalt eigde selskap.

Eigarstyring skal skje gjennom eigarorganet (generalforsamling). I tillegg tilrår KS at ein held jamlege eigarmøte for å bidra til god eigarstyring og kommunikasjon med selskapet. Eit eigarmøte er eit møte mellom representantar frå fylkeskommunane som eigar, representantar frå styret og dagleg leiar for selskapet. I eigarmøta kan eigarane diskutere strategiar seg imellom utan å treffe formelle vedtak. Eit eigarmøte er ikkje lovregulert og er berre ein uformell arena der det ikkje skal treffast vedtak. I tillegg bør det ikkje leggjast føringar eller «gis signaler» i eigarmøta som grip inn i styret si mynde. Eigarmøta er uforpliktande for eigarane og for selskapet.¹⁰

I sine tilrådingar presiserer KS at det er eigar sitt ansvar å sørge for at styret sin kompetanse samla sett er tilpassa det enkelte selskap si verksemd. Det er viktig å utpeike styremedlemmer som kan sikre styret sin kontrollfunksjon overfor dagleg leiar. Styreverv i selskap er eit personleg verv. Medlemmer av selskapsstyre representerer berre seg sjølv, ikkje nokon av eigarane, og skal ivareta selskapet sine interesser til det beste for alle eigarane.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande kontrollkriterium.

¹⁰ KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13.11.2015. Tilråding 6. Side 12.

3.3 Mål for Skyttel AS

3.3.1 Vedtekter

Som nemnd i kapittel 2, har ikkje Skyttel noko offentleg føremål, men blei etablert for å ivareta dei kommersielle kontraktane frå BTS-konsernet som ikkje kunne vere med inn i Ferde. Fleire av eigarrepresentantane gir uttrykk for at det var nyttig å behalde eigarskapen i Skyttel som ein del av prosessen med å etablere det regionale bompengeselskapet. Fleire av dei tidlegare eigarrepresentantane gir uttrykk for at sjølv om eigarskapen var viktig i prosessen med å etablere det regionale bompengeselskapet er det ikkje sikkert at det er riktig at fylkeskommunane skal oppretthalde eigarskapet i Skyttel i framtida. Fylkeskommunane har ikkje gjort ei nærare vurdering av dette eigarskapet i etterkant.

Styreleiar understrekar i intervju at desse kontraktane ikkje berre var brysame element fylkeskommunane som eigarar var tvunge å handtere, men at dei relativt raskt innsåg at kontraktane også utgjorde vesentlege verdiar. Dette var med andre ord selskapsverdiar ein ønskte å ta vare på, og som var innanfor det same feltet som eigarane av Ferde var interesserte i – altså bompeng- eller bompengerelatert verksemd.

Sjølv om Skyttel opphavelig var eit «restprodukt» av oppkjøpsprosessen av BTS der føremålet var å etablere Ferde som det regionale bompengeselskapet, opplyser styreleiar at Skyttel etter kvart fekk ein eigenverdi også sett frå eigarane si side. Det er vedtektene som er det overordna styringsdokumentet og inneheld eigarane sitt føremål med selskapet.

Skyttel opererte opphavelig med vedtekter som i praksis var arva frå BTS,¹¹ før dei i 2018 fekk egne vedtekter – som framleis i stor grad var inspirert av BTS sine vedtekter.¹² I 2019 vedtok styret at vedtektene skulle endrast igjen. I utgreiinga til styresaka om vedtektsendringane, skreiv administrasjonen mellom anna at:

Selskapet er fremdeles i en tidlig fase og det vil være naturlig å vurdere om vedtektenes ordlyd dekker selskapets naturlige arbeidsfelt. Spesielt vil det være forskjellige tilleggstjenester som kan gi merverdi til utstederfunksjonen og som ikke kan beskrives uttømmende i vedtektene. Vedtektene bør derfor få en bredere beskrivelse av arbeidsfeltet. Forslag til endring i vedtektene bør fremmes så snart det er praktisk mulig og sammen med endringer som følge av fylkessammenslåingen.

På styremøte 15. mai 2019 blei det vedteke at vedtektene skulle endrast, og i ekstraordinær generalforsamling 28. januar 2020 ble reviderte vedtekter endeleg vedteke. Føremålet til selskapet slik det går fram § 2 i gjeldande vedtekter er:

Selskapets formål skal være virksomhet relatert til systemløsninger, driftstjenester og kundetjenester innen betalingsformidling, innfordring og rapportering innen transportsektoren. I tillegg skal selskapet kunne tilby tilleggstjenester fra andre sektorer knyttet til selskapets teknologiske løsninger.

Revisjonen merkar seg at dei sist vedtekte vedtektene ikkje er registrert i Brønnøysundregisteret på revisjonstidspunktet.

Med omsyn til måla og drifta i selskapet, fortel styreleiar at styret vier ein del merksemd på at drifta i selskapet ikkje forflytter seg til andre område, men at det opererer innanfor dei vedtekte vedtektene. Styreleiar opplyser at det er tydeleg kommunisert at selskapet ikkje skal drive med tenesteyting i samferdselssektoren som ikkje er knytt til innkreving og teknologi. Både leiarar og tilsette i Skyttel som er intervjuar opplever at måla for selskapet er tydelege, og har ei felles forståing for kva som er måla til Skyttel, ei forståing som samsvarar med det som går fram i vedtektene.

¹¹ Føremålet i vedtektene (frå BTS): «Selskapets hovedformål er levere ITS løsninger både i Norge og internasjonalt, samt utvikle, implementere og drifte tilhørende IKT – løsninger for transportsektoren. Videre er selskapets formål å yte rådgivningsbistand innenfor relaterte områder i bransjen.»

¹² Føremålet i reviderte vedtekter vedteke av generalforsamlinga 14. juni 2018: «Selskapets formål skal være virksomhet relatert til bompengetjenester, herunder AutoPASS bompeng- og fergebetaling, driftstjenester og systemløsninger.»

3.3.2 Eigarmelding og eigarstrategi

Dei fylkeskommunale eigarane har ikkje utarbeidd ein felles eigarstrategi for Skyttel som skildrar kva mål eller strategi fylkeskommunane som eigarar ønskjer at Skyttel skal rette seg etter (utover vedtektene).

Eigarane har alle sine enkeltvise eigarskapsmeldingar som blir lagt fram for sine enkeltvise fylkesting. Eigarskapsmeldingane presenterer alle eigarskapa til kvar av fylkeskommunane og inneheld i ulik grad ei skildring av mål og strategi for eigarskapen i Skyttel AS.

I følgje Vestland fylkeskommune si eigarmelding (handsama i fylkestinget 17.12.2019) skal føremålet til selskapet «vere verksemd knytt til bompengeretener. Dette omfattar AutoPASS bompenger- og ferjebetalning, driftstenester og systemløyningar». Vestland fylkeskommune sitt mål med eigarskapen er

«Fylkeskommunale-/kommunale fellestiltak. Selskapet vil gje stordriftsfordelar samanlikna med tidlegare organisering og vere meir brukarvennleg.»¹³

I eigarskapsmelding er det vidare gitt ein utfyllande presentasjon av historia til selskapet, styresamansetjing, aksjekapital, styregodtgjersle, økonomisk utvikling siste åra, sentrale hendingar, samt planar for dei komande åra (utstedarverksemd).

I Rogaland fylkeskommune blei eigarskapsmeldinga lagt fram for fylkestinget to gonger i 2019 (5.3.2019 og 10.12.2019). I eigarskapsmeldingane er det presentert ei oversikt med nøkkelinformasjon om selskapa som fylkeskommune har eigarskap i, der mellom anna vedtektsbestemt føremål går fram. Om Skyttel går det fram at selskapet er eit kommersielt drive selskap, med sentrale arbeidsoppgåver som drift og systemløyning for AutoPASS for ferje, samt deltaking i anbodskonkurransar og direktosal av løyningar og driftstenester. Vidare står det kort om fylkeskommunen sin eigardel, kven som elles er eigarar, kven som er styrerepresentant oppnemnd av fylkeskommunen, oversikt over styregodtgjersle, og økonomiske nøkkeltal siste to år.

Rogaland fylkeskommune har delt inn føremålet og/eller motivasjonen for eigarskapa sine i fire kategoriar (finansielt motivert [1], effektivisering av tenesteproduksjon [2], samfunnsøkonomisk motivert [3] og regionalpolitisk posisjonering [4]). Eigarskapsmeldinga inneheld vidare ein oversikt over kva eigarkategori dei ulike selskapa har, og kva som er bakgrunnen for eigarskapa. I denne går det fram at Skyttel er kategorisert som både 3 og 4, og at bakgrunnen for eigarskapet er bompengerereforma og etableringa av Ferde, som ikkje kunne ha kommersiell verksemd og som difor måtte skiljast ut i eit eige selskap.

Agder fylkeskommune har ikkje handsama eigarskapsmelding etter samanslåinga av Aust-Agder og Vest-Agder.¹⁴ Fellesnemnda handsama sak om eigarskapa til Agder fylkeskommune i møte 6. februar 2019, der eigarskapa til den då komande fylkeskommunen var lista opp, med føremål frå vedtektene, år for etablering, tal tilsette, eigardelar for Aust-Agder og Vest-Agder, oversikt over andre eigarar, samt nokre sentrale økonomiske tal. Fylkestinget i Agder fylkeskommune vedtok prinsipp for eigarstyring i møte 18.12.2019, der dei overordna prinsippa for fylkeskommunale eigarskap går fram.¹⁵

Forventningar til utbyte går ikkje fram av eigarmeldingar eller andre styringsdokument. Styret vedtok for første gong utbyte til eigarane i rekneskapen for 2019. Styret la opp til NOK 750 000 i utbyte til eigarane. Det går fram at det er styret si vurdering at rekneskapen for 2019 er solid nok til å betale ut eit slikt utbyte. På styremøtet 31.03.2020 blei det diskutert om dei skulle oppretthalde tilrådinga om utbyte. Bakgrunnen var Covid-19-pandemien. Styret vedtok i møtet å endre vedtaket til at det ikkje skulle bli utbetalt utbyte. Styret si innstilling blei vedteke i GF 23.04.2020, og det skal ikkje bli utbetalt utbyte for 2019.

3.3.3 Strategi og planar for selskapet

Selskapet har ikkje etablert ein overordna strategi for utvikling av selskapet. I intervju blir det vist til at selskapet har eit relativt vidt føremål slik det er formulert i vedtektene og at selskapet har kompetanse til

¹³ Vestland fylkeskommunen skil mellom ulike typar føremål for eigarskapa sine. Finansielle mål, næringsutvikling, fylkeskommunale-/kommunale fellestiltak, fylkeskommunale kulturselskap og arbeidsmarknadsbedrifter.

¹⁴ Eigarskapsmeldinga for Vest-Agder fylkeskommune (sist lagt fram 12.12.2017) handlar om overordna retningslinjer for eigarskapa til fylkeskommunen og eigarstyring knytt til ulike selskapsformer. I vedlegg er det ei oversikt over fylkeskommunen sine eigarinteresser. I Aust-Agder si eigarskapsmelding var det heller ikkje presentert ein eigen strategi for Skyttel AS.

¹⁵ Det går òg fram at fylkesrådmannen i Agder fylkeskommune skal leggje fram ei eigarskapsmelding på eit seinare tidspunkt.

å dekke mange område innan system- og teknologiløysingar. Selskapet er opptatt av å finne prosjekt der dei kan nytte kompetanse sin innan IKT, kundesenterdrift og økonomi innanfor rammene sett i vedtektene.

I styremøte 13.09.2019 var det for første gong oppe ei sak om langsiktig strategi for selskapet. Administrasjonen gav i saksframstillinga uttrykk for eit ønske om ein open dialog om kva som skal vere selskapet sin strategi i åra som kjem. Saka blei utsett til neste styremøte på grunn av tidsmangel. På styremøte stilte styret seg bak dagleg leiar si tilråding om å avvente arbeid med langsiktig strategi for selskapet fram til rollefordeling knytt til utstedarrolla er avklart.

Skyttel har utarbeidd ein forretningsplanen som gjeld utstedarrolla i samband med at selskapet har søkt Statens Vegvesen om at dotterselskapet SkyttelPASS AS kan godkjennast som ein AutoPASS-utstedar. Det blir gjennomgåande vist til at selskapet sin viktigaste plan er å bli utstedar av betalingsbrikker. I dag er det dei regionale bompengeselskapa som driv utstedarverksemda i Noreg etter dispensasjon frå samferdselsdepartementet. Dispensasjonen er mellombels, og dei regionale bompengeselskapa må etter planen skilje ut utstedarverksemda innan 30. juni 2020.¹⁶

SkyttelPASS AS fekk 24.04.2020 positivt svar på søknaden om å bli utstedar. I godkjeningsbrevet frå Statens Vegvesen går det fram:

«I medhold av Utstederforskriftens § 21 kan Statens vegvesen etter søknad godkjenne et selskap eller annen juridisk person som AutoPASS-utsteder i AutoPASS Samvirke dersom det:

- a) har teknisk utstyr som oppfyller gjeldende krav og kan dokumentere tilfredsstillende tekniske tester hos enkelte relevante operatører i AutoPASS Samvirke;
- b) andre operatører vil bli testet i idriftsettelsesfasen;
- c) har tilfredsstillende kompetanse innenfor elektronisk trafikanbetaling eller andre relevante områder;
- d) har tilfredsstillende økonomisk evne; og
- e) har et godt omdømme

Statens vegvesen har mottatt dokumentasjon på forskriftens krav til kompetanse, økonomi (inklusive tilsagn om garanti) og omdømme. Kravene er alle vurdert som tilfredsstillende oppfylt.»

Ferde AS er i prosess med å skilje ut si utstedarverksemd i eit eget selskap. Som nemnd i kapittel 2, var det opphaveleg tenkt at Skyttel skulle overta utstedarverksemda som i dag ligg til Ferde. Det viste seg i ettertid at for å overta denne kundeporteføljen må ein betale ein marknadspris som av Skyttel blir oppfatta som ganske høg. Representantar for Skyttel er tydelege på at dei vil operere som utstedar uavhengig av om dei kjøper Ferde sin kundeportefølje eller ikkje.

3.3.4 Vurdering

I vedtektene er det etablert eit relativt vidt føremål for selskapet. Det kjem fram at dette har bakgrunn i at selskapet framleis er i ein tidleg fase. Også mål med eigarskapen slik det går fram av eigarskapsmeldingane er formulert vidt og gir i liten grad informasjon om kvifor dette er eit viktig eigarskap for fylkeskommunen.

Det er revisjonen si vurdering at eigarane i liten grad har vore aktive med omsyn til å utarbeide ein overordna felles strategi for selskapet. KS tilrår at fylkeskommunane har ein klart uttrykt eigarstrategi for eigarskapet sitt i ulike selskap. KS viser til at det kan vere føremålstenleg å utarbeide eit slikt styringsdokument mellom anna for å underbygge vedtektene, samt for å sikre bevisst eigarstyring og gjennomsiktighet i fylkeskommunalt eigde selskap. Oppgåva til selskapet sitt styre og administrasjon er å trekke opp ein strategi for verksemda innanfor den ytre ramma som eigarane trekk opp.

Det er heller ikkje etablert ein strategi for selskapet som tydeleggjer verksemdsområda til selskapet på kort eller lengre sikt. Selskapet har likevel ein forretningsplan knytt til utstedarverksemda som blei utarbeidd i samband om søknaden om dette. Revisjonen meiner at selskapet bør etablere ein strategi som definerer kva som skal vere selskapet sine hovudmål og arbeidsområde den næraste tida for å sikre at drifta er i samsvar med overordna føremål og føringar. Dette vil også gjere det lettare for eigarane og styret å sikre at drifta i selskapet ikkje forflytter seg til andre områder enn det som er innanfor vedtektene.

¹⁶ Dette går fram av utstedarforskrifta § 37. Det er likevel opning i forskrifta for at dispensasjonen kan utvidast til 31. desember 2020.

3.4 Eigaroppfølging

3.4.1 Gjennomføring av generalforsamling og eigarmøte

Ifølgje vedtektene til Skyttel er det fylkesordførarane i eigarfylkeskommunane som utgjer generalforsamlinga. Det er gjennomført årlege generalforsamlingar (GF), og nokre år er det også gjennomført ekstraordinære generalforsamlingar (EGF). Ein gjennomgang av protokollar frå generalforsamlingane syner at det har vore ulike eigarrepresentantar som har stilt i møta. Revisjonen har gjennomgått fire møte:

Tabell 2: Eigarrepresentantar i utvalde generalforsamlingar

Fylkeskommune	MØTEDATO			
	14.6.2018	14.3.2019 (EGF)	28.5.2019	28.01.2020 (EGF)
Hordaland	Kvamme	Hestetun	Kvamme	Gjennomført som ei forenkla generalforsamling etter aksjelova § 5-7, utan fysisk møte.
Rogaland	Nerdal	Tengesdal	Dokken	
Sogn og Fjordane	Følling	Følling	Rauboti	
Vest-Agder	Damman	Damman	Olsbu	
Aust-Agder	Olsbu	Bråten	Olsbu	

I intervju blir det opplyst at generalforsamlingane til Skyttel i stor grad blir gjennomført i samband med generalforsamlingane til Ferde slik at eigarrepresentantane kan delta på begge møta.

Etter det revisjonen får opplyst, har det ikkje vore arrangert eigarmøte forutan generalforsamlingane.

Verken eigarrepresentant eller styreleiar gir uttrykk for at det har vore behov for noko tettare oppfølging frå eigarane enn det som har vore tilfelle. Det blir vist til at det har vore ulike møte og kommunikasjon ved behov knytt til utvalde problemstillingar anten med fylkesrådmenn eller eigarrepresentantar.

3.4.2 Val av styre

Ifølgje dei nyleg vedtekte vedtektene er fylkesrådmennene valkomité for innstilling av styre til Skyttel AS. Selskapet skal ha eit styre på seks medlemmer med tre varamedlemmer. Styremedlem med varamedlem skal bli valde slik at funksjonstida er to år. Generalforsamlinga vel styreleiar. Styret vel sjølv nestleiar.

I styremøte 5. februar 2020 innstilte styret på å endre bestemmingane til kven som er valkomité i selskapet, frå at dette er fylkesrådmennene i eigarfylkeskommunane, til at kvar eigar sjølv vel ein representant til valkomité. Dette var etter forslag frå fylkesutvalet i Vestland fylkeskommune. Innstillinga blei vedteke i ekstraordinær generalforsamling 23. april 2020.

