

Rapport 15

Eierskapskontroll: Økonomistyring i konsernet Sporveien

2025

Integritet og verdiskaping

Forord

Denne rapporten er et resultat av en eierskapskontroll av oppfølgingen av økonomistyringen i konsernet Sporveien.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 21. januar 2025 (sak 6) og tilhører området *eierskapskontroll* i *Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2024–2028*, vedtatt av bystyret 19. juni 2024 (sak 173).

Eierskapskontroll er en lovpålagt oppgave som er definert i kommuneloven § 23-4:

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Eierskapskontroller i Oslo kommune gjennomføres etter gjeldende standard for eierskapskontroll i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 002). Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Annette Birkeland som prosjektleder.

Vi takker Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og konsernet Sporveien for konstruktiv dialog og nødvendig bistand i prosjektet.

Oslo, 6. november 2025

Morten A. Engebretsen
kst. avdelingsdirektør

Annette Birkeland
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag	5
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Formål og problemstilling.....	8
1.3 Avgrensninger	8
1.4 Vurderingskriterier	8
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	9
1.6 Rapportens oppbygging.....	9
2 Kollektivtransport i Oslo kommune og konsernet Sporveien.....	10
2.1 Organiseringen av offentlig kollektivtransport i Oslo	10
2.2 Konsernet Sporveien	10
2.3 Sporveien T-banen AS	11
2.4 Unibuss	12
2.5 Eierstyring innad i konsernet Sporveien	12
3 Formål og rapportering.....	13
3.1 Vurderingskriterier	13
3.2 Faktabeskrivelse	13
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger	17
4 Ambisjoner, mål og strategier.....	19
4.1 Vurderingskriterier	19
4.2 Faktabeskrivelse	19
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger	22
5 Risikostyring og internkontroll	24
5.1 Vurderingskriterier	24
5.2 Faktabeskrivelse	24
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger	30
6 Konklusjoner og anbefaling.....	31
6.1 Konklusjoner	31
6.2 Anbefaling.....	31
7 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse.....	32
7.1 Byråden for miljø og samferdsel	32
7.2 Konsernet Sporveien.....	32
Tabelloversikt.....	33
Figuroversikt	33

Referanser 33

Vedlegg 1 Vurderingskriterier	34
Vedlegg 2 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel	41
Vedlegg 3 Uttalelse fra konsernet Sporveien	44
Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo	45

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har gjennomført en eierskapskontroll av kommunens oppfølging av økonomistyringen i konsernet Sporveien. Eierskapet utøves av byråden for miljø og samferdsel. Eier har fulgt relevante lovkrav og flere av kommunens føringer i hele eller deler av undersøkelsesperioden. Samlet sett har imidlertid eieroppfølgingen av konsernets økonomiske situasjon ikke vært tilfredsstillende. Blant annet er det mangler ved rapporteringen og svakheter ved oppfølgingen av måloppnåelse og risikostyring. Det gir risiko for at byråden ikke har hatt en tilstrekkelig aktiv eieroppfølging.

Det er gjort endringer i eieroppfølgingen som kan bidra til bedre og mer systematisk oppfølging av økonomistyring og risiko. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om bystyret har fått tilstrekkelig informasjon om vesentlige forhold som berører konsernet Sporveien.

Sammendrag

I 2024 kjøpte Oslo kommune offentlige kollektivtransporttjenester for mer enn 3,5 milliarder kroner. Konsernet Sporveien leverer blant annet transporttjenester på T-bane, trikk og flere av bussrutene i Oslo. Morselskapet Sporveien AS er heleid av Oslo kommune. I 2023 hadde konsernet et negativt årsresultat. Hovedårsaken var en krevende økonomisk situasjon i underkonsernet Unibuss, som leverer busstransport. Våren 2024 ble det inngått avtale med kreditorene om rekonstruksjon av Unibuss.

Problemstillingen for eierskapskontrollen har vært:

- Er eieroppfølgingen av konsernet Sporveiens økonomiske situasjon tilfredsstillende?

Undersøkelsesperioden går i hovedsak fra september 2023 til og med april 2025. Kontrollen er gjennomført som en dokumentanalyse. Dokumentene har først og fremst bestått av skriftlige svar på Kommunerevisjonens spørsmål fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og konsernet Sporveien, med tilhørende dokumentasjon.

Eierskapskontrollen handler om kommunens eieroppfølging av økonomistyringen i konsernet Sporveien. Kommunerevisjonen ser blant annet på om eier har godkjent årsberetninger og årsregnskap, er informert om konserninterne transaksjoner og har mottatt rapportering i tråd med kommunens eierskapsprinsipper, og om bystyret har mottatt rapportering om konsernets økonomi. Videre dekker eierskapskontrollen eieroppfølging av mål og risiko.

Kontrollen omfatter deler av Sporveiens eieroppfølging av datterselskapet Sporveien T-banen AS og underkonsernet Unibuss. Eierstyringen i disse datterselskapene er i hovedsak belyst ved å synliggjøre Sporveiens eieroppfølging av måloppnåelse og risiko.

Sentrale vurderinger

Formål og rapportering

Det er fastsatt et formål for kommunens eierskap i konsernet Sporveien.

Kommunerevisjonen merker seg at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel over år har sett behov for en strategi for eierskapet, men at arbeidet med strategien er forsinket. Konsernet Sporveien er ett av kommunens store selskaper og utfører oppgaver med stor betydning for

kollektivtransporten i Oslo. Hvis styringsrammene for konsernet ikke er tydelige nok fra eiers side, gir det risiko for at kommunens formål med eierskapet ikke oppnås.

Byråden for miljø og samferdsel har godkjent konsernet Sporveiens årsberetninger og årsregnskap på generalforsamlinger i undersøkelsesperioden. På denne måten har byråden vært informert om konsernets praksis knyttet til konserninterne transaksjoner. Ifølge kommunens eierskapsmelding bør årsberetningen blant annet inneholde informasjon om hvordan eiers forventninger er fulgt opp i selskapet. Årsberetningene inneholder informasjon som tematisk svarer til eierforventningene i kommunens eierskapsmelding fra 2023. Konsernet Sporveiens oppfølging av kommunens eierforventninger er ikke omtalt spesifikt i årsberetningene i undersøkelsesperioden.

God rapportering er en forutsetning for god eierstyring. Det er en mangel at eier i størstedelen av undersøkelsesperioden kun har mottatt rapportering fra konsernet tre ganger i året, ikke fire slik kommunen forventer. Videre er det svakheter ved innholdet i tertialrapportene når de i realiteten har vært Sporveiens lysbildepresentasjoner til tertialmøtene. For eksempel har de ikke inneholdt de økonomiske tertialtallene for konsernet og de viktigste datterselskapene, og det har ikke blitt rapportert om konsernstyrets viktigste saker. Dette gir risiko for at eier ikke har mottatt jevnlig og tilstrekkelig informasjon om de økonomiske forholdene i konsernet.

Fra 2025 er det lagt opp til rapportering fire ganger i året (hvert kvartal), slik kommunens eierskapsmelding forventer. Byrådsavdelingen har også stilt tydeligere forventninger til innholdet i rapportene, herunder om økonomirapportering.

Sporveien har tilgjengeliggjort lovpålagte rapporter på nettsidene. Kvartalsrapportene for 2025 er også tilgjengelige der, slik Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har forventet fra 2025. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at kvartalsrapporten for fjerde kvartal 2024 og tertialrapportene som er mottatt i resten av undersøkelsesperioden, ikke er tilgjengelige på nettsidene til Sporveien.

I undersøkelsesperioden har bystyret fått informasjon fra byråden for miljø og samferdsel om blant annet den økonomiske situasjonen i Unibuss. Bystyret har også mottatt en felles rapport om kommunens aksjeselskaper som omfatter konsernet Sporveien. Kommunerevisjonen setter spørsmålstegn ved om fellesrapporten gir tilstrekkelig informasjon om vesentlige forhold i konsernet Sporveien. For eksempel inneholder den ingen informasjon om rekonstruksjonen av Unibuss som var gjennomført da rapporten ble avgitt. Bystyret har ikke fått informasjon om den vedvarende uenigheten om fortolkningen av bystyrets vedtak i sak 159 av 27. mai 2003 eller om den manglende oppfyllelsen av vedtaket, selv om forholdene var tatt opp av Sporveien ved flere anledninger i undersøkelsesperioden. Uenigheten gjelder hjemler til eiendom eller arealer som kommunen eier, men som Sporveien bruker for sin drift.

Ambisjoner, mål og strategier

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har vært kjent med konsernet Sporveiens ambisjoner og mål gjennom informasjon om konsernstrategiene på tertialmøtene. Byrådsavdelingen har også hatt dialog med konsernet om konsernstrategiene. Dialogen om operasjonalisering og oppfølging av konsernstrategiene har særlig dreid seg om forbedringsprogrammet som er

en del av strategien. Ut over dette ser vi lite spor av at det har vært dialog mellom eier og konsernet om oppfølging av ambisjonene og de overordnede målene for konsernet.

Kommunerevisjonen registrerer at eier oppgir at ambisjonene og målene for kollektivtrafikken i Oslo først og fremst følges opp i eierdialogen med Ruter. Sett opp mot at kommunens formål med eierskapet i konsernet Sporveien er å opprettholde og utvikle et godt kollektivtransporttilbud i Oslo kommune, gir denne innretningen risiko for at eieroppfølgingen av Sporveien ikke blir tilstrekkelig aktiv.

Det er gjort endringer i eieroppfølgingen fra høsten 2024 som har ført til mer oppfølging og evaluering av prestasjonsindikatorer for måloppnåelse. Før dette synes eier i liten grad å ha fulgt opp og evaluert konsernets overordnede måloppnåelse. Vi registrerer at eier ikke har kjent til eller fulgt opp måloppnåelsen i datterselskapene i konsernet Sporveien. I et integrert konsern som Sporveien kan dette blant annet føre til at eier ikke har et helhetlig overordnet bilde av konsernets økonomiske situasjon.