Styret i Skyttel hadde på revisjonstidspunktet fem medlemmer. Styret er identisk med styret til Ferde. Tre av representantane i styret er tilsette i eigarfylkeskommunane, ein av representantane er rådmann, og styreleiar er tidlegare fylkesrådmann i ein tidlegare eigarfylkeskommune. Det blir av eigarane vist til at det er eit kompetent styre og at styremedlemmene dekkjer ulike behov for kompetanse i selskapet. Av dei som sit i styret på revisjonstidspunktet har dei fleste av dei ordinære styremedlemmene vore med frå starten i 2016. Dei som sit i styret på revisjonstidspunktet er:

Tabell 3: Styresamansetjing

Namn	Rolle	Bakgrunn/stilling	Frå
Paul M. Nilsen	Leiar	Tidlegare fylkesrådmann, Hordaland fylkeskommune	2016
Nils Olav Olsbu	Nestleiar	Fylkesdirektør samferdsel og eigedom, Agder fylkeskommune	2016
Siri Frafjord Landa	Medlem	Fylkesadvokat, Rogaland fylkeskommune	2016
Lise Solgaard	Medlem	Fylkesdirektør økonomi og styring, Agder fylkeskommune	2018
Lise Mari Haugen	Medlem	Rådmann i Førde kommune	2016

Det blei opphavelig valt same styre i Skyttel og Ferde når selskapa blei oppretta. Dette blei vurdert å vere føremålstenleg då selskapa var i oppstarten og trong overlappande kompetanse. I intervju med styreleiar blir det peika på at dette ikkje vil vere like føremålstenleg framover, både fordi selskapa utviklar seg i ulike retningar, og fordi Skyttel kan kome til å konkurrere om å bli utstedar for Ferde. Då vil det vere uheldig om dei to selskapa har same styre.

Ferde hadde ekstraordinær generalforsamling 3. januar 2020, der følgjande vedtak blei fatta:

Ferde AS har i dag samme styre som Skyttel AS. Eierne er enige om at de bør ha adskilte styrer. Eierne var enige om at de vil iverksette prosess for dette frem mot ordinær generalforsamling i Ferde AS.

Styreleiar peikar samtidig på at ein bør vurdere om styra skal skiftast heilt ut ettersom dette ikkje er heilt optimalt med omsyn til kompetanseoverføring og kontinuitet. Han meiner det er viktig med ulike styre i dei to selskapa, men at det må vere nokon som representerer «hukommelsen» i dei nye styra, slik at historikken blir med.

Nytt val skulle etter planen gjennomførast ved neste generalforsamling som fann stad 23. april 2020. Saka blei utsett til ekstraordinær generalforsamling 12. mai. Eigarane arbeider med å få på plass ny valkomité for selskapa, jf. vedtektsendringane som blei gjort knytt etter innstilling frå fylkesutvalet i Vestland fylkeskommunen i ekstraordinær generalforsamling også 23. april 2020.

3.4.3 Styrearbeid og styremøte

Styret utarbeidde i 2016 ein styreinstruks.¹⁷ Styreinstruksen omfattar krav til styret både når det gjeld styret sitt forvaltningsansvar og styret sitt tilsynsansvar. Med omsyn til styret sitt forvaltningsansvar blir det vist til at styret skal treffe avgjerd om:

- Forsvarleg organisering
- Strategiske planar
- Andre viktige planar
- Budsjett
- Sikring av selskapet sin økonomiske stilling
- Betryggande kontroll av verksemda
- Betryggande kontroll av rekneskap og forvaltning av formue
- Årsrekneskap og årsmelding
- Forslag om fordeling av over- og underskot

Når det gjeld styret sitt tilsynsansvar blir det vist til at styret skal føre tilsyn med den daglege leiinga og selskapet si verksemd elles. Styret kan ifølgje instruksen også fastsette instruks for dagleg leiing. Styret pliktar vidare å iverksette nødvendige undersøkingar for å ivareta oppgåvene sine.

Styreinstruksen understrekar viktigeita av å sikre habilitet og likebehandling av aksjonærar. Avtalar mellom nærståande blir også omtala. Det blir understreka at ein avtale mellom selskapet og ein aksjeeigar, ein aksjeeigars morselskap, eit styremedlem eller dagleg leiar ikkje er bindande for selskapet utan at avtalane blir godkjent av generalforsamlinga. I styreinstruksen blir det også vist til at det skal førast protokoll over styrebehandlinga og kva protokollen skal innehalde.

Det går fram av styreinstruksen at det skal vere ei skriftleg innkalling til styremøta med minst ei veker varsel frå innkallingsbrevet sin dato, dersom det ikkje er særskilte årsaker til at det må gjevast kortare varsel. Revisjonen merkar seg at det ved fleire høve er sendt ut innkalling med kortare frist og at dette også har blitt peika på av styret.

Det er ikkje utarbeidd ein instruks for dagleg leiar.¹⁸ Styreleiar viser til at styret får den informasjonen det har behov for frå administrasjonen. Administrasjonen legg fram ei statusrapportering i kvart styremøte, i tillegg til informasjon om pågåande prosjekt i selskapet. Styreleiar opplever at styret har blitt

¹⁷ Styreinstruks for Skyttel AS. Styreinstruksen til Skyttel er likelydande med Ferde sin styreinstruks.

¹⁸ Det er utarbeidd ein tilsettingsavtale for dagleg leiar. I denne går det mellom anna fram kva ansvar og oppgåver som ligg til stillinga som dagleg leiar, at dagleg leiar rapporterer til styret, samt kva vilkår stillinga har med omsyn til løn, arbeidstid, mv.

tilfredsstillande informert om eventuelle utfordringar for selskapet, anten direkte frå dagleg leiar eller via styreleiar.

Samtidig viser styreleiar til at styret generelt ønskjer meir rapportering frå selskapet, og at styrereferata skal vere meir utfyllande. Styreleier peikar i den samanheng på at selskapet med fordel kan utvikle meir struktur og skriftleggjing med omsyn til rapporteringa, både til styret og til eigarane. Dette vil kunne lette arbeidet til alle partar; det er lettare for dei som rapporterer med ein ordentleg struktur, og ein god struktur lettar også lesinga av rapporteringa for styret og eigarane. Regelen er no at dersom noko problematisk oppstår i Skyttel, skal denne informasjonen rapporterast skriftleg, slik at den er mogleg å etterprøve. Styreleiar opplyser at det jamleg blir lagt fram ulike notat i Skyttel-styret. Revisjonen har gjennomgått styrearbeidet og merkar seg at styrearbeidet har blitt meir strukturert og skriftleggjort over tid. Det går også fram at styret i starten i større grad enn no i seinare tid har sett behov for å etterspørje skriftlege notat på styresakene.

Det er fleire faste tema på styremøta og ein legg til utvalde tema som til ei kvar tid blir oppfatta som viktige. Mellom anna har styret i februar 2020 bestemt at dei fast skal ha personvern og avviksrapportering frå selskapet sitt kvalitetssystem som faste tema på styremøta. Dette delvis på bakgrunn av merksemda dette har fått hos Ferde. Tilsvarande får revisjonen opplyst at også nærståendeproblematikk har blitt tatt opp som tema i styret i Skyttel – også med bakgrunn i at dette har vore tematisert hos Ferde.

Det går fram av styreinstruksen at styret, på siste ordinære styremøte på slutten av året, skal fastsette ein plan for neste års ordinære styremøte. Det er ikkje utarbeidd eit fast årshjul for styret i Skyttel. Det går også fram av styreinstruksen at det skal gjennomførast ei skriftleg evaluering av styret sitt arbeid kvart år. Dette har ikkje blitt gjennomført.

3.4.4 Ethiske retningslinjer

Skyttel har etiske retningslinjer. Desse blei handsama og godkjent med kommentarar av styret i styremøte 28. november 2019, før endeleg versjon blei tatt til orientering i styremøte 19. februar 2020.

Dei etiske retningslinjene gjeld for heile Skyttel, inkludert tilsette, styremedlemmer, innleigd personale, konsulentar mv. Dei etiske retningslinjene inneheld mellom anna føresegnar knytt til god forretningskikk, informasjon, rekneskap og rapportering, og reglar for personleg åtferd (t.d. knytt til teieplikt, biarbeid, diskriminering, mv.).

Dei etiske retningslinjene inneheld òg rutinar for handtering av etiske utfordringar, mellom anna ei sjekklister for handtering av etiske dilemma.

3.4.5 Vurdering

Eigarane si oppfølging av selskapet har i hovudsak skjedd gjennom **generalforsamling**. Det er ikkje etablert fora for samhandling mellom eigarane utover dette slik som til dømes uformelle eigarmøte. Dette er ikkje i samsvar med KS si tilråding om å halde jamlege eigarmøte for å bidra til god eigarstyring og kommunikasjon med selskapet. Eit eigarmøte er eit møte mellom representantar frå fylkeskommunane som eigar, representantar frå styret og dagleg leiar for selskapet. I eigarmøta kan eigarane diskutere strategiar seg imellom utan å treffe formelle vedtak. Eit eigarmøte er ikkje lovregulert og er berre ein uformell arena der det ikkje skal treffast vedtak. Omfang og hyppigheit kan etter revisjonen si vurdering tilpassast verksemda i selskapet. Det vil likevel vere føremålstenleg å avklare med dei andre eigarane korleis ein best kan legge til rette for felles strategi og kommunikasjon rundt selskapet.

Revisjonen merkar seg at det er same styre i Skyttel som i Ferde, men at det er bestemt at dette skal endrast når ny valkomité er etablert. Revisjonen vil understreke at det ikkje er heldig med same styre i desse to selskapa både fordi dei kan trenge ulik kompetanse og fordi dei kjem i situasjonar der Ferde og Skyttel kan ha ulike interesser, slik som til dømes i sak knytt til utstedarverksemd der Ferde er seljar og Skyttel ein aktuell kjøpar.

Revisjonen merkar seg at styrearbeidet fram til i dag ikkje har vore tilstrekkeleg systematisk og skriftleggjort. Styret har ved fleire høve etterlyst dette og det har skjedd ei betring over tid. Dette er også noko styreleiar opplyser om at selskapet ønskjer å bli enda betre på framover. Revisjonen vil understreke viktigheita av at styret sitt arbeid blir tilstrekkeleg dokumentert. Dette sikrar etterprovbarheit både for dagleg leiing, styret og eigarane. Styret har ikkje etablert ein årsplan eller hatt ei fast årleg eigenevaluering slik både styreinstruksen og KS tilrår.

3.5 Eigarane sin kontroll med selskapet sine kostnader og bruk av midlar

3.5.1 Datagrunnlag

I vedtektene for Skyttel går det i punkt 8 fram at «Eierne og eierne sine revisorer har rett til å føre kontroll med eierinteressene i selskapet.»¹⁹ Eigarane si oppfølging og kontroll har fram til i dag i hovudsak skjedd gjennom generalforsamlinga og ved godkjenning av selskapets årsrekneskap.

Dagleg leiar peikar på at eigarane i liten grad har følgd opp selskapet. Ingen av eigarane har opplyst om at det er gjort spesifikke kontrollar knytt til Skyttel sine kostnader og bruk av midlar. Det er gjennomført ein eigarskapskontroll av kontrollutvalet i Rogaland fylkeskommune i november 2018, som omfattar alle selskapa som fylkeskommunen har eigarskap i, og som dimed også omfattar Skyttel AS.²⁰ Skyttel er berre kort omtala i eigarskapskontrollen, og det er ikkje kommentert avvik knytt til selskapet.

Revisjonen får opplyst at eigarane ikkje har gitt nokre konkrete føringar knytt til bruk av midlar i Skyttel. Det blir samstundes understreka at Skyttel har ei kommersiell drift og at selskapet ikkje mottok tilskot frå eigarane.

Styreleiar opplyser om at det er planlagt at Skyttel også skal utarbeide ei fast rapportering til eigarane, slik at eigarane kan få betre informasjon om kva Skyttel er og kva selskapet driv med.

3.5.2 Vurdering

Revisjonen meiner at eigarane i liten grad har følgd opp selskapet og gjennomført kontroll av ulike sider ved verksemda. Det er ikkje etablert ein felles eigarstrategi eller halde eigarmøte. Revisjonen meiner ein felles eigarstrategi og felles eigarmøte ville vore føremålstenlege tiltak for å sikre ei koordinert og heilskapleg eigaroppfølging. Slike tiltak er også i samsvar med KS sine tilrådingar for god eigarskapsforvaltning.

Revisjonen merkar seg at selskapet planlegg å legge opp til jamleg eigarskapsrapportering. Revisjonen meiner dette er eit føremålstenleg tiltak som kan medverke til at eigarane kan få god innsikt i drifta til selskapet, og legg til rette for god oppfølging og dialog med eigarane.

I tillegg kan det gjennomførast risikobaserte kontrollar. Revisjonen vil vise til at kontroll av selskap må vere basert på ei konkret risiko- og vesentlegvurdering.

¹⁹ Punkt 8. er likelydande i dei førre vedtektene. Dei opphavelige vedtektene Skyttel overtok frå BTS hadde ikkje tilsvarande føresegn.

²⁰ Forvaltningsrevisjon av eierskapsforvaltning. Rogaland fylkeskommune. November 2018.

<https://www.rogaland-revisjon.no/userfiles/upload/files/import/rr%20rfk%202018%20-%20eierskapsforvaltning.pdf>

4. Ivaretaking av oppgåver

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er selskapet organisert slik at det kan ivareta føremålet og oppgåvene til selskapet?

4.2 Kontrollkriterium

Føremålet til Skyttel går fram i § 2 i vedtektene (sjå også avsnitt 3.3.1):

Selskapets formål skal være virksomhet relatert til systemløsninger, driftstjenester og kundetjenester innen betalingsformidling, innfordring og rapportering innen transportsektoren. I tillegg skal selskapet kunne tilby tilleggstjenester fra andre sektorer knyttet til selskapets teknologiske løsninger.

Oppgåvene til Skyttel er i hovudsak knytt til dei tre driftsoperatørkontraktane selskapet har for tre bompengeprojekt, og kontrakten som tenesteleverandør og driftsoperatør av AutoPASS-ferje på vegner av Statens vegvesen. I tillegg har selskapet ein del mindre kontraktar, t.d. knytt til billettering på ferjesambandet Moss-Horten og bompengeadministrasjon for storforbrukarar.

Den viktigaste planen for Skyttel (sjå avsnitt 3.3.2) har lenge vore å bli utstedar. Skyttel har gjennom sitt dotterselskap SkyttelPASS AS søkt og blitt godkjent av Statens vegvesen som utstedar i samsvar med *Forskrift om utstedervirksomhet for bompenger og ferjebilletter* (utstedarforskrifta).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande kontrollkriterium.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Organisering og oppgåver

Skyttel er organisert i fem avdelingar, kvar med ulike funksjonar og med spesialiserte einingar under seg. Figur 2 viser eit forenkla organisasjonskart av Skyttel:

Figur 2: Forenkla organisasjonskart²¹



Selskapet er leia av dagleg leiar. Dagleg leiar har ei mindre, uformell leiargruppe beståande av seks leiarar som skal rapportere til han. Leiargruppa skal i regelen møtast kvar veke, men dagleg leiar medgjev at dei ikkje alltid får til dette. Han fortel at om det er noko vesentleg som må drøftast, skal det vere låg terskel for leiargruppa å ta direkte kontakt med han. Møta i leiargruppa er i hovudsak munnlege.

Det er ingen assisterande dagleg leiar i selskapet. Til det blir det opplyst at Skyttel er eit for lite selskap.

4.3.2 Bemanning og kompetanse

Då Skyttel blei etablert blei personell delt mellom Ferde og Skyttel avhengig av kva dei ønskte å jobbe med framover. Opphaveleg gjekk 12 tilsette frå Ferde til Skyttel. Dagleg leiar opplyser at Skyttel også nytta tilsette frå Ferde i biarbeid for å dekkje kortsiktige behov for arbeidskraft og kompetanse. Det viste seg at behovet for slikt biarbeid var langt mindre enn først antatt. På revisjonstidspunktet var det berre

²¹ I tillegg har Skyttel eit dotterselskap som driv inkassoverksemd (Skyttel Inkasso AS).

økonomileiar som hadde delt stilling mellom Skyttel (60 %) og Ferde (40 %). I tillegg hadde ein av dei tilsette i Skyttel i ein periode også bistilling hos BTS Norway (sjå under).

Kompetansen til Skyttel er i hovudsak knytt til drift og utvikling av IT-system, drift av kundesenter, og økonomi (inndrivning). Dagleg leiar opplever at selskapet har god kompetanse innanfor desse områda, og fortel at det er kompetansen til selskapet saman med vedtektene som avgjer kva anbudsprosessar og kontraktar dei forsøker å vinne.

Generelt meiner dagleg leiar at bemanninga i selskapet er tilstrekkeleg til å handtere dei oppgåvene Skyttel har i dag, både med omsyn til tal tilsette og kompetanse. Han meiner òg at selskapet er organisert på ein måte som gjer at dei kan handtere noverande oppgåver og etterleve føremåla.

Organiseringa av og bemanninga i selskapet blir også i andre intervju vurdert som god og eigna sett opp mot drifta og føremålet til selskapet. T.d. meiner kvalitetsansvarleg at Skyttel er godt organisert og strukturert med omsyn til å ivareta oppgåvene til selskapet. Ho peikar særleg på at strukturen er relativt flat, at selskapet ikkje har for mange leiarar, og at selskapet slik er godt strukturert sett opp mot verksemda. Kvalitetsansvarleg understrekar òg at dei tilsette i dei ulike avdelingane i selskapet veit kva dei skal gjere, og meiner det er låg risiko for at oppgåver ikkje blir skjøtta slik dei skal.

Kongo

Som Ferde, fekk også Skyttel merksemd i media knytt til saka om BTS sitt arbeid med å etablere eit skatteinnkrevjingssystem i Kongo. Ettersom Skyttel hadde behalde organisasjonsnummeret til BTS for å vidareføre eit anbod som BTS hadde starta, blei Skyttel i starten sett på å vere parten som hadde inngått kontrakten i Kongo. Denne misforståinga fekk selskapet etterkvart forklart både for media og den kongolesiske parten. Ein av dei tilsette i Skyttel deltok i oppfølginga av Kongo-prosjektet etter at han var tilsett i Skyttel, saman med nokre tilsette i Ferde. Han var tilsett i 80 % stilling i Skyttel. Han var tidlegare tilsett i BTS Norway i 20 % stilling. Han hadde vore involvert i rekneskapsløysinga for prosjektet i Kongo, og i starten av 2018 var han involvert i prosjektet gjennom å vere kontaktperson mellom dei tilsette i Kongo og BTS Norway.²²

4.3.3 Endringar

Det kjem likevel fram at det framover må gjerast endringar i selskapet, primært som følgje av at selskapet skal bli ein utstedar (sjå avsnitt 3.3.2). Dagleg leiar understrekar at det å bli utstedar er viktig for selskapet, både fordi dei tre bompengekontraktane vil gå ut i relativt nær framtid, og fordi det er viktig for selskapet å diversifisere. Selskapet er no i prosess med å rigge organisasjonen til å kunne handtere denne utstedarrolla. Mellom anna har selskapet tilsett ein prosjektleiar for å førebu rolla som utstedar. Utstedarfunksjonen ligg i eit eige dotterselskap (SkyttelPASS AS, sjå figur 2).

Dagleg leiar fortel at selskapet i hovudsak forsøker å ivareta endringar i kompetansebehovet gjennom å utvikle i selskapet internt og tilføre kompetanse gjennom intern og ekstern kursing. Han peikar likevel på at dette kanskje ikkje er tilstrekkeleg når det gjeld utstedarrolla, og seier det difor kan bli aktuelt å gjere fleire tilsettingar til hausten.

Ei utfordring knytt til organiseringa i selskapet som blir peika på i fleire intervju er at Skyttel er relativt avhengig av enkelte tilsette, og særleg av dagleg leiar. Han blir skildra som ein nøkkelressurs for selskapet, ikkje berre som administrativ leiar, men òg som fagperson sett opp mot det operative arbeidet, og då særleg innanfor IT-utvikling. Det blir òg nemnd andre tilsette selskapet er avhengige av.

Styreleiar peikar i intervju på at det kan vere behov for ei viss omstrukturering av Skyttel for å førebu seg på forventta vekst. Han viser til at når eit selskap veks frå å vere eit lite selskap til å bli eit halvstort selskap og så bli eit stort selskap, kan ikkje struktur og arbeidsmåtar halde fram som før. Det blir viktig å få på plass nødvendige strukturar som er tilpassa storleiken og kompleksiteten i selskapet, t.d. med omsyn til organisasjonskart, fullmakter, osv. (sjå seksjon 6.3). Det blir av fleire vist til at selskapet har ein kultur som er utviklingsorientert og endringsvillig.

²² For meir om Kongo-prosjektet, sjå rapporten etter selskapskontrollen av Ferde AS. Rapporten kan lastast ned her: <https://innsyn.vlfk.no/Innsyn/RegistryEntry/ShowDocumentFromDmb?registryEntryId=3405&documentId=57340>.

4.4 Vurdering

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, er det revisjonen si vurdering at Skyttel i hovudsak har ein organisasjon og struktur som har vore eigna til å ivareta dei mål og oppgåver som selskapet har. Revisjonen merkar seg likevel at selskapet er i ein vekstfase, og at det difor er behov for andre strukturar, auka formalisering av arbeidsprosessar, ny kompetanse og endra arbeidsmåtar for at selskapet skal vere rusta til å ivareta oppgåvene og måla sine på ein god måte. Dette kjem vi nærare inn på i seksjon 6.3 i denne rapporten. Revisjonen meiner at selskapet bør arbeide systematisk med å definere kva behovet vil vere framover sett opp mot dei mål og oppgåver som selskapet skal løyse. Som tidlegare nemnt vil revisjonen tilrå at selskapet utarbeider ein strategi for selskapet som syner korleis selskapet skal utvikle seg. Kva som er kritiske prosessar med omsyn til arbeidsdeling, formalisering og struktur, bør også inkluderast.

5. Behandling av personopplysningar

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgende hovudproblemstilling med underproblemstillinger:

Har selskapet gjort naudsynte tiltak for å sikre at personopplysningar blir handsama i samsvar med krav i regelverket?

Under dette:

- a) *Etterlever selskapet grunnleggjande krav i personvernlovgevinga?*
- b) *Har selskapet gjort tilstrekkelege risikovurderingar?*
- c) *Har selskapet databehandlaravtalar med alle leverandørar som behandlar personopplysningar på vegner av selskapet?*
- d) *Har selskapet nytta lovlege overføringsmekanismar i samband med ev. utføring av personopplysningar frå EØS?*

5.2 Kontrollkriterium

Jf. personvernlova § 2 første ledd, er selskapet underlagt lov om behandling av personopplysningar. Denne blei sett i kraft i 2018, og gjennomfører EU si personvernforordning – kjent som GDPR – i norsk lov. Artikkelen 4 i personvernforordninga definerer omgrepa brukt i forordninga i 26 punkt. Under er nokre av dei relevante punkta presentert:

1) «personopplysninger» enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet,

2) «behandling» enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring

...

7) «behandlingsansvarlig» en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes ...

8) «databehandler» en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institusjon eller ethvert annet organ som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige

I selskapet er det dagleg leiar som har det daglege behandlingsansvaret. Databehandlarar er tenesteleverandørar til selskapet som behandlar personopplysningar på vegner av selskapet. Forordninga artikkel 28 nr. 3 stiller krav om at behandling av personopplysningar utført av ein databehandlar skal vere underlagt ein avtale med nærare spesifisert innhald (bokstav a til h).

Forordninga artikkel 30 pålegg både behandlingsansvarlege og databehandlarar å føre protokoll over behandlingsaktivitetane. Artikkelen inneheld nærare krav til kva som skal inngå i slike protokollar.

Kapittel V i forordninga inneheld reglar for overføring av personopplysningar ut frå EØS. Kapittelet listar opp lovlege overføringsmekanismar for personopplysningar til land utanfor EØS som ikkje er førehandsgodkjent av EU-kommisjonen, og inkluderer bruk av standardklausular godkjent av EU, bruk av bindande verksemdsreglar for konsern eller grupper av føretak, samt bruk av godkjente åtferdsnormer eller sertifiseringsmekanismar.

Sjå vedlegg 2 for fullstendige kontrollkriterium.

5.3 Grunnleggjande krav

5.3.1 Datagrunnlag

Skyttel behandlar personopplysningar, både som behandlingsansvarleg og som databehandlar på vegner av forskjellige oppdragsgjevarar, og er slik underlagt krava i personopplysningslova med forskrift.

Selskapet har utarbeidd eit overordna personverndokument som mellom anna gjer greie for ansvarsfordelinga i selskapet knytt til behandling av personopplysningar, kva rolle selskapet har jamfør regelverket, korleis selskapet skal kartleggje behandlingar av personopplysningar, korte gjennomgangar av grunnleggjande prinsipp for behandling av personopplysningar og kva behandlingsgrunnlag som gjeld, ulike grupper personar selskapet behandlar personopplysningar om, kontaktpersonar for dei ulike behandlingane, mv.

Frå intervju og i det overordna personopplysningsdokumentet går det fram at Skyttel behandlar personopplysningar om egne tilsette, for kontaktpersonar hos kundar og leverandørar, samt for besøkjande til nettsida til selskapet (www.skyttel.no). For behandlinga av desse personopplysningane, er Skyttel sjølv behandlingsansvarleg.

Selskapet behandlar òg personopplysningar på vegner av andre, i hovudsak for Statens vegvesen som driftsoperatør for AutoPASS-ferje, og for bompengeprojekta der Skyttel er operatør. I desse situasjonane er Skyttel *databehandlar* og ikkje *behandlingsansvarleg*. I intervju kjem det fram at det ikkje var særleg med diskusjon knytt til å definere Skyttel som databehandlar og ikkje behandlingsansvarleg for behandlinga av personopplysningar i desse situasjonane; behandlinga skjer som del av oppdraga Skyttel gjer for høvesvis Statens vegvesen og bompengeprojekta, og er slik noko selskapet gjer for å oppfylle kontraktane. Det blir òg peika på at Skyttel som databehandlar har signert databehandlaravtale med Statens vegvesen. Denne avtalen var det Statens vegvesen som utarbeidde (for meir om databehandlaravtalar, sjå seksjon 5.5).

Skyttel har to personvernansvarlege. Den eine av desse opplyser i intervju at det blei diskutert om selskapet skulle ha personvernombod eller personvernansvarleg i samband med innføringa av personvernforordninga (GDPR) i 2018. Fordi selskapet i hovudsak behandlar personopplysningar på vegner av andre og følgjeleg er databehandlar og ikkje behandlingsansvarleg, konkluderte selskapet med at det ikkje måtte ha personvernombod, men at det var tilstrekkeleg med personvernansvarlege.

Dei to personvernansvarlege har delteke på kurs for å lære kva som er krava for å etterleve personvernregelverket. Blant kursa dei har delteke på, var eitt i regi av Deloitte i Oslo. På dette kurset deltok òg Datatilsynet. I intervju blir det opplyst at selskapet der uformelt drøfta spørsmålet om Skyttel vil vere databehandlar for dei fleste av behandlingane dei gjer med Datatilsynet, og blei trygga på at dei hadde forstått dette riktig.

For å halde oversikt over behandlingar av personopplysningar, nyttar Skyttel eit protokollverktøy (DraftIT Privacy).²³ I verktøyet kan selskapet registrere alle behandlingsaktivitetar som involverer personopplysningar. Revisjonen har gått igjennom ein elektronisk utskrift av protokollen, og fått tilsendt ein skjermdump som viser arbeidsflaten for registrering av behandlingsaktivitet i verktøyet. Frå oversikta går fram at selskapet har registrert 26 behandlingar, der Skyttel er behandlingsansvarleg for 17, og databehandlar for dei resterande ni. Behandlingane er delt inn i kvar si rad, med informasjon om behandlingane i ei rekkje kolonnar (t.d. kontaktperson, føremålet med behandlinga, kategoriar av registrerte, kva system som er nytta, kva eining behandlinga høyrer til, kva type personopplysningar som blir behandla, om personopplysningane blir behandla av ein databehandlar, og om det er signert databehandlaravtale).

I intervju blir det opplyst at dei personvernansvarlege har starta arbeidet med å registrere alle behandlingar av personopplysningar som blir gjort i Skyttel. Dei har òg invitert inn dei ulike avdelingane i Skyttel, slik at dei kan melde inn behandlingane dei gjer. Det er avdelingane sjølve som er ansvarlege for å melde inn komplett informasjon om behandlingar av personopplysningar.

²³ Sjå <https://www.draftitprivacy.no/>.

Ein av dei personvernansvarlege understrekar at alle behandlingsaktivitetane er lagt inn i protokollen, men at ikkje alle registreringane er fullstendige, t.d. med omsyn til risikovurderingar (sjå seksjon 5.4). Dei intervjuja meiner likevel at selskapet har rimeleg god oversikt over kva personopplysningar Skyttel behandlar.²⁴

Skyttel har ei personvernerklæring for besøkjande til nettsida si (www.skyttel.no).²⁵ Denne omhandlar korleis og kva personopplysningar Skyttel samlar inn og behandlar for besøkjande på nettsida gjennom bruk av informasjonskapslar (cookies) og script. Dette inkluderer mellom anna dato og tid for besøk, samt IP-adresse.

Skyttel har òg ei personvernerklæring for tilsette. I denne går det fram kva personopplysningar om dei tilsette selskapet behandlar (løn, skatt, fagforeining, adresse), behandlingsgrunnlaget (personvernforordninga artikkel 6 nr. 1 b), behandlinga er nødvendig for å oppfylle ein avtale den registrerte er part i), litt om sletterutinar, og kort om rettane til dei registrerte.

5.3.2 Vurdering

Det kjem ikkje fram opplysningar i undersøkinga som tyder på at Skyttel ikkje tilfredsstillar krava i regelverket knytt til personvernerklæring og personvernansvarleg.

Revisjonen har vidare ikkje haldepunkt for å meine at Skyttel si rolleforståing av å i hovudsak vere databehandlar av personopplysningar på vegner av andre er feil. Vi registrerer likevel at vurderingane som ligg til grunn for denne rolleforståinga både verkar å vere relativt uformelle, samt at dei ikkje er dokumenterte. Ettersom kva rolle ein har ved behandling av personopplysningar har store konsekvensar for kva ansvar og pliktar ein har, meiner revisjonen det er viktig at vurderingane som ligg bak denne rolleforståinga blir formaliserte og skriftleggjorte.

Selskapet har ein protokoll over behandlingsaktivitetar. I intervju blir det sagt at alle behandlingane er registrert i denne, men det går òg fram at ikkje alle registreringane er fullstendige. Vidare går det fram at ansvaret for å melde inn behandlingsaktivitetar av personopplysningar for registrering i protokollen er lagt til dei ulike avdelingane, og ikkje er handterte av dei personvernansvarlege. Samla sett gjev dette ein viss risiko for at protokollen ikkje er fullstendig. Revisjonen er merksam på at selskapet si verksemd gjer at det er avgrensa kor mange forskjellige behandlingar av personopplysningar som blir gjort, og at det difor er låg risiko for at det blir behandla personopplysningar selskapet ikkje er medviten om. Likevel er det ikkje berre viktig at selskapet har ei oversikt over behandlingar av personopplysningar, men òg at protokollen over behandlingar både blir haldt á jour og er komplett, jf. personvernforordninga artikkel 30.

5.4 Risikovurderingar

5.4.1 Datagrunnlag

I det overordna personverndokumentet nemnd ovanfor, går det fram at Skyttel skal risikovurdere behandlingar av personopplysningar. Denne vurderinga skal gjere at selskapet kan identifisere og definere kva tryggleikstiltak som skal gjennomførast. Det blir i dokumentet vist til at oversikten over personopplysningar som blir behandla i Skyttel viser at selskapet i stor grad behandlar alminnelege personopplysningar om tilsette (namn, adresse, telefon, o.l.), opplysningar som er naudsynte å behandle for å administrere personalforhold, og vidare at selskapet har få eller ingen privatkundar, og ikkje behandlar personopplysningar om barn. Det står òg at selskapet har eigne rutinar for å behandle ein del opplysningar om tilsette, t.d. knytt til tilgangsstyring.²⁶

Selskapet opplyser at det blir gjort ei rudimentær risikovurdering av behandlingsaktivitetar av personopplysningar ved registreringa av desse i protokollverktøyet (DraftIT Privacy). Denne risikovurderinga består av ei spørsmålsrekke, der ein mot slutten skal ta stilling til risikonivået.

²⁴ Avdelingane IT, økonomi og drift alle har meldt inn sine behandlingar, og at dei personvernansvarlege har sjølve tatt inn alle behandlingar av personopplysningar som blir gjort på leiarnivå.

²⁵ Sjå <https://skyttel.no/personvernerklaering/>.

²⁶ Det står òg i dokumentet at selskapet skal gjere personvernkonsekvensvurderingar om dei skal behandle personopplysningar med høg risiko for dei registrerte sine rettigheter. Det har ikkje kome fram opplysningar om at slike vurderingar har blitt gjort, og heller ikkje informasjon som tyder på at dette har vore relevant.

I tillegg blir det peika på at det er gjort ei noko meir omfattande risikovurdering knytt til utførselen av personopplysningar frå EØS som finn stad i samband med manuell bildebehandling (MIR) av registreringsskilt i Kina (sjå seksjon 5.6). Denne risikovurderinga er gjennomført i Skyttel sitt kvalitetssystem (Landax). Revisjonen har fått tilgang til Landax, og har gått igjennom den aktuelle risikovurderinga. Risikovurderinga identifiserer fem potensielle hendingar, mellom anna hackerangrep og at informasjon kan kome på avvege. Sannsynet for at dei fem hendingane kan inntreffe er alle vurdert som låg, og konsekvensane for dei fem hendingane er alle definert å vere akseptable. Ingen av hendingane har risiko som ikkje er akseptabel (grøn sone).

Dei personvernansvarlege medgjev i intervju at selskapet ikkje har kome langt nok når det gjeld risikovurderingar av personopplysningar.²⁷

5.4.2 Vurdering

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, meiner revisjonen at Skyttel ikkje i tilstrekkeleg grad har gjennomført risikovurderingar knytt til personopplysningar. Manglande risikovurderingar av personopplysningar der Skyttel er behandlingsansvarleg, bryt med krava i personvernforordninga artikkel 32.

Utan slike risikovurderingar, veit ikkje selskapet kva risikoar som er knytt til behandlingane av personopplysningar, og følgjeleg heller ikkje kva tiltak som bør setjast i verk for å redusere eventuelle risikoar. Revisjonen meiner difor at det må gjerast tiltak for å sikre at det blir gjort tilstrekkeleg med risikovurderingar knytt til personopplysningar.

5.5 Databehandlaravtaler med leverandørar

5.5.1 Datagrunnlag

I det overordna personverndokumentet går det fram at Skyttel skal inngå databehandlaravtaler med leverandørar når desse behandlar personopplysningar på vegner av selskapet. Som døme på kva tid dette vil vere aktuelt, blir det i dokumentet lista opp kjøp av IT-tenester knytt til HR og kundedatabasar.

Skyttel opplyser å ha inngått databehandlaravtaler med eigne leverandørar. Revisjonen har fått tilsendt ein oversikt over selskapet sine leverandørar der det går fram om det blir overført personopplysningar, om det er krav om databehandlaravtale, og om slik avtale er inngått.

Av dei 182 leverandørane i lista, går det fram at det blir overført personopplysningar til 35.²⁸ For 14 av dei 35 leverandørane der det blir overført personopplysningar, går det fram at det ikkje er krav om databehandlaravtale. For dei fleste av desse, blir manglande krav om databehandlaravtale grunngjeve anten med ulike unntaksvilkår (forsikringsselskap, bank) eller at leverandøren er behandlingsansvarleg sjølv (revisjon, offentlig myndigheit).

For 14 av dei resterande 21 leverandørane der det blir overført personopplysningar, går det i oversikten fram at Skyttel har inngått databehandlaravtale. Dei siste sju leverandørane går det fram at det skal undersøkast om skal inngåast databehandlaravtale.

Skyttel er som nemnd databehandlar for mykje av personopplysningane selskapet behandlar. Som tenesteleverandør og driftsoperatør av AutoPASS-ferje, behandlar Skyttel personopplysningar om brukarar av AutoPASS på ferje på vegner av Statens vegvesen. Selskapet opplyser at dei har inngått databehandlaravtale med Statens vegvesen, og at denne avtalen blei utarbeidd av Statens vegvesen.

Selskapet behandlar òg personopplysningar på vegner av tre bompengeprojekt der Skyttel er driftsoperatør.²⁹ Ikkje for nokon av desse føreligg det databehandlaravtale. Dagleg leiar understrekar i intervju at det er den behandlingsansvarlege – altså oppdragsgjevarane og ikkje Skyttel – som skal sjå til at det blir utarbeidd og inngått databehandlaravtale. I den ovannemnde oversikta over inngåtte

²⁷ Det blir òg nemnd i intervju at det finst ein del fleire risikovurderingar i Landax, men at desse ikkje er knytt til behandling av personopplysningar.