Sporveien har fastsatt mål for Sporveien T-banen AS og Unibuss. Måloppnåelse rapporteres jevnlig til konsernstyret for alle deler av konsernet. Konsernstyret og konsernledelsen har ansvaret for eieroppfølgingen av selskapenes måloppnåelse, blant annet gjennom deltakelse i selskapenes styre.

Risikostyring og internkontroll

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har hatt overordnet kjennskap til konsernets system for risikostyring og internkontroll. Byrådsavdelingen har også hatt kjennskap til risikoen i de store investeringsprogrammene for trikk og T-bane. Oppfølgingen av konsernets strategiske og operasjonelle risikostyring fremstår imidlertid som lite systematisk fra byrådsavdelingens side i den første delen av undersøkelsesperioden. Innretningen på eierdialogen i denne perioden tilsier at det ville vært vanskelig for eier å fange opp svakheter i konsernets risikostyring og interkontroll. I den forbindelse merker vi oss at den eksterne evalueringen av Sporveiens styring av Unibuss har synliggjort at det var mangler ved risikostyringen i konsernet Sporveien som ikke var fanget opp av konsernledelsen. Eierskapskontrollen viser at heller ikke kommunen som eier hadde fanget opp svakheter ved risikostyringen, selv om eier har en overordnet kontrollfunksjon.

Det er en svakhet ved eierstyringen at eier i deler av undersøkelsesperioden ikke har fulgt opp at risikostyring og internkontroll er integrert i konsernets strategi- og beslutningsprosesser. Eier har fra høsten 2024 fulgt opp risikostyringen og internkontrollen i konsernet Sporveien mer dyptgående og systematisk.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for miljø og samferdsel vurderer tiltak på bakgrunn av rapportens funn og konklusjoner.

Uttalelser til rapporten

Byråden for miljø og samferdsel og konsernet Sporveien har uttalt seg til rapporten. Oppsummert tas Kommunerevisjonens konklusjoner og funn til etterretning. Byråden og konsernet har varslet relevante tiltak.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2024 kjøpte Oslo kommune offentlige kollektivtransporttjenester for mer enn 3,5 milliarder kroner. Det ble gjennomført om lag 290 millioner kollektivreiser i kommunen dette året. Konsernet Sporveien leverer blant annet transporttjenester på T-bane, trikk og flere av bussrutene i Oslo. Morselskapet Sporveien AS er heleid av Oslo kommune. Konsernet gjennomfører for tiden flere store investeringsprosjekter på oppdrag for kommunen. Dette inkluderer anskaffelsene av nye trikker (SL18) og nye T-banetrokker (M4), nytt signalsystem og oppgradering av Majorstuen stasjon.

Konsernet Sporveien hadde et negativt årsresultat i 2023. Hovedårsaken var en krevende økonomisk situasjon i underkonsernet Unibuss, som leverer busstransport. Våren 2024 ble det inngått avtale med kreditorene om rekonstruksjon av Unibuss. En ekstern evaluering bestilt av styret i Unibuss konkluderte i begynnelsen av 2025 med at svak kontraktsstyring i møte med krevende og raskt skiftende rammebetingelser bidro til den økonomiske krisen.

Den økonomiske situasjonen i Unibuss førte til merkostnader for selskapet som administrerer kollektivtransporten i Oslo og Akershus: Ruter AS. Merkostnadene utgjør om lag 900 millioner kroner (2024-kroner) frem til 2030. I revidert budsjett for 2025 bevilget Oslo kommune 143 millioner kroner for å dekke kommunens del av årets merkostnader.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med eierskapskontrollen er å undersøke om kommunens eierinteresser i konsernet Sporveien ivaretas i tråd med krav, føringer og god praksis for eierstyring, og eventuelt kunne bidra til forbedring av eierstyringen.

Eierskapskontrollen skal besvare følgende problemstilling:

- Er eieroppfølgingen av konsernet Sporveiens økonomiske situasjon tilfredsstillende?

1.3 Avgrensninger

Eierskapskontrollen handler om kommunens eieroppfølging av økonomistyringen i konsernet Sporveien. Den omfatter også deler av Sporveiens eieroppfølging av datterselskapet Sporveien T-banen AS og underkonsernet Unibuss. Eierstyringen i disse datterselskapene er i hovedsak belyst ved å synliggjøre Sporveiens eieroppfølging av måloppnåelse og risiko.

Eierskapskontrollen er gjennomført som en begrenset kontroll, og våre vurderinger i rapporten tar utgangspunkt i dokumentasjon og opplysninger mottatt fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og konsernet Sporveien. Dette påvirker i hvilken grad vi kan identifisere eventuelle svakheter eller mangler ut over det som kan avdekkes ved rimelighetsvurderinger og Kommunerevisjonens kjennskap til eierskapsutøvelsen.

1.4 Vurderingskriterier

Kriteriene i undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- kommuneloven

- aksjeloven
- regnskapsloven med forskrift
- kommunens eierskapsmelding
- KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- den norske anbefalingen om eierstyring og selskapsledelse (NUES)

Vurderingskriteriene for eierskapskontrollen står innledningsvis i kapittel 3 til 5. Vedlegg 1 inneholder de samlede vurderingskriteriene med utledning.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Kontrollen er gjennomført i tråd med standard for eierskapskontroll i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 002). Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært fra september 2023 til og med april 2025. Datterselskapene i eierskapskontrollen er valgt ut på grunnlag av de økonomiske resultatene i 2023 og 2024.

Eierskapskontrollen er gjennomført som en dokumentanalyse. Dokumentene har i hovedsak bestått av skriftlige svar på våre spørsmål stilt til byråden for miljø og samferdsel og byrådsavdelingen, Sporveien og til konsernsjefen i rollen som eierrepresentant i Sporveien T-banen AS og Unibuss AS, med tilhørende dokumentasjon. Vi har også innhentet relevant dokumentasjon selv, som for eksempel selskapsopplysninger fra offentlige registre.

Hoveddelen av datainnsamlingen har pågått i perioden fra begynnelsen av juni til slutten av september 2025.

Byrådsavdelingen og Sporveien har verifisert faktabeskrivelsene som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. De foreløpige vurderingene og konklusjonene ble presentert for byrådsavdelingen og Sporveien i møte i begynnelsen av oktober 2025. Byråden fikk rapporten til uttalelse i midten av oktober 2025. Sporveien fikk rapporten til samme tid med mulighet for uttalelse. Både byråden og konsernet har uttalt seg til rapporten.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsene gir et tilfredsstillende grunnlag for Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner.

1.6 Rapportens oppbygging

Rapportens kapittel 2 inneholder bakgrunnsinformasjon om organiseringen av offentlig transport i Oslo kommune og om konsernet Sporveien med datterselskapet Sporveien T-banen AS og underkonsernet Unibuss. Kapittel 3 handler om kommunens formål med eierskapet i konsernet Sporveien og om rapportering til kommunen som eier. I kapittel 4 ser vi på eiers oppfølging av ambisjoner, mål og strategier, og i kapittel 5 ser vi på eiers kjennskap til og oppfølging av risikostyring og internkontroll. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefaling står i kapittel 6. Kapittel 7 inneholder en oppsummering av uttalelsene fra byråden for miljø og samferdsel og konsernet Sporveien, samt våre vurderinger av uttalelsene.

2 Kollektivtransport i Oslo kommune og konsernet Sporveien

Kapittelet gir en introduksjon til organiseringen av offentlig kollektivtransport i Oslo kommune og til konsernet Sporveien med datterselskapet Sporveien T-banen AS og underkonsernet Unibuss.

2.1 Organiseringen av offentlig kollektivtransport i Oslo

Fylkeskommunene og Oslo kommune har ansvaret for lokal offentlig kollektivtrafikk, med unntak av jernbanen. Oslo kommune fastsetter politiske mål for kollektivtransporten på overordnet nivå og inngår årlige leveranseavtaler med administrasjonsselskapet Ruter om kjøp av transporttjenester. Ruter er eid av Oslo kommune (60 prosent) og Akershus fylkeskommune (40 prosent).

Ruter kjøper transportproduksjonen fra ulike leverandører. Sporveien T-banen AS og Sporveien Trikken AS er eneleverandører innenfor T-bane og trikk. Innenfor buss- og båttransport består markedet av flere leverandører. Bussrutene i Oslo er delt inn i ulike geografiske områder som Ruter setter ut på anbud.

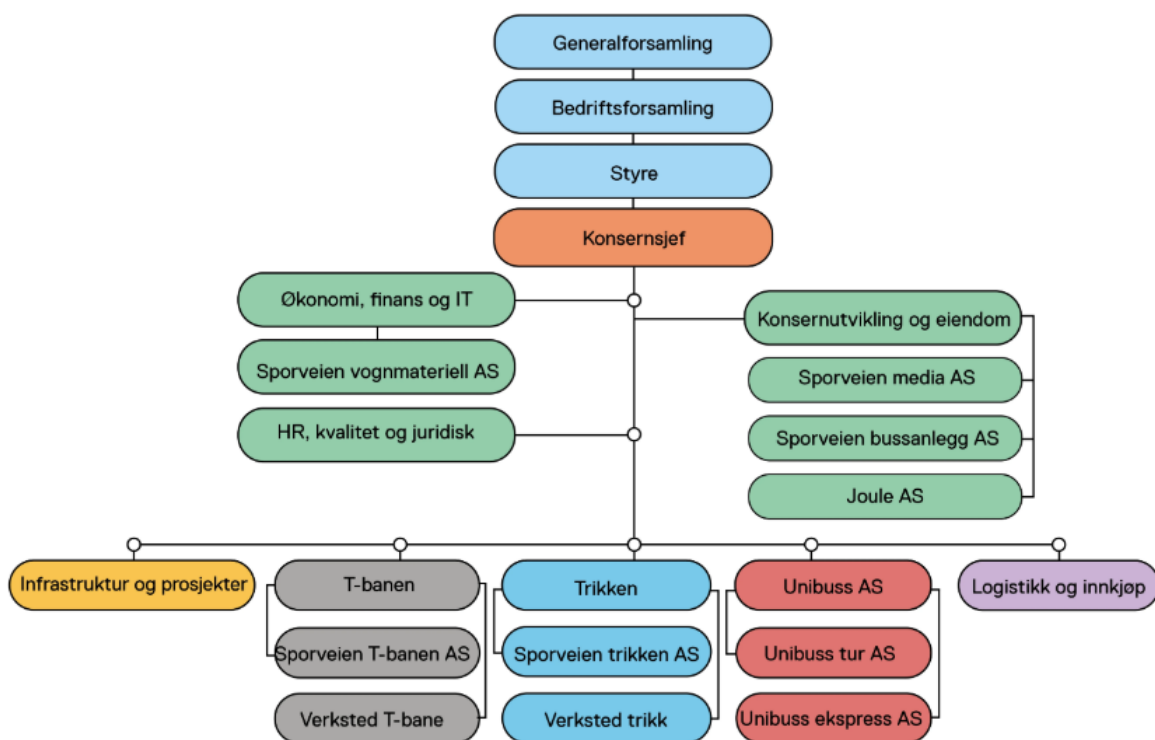
2.2 Konsernet Sporveien

Konsernet Sporveien er et integrert konsern. Det vil si at de ulike delene av konsernet samarbeider tett og har felles strategisk ledelse. Kjernen i virksomheten er produksjon av kollektivtransporttjenester med T-bane, trikk og buss. Morselskapet Sporveien AS er heleid av Oslo kommune. Morselskapet eier, utvikler, forvalter og vedlikeholder infrastruktur, eiendom og skinnegående materiell.