²⁸ I oversikta står det at det ikkje blir overført personopplysningar til 134 leverandørar, og det går ikkje fram om det blir eller ikkje blir overført personopplysningar til dei resterande 13

²⁹ Desse er Atlanterhavstunnelen (ein avtale som eigentleg skulle bli avslutta i 2018, men der oppdragsgjevar ønskte å forlenge avtala til prosjektet er nedbetalt om 3-4 år), Ryaforbindingen (kontrakt avsluttast 1. juli 2020), og Svinesundforbindingen (avsluttast sannsynlegvis innan utgangen av 2020).

databehandlaravtalar går det fram at Skyttel har slik avtale med leverandøren av MIR-tenester som selskapet nyttar som operatør for desse bompengeprojekta (sjå også seksjon 5.6).

5.5.2 Vurdering

Det kjem fram i undersøkinga at Skyttel ikkje har inngått databehandlaravtale med alle dei behandlingsansvarlege selskapet behandlar personopplysningar på vegner av (oppdragsgjevarar). I tillegg kjem det fram indikasjonar på at selskapet ikkje har inngått databehandlaravtalar med alle sine databehandlarar (leverandørar) som behandlar personopplysningar på vegner av Skyttel.

Det er den behandlingsansvarlege som skal sjå til at det blir utarbeidd og inngått ein databehandlaravtale der dette er påkravd, jf. personvernforordninga artikkel 24 og 28. Det er slik Skyttel sitt ansvar å sikre at det blir utarbeidd og inngått databehandlaravtalar med alle dei som behandlar personopplysningar på vegner av selskapet. Revisjonen registrerer at selskapet har ei viss oversikt over dette og er i prosess med å undersøkje om det er naudsynt med databehandlaravtalar for ein del av leverandørane der dette manglar. Det er viktig at desse undersøkingane blir ferdige, slik at selskapet kan vite kva databehandlaravtalar dei eventuelt manglar, og at det med desse eventuelle databehandlarane blir inngått databehandlaravtalar i samsvar med krava i regelverket.

I rolla som databehandlar er det ikkje Skyttel sitt ansvar at det blir inngått databehandlaravtale med dei selskapet behandlar personopplysningar på vegner av (oppdragsgjevarar). Likevel er det også i Skyttel si interesse at det blir inngått slike avtalar der det er påkravd, t.d. for å vere trygg på at behandlingsgrunnlaget er rett, og at ansvar, rettar og pliktar for behandlingane er formaliserte. Databehandlaravtale er òg ein føresetnad for at overføringa av personopplysningar frå EØS kan skje i samsvar med regelverket, jf. seksjon 5.6. Revisjonen meiner difor det bør bli tatt initiativ ovanfor dei behandlingsansvarlege oppdragsgjevarane om at det blir inngått databehandlaravtalar der dette er påkravd.

Revisjonen vil òg peike på Skyttel som databehandlar ikkje kan inngå databehandlaravtale med underleverandørar, slik selskapet har gjort med sin leverandør av MIR-tenester. Personvernforordninga inneheld reglar for korleis ein databehandlar kan nytte underleverandørar; mellom anna er det då påkravd at det er inngått ein databehandlaravtale med den behandlingsansvarlege, jf. personvernforordninga artikkel 28 nr. 2, nr. 3 bokstav d), og nr. 4. Med andre ord må Skyttel ha ein databehandlaravtale med dei behandlingsansvarlege som Skyttel behandlar personopplysningar på vegner av, før Skyttel kan nytte ein underleverandør for å behandle personopplysningar frå den behandlingsansvarlege på sine vegner.

5.6 Overføring av personopplysningar frå EØS

5.6.1 Datagrunnlag

Skyttel fører ut personopplysningar frå EØS. Dette skjer i samband med at selskapet nyttar ein leverandør for å gjere manuell bildebehandling av registreringsskilt på bilar utan Auto-Pass-brikke som passerer bomstasjonar der Skyttel er operatør, og der det automatiske systemet for gjenkjenning av registreringsskilt (ANPR)³⁰ ikkje klarar å dechiffrere registreringsskiltet. Slik manuell bildebehandling blir kalla MIR.³¹ Leverandøren som Skyttel nyttar til dette arbeidet er norsk, og har tilsette i Kina som manuelt behandlar bileta.

Revisjon får opplyst at MIR-prosessen skjer i sentralsystemet for bompengeselskapa i Norge (CSN). Det er i CSN at stillbilete tatt av passeringar som ikkje blir registrert via Auto-PASS-brikke kjem inn, og den automatiske bildebehandlinga skjer (ANPR). CSN har også ein MIR-modul. I praksis blir MIR-operasjonen gjort ved at MIR-operatørane koplar seg opp til MIR-modulen i sentralsystemet via Internett, og gjer den manuelle behandlinga av bileta der. MIR-operatørane må altså logge seg inn CSN. Revisjonen får opplyst at ingen data blir lagra noko annan plass; det er ikkje mogleg å laste informasjon opp til eller ned frå CSN. MIR-operatørane har òg svært avgrensa tilgangar i systemet. MIR-operatørane som logger seg på og skal gjere den manuelle biletbehandlinga får presentert eitt bilete om gongen, med moglegheit til å registrere nasjonalitet og registreringsnummer, samt ev. forkaste bilete dersom det ikkje er mogleg å lese skiltet. Etter at dette er gjort, kjem det eit nytt bilete, tilfeldig trekt frå køen av bilete som skal behandlast.

³⁰ ANPR står for *Automatic number-plate recognition*.

³¹ MIR står for *Manuel Image Recognition*.

Revisjonen har fått tilsendt kopi av signert versjon av EU sin standardkontrakt for utførelse av personopplysningar til tredjeland (utanfor EØS) inngått mellom Skyttel og leverandøren av MIR-tenester. Kontrakten er ikkje datert. Kontrakten er signert av dagleg leiar hos leverandøren og dagleg leiar i Skyttel.

Vedlagt kontrakten er ei kortfatta risikovurdering for at data kjem på avvege i samband med utførelsen av personopplysningar frå EØS. Risikovurderinga er gjort av leverandøren av MIR-tenester. Risikovurderinga listar opp fire potensielle hendingar som blir vurdert å inntreffe sjeldan eller svært sjeldan, med anten alvorleg eller svært alvorleg konsekvens. For kvar av risikoane er det identifisert risikoreduserande tiltak. Tiltaka er tildelt anten leverandøren eller CSN-leverandøren. Tiltaka har tidsfrist hausten 2019. Risikovurderinga er gjennomført sommaren 2018.

Skyttel opplyser å ha innhenta juridisk bistand i samband med vurderingane knytt til utførelsen av personopplysningar frå EØS gjennom bruk av MIR-leverandøren, og at dei basert på desse råda meiner å vere innanfor regelverket. Samtidig peiker dagleg leiar på at det er mange som ventar på ei uttale frå Datatilsynet knytt til bruk av MIR-tenester i land utanfor EØS; dette gjeld både dei ulike bompengeprojekta, dei regionale bompengeselskapa, og Skyttel. Skyttel har fått beskjed frå styret om å vente på svaret frå Datatilsynet før selskapet skal gjere noko i denne samanheng. Det er med andre ord ein del usikkerheit knytt til dette, men dagleg leiar understrekar at selskapet er klare til å rydde opp hurtig dersom konklusjonen til Datatilsynet skulle vise seg å krevje det.

Revisjonen har fått tilsendt korrespondanse knytt til dei nemnde juridiske vurderingane. I denne blir det mellom anna vist til at Skyttel har inngått databehandlaravtale med leverandøren av MIR-tenester, men at dette rettsleg sett ikkje er ein gyldig avtale, då Skyttel som operatør for bompengeprojekta sjølv er databehandlar og ikkje behandlingsansvarleg, og det ikkje er juridisk opning for at ein databehandlar inngår ein eigen databehandlaravtale med sin underleverandør; det må vere den behandlingsansvarlege – altså bompengeprojekta – som må inngå databehandlaravtale både med Skyttel og med leverandøren av MIR-tenester. Slike avtalar er etter det revisjonen kjenner til ikkje inngått.

Det kjem vidare fram i intervju med dagleg leiar at dei tre bompengekontraktene som gjer at Skyttel må nytte ein MIR-leverandør, etter planen skal avsluttast innan av 2020.³² Når kontraktane er avslutta, vil ikkje selskapet lenger føre ut personopplysningar frå EØS.

Kontrakten med leverandøren var opphøveleg inngått av BTS; i samband med salet av BTS og etableringa av Skyttel og Ferde, overdrog Skyttel både ei rekkje kundar og leverandørar frå BTS. Kontrakten med MIR-leverandøren var ein av desse. Innehavaren av selskapet var opphøveleg ein tidlegare tilsett i BTS-konsernet, som først var tilsett i BTS Norway og som seinare blei tilsett i Ferde. Selskapet er i dag eigd av kona til vedkomande Ferde-tilsette. Verken kona eller den tilsette har nokon gong vore tilsett i Skyttel.

Skyttel er som nemnd tenesteleverandør og driftsoperatør for AutoPASS-ferje. I intervju blir det opplyst at selskapet sjølv handterer den manuelle bilbehandlinga av registreringsskilt for bilar som ikkje nyttar AutoPASS på ferje, og der den automatiske biletgjenkjenninga ikkje fungerer.

5.6.2 Vurdering

Ut i frå det revisjonen får opplyst, er det dei ulike bompengeselskapa som Skyttel er driftsoperatør for som er behandlingsansvarlege for dei aktuelle personopplysningane (registreringsskilt) som blir ført ut av EØS. Skyttel er databehandlar i desse situasjonane, og nyttar ein leverandør av MIR-tenester som står for den faktiske behandlinga av personopplysningar (registreringsskilt) utanfor EØS.

Skyttel har inngått EU sin standardkontrakt for utførelse av personopplysningar til tredjeland (utanfor EØS) med leverandøren av MIR-tenester. Kontrakten er ikkje datert. Etter revisjonen si vurdering, er ikkje avtalen tilstrekkeleg som lovleg overføringsmekanisme av personopplysningar ut frå EØS. Til det må det også føreliggje databehandlaravtale med den behandlingsansvarlege. Som det går fram i seksjon 5.5, føreligg det ikkje slik databehandlaravtaler mellom Skyttel og dei behandlingsansvarlege bompengeselskapa, men ein databehandlaravtale mellom Skyttel og leverandøren av MIR-tenester. Som nemnd avsnitt 5.6.2, er ikkje dette i samsvar med regelverket.

³² Han seier vidare at avsluttinga av kontraktane kan utsettast noko pga. nedgang i trafikken som følgje av den pågåande pandemien, men dei er uansett i avslutningsfasen, og etter dei er avslutta, vil ikkje dette med utførelse av personopplysningar frå EØS lenger vere eit tema for selskapet.

Det er i databehandlaravtalen den behandlingsansvarlege kan instruere databehandlaren om at personopplysningar kan overførast frå EØS (personvernforordninga artikkel 28 nr. 3 bokstav a)). Det er også i databehandlaravtalen den behandlingsansvarlege kan gi databehandlaren løyve til å nytte eigen databehandlar. Utan slike skriftlege instruksar som omhandlar at personopplysningane skal førast ut av EØS og at Skyttel har løyve til å nytte eigen databehandlar til dette arbeidet, er det revisjonen si vurdering at det ikkje er anledning for Skyttel å nytte ein eigen databehandlar for behandlinga av desse personopplysningane (registreringskilt) eller overføre dei ut frå EØS.

Revisjonen er merksam på at Skyttel har fått beskjed frå styret om å vente med å gjere noko med desse spørsmåla til Datatilsynet har kome med sin uttale, og at selskapet er førebudd på å justere praksis og treffe tiltak for å kome i samsvar med regelverket dersom uttalen til Datatilsynet tilseier at det er naudsynt. Vidare registrerer revisjonen at problemstillingane knytt til dette har avgrensa varigheit for selskapet, då alle Skyttel sine kontraktar som operatør for bompengeprojekt er i avslutning; etter at desse er avslutta, er det revisjonen si forståing at Skyttel ikkje lenger vil overføre personopplysningar frå EØS. Revisjonen meiner likevel at det bør treffast tiltak for å sikre at overføringane av personopplysningar blir gjort i samsvar med krava i regelverket.

6. Ressursbruk

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet svarer vi på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Er ressursbruken i Skyttel AS i samsvar med og eigna til å understøtte føremålet til selskapet?

Under dette:

- a) *I kva grad er det etablert ein tydeleg ansvars- og rolledeling internt i selskapet med omsyn til økonomiske fullmakter?*
- b) *I kva grad er det etablert rutinar for vurdering av uavhengigheit og habilitet i selskapet?*
- c) *Har bruken av midlar i selskapet vore i samsvar eigarane sine føringar sidan oppstart og fram til 31. desember 2019. Det vi vil sjå på er:*
 - i. *Er kostnadsnivået for utvalde aktivitetar og postar som seminar, reise, løn mm., rimelege for eit offentleg eigd selskap?*
 - ii. *I kva grad er det etablert rutinar for å sikre effektive innkjøp og blir desse følgt i praksis?*

6.2 Kontrollkriterium

Internkontroll

Internkontroll kan definerast som ein kontinuerleg prosess, utført av styret, leiinga og andre tilsette i ei verksemd for å gi rimeleg tryggleik for at ein når mål knytt til: målretta, effektiv og føremålstenleg drift; påliteleg intern og ekstern rapportering; og etterleving av lovar, reglar og interne retningslinjer.

For å sikre ein god internkontroll er det viktig å utvikle eit godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er dei standardane, prosessane og strukturane som danner basis for organisasjonen sitt internkontrollarbeid. Det er fleire viktige prinsipp for eit godt kontrollmiljø, mellom anna:

- at organisasjonen viser at dei er opptatt av integritet og etiske verdiar
- at leiinga, med utgangspunkt i organisasjonen sine mål, etablerer strukturar, rapporteringsvegar og eigna fullmakts- og ansvarstilhøve.

Også relevante og målretta kontrollaktivitetar er avgjerande for god internkontroll. Kontrollaktivitetar er dei retningslinjer, aktivitetar og rutinar som blir sett i verk i den daglege drifta for å sikre at organisasjonen når måla sine. Eit prinsipp som blir lagt til grunn er at leiinga skal etablere rutinar og retningslinjer som inngår som ein del av den daglege drifta i organisasjonen. Slike rutinar skal gjere det klart kva som er forventane av einingane, og skal gjere det tydeleg kven som har ansvar for å gjennomføre rutinen. Det blir åttvara mot at uskrivne rutinar kan vere lette å omgå og kostnadskrevjande for organisasjonen å vedlikehalde dersom det er utskifting av personell. Leiinga bør ved jamne mellomrom gjennomgå og oppdatere prosedyrar og kontrollaktivitetar.

Nærstående partar

I rekneskapslova § 7-30b går det fram at det i rekneskapslova skal opplysast om vesentlege transaksjonar mellom nærstående partar. Opplysningane skal omfatte beløpet, ei skildring av kva forhold det er mellom selskapet og den nærstående part, samt andre opplysningar om transaksjonane som er nødvendige for å forstå den rekneskapspliktige og konsernet si stilling.

Ein nærstående part blir gjerne definert³³ som:

- Ein person eller ei eining som kontrollerer eller har betydeleg innverknad på Selskapet direkte eller indirekte gjennom eitt eller fleire ledd.
- Ei anna eining som Selskapet kontrollerer eller har ei betydeleg innverknad på direkte eller indirekte.

³³ Internasjonal revisjonsstandard. ISA 550 Nærstående partar.

- Ei anna eining som er under felles kontroll med Selskapet gjennom
 - felles kontrollerande eigarar³⁴
 - eigarar som er nære familiemedlemmer
 - felles nøkkelpersonar i leiinga

Også aksjelova regulerer avtalar mellom nærstående. Med nærstående meiner ein her aksjeeigarar, dagleg leiar, styremedlemmer, o.l. Innanfor ramma av dette er mellom anna også ektefelle eller sambuar, barn, søsken, foreldre (inkludert foreldre til ektefelle eller sambuar) til aksjeeigarar, dagleg leiar eller styremedlemmer. Intensjonen er å forhindre ulovlege utdelingar og unndragingar av verdiar frå aksjeselskap. I aksjelova § 3-8 går det fram at

En avtale mellom selskapet og en aksjeeier, en aksjeeiers morselskap, et styremedlem eller daglig leder er ikke bindende for selskapet uten at avtalen godkjennes av generalforsamlingen hvis selskapets ytelse har en virkelig verdi som utgjør over en tidel av aksjekapitalen på tidspunktet for ervervet eller avhendelsen.

Dersom ein slik transaksjon skal godkjennast skal det utarbeidast ei utgreiing som skal leggjast fram for styret og generalforsamling. Aksjelova gir nærare retningslinjer for kva denne utgreiinga må innehalde:

Redegjørelsen skal inneholde en erklæring om at det er rimelig samsvar mellom verdien av det vederlaget selskapet skal yte og verdien av det vederlaget selskapet skal motta. Redegjørelsen skal vedlegges innkallingen til generalforsamlingen, og den skal uten opphold meldes til Foretaksregisteret.

Innkjøp

Skyttel AS er ikkje underlagt regelverket om offentlege anskaffingar. Styret i Skyttel har bestemt at selskapet som hovudprinsipp skal konkurransesponse anskaffingane sine, t.d. ved å innhente tilbud frå fleire leverandørar. Dette blei bestemt hausten 2019, men er etter det revisjonen får opplyst ikkje dokumentert.

For fullstendige kontrollkriterium, sjå vedlegg 2.

6.3 Ansvars- og rolledeling

6.3.1 Datagrunnlag

Det blir i intervju og korrespondanse med selskapet gjennomgåande vist til at Skyttel er ein liten organisasjon, og lenge har hatt lite formelle rutinar og prosedyrar, både generelt og på økonomiområdet. Det blir t.d. nemnd at fleire kontrollaktivitetar har blitt løyst munnleg (t.d. knytt til fakturaflyt), at det har vore lite skriftlegheit generelt, at det er avgrensa kva fullmakter som er delegert på området (forutan at dagleg leiar har prokura), og at rolle- og ansvarsdeling i liten grad er skriftleggjort.

Skyttel har det siste halvåret gjort fleire grep for å betre internkontrollen i selskapet. Tiltaka har blitt sett i verk dels fordi selskapet veks og har meir behov for formalisert ansvars- og rolledeling og skriftlege rutinar enn tidlegare, og dels som følgje av at rekneskapsrevisor peika på fleire svakheiter i selskapet gjennom nummerert brev i samband med revisjonen av årsrekneskapan for 2018.

I det nummererte brevet går det fram fleire merknader til selskapet sin interne kontroll på økonomiområdet. Mellom anna blir det peika på at selskapet ikkje hadde godkjenningsrutinar knytt til inngåande faktura, at selskapet mangla godkjenningsrutinar for reiseoppgjjer, at bankfullmaktene ikkje var oppdaterte, og at det ikkje var implementert kontrollar knytt til fakturagrunnlag. Selskapet opplyser at dei hausten 2019 og vinteren 2020 har utbetra desse svakheitene ved å utarbeide rutinar, og at det ikkje har kome noko nummerert brev frå revisor i samband med årsrekneskapan for 2019.

Rutinane Skyttel utarbeidde for å utbetre desse svakheitene, inkluderer rutine for innkjøp og godkjenning av faktura, rutine og instruks for godkjenning av tenestereiser, fullmaktsoversikt for banktilgang og ansvarsliste for HMT. Vidare har selskapet nokre stillingsskildringar for tilsette, men det blir opplyst at desse skal oppdaterast. Dagleg leiar har ein tilsettingsavtale. Denne er signert i 2019, og inneheld mellom

³⁴ Einingar som er under felles kontroll av ein stat (dvs. nasjonal, regional eller lokal myndigheit), blir likevel ikkje rekna for å vere nærstående, med mindre dei gjennomfører betydelege transaksjonar med kvarandre, eller deler ressursar i betydeleg omfang.

anna kva ansvar og oppgåver som ligg til stillinga som dagleg leiar, at dagleg leiar rapporterer til styret, samt kva vilkår stillinga har med omsyn til løn, arbeidstid, mv.

Rutinen for innkjøp og godkjenning av faktura skildrar i hovudsak fakturaflyten i Skyttel. Her går det fram at inngåande faktura først blir bokført og førehandskontert, før godkjennar blir kopla på. For faste fakturaer (t.d. husleige, lisensavtalar mv.) er godkjennar rekneskapsleiar og controllar i fellesskap. For alle andre inngåande fakturaer og fakturaer som avvik frå avtalt fastpris er dagleg leiar godkjennar (sjå også seksjon 6.6). I rutinen for godkjenning av tenestereiser går det fram korleis reiserekningar skal skrivast, og korleis godkjenninga av reiserekningar blir gjort, mens ansvarslista for HMT listar opp kven som har kva ansvar på området (t.d. kven som er verneombod, brannansvarleg, osb.).

I tillegg til grepa som er gjort med omsyn til nye rutinar, blir vist til at Skyttel etter planen skal søke ISO 9001³⁵ sertifisering til hausten, og at dei gjennom dette arbeidet òg tar grep for å betre internkontrollen. Som del av arbeidet med å kunne sertifiserast etter ISO 9001, har selskapet gått til anskaffing av eit kvalitetssystem (Landax). Dette systemet har modular for avvikshandtering,³⁶ dokumentbibliotek³⁷ og risikovurderingar.³⁸ På revisjonstidspunktet var kvalitetssystemet teknisk sett i drift, men ikkje rulla ut og implementert i organisasjonen.

Økonomiansvarleg understrekar i intervju at det er lagt ned betydeleg med tid og pengar i prosessane knytt til nye rutineskilddingar og innføringa av kvalitetssystemet det siste halvåret. Særleg peikar han på systematisering og skriftliggjeriing av rutinar og prosessar og arbeidsdeling. Prosessane omfattar ikkje berre økonomiområdet, men også t.d. personopplysningar og databehandlaravtalar (sjå kapittel 5), samt andre interne rutinar.

Økonomiansvarleg peikar òg i intervju på at Skyttel er ein relativt liten organisasjon der det blir ein del munnleg kommunikasjon. Som eksempel peikar han på at det i samband med bokføring av inngåande faktura gjerne er slik at han høyrer direkte med den eller dei som har vore involvert i innkjøpsprosessen dersom han lurar på noko. Likevel ser økonomiansvarleg behovet for meir skriftliggjeriing, og fortel at dei har fokus på å bli betre på det etterprøvingsmessige. I rekneskapssystemet er det no lagt opp til at inngåande fakturaer skal godkjennast av fleire før dei går til bokføring og utbetaling.

Både kvalitets- og økonomiansvarleg uttrykker i intervju at Skyttel per i dag har tilstrekkelege og tydelege fullmakter, prosedyrar, rutinar og retningslinjer på økonomiområdet. Begge viser også til at risikoane for at det skjer feil på økonomiområdet er vesentleg redusert som følgje av at desse rutinane er formaliserte, og at dei største risikoane for feil på dette området i dag er om tilsette ikkje følgjer rutinane, eller fleire går saman om å gjere bevisst feil. Både kvalitetsansvarleg og økonomiansvarleg peiker i denne samanhengen òg på at det i rekneskapssystemet nyleg blei implementert funksjonalitet som gjer at alle fakturaer skal godkjennast av fleire før dei går til bokføring.³⁹

I intervju gjev også dagleg leiar uttrykk for at Skyttel er på god veg mot betre internkontroll, både generelt og på økonomiområdet. Han peiker særleg på prosessen med å implementere kvalitetssystemet Landax, og det at Skyttel har avtale med House of Control for avtalehandtering, som sentrale døme på at selskapet har tatt viktige grep for å betre internkontrollen. Dagleg leiar fortel at alt i Landax ikkje er implementert i organisasjonen, og heller ikkje gjort kjend for dei tilsette, forutan at det har blitt arrangert orientering om Landax, og det er planlagt kurs til hausten. Dagleg leiar sjølv seier han er litt utolmodig når det gjeld desse prosessane, og opplever at det heile tar lenger tid enn ønska. Likevel understrekar han at dei er på veg og at ting er betre no enn det var.

Når det gjeld den faktiske rolle- og ansvarsdelinga knytt til økonomiområdet, fortel dagleg leiar at det er noko overlapp knytt til ansvar og oppgåver mellom økonomileiar og leiar for rekneskap. Han understrekar

³⁵ ISO 9001 er ei anerkjend samling standardar for kvalitetsstyring for ulike typar selskap og verksemder.

³⁶ Denne modulen er i drift, men det er ikkje meldt særleg med avvik då dei tilsette ikkje har fått opplæring i bruken.

³⁷ Som døme på dokument som er utarbeidd og lagt inn i Landax, nemner kvalitetsansvarleg rutinar for fakturaflyt, etiske retningslinjer, HMS-dokument, varslingsdokument og reisereglement.

³⁸ Som nemnd i seksjon 5.4 er det gjort nokre risikovurderingar i Landax.

³⁹ Dei viser òg til dei nemnde rutinane knytt til godkjenning av fakturaer og for reiserekningar, i tillegg til at bankfullmaktene er oppdaterte.

at det likevel er god overordna struktur og fordeling mellom dei to. Meir generelt meiner dagleg leier at Skyttel har fått på plass ein god struktur i selskapet (sjå også kapittel 4).

6.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at Skyttel har tatt grep for å betre internkontrollen på økonomiområdet den siste tida, mellom anna ved å utarbeide ein del skriftlege rutinar, oppdatere bankfullmaktene, og gå til anskaffing av eit kvalitetssystem. Kvalitetssystemet var på revisjonstidspunktet ikkje implementert i organisasjonen, og prosessen med å få på plass dette har tatt lenger tid enn ønskt. Revisjonen meiner det er viktig for internkontrollen i selskapet at kvalitetssystemet blir implementert.

Revisjonen registrerer at sentrale tilsette i selskapet vurderer risikoen for at det skjer feil på økonomiområdet som låg, og vidare at selskapet ikkje har fått revisorrapport i samband med årsrekneskapa for 2019. Likevel meiner vi at det er rom for forbedring på dette området, særleg med omsyn til formalisering av fullmakter og rolle- og ansvarsdeling.

Etter det revisjonen kjenner til, er det ikkje etablert nokon formalisert fullmaktsstruktur i selskapet, forutan at dagleg leiar har prokura og at det er avgrensa kven som har bankfullmakt. Vidare føreligg det stillingsskildringar for nokon tilsette, men det kjem òg fram at desse er ikkje oppdaterte. Kombinasjonen av manglande fullmaktsstruktur og manglande eller mangelfulle stillingsskildringar, kan medføre uklårleikar knytt til kven som har ansvar og fullmakt for kva oppgåve. Dette kan gje risiko for at oppgåver ikkje blir handtert, at dei blir handtert av feil tilsett, og moglegvis at oppgåver blir løyst feil. Vidare er Skyttel svært avhengig av enkeltpersonar (sjå også kapittel 4), og er slik sårbar ved eventuelle endringar i bemanninga. Revisjonen meiner ein formalisert fullmaktsstruktur og tydeleggjering av ansvar- og rollefordeling i oppdaterte stillingsskildringar kan bidra til å bøte både på denne sårbarheita, og redusere risikoen for at oppgåver ikkje blir skjøtta, eventuelt blir handtert feil og/eller av feil tilsett.

6.4 Uavhengigheit og habilitet

6.4.1 Datagrunnlag

Biarbeid

Når det gjeld reglane for biarbeid i Skyttel, har praksis vore at dei tilsette skal ha fått dette godkjent av dagleg leiar, mens dagleg leiar sitt biarbeid skal godkjennast av styreleiar. I Skyttel sine etiske retningslinjer endeleg vedtatt 28. november 2019 blir det under punkt 4.2 skildra nokre restriksjonar med omsyn til biarbeid:

Medarbeidare kan ikkje ha arbeid/verv for eller fremme eierinteresser hos kunder og leverandørar eller konkurrerende virksomheter.

Det går ikkje fram rutinar som sikrar dokumentasjon knytt til godkjenning av bierverv, og dette skjer i dag i hovudsak munnleg.

Det er samtidig svært avgrensa omfang på biarbeid i Skyttel. Det er i dag berre ein tilsett i Skyttel som har biarbeid. Denne personen har delt stilling mellom Skyttel AS (60 %) og Ferde AS (40 %). Sjå også avsnitt 4.3.2.

Uavhengigheit og nærstående

I styreinstruksen til Skyttel er det eit eige punkt som handlar som styremedlemmene sin habilitet:

Styrets medlemmer skal ikkje delta ved forberedelsen eller behandlingen av saker hvor de er inhabile, jfr. aksjeloven § 6-27. Dette innebærer at styremedlemmer ikkje må delta i behandlingen eller av gjørelsen av et spørsmål som har særlig betydning for vedkommende selv eller en nærstående, og som derfor gir vedkommende en fremtredende personlig eller økonomisk særinteresse i saken.

Også i Skyttel sine etiske retningslinjer vedtatt 28. november 2019 blir det under punkt 4.2 skildra følgjande angående uavhengigheit:

Ingen medarbeider kan arbeid med eller behandle saker hvor de selv, deres partner/ektefelle eller andre personer som de har nære relasjoner til, direkte eller indirekte har økonomiske interesser, eller saker hvor det foreligger andre forhold som kan undergrave tillitten til medarbeiderens upartiskhet eller til integriteten i det utførte arbeidet.

Skyttel har også nyleg utarbeidd ein rutine for handsaming av transaksjonar mellom nærståande (rutinen blei ettersendt revisjonen, og er datert 30. mars 2020). I denne går det fram at kvar enkelt nærståande straks skal opplysa selskapet si leing om eventuelle nærståande transaksjonar. Og kvart halvår skal selskapet sin administrasjon sende ein e-post til kvar enkelt førehandsdefinerte nærståande med ei påminning om opplysningsplikta. Ifølgje denne rutinen er det styret sine medlemmer og administrerande direktør som er definert som nærståande.

I intervju blir det opplyst at utfordringar knytt til nærståande ikkje har vore noko diskusjon i Skyttel. Nokre tilsette i Skyttel hadde aksjar i det gamle BTS-konsernet, og det blei gjennomført transaksjonar mellom selskapet og delar av BTS-konsernet.

Til dømes hadde tilsette eigarskap i BROTU Invest AS, som igjennom BROTU Holding AS eigde 50 % av Sesam Parkering AS. Sesam Parkering AS var ein kunde av Skyttel før selskapet gjekk konkurs i 2019. Kontrakten mellom Skyttel og Sesam Parkering blei ifølgje dagleg leiar inngått på forretningsmessige vilkår. Skyttel hadde også eit uteståande beløp hos Sesam Parkering som gjekk tapt i samband med konkursen. Ifølgje økonomiansvarleg var dette tapet på ca. 100 000. Ifølgje dagleg leiar er ikkje Skyttel involvert i nye Sesam Parkering.

Gjennomgang av Skyttel AS sin årsrekneskap for 2017 viser at Skyttel i note 12 har opplyst om transaksjonar til følgjande nærståande partar: B&T Autorisert regnskapsførerselskap, Demand Norge, Sesam Parkering, BTS Consulting og BT Signal Z.o.o (Polen).

Verken for 2018- eller 2019-rekneskapen er det oppgitt noko noteinformasjon knytt til nærståande transaksjonar. Selskapet opplyser likevel at det i 2018 og 2019 var transaksjonar mellom Skyttel og selskap der dagleg leiar og/eller økonomiansvarleg hadde eigarskap (sjå under), og at det i 2019 var transaksjonar mellom Skyttel og eit dotterselskap (Skyttel Inkasso AS). Vidare opplyser selskapet at dei har vurdert desse som uvesentlege, og difor ikkje inkludert dei i notane i rekneskapane. I tillegg blir det opplyst at rekneskapen for Skyttel Inkasso AS ikkje var ferdig på tidspunktet der Skyttel sin eigen rekneskap var levert. Med omsyn til Skyttel Inkasso AS, fortel økonomiansvarleg at dei var merksame på transaksjonane og mellomverande mellom dei to selskapa, men at dette utgjorde mindre beløp sett opp mot Skyttel sin aktivitet og slik også var for uvesentlege transaksjonar å rekne.⁴⁰ Det blir understreka i korrespondanse med revisjonen at selskapet framover likevel vil ha med slik informasjon i notane til rekneskapen.

Revisjonen har gjennomgått leverandørreskontro og kundereskontro for perioden 1.1.2018- 31.12.2019 for å undersøkje om det er blitt gjennomført transaksjonar i form av kjøp frå eller sal til utvalde nærståande partar. Revisjonen har konsentrert seg om følgjande nærståande partar: Ferde, selskap i same konsern og selskap kor leiinga i Skyttel eller styret i Skyttel har eigarskap eller styreverroller.

Revisjonen har sett på transaksjonar mellom Skyttel og Ferde då dei har felles kontrollerande eigarar. I 2018 var det ti fakturaer frå Skyttel til Ferde, til saman pålydande NOK 1 250 000 inkl. mva. Dette omhandlar reiserekningar, lisensar, fordeling av kostnader frå ein IKT-leverandør, og tilsette i Skyttel som har arbeidd for Ferde i perioden. For 2019 var det ingen fakturaer frå Skyttel til Ferde. Det er ikkje avdekka nokon faktura frå Ferde til Skyttel i den undersøkte perioden.

Revisjonen har vidare sett på om Skyttel har transaksjonar med selskap i same konsern. Gjennomgangen visar at Skyttel AS har kjøpt tenester hos Skyttel Inkasso AS, som er eit dotterselskap av Skyttel. Det er totalt 15 fakturaer frå Skyttel Inkasso AS til Skyttel AS i perioden oktober 2019 – desember 2019, til saman pålydande kr. 320 000 inkl. mva. Skyttel Inkasso AS blei stifta i mai 2019 og driv med inkasso- og kredittopplysningsverksemd. Revisjonen har fått framlagt avtalen mellom Skyttel AS og Skyttel Inkasso AS. Før dette selskapet blei oppretta kjøpte Skyttel liknande tenester frå Demand Norge AS, som er eit dotterselskap av Ferde AS. Revisjonen har ikkje sett nærare på transaksjonar mellom Skyttel AS og Demand Norge AS.

Revisjonen har også sett nærare på transaksjonar mellom Skyttel og selskap der dagleg leiar og/eller økonomiansvarleg har eigarskap (direkte og indirekte). Dette gjeld blant anna eigarskapen i BROTU Holding

⁴⁰ Kjøp frå Skyttel Inkasso AS blir opplyst å ha utgjort omlag 0,5 % av Skyttel si omsetning, og mellomverande utgjorde ca. 0,02 % av sum balanseverdi.

AS, som vidare eigde BTS Norway AS (konkurs 3. juni 2019), Sesam Parkering AS og Separk Holding AS (50 %). Separk Holding AS har også eigardelar i Bronto 2 AS og Separk Tech AS.

Undersøkinga viser at Skyttel har levert tenester til og kjøpt tenester hos BTS Norway AS. Skyttel AS har i februar 2019 mottatt ein faktura frå BTS Norway på kr. 350 000 (inkl. mva.). Ifølgje økonomiansvarleg gjeld dette ein kontrakt som Ferde ikkje kunne ha, og som BTS Norway difor overtok. Skyttel AS kjøpte denne kontrakten av BTS Norway i byrjinga av 2019. Kjøpet av kontrakten blei styrebehandla og protokollert. Leverandørreskontroen viser ingen ytterlegare kjøp frå BTS Norway AS i den kontrollerte perioden. Gjennomgang av kunderskontro viser at det er totalt tre fakturaer frå Skyttel AS til BTS Norway AS i perioden februar 2018 til september 2018, til saman pålydande kr. 58 000. Dette gjeld sal av rekneskapstenester samt anna arbeid utført av Skyttel sine tilsette.

Undersøkinga viser vidare at Skyttel har levert tenester til Sesam Parkering AS, noko som samsvarer med informasjon frå dagleg leiar og økonomiansvarleg. Det er totalt 16 fakturaer frå Skyttel til Sesam Parkering AS i perioden februar 2018 til desember 2019, til saman pålydande kr. 450 000 inkl. mva. Ifølgje faktura frå Skyttel gjeld fakturaene kjøp av tenester. Kontrakten mellom Skyttel og Sesam Parkering er ifølgje dagleg leiar inngått på forretningsmessige vilkår (sjå også over).

6.4.2 Vurdering

Skyttel har etablert etiske retningslinjer i 2019 som omhandlar både uavhengigheit, biarbeid og transaksjonar med nærstående.

Det har ikkje vore stor grad av biarbeid for tilsette i Skyttel. Fram til i dag er dette noko styreleiar eller dagleg leiar har munnleg godkjent. Revisjonen meiner at selskapet bør utarbeide rutinar for skriftleggjering av førespurnader og godkjenning om biarbeid, og dokumentere kva biarbeid som er innvilga, for å sikre at intensjonen i dei etiske retningslinjene blir etterlevd.

Skyttel har etablert eigne retningslinjer for transaksjonar med nærstående. Skyttel har ikkje systematisk dokumentert transaksjonar mellom nærstående fram til i dag, men i nye rutinar går det fram at dette skal kartleggast og dokumenterast.