Byråden for miljø og samferdsel har utøvd kommunens eierskap i undersøkelsesperioden. I denne perioden har konsernet Sporveien bestått av blant annet morselskapet og ti heleide datterselskaper.

Konsernets organisasjonskart med syv av de heleide datterselskapene og underkonsernet Unibuss er vist i figur 1.

Figur 1 Organisasjonskart for konsernet Sporveien



Note: Unibuss tur AS ble overdratt til Oslobuss AS med virkning fra 14. juni 2024 og gikk da ut av konsernet Sporveien.

Kilde: <https://www.sporveien.no/om-sporveien/eierstyring-og-selskapsledelse/> (lastet ned juni 2025), og årsberetning 2023 for Unibuss AS.

Tabell 1 inneholder årsresultatene etter skatt i perioden 2021 til 2024 for konsernet som helhet, morselskapet Sporveien AS, datterselskapet Sporveien T-banen AS og underkonsernet Unibuss.

Tabell 1 Årsresultat 2022–2024 i utvalgte deler av konsernet Sporveien, tall i millioner kroner

År	Konsernet Sporveien	Sporveien AS	Sporveien T-banen AS	Unibuss
2021	213	211	-11	11
2022	285	284	55	-35
2023	-289	-163	-54	-439
2024	126	124	-62	-3

Kilde: Årsregnskaper for 2022, 2023 og 2024 for Sporveien AS, Sporveien T-banen AS og Unibuss AS.

Tabell 1 viser at konsernet Sporveien og morselskapet hadde negativt årsresultat i ett av de fire årene i tabellen (2023). Tabellen viser videre at Sporveien T-banen AS og konsernet Unibuss hver hadde negativt årsresultat i tre av årene: Sporveien T-banen AS i 2021 og 2023–2024, og Unibuss i 2022–2024.

2.3 Sporveien T-banen AS

Sporveien T-banen AS drifter og leverer all T-banetrafikk i Oslo og Akershus. Ved utgangen av 2024 hadde selskapet 648 ansatte, ifølge selskapets årsberetning. Verkstedet og

infrastrukturen, som stasjoner, signalsystem og skinnegang, er organisert i morselskapet Sporveien AS. T-banevognene eies av Sporveien Vognmateriell AS, som i likhet med Sporveien T-banen AS er et heleid datterselskap av Sporveien AS, se figur 1.

Konsernsjefen i Sporveien har vært styreleder i Sporveien T-banen AS og har møtt som Sporveien AS' eierrepresentant på generalforsamlingene i undersøkelsesperioden.

T-baneprogrammet

Det pågår flere store prosjekter innenfor T-banen med ulike ansvarlige: Fornebubanen ved Fornebubaneetaten, ombygging av Majorstuen stasjon ved Sporveien, og nytt signalsystem (CBTC) og nye T-banevogner (M4) ved Sporveien på oppdrag for Oslo kommune. Prosjektene er gjensidig avhengige av hverandres leveranser, kvalitet og tidsplaner, i tillegg til at de er avhengige av Sporveiens kompetanse, involvering og godkjenninger. Koordineringen foregår i det som kalles T-baneprogrammet.

2.4 Unibuss

Unibuss AS er et heleid datterselskap av Sporveien AS. Selskapet med datterselskap utgjør et underkonsern i konsernet Sporveien. Konsernet Unibuss er ett av Norges største busselskaper med 1 213 ansatte ved utgangen av 2024. Konsernet leverer busstransport i Oslo, Tønsberg og Trondheim.

Konsernsjefen i Sporveien AS har vært styreleder i Unibuss AS og har møtt som Sporveien AS' eierrepresentant på generalforsamlingene i Unibuss AS i undersøkelsesperioden.

2.5 Eierstyring innad i konsernet Sporveien

Sporveien AS' eierskapsutøvelse er nedfelt i konsernets styrende dokumenter, blant annet gjennom konsernsjefens instruks og styreinstruks for styrer i datterselskaper.

Konsernsjefen har fullmakt fra konsernstyret til å møte i generalforsamling i datterselskapene og ivareta Sporveien AS' interesser. Konsernsjefen er styreleder i de største datterselskapene og følger i denne egenskap opp hvert enkelt selskap. Styrene i datterselskapene har ansvaret for forvaltningen av datterselskapene etter kravene i aksjeloven. De administrerende direktørene i Sporveien T-banen AS, Sporveien Trikken AS og Unibuss AS er medlemmer av konsernledelsen. Administrerende direktører og øvrige medlemmer av konsernledelsen sitter i flere av datterselskapenes styrer.

Konsernsjefen har som styreleder for blant annet Sporveien T-banen AS og Unibuss AS ansvaret for å påse at styrene gir morselskapet opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere konsernets stilling og resultat.

3 Formål og rapportering

Kapittelet handler om kommunens formål med eierskapet i konsernet Sporveien, herunder om arbeidet med eierstrategi for konsernet. Videre handler det om informasjon som eier har mottatt om selskapet, herunder rapportering fra selskapet til byråden og fra byråden til bystyret.

3.1 Vurderingskriterier

- Kommunen skal ha fastsatt formål med eierskapet i konsernet Sporveien AS.
- Eier skal ha godkjent årsberetning og årsregnskap for selskapet og konsernet Sporveien AS på generalforsamling. Årsberetninger bør ha opplyst om mer enn minimumskravene fastsatt i lov, inkludert hvordan eiers forventninger er fulgt opp i selskapet.
- Eier bør være informert om praksis i konsernet knyttet til konserninterne transaksjoner, herunder om utdeling av utbytte og konsernbidrag innad i konsernet.
- Eier skal ha mottatt rapportering fra konsernet minst fire ganger i året. Eier bør ha fulgt opp at selskapet har tilgjengeliggjort vesentlig informasjon.
- Bystyret skal ha mottatt årlig rapport som omfatter Sporveien AS. Rapporten bør omfatte selskapets økonomi og andre vesentlige forhold som berører selskapet.

3.2 Faktabeskrivelse

3.2.1 Formål med eierskapet

Kommunens eierskapsmelding fra 2023 fastsetter at formålet med eierskapet i konsernet Sporveien er «å opprettholde og utvikle et godt kollektivtransporttilbud i Oslo».

Vedtektene i Sporveien AS vedtas på generalforsamling av kommunen som eier. De gjeldende vedtektene er fra 2019. I vedtektene står det at selskapets formål er å «selv, eller gjennom deltakelse i og samarbeide med andre selskaper, å forestå persontransport, samt annen virksomhet i naturlig forbindelse med dette. Selskapet skal sikre at vognleieprinsippet slik det er beskrevet i byrådssak 85/2011 blir opprettholdt.»

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har vurdert at det er behov for å utarbeide en egen eierstrategi for kommunens eierskap i Sporveien. Ifølge byrådsavdelingen skal strategien blant annet utdype eierforventningene som fremgår av eierskapsmeldingen. Sporveien oppgir at behovet for en eierstrategi diskuteres med jevne mellomrom. Eierstrategi har vært tema på to eiermøter i undersøkelsesperioden. Byrådsavdelingen oppgir at arbeidet med en eierstrategi er forsinket, og inntil videre er det forventningene i eierskapsmeldingen som legges til grunn for eierstyringen.

3.2.2 Årsregnskap og årsberetninger

Byråden for miljø og samferdsel har godkjent årsregnskapet og styrets årsberetning for 2023 og 2024 på generalforsamling. Årsregnskap og årsberetning inngår i konsernets årsrapporter (omtalt i kapittel 3.2.4).

Kommunens eierforventninger fremgår av eierskapsmeldingen fra 2023. Eierforventningene er delt inn i syv temaer, blant annet ambisjoner, mål og strategier og risikostyring. Konsernet

Sporveien regnes som ett av kommunens fem store selskaper. For disse fem selskapene har kommunen også stilt egne forventninger til selskapenes arbeid med klima og miljø.

Konsernstyrets årsberetninger for 2023 og 2024 inneholder informasjon om blant annet virksomheten i konsernet, samfunnsansvar og bærekraft, regnskapet, risikostyring, HMS, likestilling og mangfold og fremtidsutsikter. Det er også omtale av virksomheten i datterselskaper i konsernet. Konsernet Sporveiens oppfølging av eiers forventninger er ikke omtalt spesifikt i årsberetningene for 2023 og 2024.