Nærstående transaksjonar har gått fram av notane til rekneskapen i 2017. For 2018 og 2019 gjekk det ikkje fram nærstående transaksjonar i notane. Revisjonen har likevel avdekka transaksjonar som er gjennomført i 2018 mellom Skyttel og nærstående. Dette gjeld transaksjonar med Ferde, BTS Norway og Sesam Parkering. Revisjonen merkar seg at det også i 2019 er gjennomført transaksjonar med nærstående, slik som Skyttel Inkasso. Revisjonen har ikkje avdekka forhold som tilseier at avtalen ikkje er inngått på forretningsmessige vilkår. Revisjonen merkar seg også at kjøp av kontrakt frå BTS Norway blei styrebehandla. Ifølgje rekneskapslova skal det i rekneskapen opplysast om vesentlege transaksjonar mellom nærstående partar. Revisjonen har ikkje tatt stilling til om desse transaksjonane er vesentlege. Selskapet opplyser at dei har vurdert transaksjonane å vere uvesentlege, men òg at dei i framtida vil inkludere slike transaksjonar i notane. Revisjonen vil understreke at slike transaksjonar må dokumenterast og vurderast med omsyn til risiko for mislegheiter og/eller feil i rekneskapen, og ikkje berre ut i frå storleiken på transaksjonen. I 2019 og 2020 har selskapet etablert etiske retningslinjer og rutine for å dokumentere nærstående transaksjonar. Revisjonen meiner at dette vil bidra til å sikre at transaksjonane blir vurdert og at noteopplysingane om nærstående relasjonar i rekneskapen blir riktig.

6.5 Kostnadsnivå utvalde aktivitetar

6.5.1 Føringar for ressursbruk og resultat

Eigarane ikkje har gitt konkrete føringar knytt til bruk av midlar i Skyttel. Dagleg leiar peikar på at eigarane i liten grad har følgd opp selskapet (sjå også kapittel 3). Det kjem vidare fram i intervju med dagleg leiar at både han, andre i leiinga og tilsette i selskapet har eit bevisst forhold til at selskapet er offentleg eigd, og at dette har ein disiplinerande effekt for bruk av midlar. Både dagleg leiar og økonomiansvarleg skildrar Skyttel sitt kostnadsnivå som nøkternt.

Overordna har Skyttel levert følgjande resultat for åra 2017 – 2019 som vist i tabell 4 (beløp er oppgitt i heile 1 000):

Tabell 4: Resultatrekneskap

Resultat	2017	2018	2019 ⁴¹
Sum driftsinntekter	27 475	35 195	49 879
Sum driftskostnader	30 756	32 912	43 823
Driftsresultat	- 3 281	2 284	6 055
Årsresultat	- 2 774	1 709	4 372
Resultat av drifta i %	- 11,9	6,5	12,1

Som det går fram av tabell 4 har Skyttel hatt ein betydeleg auke i omsetnad frå NOK 27 millionar i 2017 til nesten NOK 50 millionar i 2019. I same periode har selskapet gått frå å levere eit negativt resultat på NOK 2,7 millionar i 2017 til eit positivt resultat på rundt NOK 4,3 millionar i 2019.

Nøkkeltalet «Resultat av drifta i %» fortel kor mykje som blir igjen av driftsresultatet for kvar krone i driftsinntekt selskapet har. Dette forholdstalet har ei forbetring frå -11,9 i 2017 til +12,1 i 2019.

Kostnadsnivået blir av leiar og tilsette skildra som nøkternt. Dagleg leiar opplyser at Skyttel som følgje av COVID-19-pandemien har kutta i ulike kostnader, i første omgang knytt til IT-konsulentar og juridisk bistand.

6.5.2 Kostnadsnivå

Revisjonen har gjort undersøkingar av kostnadsnivået i Skyttel knytt til løn, sosiale kostnader, og reisekostnader.

Lønsnivået i selskapet

Ifølgje økonomiansvarleg har omsetnadsauken i selskapet kome av auka aktivitet, noko som også har fordra ein auke i tal tilsette. Skyttel hadde 17 tilsette i 2017, og i overkant av 30 tilsette i dag. Ifølgje innrapportert løn i selskapet for åra 2017, 2018 og 2019, har følgjande tal tilsette ei løn på over NOK 800 000 (tabell 5):

Tabell 5: Lønsnivå

	2017	2018	2019
Tal tilsette med fastløn på over kr. 800 000	2	2	4
Tal på tilsette ⁴²	14	20	28
Del tilsette med fastløn på over kr. 800 000	14 %	10 %	14 %
Gjennomsnittleg løn fulltidstilsette ⁴³	551 395	564 002	584 008
Gjennomsnittleg lønsauke		2,2 %	3,5 %

Som det går fram av tabell 5 var det i 2017 og 2018 to tilsette med løn over NOK 800 000, og i 2019 fire tilsette med løn over NOK 800 000.⁴⁴ Tilsette med fastløn på over NOK 800 000 tilhøyrer leiinga i selskapet, eller er nøkkelpersonar på IT-området.

⁴¹ Tal for 2019 er henta frå foreløpig rekneskap

⁴² Tal på tilsette er berekna ut i frå mottatt tilsettliste frå selskapet. Personar som det er opplyst er timebasert er ikkje medrekna. For 2017 er det tatt med dei personane som i følgje mottatt liste var med over frå Ferde og som det er rapportert løn på i 2017. I tillegg til dei tilsette som i følgje liste er tilsett i Skyttel er det for 2018 og 2019 rapportert lønn på tilsette i Ferde. Dette gjelder 11 ulike personar og det er totalt rapportert kr. 116 000 i 2018 og kr. 33 000 i 2019.

⁴³ For personar som har begynt i ein fulltidsstilling i løpet av året, er rapportert lønn omrekna til årslønn.

⁴⁴ Ingen tilsette hadde høgare løn enn dagleg leiar (NOK 1,48 millionar).

Revisjonen har også sett på gjennomsnittleg løn på dei tilsette i selskapet som innehar ei 100 % stilling. I snitt har desse ei rapportert løn på frå NOK 551 395 i 2017 til NOK 584 008 i 2019.

Lønsauken på gjennomsnittsløna i selskapet var på 2,2 % frå 2017 til 2018 og 3,5 % frå 2018 til 2019. Til samanlikning var gjennomsnittleg lønsauke i Noreg frå 2017 til 2018 på 2,9 % og frå 2018 til 2019 på 3,7 %.⁴⁵

Sosiale kostnader

Dei sosiale kostnadane i selskapet blir i intervju skildra som nøkterne. Det blir vist til at selskapet omtrent halvårleg arrangerer ei tilstelling som kombinerer det sosiale og det faglege, og det blir understreka at dette er viktige faglege og sosiale tiltak, særleg sidan staben har auka såpass hurtig.

Totalt er det kostnadsført beløp som vist i tabell 6 på rekneskapen sin konto for sosiale kostnader i 2018 og 2019. I rekneskapen for 2017 er det ikkje bokført nokon kostnad på konto for sosiale kostnader.

Tabell 6: Sosial kostnader

Kontonamn	2018	2019
Sosiale kostnader	266 891	309 703

Gjennomgang av selskapet si hovudbok viser at selskapet har nytta summar som vist i tabell 7 på ulike sosiale arrangement i perioden 1. januar 2018 til 31. desember 2019:

Tabell 7: Sosiale arrangement (totalt og per tilsett)

Arrangement	2018		2019	
	Totalt	Per tilsett	Total	Per tilsett
Blåtur			108 211	3 865
Fagfest/sommarfest	58 408	2 920	12 278	439
Julebord	34 055	1 703	25 910	925
Julelunch	10 249	512	3 063	109
Sum	102 712	5 136	149 462	5 338

Totalt er det nytta NOK 5 136 pr tilsette på sosiale arrangement i 2018 mot NOK 5 338 i 2019. Som det går fram i tabell 7 er blåturen i 2019 det dyraste sosiale arrangementet Skyttel har gjennomført.

Reisekostnader

Revisjonen har gjennomgått hovudboka for perioden for å sjå nærare på reisekostnadane til Skyttel. Totalt i perioden 2017 – 2019 er det bokført reisekostnader som vist i tabell 8:

Tabell 8: Totale reisekostnader 1.1.2017 – 31.12.2019

Kontonamn	2017	2018	2019
Reisekostnad ikkje oppgåvepliktig	45 571	66 088	83 229
Reisekostnad ikkje oppgåvepliktig, inkl. 12% mva.	104 518	177 035	127 387
Sum	150 089	243 123	210 616

I samanheng med spørsmål knytt til kostnadsnivå, påpeika økonomiansvarleg at det ikkje er mykje reising i selskapet. Han fortel at det hovudsakleg er dagleg leiar som reiser, i tillegg til at det er litt reiser på

⁴⁵ Tal er henta frå SSB sine nettsider.

utviklarsida knytt til kurs og møteverksemd med kundar og potensielle kundar. Selskapet har rutinar for handsaming av reiserekningar, men ikkje noko reisereglement.

Revisjonen har valt ut alle føringar på over NOK 10 000 for kontroll (totalt 14 føringar). I tillegg er det kontrollert 5 vilkårlege føringar med lågare beløp for 2018 og 2019. Fleire av dei kontrollerte føringane i hovudboka er samleføringar som inneheldt fleire reiser/transaksjonar. For dei utvalde føringane i 2018 og 2019⁴⁶ har revisjonen fått tilsendt reiserekningar med underdokumentasjon og totalt er det rundt 50 reiserekningar som er gjennomgått for 2018 og 2019.

Reisene som er kontrollerte har ein rekke ulike føremål, medrekna møte med kundar /samarbeidspartnarar, kurs, strategisamlingar og systemutvikling. Administrerande direktør står for ein stor del av dei kontrollerte reisene, men totalt er det kontrollert reiserekningar tilhøyrande rundt 12 tilsette. Den reiserekninga med høgast beløp som er kontrollert gjaldt besøk hos ein kunde i utlandet i samband med arbeid/systemutvikling, og beløpet er på rett over NOK 30 000.⁴⁷

Reiserekningane inneheldt hovudsakleg flyreiser, togreiser, taxi og parkering. Reiserekningane til administrerande direktør inneheldt ikkje krav om diettgodtgjersle, og det er også i liten grad krav om refusjon av kostnader tilknytt mat. For andre tilsette viser gjennomgangen at statens satsar blir nytta ved krav om diettrefusjon. For dei reisene som inneheld overnatting varierer hotellpris frå NOK 800 per natt til NOK 2 800. Når det kjem til flyreiser er det variasjon i kva billettkategori som blir nytta, frå lågprisbillett til såkalla full flex billett.

6.5.3 Vurdering

Eigarane har ikkje gitt føringar for korleis Skyttel skal bruke midlar. Basert på det som kjem fram i undersøkinga, er det ikkje haldepunkt for å meine at selskapet brukar midlar på ein måte som ikkje er i samsvar med meir generelle forventingar til ressursbruk i offentleg eigde selskap.

Undersøkinga viser at Skyttel har hatt ei positiv utvikling i omsetnad frå oppstart til i dag, og at selskapet sit igjen med ein større del av driftsinntektene i 2019 enn tidlegare år. Forholdstalet resultat av drift i prosent har hatt ei forbetring frå -11,9 i 2017 til 12,1 i 2019, noko som vil seie at selskapet har forbetra evna si til å hente margin på driftsinntekter betydeleg.

Vidare går det fram av undersøkinga at selskapet har ein relativt moderat lønsutvikling i perioden, då gjennomsnittleg lønsauke for selskapet er under snittet når ein ser på alle lønsmottakarar i Noreg under eitt.

Når det kjem til sosiale arrangement finn revisjonen at kostnaden per tilsette for fleire av aktivitetane er relativt høg, spesielt gjeld dette fagfest/sommarfest i 2018 og blåtur i 2019. Trass i at selskapet i 2019 har arrangert ein kostbar blåtur i tillegg til faste arrangement, har kostnaden per tilsette ikkje auka vesentleg sett i forhold til 2018, då selskapet har redusert sine kostnader for fagfest/sommarfest og julebord i 2019.

Hovudinntrykket ved gjennomgangen av reisekostnader er at det føreligg gyldig og fullstendig dokumentasjon med omsyn til transaksjonane. Gjennomgangen viser at det er låge kostnader knytt til diett/måltid, men at det er litt ulik praksis når det gjeldt kva for ein type flybillett som blir bestilt og kva standard ein vel på hotell. Revisjonen meiner selskapet med fordel kan utarbeide retningslinjer knytt til bestilling og gjennomføring av reiser for å sikre ein meir einsarta praksis for dei tilsette.

6.6 Rutinar og praksis for effektive innkjøp

6.6.1 Rutine og instruks

Skyttel har ein rutine for innkjøp og godkjenning av faktura.⁴⁸ Føremålet med rutinen er å sikre «god intern kontroll». Det går fram i rutinen at alle inngåande faste fakturaer skal godkjennast av rekneskapsleiar og controllar i fellesskap, mens andre inngåande fakturaer og fakturaer som avvik frå fastpris, skal

⁴⁶ Det er ikkje mottatt dokumentasjon på reiser kostnadsført i 2017. For 2017 blei Ferde og Skyttel bokført samla i eit felles regnskapssystem. Dokumentasjonen for 2017 er i det gamle fellessystemet og er med det ikkje lett tilgjengeleg for selskapet.

⁴⁷ Dette gjelder to ulike reiser til same kunde og beløpet dekkjer overnatting, flyt, tog, taxi, båt og matinnkjøp på daglegvarebutikk. Skyttel opplyser at reise- og opphaldskostnaden blei vidarefakturert og betalt kunden.

⁴⁸ Rutinen er ikkje datert, men det går fram i intervju at denne rutinen er utarbeidd dei siste seks månadene.

godkjennast av dagleg leiar. Rutinen spesifiserer dei praktiske stega i frå fakturaen kjem inn til betalinga går ut.

Skyttel har også ein innkjøpsansvarleg. Dette går fram i ansvarslista for HMT. Vedkomande er ifølgje ansvarslista ansvarleg for selskapet sine innkjøp, og har i oppgåve å ivareta Skyttel sine miljømessige verdiar ved å gjere miljøvenlege val, samt velje sertifiserte leverandørar så langt det let seg gjere.

I intervju opplyser styreleiar at styret har bestemt at Skyttel som hovudregel skal konkurranseutsette sine innkjøp. Han understrekar at dette ikkje nødvendigvis betyr at selskapet alltid skal følgje regelverket for offentlege anskaffingar, men at prinsippet om konkurranse skal følgjast i innkjøpa som selskapet gjer. Dette er relativt nyleg bestemt.

Dagleg leiar fortel på si side at han har fått beskjed frå styreleiar om å snakke med fleire leverandørar når det skal gjerast innkjøp. Dette har selskapet stort sett ikkje gjort fram til no. Han peikar på at selskapet kjenner marknaden dei opererer i godt, og at dei ofte har tatt direkte kontakt med leverandørane dei «veit» gjev best pris og best kvalitet. Dagleg leiar peikar på at det er fullt mogleg å få gode prisar og å forhandle med eksisterande leverandørar på pris, utan å hente inn tilbud frå fleire. Dagleg leiar opplyser at selskapet skal høre med fleire leverandørar når dei i framtida gjer innkjøp, slik styret har bestemt.

Dagleg leiar opplyser at instruksjonen om å konkurranseutsette kjøpa ikkje er dokumentert. Han fortel at han først fekk munnleg beskjed frå styreleiar i samband med val av ein leverandør hausten 2019. Etter dette blei det òg tematisert på styremøte, men utan at det har blitt protokollert.⁴⁹

6.6.2 Gjennomføring av innkjøp

Revisjonen har fått tilsendt oversikt over alle leverandørar Skyttel har kjøpt frå, der innkjøpet har ein verdi på over NOK 100 000, i 2018, 2019 og fram til medio mars 2020. 11 innkjøp er valt ut og undersøkt. Revisjonen har bedt om og fått skildringar frå Skyttel som omhandlar kva som var bakgrunnen for kjøpa, korleis dei respektive leverandørane blei valde og om dei innhenta prisar får andre leverandørar eller på anna måte konkurranseutsette kjøpa.⁵⁰

I samband med gjennomgangen av dei utvalde innkjøpa, understrekar dagleg leiar at selskapet ikkje har hatt strukturerte prosessar knytt til innkjøp, men at dei i framtida skal følgje instruksjonen frå styret om å få på plass prosessar for å gjere undersøkingar i marknaden før dei gjer innkjøp.

Tabell 9 viser dei undersøkte innkjøpa, med nummer på stikkprøven til venstre, ei kort skildring av kva som er kjøpt frå dei ulike leverandørane, total sum kjøp frå leverandøren i 2018, 2019 og fram til medio mars 2020, og selskapet si skildring av kjøpet heilt til høgre.

Tabell 9: Undersøkte innkjøp

Nr.	Vare/teneste	Sum ⁵¹	Kommentar
1	Bomvaktar på eit bomprosjekt	12 442 388	Skyttel opplyser at kontrakten blei inngått av BTS, og at selskapet har arva den derifrå. Det er ikkje gjort tiltak for å sjå på alternative leverandørar, då Skyttel er nøgde med leverandøren, og ikkje ser grunn til å skifte.
2	Produksjon og distribusjon av AutoPASS-ferjekort	6 914 457	Skyttel opplyser at kontrakten blei inngått av BTS, og at selskapet har arva den derifrå. Det er ikkje gjort tiltak for å sjå på alternative leverandørar, då Skyttel er nøgde med leverandøren, og ikkje ser grunn til å skifte.
3	Print / distribusjon av faktura	4 840 744	Skyttel opplyser at kontrakten blei inngått av BTS, og at selskapet har arva den derifrå. Det er ikkje gjort tiltak for å sjå på alternative leverandørar, då Skyttel er nøgde med leverandøren, og ikkje ser grunn til å skifte.

⁴⁹ Tematikken kom opp i styremøta til Skyttel dels som følgje av at styret i Ferde hadde hatt innkjøp på agendaen i sine møter. Som nemnd, er styremedlemmane i styra til Skyttel og Ferde dei same personane.

⁵⁰ Då Skyttel ikkje er underlagt regelverket for offentlege anskaffingar, har ikkje revisjonen gjort stikkprøvar av kjøpa sett opp mot dette regelverket. Merk òg at det berre er relativt nyleg at selskapet blei instruert av styret om å innhente tilbud frå fleire leverandørar eller på anna vis konkurranseeksponere kjøpa sine.

⁵¹ Totale kjøp frå leverandør i 2018, 2019 og fram til medio mars 2020.

4 Innleie av vikarar	4 811 160	Skyttel opplyser at også BTS nytta denne leverandøren av vikartenester. Skyttel har gode erfaringar med kvaliteten på tenestene. Skyttel har ingen forpliktingar ovanfor leverandøren.
5 Utvikling og drift av nettsider, tekniske tenester	4 011 459	Skyttel opplyser at selskapet måtte inngå kontrakt på området hurtig etter at dei vann AutoPASS-ferje-anbødet. Leverandøren blei valt fordi dei hadde kompetansen og kapasiteten til å levere det Skyttel hadde trong for.
6 Drift og vedlikehald på vegkantutstyr	3 381 020	Skyttel opplyser at kontrakten blei inngått av BTS, og at selskapet har arva den derifrå. Det er ikkje gjort tiltak for å sjå på alternative leverandørar, då Skyttel er nøgde med leverandøren, og ikkje ser grunn til å skifte.
7 Service og vedlikehald, leverandør av utstyr.	2 594 474	Skyttel opplyser at kontrakten blei inngått av BTS, og at selskapet har arva den derifrå. Det er ikkje gjort tiltak for å sjå på alternative leverandørar, då Skyttel er nøgde med leverandøren, og ikkje ser grunn til å skifte.
8 Innkjøp av kontormøblar	1 526 204	Selskapet opplyser at dei innhenta prisar for tre leverandørar og gjorde eigne undersøkingar hos ein fjerde leverandør.
9 Leverandør av proprietær skyløysing	1 219 339	Skyttel opplyser at selskapet måtte inngå kontrakt på området hurtig etter at dei vann AutoPASS-ferje-anbødet. Skyttel har ikkje innhenta prisar frå andre, då alle forhandlarane av denne løysinga opererer med leverandøren sine prisar.
10 Kjøp av datautstyr	1 056 446	Skyttel opplyser at dei ikkje har nokon avtale med leverandøren som forpliktar selskapet. Dei kjøpar datautstyr frå leverandøren når de ikkje finn betre prisar andre stader.
11 Service og drift av skytjenester	570 198	Skyttel opplyser at selskapet måtte inngå kontrakt på området hurtig etter at dei vann AutoPASS-ferje-anbødet. Leverandøren blei valt etter anbefaling frå ein annan leverandør.

Som det går fram i tabellen, arva Skyttel kontraktane med fem av leverandørane frå BTS (stikkprøvenummer #1, #2, #3, #6 og #7), mens kontraktane i stikkprøvenummer #5, #9 og #11 måtte bli inngått hurtig etter at Skyttel vann AutoPASS-ferje-anbødet. Dagleg leiar opplyser at det difor ikkje var rom til å bruke mykje tid på innkjøp. Han medgjev at selskapet nok kunne brukt meir tid i etterkant på å undersøkje om det fanst rimelegare leverandørar.

For stikkprøvenummer #4 og #10 blir det understreka frå dagleg leiar at Skyttel ikkje har nokon forpliktingar overfor leverandørane; dette er leverandørar selskapet kjøper frå med jamne mellomrom, men utan at det føreligg nokon avtale om at det skal skje.

For stikkprøve #8 opplyser selskapet at dei både innhenta prisar frå fleire leverandørar, og gjorde eigne marknadsundersøkingar.

6.6.3 Vurdering

Skyttel er ikkje underlagt regelverket for offentlege anskaffingar ettersom selskapet sine aktivitetar primært er av forretningsmessig karakter, jf. forskrift om offentlege anskaffingar § 1-2 nr. 2 bokstav a). Selskapet står difor fritt til å organisere innkjøpsarbeidet sitt slik det best tener selskapet. Fram til nyleg har det ikkje vore etablert krav eller rutinar i selskapet om å konkurransetsette innkjøpa.

Dette blir gjenspegla i dei gjennomgåtte innkjøpa. Prosessane bak kjøpa er, som selskapet sjølv opplyser, i liten grad strukturerte. Berre for eitt av kjøpa viser selskapet til at det blei innhenta tilbød frå fleire leverandørar (#8). Dei resterande kjøpa er anten del av kontraktar arva frå BTS (#1, #2, #3, #6 og #7), kjøp som måtte bli gjort hurtig (#5, #9 og #11), eller enkeltkjøp der Skyttel ikkje har nokon forpliktingar overfor leverandørane (#4 og #10).

Sjølv om Skyttel ikkje er underlagt regelverk for offentlege anskaffingar, er det å konkurransetsetje innkjøp eit viktig tiltak for å sikre effektive og gode innkjøp. Vidare inneheld regelverket for offentlege anskaffingar føresegnar som sikrar integritet og etterprovbarheit, og slik bidreg til at ålmenta har tillit til

at kjøpa som blir gjort er både effektive og samfunnstenlege. Revisjonen meiner difor selskapet med fordel kan sjå hen til dette regelverket i framtidige innkjøp.

Styret har gitt signal til dagleg leiar om at dei no ønskjer at selskapet skal innhente tilbod frå fleire leverandørar når dei skal gjere innkjøp. Dette har selskapet starta med. Det er også utarbeidd ein eigen rutine for dette arbeidet. Det er revisjonen si vurdering at rutinen er relativt kortfatta, og at den i hovudsak fokuserer på fakturaflyt og ikkje innkjøp. Det går vidare ikkje fram kva innkjøpsfagleg rolle den innkjøpsansvarlege har, og det går ikkje fram om den innkjøpsansvarlege har hatt noko rolle i dei gjennomgånne innkjøpa. Revisjonen meiner det bør tydeleggjerast kva innkjøpsfagleg rolle den innkjøpsansvarlege har, og at innkjøpsrutinen i større grad bør omhandle korleis innkjøp skal gjerast, jf. føringa frå styret. Revisjonen registrerer elles at det føreligg lite dokumentasjon knytt til kjøpsprosessane. Også dette meiner vi selskapet bør vurdere å gjere noko med, for slik å leggje til rette for betre etterprovbarheit, samt for å kunne gjere systematiske eigenevalueringar av kjøp og kjøpsprosessar med tanke på forebringsarbeid.

7. Konklusjon og tilrådingar

Deloitte har gjennomført ein selskapskontroll av Skyttel AS. Skyttel blei etablert som følgje av bompengereforma, der fylkeskommunane i det som utgjorde region Sørvest skulle etablere eit regionalt bompengeselskap (Ferde AS). Kommersiell verksemd som følgde kjøpet av det private bompengeselskapet BT Signaal AS (BTS) kunne ikkje vere med inn i Ferde, og dei bompengerelaterte, kommersielle delane av BTS blei difor avhenda til eit eige selskap, Skyttel. Opphavelag hadde Skyttel difor ikkje noko offentlig føremål og var ikkje tiltenkt noka spesifikk rolle frå eigarane si side. Denne bakgrunnen for etableringa av Skyttel har hatt konsekvensar for både verksemda i selskapet og eigarane si oppfølging; organiseringa, måla og drifta av Skyttel har vore fokusert på å ivareta dei kontraktane som blei med frå BTS, samt å rigge selskapet for ein framtidig rolle som utstedar.

Eigaroppfølging og styrearbeid

Føremålet med selskapet slik dette går fram i vedtektene er relativt vidt formulert. Også mål med eigarskapen slik det går fram av eigarskapsmeldingane til eigarfylkeskommunane er formulert vidt og gir i liten grad informasjon om kvifor dette er eit viktig eigarskap for fylkeskommunen. Revisjonen meiner eigarane i liten grad har vore aktive med omsyn til å utarbeide ein overordna felles strategi for selskapet. KS tilrår at fylkeskommunane har ein klart uttrykt eigarstrategi for sitt eigarskap i selskap for å sikre bevisst eigarstyring og gjennomsiktighet i fylkeskommunal verksemd når den er organisert i selskap.

Heller ikkje selskapet har etablert ein strategi som tydeleggjer verksemdsområda på kort eller lengre sikt. Selskapet har rett nok ein forretningsplan knytt til utstedarverksemda som blei utarbeidd i samband med søknaden om dette, men revisjonen meiner at selskapet bør etablere ein strategi som definerer kva som skal vere selskapet sine hovudmål og arbeidsområde den næraste tida for å sikre at drifta er i samsvar med overordna føremål og føringar. Dette vil også gjere det lettare for eigarane og styret å sikre at drifta i selskapet ikkje forflytter seg til andre område enn det som er innanfor vedtektene.

Eigarane si oppfølging av selskapet har i hovudsak skjedd gjennom generalforsamling. Det er ikkje etablert fora for samhandling mellom eigarane utover dette, slik som til dømes uformelle eigarmøte. Dette er ikkje i samsvar med KS si tilråding om å halde jamlege eigarmøte for å bidra til god eigarstyring og kommunikasjon med selskapet.⁵² Omfang og hyppigheit av slike eigarmøte kan tilpassast verksemda i selskapet. Selskapet planlegg også ei jamleg eigarskapsrapportering. Dette er eit føremålstenleg tiltak som kan medverke til at eigarane kan få god innsikt i drifta til selskapet, og legg til rette for god oppfølging og dialog med eigarane.

Styrearbeidet har fram til i dag ikkje vore tilstrekkeleg systematisk og skriftleggjort. Styret har ved fleire høve etterlyst dette og det har skjedd ei betring over tid. Det er viktig at styret sitt arbeid blir tilstrekkeleg dokumentert. Dette sikrar etterprovbarheit både for dagleg leiing, styret og eigarane. Styret har ikkje etablert ein årsplan eller hatt ei fast årleg eigenevaluering slik både styreinstruksen og KS tilrår.

Organisering og internkontroll

Skyttel har ein organisasjon og struktur som i hovudsak har vore eigna til å ivareta dei mål og oppgåver som selskapet har. Selskapet er i ein vekstfase, og det er difor behov for andre strukturar, auka formalisering av arbeidsprosessar, ny kompetanse og endra arbeidsmåtar for at selskapet skal vere rusta til å ivareta oppgåvene og måla sine på ein god måte.

Denne kontrollen viser mellom anna at sjølv om at Skyttel tilfredsstiller fleire sentrale krav i **personvern-regelverket**, gjennomfører selskapet likevel ikkje i tilstrekkeleg grad risikovurderingar knytt til behandling av personopplysningar. Skyttel har heller ikkje inngått databehandlaravtale med alle dei behandlingsansvarlege selskapet behandlar personopplysningar på vegner av (oppdragsgjevarar), og det kjem fram indikasjonar på at selskapet heller ikkje har inngått databehandlaravtalar med alle databehandlarane (leverandørar) som behandlar personopplysningar på vegner av Skyttel.

⁵² Eit eigarmøte er eit møte mellom representantar frå fylkeskommunane som eigar, representantar frå styret og dagleg leiar for selskapet. I eigarmøta kan eigarane diskutere strategiar seg imellom utan å treffe formelle vedtak.

Skyttel har tatt grep for å betre **internkontrollen** på økonomiområdet den siste tida, og det er i tillegg etablert etiske retningslinjer som mellom anna omhandlar uavhengigheit, biarbeid og transaksjonar med nærstående. Det er likevel framleis behov og rom for forbetring på dette området, særleg med omsyn til formalisering av fullmakter og rolle- og ansvarsdeling; det er ikkje etablert nokon formalisert fullmaktsstruktur i selskapet, og sjølv om det føreligg stillingsskildringar for nokre tilsette, er ikkje desse oppdaterte. Kombinasjonen av manglande fullmaktsstruktur og manglande eller mangelfulle stillingsskildringar, kan medføre uklårleikar knytt til kven som har ansvar og fullmakt for kva oppgåve.

Når det gjeld **nærstående transaksjonar**, registrerer revisjonen at slike har gått fram av notane til rekneskapen i 2017. For 2018 og 2019 gjekk det ikkje fram nærstående transaksjonar i notane. Revisjonen har likevel avdekka transaksjonar som er gjennomførte i både 2018 og 2019 mellom Skyttel og nærstående. Ifølgje rekneskapslova skal det i rekneskapen opplysast om vesentlege transaksjonar mellom nærstående partar. Revisjonen har ikkje tatt stilling til om desse transaksjonane er *vesentlege*. Selskapet opplyser at dei har vurdert transaksjonane å vere uvesentlege, men òg at dei i framtida vil inkludere slike transaksjonar i notane. Revisjonen vil understreke at slike transaksjonar må dokumenterast og vurderast med omsyn til risiko for mislegheiter og/eller feil i rekneskapen, og ikkje berre ut i frå storleiken på transaksjonen. I 2020 har selskapet etablert rutine for å dokumentere nærstående transaksjonar. Revisjonen meiner at dette vil bidra til å sikre at transaksjonane blir vurdert og at noteopplysningane om nærstående relasjonar i rekneskapen blir riktig.

Det er ikkje haldepunkt for å meine at selskapet brukar midlar på ein måte som ikkje er i samsvar med meir generelle forventingar til **ressursbruk** i offentleg eigde selskap. Skyttel er ikkje underlagt regelverket for **offentlege anskaffingar** ettersom selskapet sine aktivitetar primært er av forretningsmessig karakter. Selskapet står difor fritt til å organisere innkjøpsarbeidet sitt slik det best tener selskapet. Fram til nyleg har det heller ikkje vore etablert krav eller rutinar i selskapet om å konkurransetsette innkjøpa. Styret har gitt signal til dagleg leiar om at dei no ønskjer at selskapet skal innhente tilbod frå fleire leverandørar når dei skal gjere innkjøp. Dette har selskapet starta med, mellom anna ved å etablere ein eigen innkjøpsrutine og etablere ei rolle som innkjøpsansvarleg. Revisjonen meiner likevel det bør tydeleggjerast kva innkjøpsfagleg rolle den innkjøpsansvarlege har, og at innkjøpsrutinen i større grad bør omhandle korleis innkjøp skal gjerast, jf. føringa frå styret.

Tilrådingar

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at eigarane av Skyttel AS set i verk følgjande tiltak:

- 1) Vurderer korleis ein kan legge til rette for å sikre tilfredsstillande kontinuitet med omsyn til eigarrepresentasjon i generalforsamling og eventuelle eigarmøte.
- 2) Etablerer ein felles eigarstrategi for Skyttel AS.
- 3) Etablerer ein rutine for jamlege eigarmøte.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at eigarane av Skyttel AS ber styret sørgje for at selskapet:

- 1) Utarbeider ein strategi for selskapet.
- 2) Held fram med forbetningsarbeidet knytt til systematisering og skriftleggjing av styrearbeidet.
- 3) Utarbeider rutinar for å dokumentere godkjenning av bierverv.
- 4) Etablerer ei føremålstenleg eigarrapportering.
- 5) Sikrar etterleving av personopplysningsregelverket, inkludert:
 - a) Vurderer formalisering av vurderingane som ligg bak forståinga av at Skyttel i hovudsak er databehandlar av personopplysningar på vegner av andre.
 - b) Utarbeider og inngår databehandlaravtalar med alle selskapet sine databehandlarar.
 - c) Treff tiltak for at det blir inngått databehandlaravtale med alle oppdragsgjevarane Skyttel behandlar personopplysningar på vegner av.
 - d) Held protokollen over behandlingar av personopplysningar á jour og komplett.
 - e) Gjennomfører tilstrekkelege risikovurderingar for behandling av personopplysningar.

- f) Treff tiltak for å sikre at overføring av personopplysningar frå EØS blir gjort i samsvar med krava i regelverket.
- 6) Etablerer tilstrekkeleg økonomisk internkontroll, mellom anna:
- a) Sikrar at kvalitetssystemet blir implementert i organisasjonen.
 - b) Tydeleggjer og formaliserer kven som har kva ansvar og rolle på økonomiområdet, t.d. gjennom å etablere ein fullmaktsstruktur og å oppdatere relevante stillingsskildringar.
 - c) Utarbeider retningslinjer knytt til bestilling og gjennomføring av reiser for å sikre ein lik praksis for dei tilsette.
- 7) Sikrar at rutinar og praksis for innkjøp er tilstrekkeleg utfyllande og effektive, inkludert:
- a) At innkjøpsrutinen femner om relevante innkjøpsfaglege prosessar.
 - b) Sikrar at innkjøp blir konkurranseeksponert i samsvar med føringar frå styret.
 - c) Sikrar at innkjøp blir tilstrekkeleg dokumenterte for å sikre etterprovbarheit
 - d) Vurderer tiltak for å tydeleggjere kva innkjøpsfagleg rolle den innkjøpsansvarlege skal ha.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Fra: Paul M. Nilsen
Sendt: 25. mai 2020 13:44
Til: Lovlie, Frode
Emne: SV: rapport til høyring

Selskapskontroll Skyttel AS

I rapporten og vedlegg er det vist til retningslinjer fra KS vedr. "god eigarstyring". I avsnittet om kontrollkriterium (s.16) er det bl a vist til KS sine 21 tilrådninger når fylkeskommunal tjenesteproduksjon er organisert i selskap. Min merknad til denne henvisningen er at Skyttel ikke utfører fylkeskommunal tjenesteproduksjon og at KS' retningslinjer ikke helt treffer i forhold til et markedsorientert selskap som Skyttel. Skyttel har heller ikke fylkeskommunale bevilgninger og bruker derfor ikke fylkeskommunale midler eller midler som det offentlige har pålagt brukere på samme måte som selskap som utfører tjenesteproduksjon på vegne av det offentlige. For øvrig mener jeg rapporten gir et godt grunnlag for å forstå Skyttels aktivitet og historikk og at rapporten gir god veiledning i forhold til kvalitetsforbedrende tiltak som Styret må følge opp.

Med hilsen
Paul M Nilsen
styreleder

Vedlegg 2: Kontrollkriterium

Innleiing

Kontrollkriteria er henta frå og utleia av autoritative kjelder, rettsreglar, politiske vedtak og fastsette retningslinjer.