3.2.3 Konserninterne transaksjoner

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel oppgir at kommunen som eier er orientert om konserninterne transaksjoner i konsernet Sporveien gjennom årsrapporter med tilhørende årsregnskap. Videre viser byrådsavdelingen til at eier har fått informasjon om konserninterne transaksjoner på tertialmøter og i annen eierdialog i spesielle saker. Den økonomiske situasjonen i Unibuss i 2024 er gitt som eksempel på en slik sak. Blant annet ble det holdt flere møter mellom byrådsavdelingen og Sporveien om den økonomiske situasjonen i Unibuss i første tertial 2024. Ett av temaene som ble diskutert, var mulighetene for økonomiske bidrag fra Sporveien til Unibuss innenfor rammene av reglene om statsstøtte. Se også kapittel 5.2.3.

Sporveiens årsregnskaper for 2023 og 2024 er satt opp i samsvar med regnskapslovens bestemmelser og god regnskapsskikk, ifølge regnskapsnotene. Beretningene fra uavhengig revisor viser at årsregnskapene oppfyller gjeldende lovkrav og gir et riktig bilde av selskapets finansielle stilling per 31. desember. Konsernregnskapet utarbeides med konsernet som én økonomisk enhet, og transaksjoner og mellomværende mellom selskapene elimineres, jf. note 8. Omfanget av eliminering og mellomværende mellom selskapene i konsernet fremgår også av notene. Det samme gjør konsernets prinsipper for verdifastsettelse.

Konsernbidrag er en vederlagsfri overføring fra ett selskap til et annet i samme konsern. Konsernet Sporveien benytter konsernbidrag for å utnytte skatteposisjoner i de enkelte selskapene, jf. note 11 i årsregnskapene. Sporveien oppgir at konsernet optimaliserer samlet skattebelastning ved å benytte sirkelkonsernbidrag som strategi for skatteplanlegging. Sirkelkonsernbidrag innebærer at selskaper i konsernet gir og mottar konsernbidrag i samme inntektsår.

Byråden for miljø og samferdsel har godkjent konsernregnskap og -balanse for 2023 og 2024 på generalforsamlinger i Sporveien AS. Årsregnskapene for konsernet Sporveien viser at de samlede konsernbidragene fra morselskapet til datterselskapene var 94 millioner kroner i 2023 og 27 millioner kroner i 2024.

3.2.4 Rapportering fra Sporveien til eier

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel forventer at Sporveien AS rapporterer alle vesentlige forhold og gir eier og allmennheten et korrekt bilde av virkeligheten. I undersøkelsesperioden har byrådsavdelingen mottatt årsrapporter og rapportering ved gitte tidsintervaller. Byrådsavdelingen har også mottatt informasjon om særlige saker, som for eksempel om den økonomiske situasjonen i Unibuss, trikkeavsporingen høsten 2024 og vinterdriften i 2024 og 2025.

Årsrapporter

Årsrapportene inneholder årsregnskap og konsernstyrets årsberetning. I tillegg er det informasjon om ulike deler av virksomheten i konsernet, konsernstrategier, samfunnsansvar, virksomhetsstyring, HMS, likestilling mv. Temaene i årsrapportene sammenfaller med flere av temaene i styrets årsberetninger.

Tertialrapporter

Byrådsavdelingen har mottatt rapportering fra Sporveien AS tre ganger i året (tertialrapportering). Tertialrapportene som byrådsavdelingen viser til, har vært Sporveiens lysbildepresentasjoner til eiermøtene som har vært avholdt hvert tertial (tertialmøter). Deltakerne på tertialmøtene i undersøkelsesperioden har vært ansatte fra byrådsavdelingen, inkludert kommunaldirektøren, og sentrale personer i Sporveien, inkludert konsernsjefen og konsernstyrelederen.

Tertialmøtene har vært avholdt to til tre måneder etter tertialperiodens slutt. De finansielle opplysningene i tertialrapportene gjelder det aktuelle tertialet, mens de ikke-finansielle opplysningene i hovedsak er oppdatert per møtetidspunktet. En oppsummering av temaene i tertialrapportene er vist i tabell 2.

Tabell 2 Temaer i tertialrapporter fra Sporveien fra tertial 2 2023 til tertial 3 2024

Tema	T2-23	T3-23	T1-24	T2-24	T3-24
Oppdatering/nyheter	x	x	x	x	x
Program trikk og T-bane	x	x	x	x	x
Konsernstrategier	x	x	x	x	x
Div. strategier, analyser	x	x	x	x	x
Eiendomsutvikling	x				
Østre T-banenett / Leie av grunn	x		x		x
Budsjett	x			x	x
Tilfluktsrom	x	x		x	
Unibuss		x	x	x	x
Sporveien kontakt med rådhuset		x			
Samfunnsansvar, compliance		x			
Evaluerer eierseminar			x		
Oppfølging Oslopakke 3			x		
Risikovurdering konsern				x	x
Virksomhet og økonomi konsern				x	x
Eierstrategi – Eierskapsmelding	x		x	x	x
Styrets viktigste saker					x

Kilde: Kommunerevisjonen basert på Sporveiens tertialrapporter / presentasjoner til tertialmøtene.

Tabell 2 viser at kommunen som eier har mottatt informasjon om investeringsprosjektene innenfor trikk og T-bane på alle tertialmøtene i undersøkelsesperioden. Det samme gjelder konsernstrategier (strategiene er omtalt i kapittel 4.2.1).

Tabell 2 viser at økonomi og virksomhet for konsernet Sporveien ble rapportert som eget tema fra og med november 2024 (møte T2-24). Konsernets risikovurderinger og risikostyring var del av dette temaet. Fra samme tid ble det rapportert om konsernets oppfølging av kommunens

eierskapsmelding som eget tema. Informasjon om de viktigste styresakene i tertialperioden var nytt rapporteringstema i mars 2025 (møte T3-24).

Kommunerevisjonens gjennomgang viser at investeringsprogrammene på trikk og T-bane utgjorde hoveddelen i de tre første tertialrapportene i perioden. I de to siste tertialrapportene er det mer informasjon om virksomhetsstyring i hele konsernet, herunder økonomi- og risikostyring. Referatet fra tertialmøtet i juni 2024 (T1-24) viser at økonomistatus i Sporveien og årsresultatet for 2023 ble diskutert under møtet, selv om tallene og temaene ikke fremgår av tertialrapporten.

Tertialrapportenes omtale av sakene *Østre T-banenett* og *Sporveiens leie av grunn fra kommunen* synliggjør at de har tilknytning til bystyrets vedtak i sak 159 *Lambertseter gård – kjøp av hjemler* av 27. mai 2003. Saken er omtalt i kapittel 3.2.5. I de aktuelle tertialrapportene går det frem at det i lang tid har vært uenighet mellom Sporveien og Eiendoms- og byfornyelsesetaten om hjemmel til eiendommene som Sporveien drifter. Videre går det frem at det har vært uenighet om prinsippene for fastsettelse av leie av grunn.

Kvartalsrapporter

I januar 2025 var det dialog mellom byrådsavdelingen og Sporveien om skriftlig rapportering i forkant av tertialmøtene. Byrådsavdelingen ønsket rapporter som tok utgangspunkt i Hafslund AS' kvartalsrapporter. Videre tydeliggjorde byrådsavdelingen at rapportene måtte være selvstendige og ikke lysbildepresentasjoner som krevde muntlig utfylling. Referatet fra tertialmøtet i mars 2025 (T3-24) viser at ordningen ville begynne fra eiermøtet i juni 2025.

Ifølge Sporveien ble det fra fjerde kvartal 2024 innført kvartalsvis økonomirapportering til eier. Rapportene for fjerde kvartal 2024 og første kvartal 2025 inneholder finansielle opplysninger som økonomiske resultater i konsernet og i utvalgte datterselskaper, balanse og kontantstrømmer. Rapportene inneholder også ikke-finansielle opplysninger om blant annet sykefravær og kundetilfredshet, viktige hendelser og konsernets fremtidsutsikter. Ifølge Sporveien vil det fra 2025 bli avholdt eiermøter hvert kvartal (kvartalsmøter), til sammen fire møter per år.

Tilgjengelighet

Byrådsavdelingen viser til at årsrapporter og andre rapporter for konsernet er tilgjengeliggjort på nettsidene til Sporveien. Sporveien oppgir at kvartalsrapportene er offentlige og publiseres på Sporveiens nettsider. Per august 2025 er årsrapportene til konsernet Sporveien tilgjengelige på nettsidene til Sporveien, sammen med rapport for første kvartal 2025. På samme nettside finnes også lederlønnrapport for 2024, bærekraftsrapport for 2024 og redegjørelse etter åpenhetsloven for 2024.

3.2.5 Rapportering til bystyret

Byrådet har avgitt felles årlig rapport til bystyret om aksjeselskaper som kommunen eier. Videre viser byrådsavdelingen til at bystyret ble holdt jevnlig orientert om den økonomiske situasjonen i Unibuss gjennom redegjørelser i møter og ved svar på skriftlige spørsmål fra bystyrets representanter.

Felles årlig rapportering ble vedtatt som del av behandlingen av kommunens eierskapsmelding i 2023 (bystyrets sak 295 av 30. august 2023). Det fremgår av vedtaket at rapporteringen

som et minimum skal inneholde elektronisk lenke til årsrapport og generalforsamlingsprotokoll, og redegjørelse for foregående års resultat, styreoversikt, styregodtgjørelse, godtgjørelse til daglig leder og andre vesentlige forhold som gjelder aksjeselskapene. Av eierskapsmeldingen fremgår det at de årlige rapportene vil bli utarbeidet etter sommeren, etter utløpet av den lovbestemte fristen for ordinær generalforsamling i aksjeselskaper (utgangen av juni måned).

Den første, og per september 2025 eneste, samlede rapporten om kommunens aksjeselskaper ble behandlet av bystyret 18. desember 2024 (sak 314). For Sporveien var det informert om konsernets årsresultater for 2022 og 2023 (beløpene fremgår av tabell 1 ovenfor), navn på styrets medlemmer og beløpene for styrets og daglig leders godtgjørelser ved utgangen av 2023. Under *Andre vesentlige forhold som berører aksjeselskapet* står det:

Det negative driftsresultatet skyldes bl.a. tapsavsetninger på kontrakter i Unibuss med 391,0 mill. kroner. I tillegg påvirkes konsernets resultat av svakere resultat i T-banen.

Det er oppgitt elektronisk adresse med lenke til årsberetningen og årsregnskapet, og protokollen fra generalforsamlingen avholdt i juni 2024 er vedlagt rapporten.

Byråden for miljø og samferdsel har flere ganger i undersøkelsesperioden orientert bystyret skriftlig og muntlig om Sporveiens virksomhet, blant annet om den økonomiske situasjonen i Unibuss og om Sporveiens anskaffelser av T-banvogner fra den spanske leverandøren CAF. I september 2024 deltok byråden og den tidligere byråden på høring i bystyrets samferdsels- og miljøutvalg om busskaoset vinteren 23/24.

27. mai 2003 vedtok bystyret blant annet dette i sak 159 *Lambertseter gård – kjøp av hjemler*:

Bystyret aksepterer forutsetningen fra styret i AS Oslo Sporveier om at kjøreveier, stasjoner, anlegg og driftsrelatert eiendom vederlagsfritt legges inn i infrastrukturenheten. Byrådet bes på bakgrunn av drøftinger med Oslo Sporveier legge fram sak for bystyret om hvilke arealer/ eiendommer dette gjelder.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel oppgir at en slik sak ikke er lagt frem for bystyret. Som omtalt i kapittel 3.2.4, har det vært uenighet mellom kommunen og Sporveien AS om hjemler til grunnen og om leiepriser siden 2006. Bystyret har ikke blitt informert om uenighetene.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det er fastsatt et formål for kommunens eierskap i konsernet Sporveien. Vi merker oss at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel over år har sett behov for en strategi for eierskapet, men at arbeidet med strategien er forsinket. Konsernet Sporveien er ett av kommunens store selskaper og utfører oppgaver med stor betydning for kollektivtransporten i Oslo. Hvis styringsrammene for konsernet ikke er tydelige nok fra eiers side, gir det risiko for at kommunens formål med eierskapet ikke oppnås.

Byråden for miljø og samferdsel har godkjent konsernet Sporveiens årsberetninger og årsregnskap på generalforsamlinger i undersøkelsesperioden. På denne måten har byråden vært informert om konsernets praksis knyttet til konserninterne transaksjoner. Årsberetningene inneholder informasjon som tematisk svarer til eierforventningene i kommunens eierskapsmelding fra 2023. Vi registrerer at konsernet Sporveiens oppfølging av

kommunens eierforventninger ikke er omtalt spesifikt i årsberetningene i undersøkelsesperioden.

God rapportering er en forutsetning for god eierstyring. Det er en mangel at eier i størstedelen av undersøkelsesperioden kun har mottatt rapportering fra konsernet tre ganger i året. Videre er det svakheter ved innholdet i tertialrapportene når de i realiteten har vært Sporveiens lysbildepresentasjoner til tertialmøtene. For eksempel har de ikke inneholdt de økonomiske tertialtallene for konsernet og de viktigste datterselskapene, og det har ikke blitt rapportert om konsernstyrets viktigste saker. Dette gir risiko for at eier ikke har mottatt jevnlig og tilstrekkelig informasjon om de økonomiske forholdene i konsernet.

Fra 2025 er det lagt opp til rapportering fire ganger i året (hvert kvartal), slik kommunens eierskapsmelding forventer. Byrådsavdelingen har også stilt tydeligere forventninger til innholdet i rapportene, herunder om økonomirapportering.

Sporveien har tilgjengeliggjort lovpålagte rapporter på nettsidene. Kvartalsrapportene for 2025 er også tilgjengelige der, slik Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har forventet fra 2025. Vi merker oss imidlertid at kvartalsrapporten for fjerde kvartal 2024 og tertialrapportene som er mottatt i resten av undersøkelsesperioden, ikke er tilgjengelige.

I undersøkelsesperioden har bystyret fått informasjon fra byråden for miljø og samferdsel om blant annet den økonomiske situasjonen i Unibuss. Bystyret har også mottatt en felles rapport om kommunens aksjeselskaper som omfatter konsernet Sporveien. Vi setter spørsmålstegn ved om fellesrapporten gir tilstrekkelig informasjon om vesentlige forhold i konsernet Sporveien. For eksempel inneholder den ingen informasjon om rekonstruksjonen av Unibuss som var gjennomført da rapporten ble avgitt. Vi merker oss at bystyret ikke har fått informasjon om den vedvarende uenigheten om fortolkningen av bystyrets vedtak i sak 159 av 27. mai 2003 eller om den manglende oppfyllelsen av vedtaket, selv om forholdene var tatt opp av Sporveien ved flere anledninger i undersøkelsesperioden.

4 Ambisjoner, mål og strategier

Kapittelet handler om kommunens kjennskap til konsernets ambisjoner, mål og strategier og oppfølging og evaluering av konsernets måloppnåelse.

4.1 Vurderingskriterier

- Eier skal ha hatt dialog med konsernet Sporveien AS om konsernets ambisjoner, mål og strategier, og hvordan disse operasjonaliseres og følges opp av konsernet. Konsernets strategi bør være presentert for eier minst hvert annet år.
- Eier skal ha fulgt opp og evaluert konsernets måloppnåelse.

4.2 Faktabeskrivelse

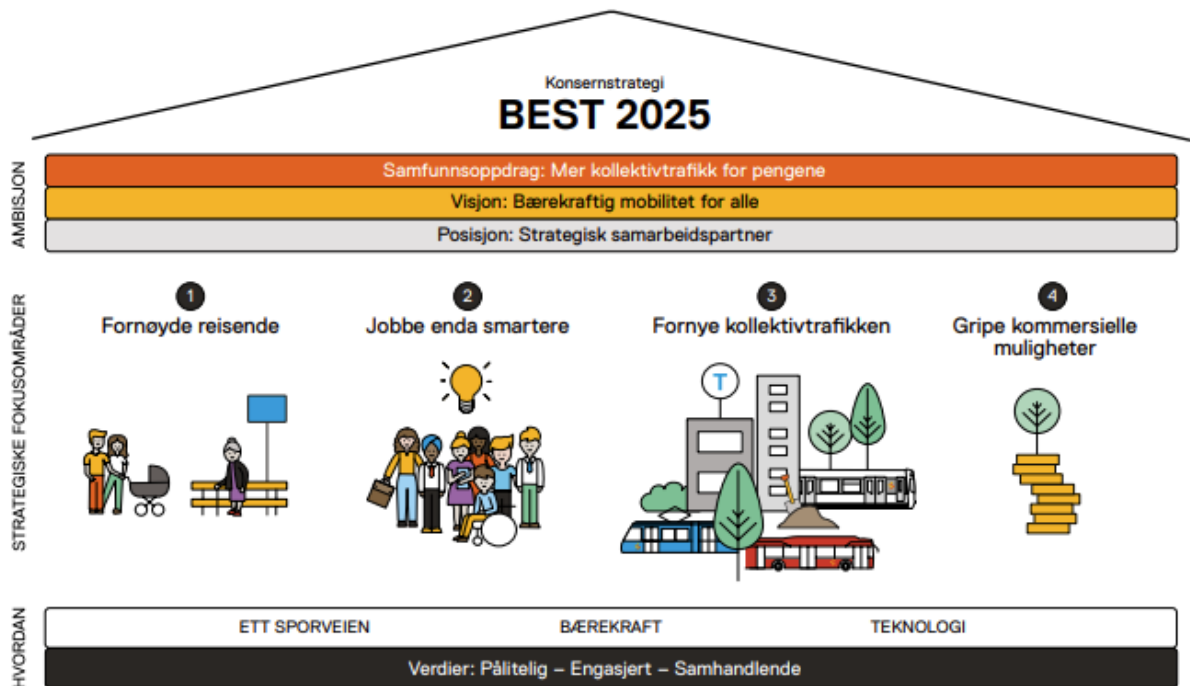
4.2.1 Ambisjoner, mål og strategier for konsernet Sporveien

Sporveien har utarbeidet ambisjoner/hovedmål for konsernet som fremgår av konsernstrategien. Ifølge Byrådsavdeling for miljø og samferdsel foregår eierdialogen om ambisjonene og målene for kollektivtrafikken i Oslo primært med Ruter AS. Byrådsavdelingen forklarer at det er Ruter AS, som kjøper av tjenester fra Sporveien, som reelt sett følger opp omfanget av og kvaliteten på Sporveiens transporttilbud i Oslo, ikke byrådsavdelingen.

BEST 2025 er konsernstrategien for Sporveien for perioden 2021 til 2025. I strategien består konsernets ambisjon av konsernets samfunnsoppdrag (*mer kollektivtrafikk for pengene*), visjon (*bærekraftig mobilitet for alle*) og posisjon (*strategisk samarbeidspartner*). *BEST 2025* har fire strategiske fokusområder formulert som mål for konsernet: fornøyde reisende, jobbe enda smartere, fornye kollektivtrafikken og gripe kommersielle muligheter.

Figur 2 viser ambisjon og fokusområder i *BEST 2025* og hvordan disse skal nås:

Figur 2 Visualisering av hovedelementer i Sporveiens konsernstrategi BEST 2025



Kilde: Faksimile fra Sporveiens årsrapport for 2023

Sporveien oppgir at ambisjonene i konsernstrategien BEST 2025 er fulgt opp gjennom mål for hvert virksomhetsområde, herunder for datterselskapene Unibuss AS og Sporveien T-banen AS.

Hovedtrekkene i strategien BEST 2025 ble gjennomgått på eierseminar i april 2024. Politisk ledelse og flere fra byrådsavdelingen deltok fra kommunens side. Konsernledelsen, konsernstyret, bedriftsforsamlingen og enkelte andre ansatte deltok fra Sporveiens side. I årsrapportene for 2023 og 2024 er det informert om forhold, tiltak og fremtidige prioriteringer innenfor de ulike fokusområdene i konsernstrategien.