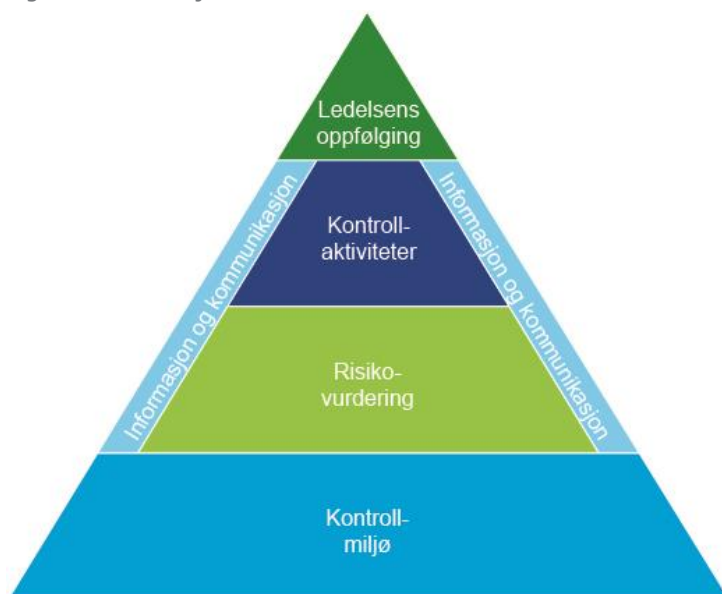
Internkontroll

COSO

COSO er eit anerkjent rammeverk for internkontroll. COSO definerer internkontroll som ein kontinuerleg prosess, utført av styre, leiing og andre tilsette i ei verksemd for å gi rimeleg tryggleik for at ein når mål knytt til: målretta, effektiv og føremålstenleg drift; påliteleg intern og ekstern rapportering; og etterleving av lovar, reglar og interne retningslinjer. Rammeverket omfattar fem hovudelement: kontrollmiljø, risikovurderingar, kontrollaktivitetar, informasjon og kommunikasjon, og oppfølging frå leiinga.

Komponentane er gjensidig avhengige av kvarandre, og likeverdige deler av eit internkontrollsystem. COSO-modellen kan illustrerast slik:

Figur 3: Illustrasjon av COSO-modellen.



I COSO sitt rammeverk går det frem at mål på sektorovergripande nivå er ein føresetnad for internkontroll. Leiarar og tilsette organisasjonen må ha ei forståing for dei overordna strategiane og måla i organisasjonen, og ein del av internkontrollarbeidet er å spesifisere målbare, oppnåelige, relevante og tidfesta mål som organisasjonen skal jobbe etter. Desse overordna måla skal operasjonaliserast til dei underliggende einingane i organisasjonen.

Kontrollmiljø

For å sikre ein god internkontroll er det, ifølgje COSO-modellen, viktig å utvikle eit godt kontrollmiljø. Kontrollmiljøet er dei standardane, prosessane og strukturane som danner basis for organisasjonen sitt internkontrollarbeid. Det er fleire viktige prinsipp for eit godt kontrollmiljø, mellom anna:

- at organisasjonen viser at dei er opptatt av integritet og etiske verdiar
- at leiinga, med utgangspunkt i organisasjonen sine mål, etablerer strukturar, rapporteringsvegar og eigna fullmakts- og ansvarstilhøve.
- at organisasjonen forpliktar seg til å tiltrekke seg, utvikle og behalde kompetanse som samsvarer med organisasjonens mål.

Kommunikasjon og informasjon

For å etablere god internkontroll er det i følge COSO-modellen viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette krev føremålstenlege møte- og rapporteringspunkt, og system som sikrar at vesentleg informasjon blir kommunisert til rett nivå.

Risikovurderingar

Risikovurderingar er eit sentralt element både i rammeverket for internkontroll i COSO, og dei sektor-spesifikke og tenestepesifikke krava til internkontroll.

Gjennom risikovurderingar gjer ein systematisk gjennomgang av tenestene for å finne fram til aktivitetar eller prosessar kor det til dømes er fare for manglande måloppnåing, manglande etterleving av regelverk / rutinar, mangelfull rapportering eller utilfredsstillande kvalitet i tenestene.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktivitetar er dei retningslinjer, aktivitetar og rutinar som blir sett i verk i den daglege drifta for å sikre at organisasjonen når måla sine. Eit prinsipp som blir lagt til grunn er at leiinga skal etablere rutinar og retningslinjer som inngår som ein del av den daglege drifta i organisasjonen. Slike rutinar skal gjere det klart kva som er forventa av einingane, og skal gjere det tydeleg kven som har ansvar for å gjennomføre rutinen. COSO åttvarar mot at uskrivne rutinar kan vere lette å omgå og kostnadskrevjande for organisasjonen å vedlikehalde dersom det er utskifting av personell. Vidare tilrår COSO at leiinga ved jamne mellomrom gjennomgår og oppdaterer prosedyrar og kontrollaktivitetar.

Leiinga si oppfølging

COSO-rammeverket legg til grunn at for å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er naudsynte for å oppnå ein god internkontroll, er leiinga si oppfølging viktig. Dette krev at leiinga må ha tilstrekkeleg innsikt til å vurdere kva element i internkontrollen som fungerer bra og kva element som bør forbedrast.

Leiinga kan til dømes følge opp internkontrollen gjennom regelmessige gjennomgangar i møte (leiinga si gjennomgang), inspeksjonsrundar/stikkprøver, og/eller systemrevisjonar.

Mål og organisering

Føremålet til Skyttel går fram i § 2 i vedtektene (sjå også avsnitt 3.3.1):

Selskapets formål skal være virksomhet relatert til systemløsninger, driftstjenester og kundetjenester innen betalingsformidling, innfordring og rapportering innen transportsektoren. I tillegg skal selskapet kunne tilby tilleggstjenester fra andre sektorer knyttet til selskapets teknologiske løsninger.

Oppgåvene til Skyttel er i hovudsak knytt til dei tre driftsoperatørkontraktane selskapet har for tre bompengeprojekt, og kontrakten som tenesteleverandør og driftsoperatør av AutoPASS-ferje på vegner av Statens vegvesen. I tillegg har selskapet ein del mindre kontraktar, t.d. knytt til billettering på ferjesambandet Moss-Horten og bompengeadministrasjon for storforbrukarar.

Den viktigsta planen for Skyttel har lenge vore å bli utstedar. Skyttel har gjennom sitt dotterselskap SkyttelPASS AS søkt og blitt godkjent av Statens vegvesen som utstedar i samsvar med *Forskrift om utstedervirksomhet for bompenger og ferjebilletter* (utstedarforskrifta).

Aksjelova

Aksjelova § 2-2 første ledd fastsett minstekrav til kva vedtekter i eit aksjeselskap skal innehalde. Dei er: selskapet sitt føretaksnamn, kommunen der forretningskontoret ligg, selskapet si verksemd, aksjekapitalen sin storleik jf. § 3-1, samt aksjane si pålydande (nominelle beløp), jf. § 3-1.

Gjennom generalforsamlinga representerer aksjeeigarane den øvste mynda i selskapet (jf. § 5-1).

I § 5-16 andre ledd går det m.a. fram at generalforsamlinga sine avgjersler skal gå fram av protokollen.

Styremedlemmane blir vald av generalforsamlinga, som også avgjer om det skal veljast varamedlemmar (jf. § 6-3 første ledd). Styremedlemmer tenestegjer i to år og tenestetida kan i vedtektene settast kortare eller lenger, herunder på ubestemt tid (jf. § 6-6). Forvaltninga av selskapet høyrer til under styret, (jf. § 6-12).

I aksjelova § 6-12 går det fram at:

- (1) Forvaltningen av selskapet hører under styret. Styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten.
- (2) Styret skal i nødvendig utstrekning fastsette planer og budsjetter for selskapets virksomhet. Styret kan også fastsette retningslinjer for virksomheten.
- (3) Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll.

§ 6-12 er den paragrafen som definerer «forvaltningsansvaret» til styret. § 6-13 blir tilsvarende omtalt som «tilsynsansvaret». Det går fram av § 6-13 at styret sitt tilsynsansvar inneber at styret skal føre tilsyn med den daglege leiinga og selskapet si verksemd elles. Styret kan fastsette instruks for den daglege leiinga.

Ifølgje § 6-14 skal dagleg leiing stå for den daglege leiinga av selskapet si verksemd, samt følgje dei retningslinjer og pålegg som styret gir. Vidare går det fram at den daglege leiinga ikkje omfattar saker som etter selskapet sitt forhold er av uvanleg art eller stor betydning. I tillegg skal dagleg leiar sørgje for at selskapet sin rekneskap er i samsvar med lov og forskrift, samt at formueforvaltninga er ordna på ein tryggande måte. Minst kvar fjerde månad skal dagleg leiar, i møte eller skriftleg, gi styret underretning om selskapet si verksemd, stilling og resultatutvikling, jf. § 6-15. Vidare kan styret, eller ein skilde styremedlemmar, til ei kvar tid krevje at dagleg leiar gir styret ei nærare utgreiing om bestemte saker.

Aksjelova § 6-23 første ledd held fram at styret skal fastsette ein styreinstruks som gir nærare reglar om styret sitt arbeid og sakshandsaming i selskap der dei tilsette har representasjon i styret.

Eigarstyring

KS har fastsett 21 tilrådingar for god eigarstyring og selskapsleiing i kommunal og fylkeskommunal sektor. KS bruker omgrepet «kommune» både for kommune og fylkeskommune i sine tilrådingar.

KS tilrår at det blir utarbeidd eigarskapsmeldingar: «Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.» Vidare tilrår KS at kommunen bør ha ein open og klart uttrykt eigarstrategi for sitt eigarskap i ulike selskap og at «Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.»

KS tilrår at fylkestinget som hovudregel bør utnemne sentrale folkevalde som eigarrepresentantar i eigarorganet, for å forenkle samhandlinga og kommunikasjonen mellom fylkestinget og eigarorganet. Vidare tilrår KS at føresegn om innkallingsfrist til representantskapsmøte tas inn i selskapsavtalen, og så skal representantskapet fastsette budsjett, økonomiplan og rekneskap.

KS understrekar at revisor ikkje er pliktig til å møte i representantskapet, men tilrår å følgje aksjelova på saken. Aksjelova § 7-5 fastsett at: «Revisor skal delta i generalforsamlingen når de saker som skal behandles, er av en slik art at dette må anses som nødvendig.»

Bruk av valkomité bør vere nedfelt i selskapsavtalen; valkomiteen si samansetting bør reflektere eigardelane i selskap med fleire eigarfylkeskommunar; det bør utarbeidast retningsliner som regulerer valkomiteen sitt arbeid; valkomiteen bør grunngje sine forslag; og for å sikre kontinuitet bør ikkje heile styret bli skifta ut samtidig.

Når det gjeld samansettinga av styret fastsett KS: «Det er eiers ansvar å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskaps virksomhet.» Vidare tilrår KS at fylkeskommunen sikrar opplæring av styremedlemmane. KS tilrår at styret bør ha kompetanse innan økonomi, organisasjon, marknaden selskapet opererer i, fagleg innsikt, og interesse for selskapets formål. KS understrekar at styreverv i selskap er personlege verv, som betyr at styremedlemmar berre representerer seg sjølve – ikkje parti, enkeltfylkeskommunar, eller andre interessentar – og skal ivareta selskapet sine interesser til det beste for alle eigarane.

KS tilrår også at «Ordførar og rådmann bør ikkje sitte i styre i selskaper.» og «Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem.»

KS tilrår at eigarorganet søker å oppnå balansert kjønnsrepresentasjon i styret: «I henhold til IKS-loven § 10 er det krav om tilnærmet 40 % kjønnsrepresentasjon i styrene.»

KS tilrår at i IKS så bør representantskapet fastsette godtgjersle til styre, og at deltakarfylkeskommunane fastsett og utbetalar godtgjersle til sine medlemmer i representantskapet.

KS tilrår at eigarstyringa skal skje gjennom eigarorganet.

KS tilrår at alle med styreverv for fylkeskommunale selskap bør registrere vervane i KS sitt styrevervregister (www.styrevervregisteret.no).

Personopplysningslova

Jf. personvernlova § 2 første ledd, er selskapet underlagt lov om behandling av personopplysningar. Denne tredde i kraft i 2018, og gjennomfører EU si personvernforordning – kjent som GDPR – i norsk lov. Artikkel 4 i personvernforordninga definerer omgrepa brukt i forordninga i 26 punkt. Under er nokre av dei relevante punkta presentert:

1) «personopplysninger» enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet,

2) «behandling» enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring

...

7) «behandlingsansvarlig» en fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon eller ethvert annet organ som alene eller sammen med andre bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes ...

8) «databehandler» en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institusjon eller ethvert annet organ som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige

I selskapet er det dagleg leiar som er behandlingsansvarleg. Databehandlarar er tenesteleverandørar til selskapet som behandlar personopplysningar på vegner av selskapet. Forordninga artikkel 28 nr. 3 stiller krav om at behandling av personopplysningar utført av ein databehandlar skal vere underlagt ein avtale med nærare spesifisert innhald (bokstav a til h).

Forordninga artikkel 30 pålegg både behandlingsansvarlege og databehandlarar å føre protokoll over behandlingsaktivitetane. Artikkelen inneheld nærare krav til kva informasjon som skal inngå i slike protokollar.

Kapittel V i forordninga inneheld reglar for overføring av personopplysningar ut frå EØS. Kapitlet listar opp lovlege overføringsmekanismar for personopplysningar til land utanfor EØS som ikkje er førehandsgodkjent av EU Kommisjonen, og inkluderer bruk av standardklausular godkjent av EU, bruk av bindande verksemdsreglar for konsern eller grupper av føretak, samt bruk av godkjente atferdsnormar eller sertifiseringsmekanismar.

Nærstående partar

I rekneskapslova § 7-30b går det fram at det i rekneskapslova skal opplysast om vesentlege transaksjonar mellom nærstående partar. Opplysningane skal omfatte beløpet, ei skildring av kva forhold det er mellom selskapet og den nærstående part, samt andre opplysningar om transaksjonane som er nødvendige for å forstå den rekneskapspliktige og konsernets stilling.

En nærstående part blir gjerne definert⁵³ som:

- Ein person eller ei eining som kontrollerer eller har betydeleg innflytelse på Selskapet direkte eller indirekte gjennom eitt eller fleire ledd.
- Ei anna eining som Selskapet kontrollerer eller har ei betydeleg innflytelse på direkte eller indirekte
- Ei anna eining som er under felles kontroll med Selskapet gjennom
 - felles kontrollerande eigarar⁵⁴
 - eigarar som er nære familiemedlemmar
 - felles nøkkelpersonar i leiinga

Også aksjelova regulerer avtalar mellom nærstående. Med nærstående meiner ein her aksjeeigarar, dagleg leiar, styremedlemmer, o.l. Innanfor ramma av dette er mellom anna også ektefelle eller samboar, barn, søsken, foreldre (inkludert foreldre til ektefelle eller samboar) til aksjeeigarar, dagleg leiar eller styremedlemmar. Intensjonen er å forhindre ulovlege utdelingar og unndragingar av verdiar frå aksjeselskap. I aksjelova § 3-8 går det fram at

En avtale mellom selskapet og en aksjeeier, en aksjeeiers morselskap, et styremedlem eller daglig leder er ikke bindende for selskapet uten at avtalen godkjennes av generalforsamlingen hvis selskapets ytelse har en virkelig verdi som utgjør over en tidel av aksjekapitalen på tidspunktet for ervervet eller avhendelsen.

Dersom ein slik transaksjon skal godkjennast skal det utarbeidast ei utgreiing som skal leggjast fram for styret og generalforsamling. Aksjelova gir nærare retningslinjer for kva denne utgreiinga må innehalde:

Redegjørelsen skal inneholde en erklæring om at det er rimelig samsvar mellom verdien av det vederlaget selskapet skal yte og verdien av det vederlaget selskapet skal motta. Redegjørelsen skal vedlegges innkallingen til generalforsamlingen, og den skal uten opphold meldes til Foretaksregisteret.

Innkjøp

Skyttel AS er ikkje underlagt regelverket om offentlege anskaffingar. Styret i Skyttel har bestemt at selskapet som hovudprinsipp skal konkurransesponere anskaffingane sine, t.d. ved å innhente tilbod frå fleire leverandørar. Dette blei bestemt hausten 2019, men er etter det revisjonen får opplyst ikkje dokumentert.

⁵³ Internasjonal revisjonsstandard. *ISA 550 Nærstående parter*.

⁵⁴ Einingar som er under felles kontroll av ein stat (dvs. nasjonal, regional eller lokal myndigheit), blir likevel ikkje rekna for å vere nærstående, med mindre dei gjennomfører betydelege transaksjonar med kvarandre, eller deler ressursar i betydeleg omfang.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Kontrollkriterium

- Nærings- og fiskeridepartementet. Lov om aksjeselskaper (aksjeloven). LOV-1997-06-13-44.
- Nærings- og fiskeridepartementet. Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven, LOA). LOV-2016-06-17-73.
- Nærings- og fiskeridepartementet. Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften, FOA). FOR-2016-08-12-974.
- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven og personvernforordningen). LOV-2018-06-15-38.
- KS: Anbefalingar om eierstyring, selskapsleiing og kontroll. 13. november 2015.

Sentrale dokument frå selskapet

- Årsberetning 2017 og 2018
- Årsrekneskap 2017 og 2018
- Revisorrapport 2018
- Foreløpig årsrekneskap 2019
- Leverandør- og kundereskontro frå 2017 til 2019
- Budsjett 2020
- Personvernerklæring for tilsette i Skyttel
- Overordna personverndokument for Skyttel
- Utdrag frå protokoll over behandlingsaktivitetar av personopplysningar
- Korrespondanse og dokumentasjon knytt til overføring av perosnopplysningar frå EØS
- Ansvarsliste HMT
- Oversikt over bankfullmakter
- Stillingsskildringar for nokre stillingar i Skyttel AS
- Rutinar og instruksar ved tenestereiser
- Retningslinjer for varsling
- Innkjøp og rutinar for godkjenning av faktura
- Vedtekter (ulike versjonar, sist vedteke 28. januar 2020)
- Organisasjonskart over Skyttel
- Forretningsplan for SkyttelPASS AS (utstedarverksemd – 2019)
- Innvilga søknad om å bli utstedar for SkyttelPASS AS (2020)
- Etske retningslinjer for Skyttel
- Rutine for transaksjoner og mellomværende med nærstående parter (2020)

Styre og generalforsamling

- Styreinstruks for Skyttel AS. Vedtatt av styret 21.12.2016.
- Innkallingar og protokollar frå styremøte, 2017, 2018, 2019 og so langt i 2020.
- Innkallingar og protokollar frå generalforsamlingar, 2017, 2018, 2019 og 2020.

Eigarane

- Hordaland fylkeskommune – Eigarmelding 2017.
- Hordaland fylkeskommune – Overordna eigarstrategi (2017).
- Hordaland fylkeskommune – Mal styreinstruks (ingen dato).
- Hordaland fylkeskommune – Mal styreevaluering (ingen dato).
- Hordaland fylkeskommune – Retningslinjer for valnemndsarbeid (ingen dato).
- Sogn og Fjordane fylkeskommune - Eigarmelding 2018.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune – diverse rutinar og notat knytt til eigaroppfølging
- Vestland fylkeskommune – Eigarmelding 2019.
- Rogaland fylkeskommune – Eigarmelding 2019.
- Rogaland fylkeskommune – Forvaltningsrevisjon av eigarskapsforvaltning (november 2018).



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 312,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.