BEST 2025 har vært tema i alle presentasjonene fra Sporveien på tertialmøtene i undersøkelsesperioden. Rapporteringen har først og fremst dreid seg om gevinstrealiseringsdelen av strategien, kalt *Forbedringsprogrammet*. Sporveien har gitt informasjon om identifiserte effektiviseringstiltak og oppnådde effektiviseringseffekter i ulike deler av konsernet. Byrådsavdelingen har tatt informasjonen til orientering.

Presentasjonene viser at Sporveien også har informert om ulike temaer som er nevnt i BEST 2025, som for eksempel investeringsprogrammene for trikk og T-bane, brukerundersøkelser og sykefravær.

Ifølge årsrapporten for 2024 blir 2025 et overgangså fra strategiperioden BEST 2025 til den nye strategien *Alle om bord!* fra 2026. Den nye strategien består av tre hovedmål for konsernet: attraktiv reise, engasjerte medarbeidere og bærekraftig by. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ble informert om arbeidet med den nye konsernstrategien på tertialmøter i undersøkelsesperioden, se kapittel 3.2.4. Av referatet fra tertialmøtet i mars 2025 (T3-24) fremgår det at byrådsavdelingen signaliserte at dersom de «strategiske grepene» vurderes å

medføre endringer som utfordrer tidligere bystyrevedtak eller vedtekter, eller som innebærer vesentlige endringer i selskapets aktiviteter, så må eieren involveres. Det ble også pekt på at det videre arbeidet bør baseres på at det ikke kan ventes vesentlige økninger i det offentlige kjøpet ut over det som allerede er avklart.

4.2.2 Oppfølging og evaluering av konsernet Sporveiens måloppnåelse

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel beskriver at Sporveien AS redegjør for måloppnåelse på et overordnet nivå i årsrapportene og i tertialmøtene med byrådsavdelingen. På tertialmøtet i november 2024 (T2-24) formidlet byrådsavdelingen et ønske om justert møtestruktur for å forstå selskapets løpende utvikling bedre. Det ble iverksatt endringer i rapportering og møtefrekvens fra 2025, som omtalt i kapittel 3.2.4.

Ifølge byrådsavdelingen er målindikatorene også rettet mot Ruter som kommunens avtalepart for transporttjenester. Byrådsavdelingen utdyper at Ruter måles på andel utslippsfrie kjørte kilometer med buss og båt i Oslo og andel kollektivtransport av motorisert transport. Videre oppgir byrådsavdelingen at Ruter stiller kvalitetskrav av operasjonell art i kontraktene med leverandørene av transporttjenestene, herunder Sporveien, uten at byrådsavdelingen er involvert i utformingen av disse kontraktene.

Byrådsavdelingen oppgir at Sporveiens måloppnåelse knyttet til blant annet gjennomføring av større investeringer på trikk og bane, sykefravær og regularitet har blitt evaluert og fulgt opp i tertialmøtene og ved byrådsavdelingens interne forberedelser til møtene. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på sistnevnte.

Konsernets måloppnåelse har ikke vært eget tema på tertialmøtene, og evaluering av konsernets måloppnåelse fremgår ikke av dokumentasjonen fra møtene. På tertialmøtene i undersøkelsesperioden har eier blitt orientert om de store investeringsprosjektene på trikk og bane. Orienteringene har ikke vært knyttet opp til de overordnede målene for konsernet. Fra tertialmøtet i oktober 2024 (T2-24) har eier blitt informert om antall påstigninger, regularitet og innstillinger og fravær på grunn av skade og sykdom. I presentasjonen til tertialmøtet i mars 2025 (T3-24) er de oppnådde tallene for regularitet i Unibuss og sykefravær i konsernet vurdert opp mot måltallene for disse to områdene. Det er også informert om konsernets tiltak innenfor sykefravær, begrunnet med at det samlede sykefraværet i 2024 var over måltallet. Byrådsavdelingen tok informasjonen til orientering og merket seg at sykefraværet fortsatt var høyt.

Byrådsavdelingen viser til at Unibuss AS har fått gjennomført en evaluering etter rekonstruksjonen. Sporveien hadde videre gjennomført en evaluering av eierstyringen av Unibuss (omtalt i kapittel 5.2.4). Disse evalueringene handler om virksomhets- og økonomistyringen i og av Unibuss i perioden frem til rekonstruksjonen. De inneholder ikke evalueringer av Unibuss' eller Sporveiens måloppnåelse. Byrådsavdelingen viser videre til at Ruter har fått utført evaluering av Ruters busstilbud vinteren 2024 i juni 2024. Evalueringen omtaler ulike deler av Ruters måloppnåelse, men ikke Sporveiens måloppnåelse.

4.2.3 Sporveien T-banen AS og Unibuss

Mål

Målene for datterselskapene fremgår av konsernstrategien. Sporveien T-banen AS, Sporveien trikken AS og Unibuss har operasjonalisert hovedmålene ved å fastsette egne målbilder for sine virksomheter i konsernstrategien. For Sporveien T-banen AS er det overordnede målbildet *Et transportsystem i verdensklasse*. Det er formulert delmål under de strategiske fokusområdene i konsernstrategien, og det er satt kvantitative mål som underbygger delmålene. De kvantitative målene omfatter blant annet resultatmargin, antall reisende, sykefravær og antall tog i trafikk. Målene for Unibuss AS er formulert som kvantitative mål knyttet til markedets størrelse og prioriterte tilbud på rutetrafikk med buss.

Operasjonalisering og oppfølging av mål og strategier

Målene i konsernstrategien operasjonaliseres ved at virksomhetene i konsernet, blant annet datterselskapene, hvert år utvikler strategier og handlingsplaner med aktiviteter som skal bidra til måloppnåelse (virksomhetsplaner). Virksomhetsplanene behandles av konsernstyret, normalt i september hvert år. Ifølge Sporveien fokuserte styret i Unibuss høsten 2023 på virksomhetsstyringen for å korrigere den negative økonomiske utviklingen, og de utarbeidet derfor ikke annen virksomhetsplan det året.

Datterselskapene rapporterer på prestasjonsindikatorene som er fastsatt gjennom konsernstrategien ved ulike tidsintervaller, avhengig av indikator. Det rapporteres også på regnskapstall som for eksempel resultatoppnåelse mot budsjett og prognoser. Strategiske initiativer med høy iboende risiko, slik som trikkeprogrammet og T-baneprogrammet, rapporteres særskilt til konsernstyret med mål, risiko og tiltak. Konsernstyret behandler resultat- og virksomhetsrapportering på de åtte faste møtene i året. Strategi og mål, herunder måloppnåelse og tiltak, behandles på ett konsernstyremøte per tertial, til sammen tre møter hvert år.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel oppgir at eierdialogen om konsernet skjer på et overordnet og helhetlig nivå med morselskapet Sporveien AS. Av den grunn kjenner ikke byrådsavdelingen til om det er fastsatt mål for datterselskapene. Byrådsavdelingen kjenner heller ikke til hvordan eventuelle mål for datterselskapene forholder seg til målene for konsernet Sporveien, hvordan datterselskapenes mål er operasjonalisert, eller hvordan de blir fulgt opp i konsernet.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har vært kjent med konsernet Sporveiens ambisjoner og mål gjennom informasjon om konsernstrategiene på tertialmøtene. Byrådsavdelingen har også hatt dialog med konsernet om konsernstrategiene. Dialogen om operasjonalisering og oppfølging av konsernstrategiene har særlig dreid seg om forbedringsprogrammet som er en del av strategien. Ut over dette ser vi lite spor av at det har vært dialog mellom eier og konsernet om oppfølging av ambisjonene og de overordnede målene for konsernet.

Vi registrerer at eier oppgir at ambisjonene og målene for kollektivtrafikken i Oslo først og fremst følges opp i eierdialogen med Ruter. Sett opp mot at kommunens formål med eierskapet i konsernet Sporveien er å opprettholde og utvikle et godt kollektivtransporttilbud i Oslo

kommune, gir denne innretningen risiko for at eieroppfølgingen av Sporveien ikke blir tilstrekkelig aktiv.

Vi merker oss at det er gjort endringer i eieroppfølgingen fra høsten 2024 som har ført til mer oppfølging og evaluering av prestasjonsindikatorer for måloppnåelse. Før dette synes eier i liten grad å ha fulgt opp og evaluert konsernets overordnede måloppnåelse. Vi registrerer at eier ikke har kjent til eller fulgt opp måloppnåelsen i datterselskapene i konsernet Sporveien. I et integrert konsern som Sporveien kan dette blant annet føre til at eier ikke har et helhetlig overordnet bilde av konsernets økonomiske situasjon.

Sporveien har fastsatt mål for Sporveien T-banen AS og Unibuss. Måloppnåelse rapporteres jevnlig til konsernstyret for alle deler av konsernet. Konsernstyret og konsernledelsen har ansvaret for eieroppfølgingen av selskapenes måloppnåelse, blant annet gjennom deltakelse i selskapenes styre.

5 Risikostyring og internkontroll

Kapittelet handler om eiers oppfølging av risikostyring og internkontroll i konsernet Sporveien, med hovedvekt på risikostyring.

5.1 Vurderingskriterier

- Eier skal ha fulgt opp at konsernet har effektiv strategisk og operasjonell risikostyring og god internkontroll tilpasset konsernets størrelse og kompleksitet. Eier bør ha fulgt opp at risikostyring og internkontroll er integrert i konsernets strategi- og beslutningsprosesser.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Organiseringen av risikostyring og internkontroll i konsernet Sporveien

Sporveien har etablert en prosess for strategisk risikostyring. Dokumentet *Konsernpolicy for risikostyring og internkontroll* fra 2022 fastsetter rammene for prosessen. Formålet med dokumentet er å gi et felles rammeverk for tilstrekkelig og systematisk risikostyring og internkontroll i alle enheter og selskaper i konsernet. Det skal også legge grunnlag for god eierstyring og selskapsledelse. I dokumentet er risikostyring og internkontroll forklart slik:

1. Risiko er sannsynligheten for at en hendelse oppstår kombinert med konsekvensene av hendelsen på Sporveiens måloppnåelse.
2. Risikostyring omfatter metoder og prosesser som styrer risikoer og utnytter muligheter for å skape og beskytte verdier. Det innebærer å identifisere, vurdere, prioritere, håndtere, overvåke, rapportere og følge opp risiko, samt rådgivning knyttet til risikoaspektet ved beslutninger.
3. Internkontroll er en del av Sporveiens helhetlige risikostyring. Summen av styrings- og kontrollmekanismer skal gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse og redusere risikoen for at uønskede hendelser påvirker drift, etterlevelse og rapportering.

Dokumentet fordeler ansvaret for risikostyring og internkontroll etter roller i konsernet:

- Konsernstyret har det overordnede ansvaret for risikostyring og internkontroll som følger av eksterne og interne krav og anerkjente rammeverk, herunder fordeling av roller og ansvar
- Konsernsjef er ansvarlig for å implementere et system for risikostyring og internkontroll som bidrar til å oppfylle konsernstyrets føringer.
- Konserndirektør økonomi og finans eier policy og rammeverk for gjennomføring av risikostyring og internkontroll.
- Alle konserndirektører er ansvarlige for risiko og internkontroll innenfor sine forretnings- og støtteområder.
- Alle ledere skal kjenne og styre risikoen innenfor sine ansvarsområder og gjennomføre operative internkontrolltiltak.
- Alle ansatte skal forstå og kunne håndtere risiko tilknyttet egne arbeidsoppgaver og stilling i tråd med de fullmakter, instruksjoner og retningslinjer som gjelder for den enkelte.
- Compliance-enheten i morselskapet er ansvarlig for testing av internkontroll og for at det utføres interne revisjoner, og skal ha oversikt over de samlede risikoer Sporveien er eksponert for. Unibuss har ansvar for testing av internkontroll og utføring av interne revisjoner i egen organisasjon.
- Risk Management Forum er et rådgivende og forberedende organ for konsernledelsen, revisjonsutvalget og konsernstyret innenfor risikostyring og internkontroll. Forumet

skal bidra til helhetlig risikostyring og hensiktsmessig koordinering mellom enhetene i Sporveien.

I undersøkelsesperioden har Unibuss ikke utført testing av internkontroll eller interne revisjoner som er blitt rapportert til styret i Unibuss. Sporveien oppgir at årsaken var sterkt fokus på den økonomiske situasjonen i selskapet og på omstilling og forbedring, herunder å redde selskapet fra konkurs.

Konsernstyret har et revisjonsutvalg som et underutvalg under konsernstyret. Det er utarbeidet instruks for revisjonsutvalget, oppdatert i 2021. Revisjonsutvalget har oppgaver knyttet til Sporveiens regnskapsrapportering og eksterne revisor. Utvalget skal blant annet vurdere konsernets rutiner og systemer for internkontroll og rutiner for risikostyring. Revisjonsutvalget rapporterer innenfor sine ansvarsområder til konsernstyret. Konsernstyret mottar referater fra møtene i revisjonsutvalget.

Compliance-enheten rapporterer til konsernledelsen, revisjonsutvalget og konsernstyret om regeletterlevelse, varslingssaker og internkontroll. Sporveien oppgir at konserndirektøren for økonomi og finans har det operasjonelle ansvaret for rapportering av risikostyring.

5.2.2 Risikovurderinger i konsernet Sporveien

Risikovurderingene i konsernet Sporveien tar utgangspunkt i et rammeverk hvor identifisert risiko klassifiseres opp mot fastsatte strategiske verdier. I undersøkelsesperioden har verdiene vært sikkerhet, operativ evne, økonomi og omdømme og fra 2025 også etterlevelse (compliance).

Risikovurderingene fremstilles i en matrisestruktur som kombinerer sannsynlighet og konsekvens innenfor de ulike strategiske verdiene. Fra 2025 skal konsernets risikomatrise rapporteres til konsernstyret fire ganger i året, ifølge Sporveien.

Risikoområdene som konsernet vurderte som de fire mest kritiske ved utgangen av 2023 og 2024, er vist i tabell 3.

Tabell 3 Risikoområder vurdert som de fire mest kritiske av betydning for konsernet Sporveien i 2023 og 2024

	2023	2024
1.	Brudd i leverandørkjeder/forsyningskjeder	Uteblitt planlagt tilbuds- og kontraktsutvikling gir redusert passasjervekst
2.	Redusert finansiell styrke, inkl. makroøkonomiske og selskapsspesifikke forhold	Forsinkelse av nytt signalsystem (CBTC) på 6–12 måneder fører til forsinkelse med tilhørende kostnadsøkning for Fornebubanen og prosjekt M4 Nye T-banevogner.
3.	Uteblitt planlagt tilbuds- og kontraktsutvikling gir redusert passasjervekst	Gjennomføre, motta og innføre store prosjekter i T-baneprogrammet. Kapasitetsutfordringer og mangelfull programstyring/koordinering.
4.	Klarer ikke rekruttere, utvikle og beholde arbeidskraft med ønsket kompetanse	Selskapsspesifikk kostnadsøkning, herunder kostnader knyttet til sykefravær.

Kilde: Kommunerevisjonen basert på informasjon fra Sporveien AS

5.2.3 Risikovurderinger formidlet til eier

Konsernet Sporveien

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel viser til informasjon i Sporveiens årsberetninger om at konsernet er eksponert for operasjonell risiko, finansiell risiko, compliance-risiko og markedsrisiko. Risikoer for konsernet har også blitt gjennomgått på tertialmøter, ifølge byrådsavdelingen.

Årsberetningene for 2022, 2023 og 2024 omtaler en rekke risikoområder som konsernet var og er eksponert for, blant annet innenfor trafikksikkerhet, beredskap, informasjonssikkerhet, samfunnsansvar og etikk. Regnskapsnote 10 om konsernets finansielle markedsrisiko synliggjør at konsernet har vært eksponert mot finansiell risiko i form av rente-, valuta-, kraftpris- og likviditetsrisiko, jf. note 10 i årsregnskapene. Av noten fremgår det blant annet at valutarisiko for buss, trikk og bane håndteres i hvert enkelt prosjekt.

Alle tertialrapportene i undersøkelsesperioden inneholder risikovurderinger og -matriser for henholdsvis trikkeprogrammet og T-baneprogrammet. De siste tertialrapportene i undersøkelsesperioden, T2-24 og T3-24, inneholder informasjon om konsernets samlede risikovurderinger, herunder risikomatrisen for de ti høyeste risikoene som var identifisert for konsernet.

På tertialmøtet avholdt i november 2024 (T2-24) rapporterte Sporveien at kollektivtrafikken i Oslo sto i et krevende dilemma fordi økte prosjekt- og utviklingskostnader kommer før inntektene. Konsernet uttrykte at det hastet å avklare hvordan kapasitetsøkningene som kommunen har investert i, kan utnyttes best mulig. Det ble også informert om behov for å redusere vedlikeholdsetterslepet for å sikre at eksisterende infrastruktur kan takle økt fremtidig belastning.

På dette tertialmøtet ble byrådsavdelingen informert om at Sporveiens risikovurdering sommeren 2024 viste økt risiko innenfor de fleste områdene. Referatet fra møtet synliggjør at byrådsavdelingen så behov for en nærmere gjennomgang av konsernets risikobilde i et eget møte for å drøfte strategiske og operasjonelle risikoer. Et slikt møte ble ikke gjennomført. På det etterfølgende tertialmøtet i mars 2025 (T3-24) ble det imidlertid avklart at risikoer i form av driftsfølggevirkninger i investeringsprosjekter skulle følges opp gjennom eierdialog om ansvar og styring i investeringsprosjekter.

T-banen

Konsernets årsrapporter i perioden 2022 til 2024 omtaler virksomheten i datterselskapet Sporveien T-banen AS og i T-baneprogrammet. Omtalen inkluderer også enkelte risikofaktorer i datterselskapene. Høye strømpriser har vært en gjennomgående risiko for Sporveien T-banen AS i undersøkelsesperioden. De negative resultatene i 2023 og 2024 er i hovedsak forklart med økte kostnader, blant annet til IT, lønn og pensjon og vedlikehold og renhold av infrastruktur. Av årsberetningene til Sporveien T-banen AS fremgår det at selskapet verken har hatt ekstern lånefinansiering eller gjort store innkjøp i utenlandsk valuta. Sporveien T-banen AS har av den grunn hatt begrenset eksponering mot rente- og valutarisiko i undersøkelsesperioden, i motsetning til andre deler av konsernet Sporveien. I årsrapportene for 2023 og 2024 er det også informert om selskapets arbeid med å håndtere IT-sikkerhet og risiko for blant annet hendelser som kan føre til personskade.

Årsberetningen for 2024 for Sporveien T-banen AS viser at risiko og usikkerhet hovedsakelig var knyttet til kvaliteten på leveransene av T-banedrift og gjennomføringen av effektiviseringstiltak. Risikoene og håndteringen av dem er ikke utdypet nærmere.

I tertialrapporten fra oktober 2023 (T2-23) fremgår det at Sporveien T-banen AS vil få økte driftskostnader i forbindelse med implementering og bruk av de fire prosjektene i T-baneprogrammet. Som nevnt i kapittel 3.2.4 har T-baneprogrammet vært tema på alle tertialmøtene og i alle tertialrapportene i undersøkelsesperioden. De vesentligste risikoene som har vært formidlet til eier har i hovedsak dreid seg om forhold knyttet til forsinkelser og kostnadsøkninger i de aktuelle prosjektene. På tertialmøtet i juni 2024 (T1-24) ble det ikke presentert en risikomatrix for T-baneprogrammet. I etterkant av dette møtet ba byrådsavdelingen om informasjon om status for programmet og ulike deler av de enkelte prosjektene. Det ble ikke etterspurt informasjon om risikovurderinger.

Unibuss

Årsrapportene til konsernet Sporveien for 2022 til 2024 omtaler særlig risikoer ved Unibuss' anbudskontrakter med Ruter. I årsrapporten for 2022 omfattet risikoene strømpriser, tilgang til materiell i leverandørmarkedet, prisstigning samt mulige kutt i Ruters busstilbud på grunn av koronapandemien.

Sporveiens årsrapport for 2023 er fra juni 2024. Den opplyser om forhold som tilsa økonomisk, operasjonell og finansiell risiko i Unibuss i løpet av 2023. Den økonomiske risikoen gjaldt særlig at underskuddet på 440 millioner kroner var større enn ventet. Det var også usikkerhet rundt kontantstrømmene i selskapet og tapsavsetningene for å dekke fremtidige tap på noen av anbudskontraktene. Av operasjonelle risikoer nevner årsrapporten utfordringer med blant annet driftsstabilitet og kontraktsoppfølging. Ifølge årsrapporten var det

utfordringer med driftssituasjonen ved overgangen til full elektrisk drift. Årsrapporten inneholder informasjon om åpning av rekonstruksjon i mai 2024, noe som synliggjør at det var finansiell risiko i Unibuss i 2023.

Uavhengig revisors beretning er en del av årsrapportene. Beretningen for 2023 er gitt med presisering om vesentlig usikkerhet knyttet til avsetning for tapskontrakter. Unibuss' kontrakter er nevnt særskilt. Revisor viser til risikoer knyttet til anskaffelseskostnader for nye elektriske busser, markedsverdien på bussene ved utløp av kontrakt og fremtidig kostnadsnivå, herunder utfordringer knyttet til vinterdrift.

Sporveiens årsrapport for 2024 omtaler forhold knyttet til blant annet økonomiske og driftsmessige risikoer i Unibuss. De driftsmessige risikoene er de samme som er nevnt i årsberetningen for 2023, det vil si overgang til full elektrisk drift.

Sporveiens presentasjon på tertialmøtet i oktober 2023 (T2-23) viser at byrådsavdelingen ble informert om Unibuss i forbindelse med rapportering på forbedringsprogrammet i konsernstrategien *BEST 2025*. Det står at det var identifisert et gevinstpotensial i Unibuss på 100 millioner kroner for 2023 gjennom forbedringsprogrammet *Unibuss 2.0*. Presentasjonen viser samtidig at det var utfordringer med implementeringen av *Unibuss 2.0*. Det er ikke referat fra dette tertialmøtet.

Etter at den økonomiske situasjonen i Unibuss ble offentlig kjent i begynnelsen av 2024, var det ved flere anledninger skriftlig kontakt mellom Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Sporveien om Unibuss:

- I januar 2024 fikk byrådsavdelingen informasjon fra Sporveien AS om at styret i Unibuss hadde hatt tett oppfølging av selskapets drift og økonomi, og at det var iverksatt tiltak som hadde gitt effekt, og som var forventet å gi forbedringer gjennom 2024. Det ble også opplyst om at konsernstyret i Sporveien hadde fått jevnlig oppdateringer om situasjonen i Unibuss.
- I begynnelsen av februar 2024 fikk byråden for miljø og samferdsel informasjon om den økonomiske situasjonen i Unibuss i møte med konsernstyrelederen. Konsernstyrelederen ga uttrykk for at situasjonen i Unibuss ikke var akutt, og at selskapet kunne levere på avtalene med Ruter dersom det ble gjort visse tilpasninger. Byråden understreket i møtet at forhandlinger om avtalene måtte gjøres mellom Unibuss og Ruter, ikke med kommunen.
- På skriftlig spørsmål fra byrådsavdelingen informerte Sporveien i slutten av februar 2024 om at Unibuss ville gå konkurs dersom Ruter ikke gikk med på tilpasninger. Sporveien opplyste samtidig om de mulige konsekvensene av en konkurs for passasjerene og kommunen. For kommunen oppga Sporveien at kostnadene kunne bli mer enn 1 milliard kroner.

Ifølge Sporveien var det også høsten 2023 kontakt med byrådsavdelingen om ulike forhold knyttet til den økonomiske situasjonen i Unibuss.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel samarbeidet med Byrådsavdeling for kultur og næring i perioden frem til mai 2024 for å kartlegge mulige løsninger innenfor rammene av regelverket, herunder for en offentlig rekonstruksjon. Blant annet ble det innhentet ekstern juridisk bistand med ekspertise på selskapsrett.

5.2.4 Evaluering av Sporveien AS' eieroppfølging av Unibuss AS

Konsernstyret i Sporveien bestilte våren 2025 en evaluering av Sporveiens styring av Unibuss, inkludert konsernstyrets rolle. PwC overleverte evalueringsrapporten i juni 2025. Rapporten handler om perioden fra 2018 til februar 2024.

Hovedkonklusjonene i rapporten er at Sporveien fulgte en egen styringsmodell i oppfølgingen av Unibuss, der den faktiske styringen innebar at Unibuss hadde en grad av autonomi fra resten av konsernet. Autonomien førte over tid til en viss avstand mellom Sporveien og Unibuss. I en periode hvor bransjen gikk gjennom et betydelig teknologiskifte og risikobildet endret seg betraktelig, hadde ikke konsernstyret tilstrekkelig innsikt i og kontroll med Unibuss og hvordan de store endringene i bransjen påvirket selskapets risikoeksponering og økonomi. Avstanden til datterselskapet gjorde det vanskelig for konsernstyret å fungere som et siste nivå av kvalitetssikring. I tillegg hadde konsernstyret, og til en viss grad konsernledelsen og styret i Unibuss, tidvis mangelfull styringsinformasjon.

PwC ga tolv anbefalinger basert på funnene i evalueringen, blant annet at Sporveien

- sikrer en bedre balanse mellom autonomi og konsernstyring av Unibuss
- definerer en ny styringsmodell for Unibuss som del av konsernets pågående arbeid med å oppdatere styrende dokumenter og styringsmodell
- oppdaterer relevante styringsdokumenter, slik at den faktiske styringen av Unibuss reflekteres i de styrende dokumentene
- gir klarere føringer for transparent og relevant rapportering til konsernstyret
- etablerer kriterier for hvilke anbud konsernstyret skal involveres i
- sikrer tydelig sammenheng mellom risikovurderinger på anbuds nivå, selskapsnivå og konsernnivå, slik at vesentlige identifiserte risikoer i Unibuss aggregeres opp til konsernet
- sørger for at det rapporteres oftere på de viktigste risikoområdene i Unibuss, ikke kun ved en årlig gjennomgang
- setter krav til hva den finansielle rapporteringen fra Unibuss skal inneholde
- sørger for at Unibuss' strategi behandles med tettere konsernintegrasjon

Unibuss hadde en mer selvstendig driftsmodell enn de andre datterselskapene i konsernet Sporveien. Evalueringsrapporten synliggjør at dette kan ha vanskeliggjort konsernstyrets kvalitetssikring. Det var heller ikke en tydelig sammenheng mellom risikostyring på selskaps- og konsernnivå. PwC peker på at risikorapporteringen fra Unibuss var overordnet og ga Sporveien begrenset innsikt i vesentlige risikoer i datterselskapet. De vesentligste risikoene for Unibuss som ble formidlet til konsernstyret, gjaldt tap av lønnsomme anbud og passasjersvikt. Andre risikoer som Unibuss hadde indentifisert og vurdert til høy eller middels risiko, ble ikke videreformidlet til konsernstyret. Rapporten synliggjør at flere av disse risikoene inntraff i 2023 og begynnelsen av 2024 og var blant årsakene til selskapets vanskelige økonomiske situasjon i 2024. Svakheterne i risikorapporteringen kom i tillegg til mangler ved risikostyringen innad i Unibuss, både på anbuds- og selskapsnivå.

5.2.5 Eiers oppfølging av risikostyring og internkontroll i konsernets strategi- og beslutningsprosesser

Byrådsavdelingen oppgir at det er styrets ansvar å følge opp at risikostyring og internkontroll er integrert i selskapets strategi og beslutningsprosesser. Konsernet Sporveien ble orientert

om kommunens eierforventninger i januar 2024, herunder om at risikostyring og internkontroll skal være integrert i selskapenes strategi og beslutningsprosesser. Eierforventningene ble også presentert på eierseminar i april 2024.

Byrådsavdelingen viser til at konsernets årsrapporter inneholder informasjon om risiko og internkontroll, blant annet om styrets revisjonsutvalg. Videre viser byrådsavdelingen til informasjon gitt i tertialmøter. I tertialrapporten for T3 2024 er det informasjon om styrets viktigste saker i tertialperioden og at styret ønsker å prioritere styreagendaen tydeligere ut fra konsernriskoene. Til Kommunerevisjonen uttaler byrådsavdelingen at dette viser at konsernstyret har en oppfatning av risikostyring og internkontroll i konsernet.

Det var dialog mellom konsernet og byrådsavdelingen om konsernets strategiske risikobilde knyttet til driftsfølgekonsekvenser i investeringsprosjekter på tertialmøtet i mars 2025 (T3-24, som omtalt i kapittel 5.2.3.). Byrådsavdelingen klargjorde at Sporveien må ta høyde for at finansieringen fra eier ikke øker i årene fremover. Videre understreket byrådsavdelingen at konsernet må ha bedre prosesser og forankring av forutsetninger som legges til grunn for fremtidig trafikkutvikling, og av driftsfølgekonsekvenser av større investeringsprosjekter.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel har hatt overordnet kjennskap til konsernets system for risikostyring og internkontroll. Byrådsavdelingen har også hatt kjennskap til risikoen i de store investeringsprogrammene for trikk og T-bane. Oppfølgingen av konsernets strategiske og operasjonelle risikostyring fremstår imidlertid som lite systematisk fra byrådsavdelingens side i den første delen av undersøkelsesperioden. Innretningen på eierdialogen i denne perioden tilsier at det ville vært vanskelig for eier å fange opp svakheter i konsernets risikostyring og interkontroll. I den forbindelse merker vi oss at den eksterne evalueringen av Sporveiens styring av Unibuss har synliggjort at det var mangler ved risikostyringen i konsernet Sporveien som ikke var fanget opp av konsernledelsen. Vår eierskapskontroll viser at heller ikke kommunen som eier hadde fanget opp svakheter ved risikostyringen, selv om eier har en overordnet kontrollfunksjon.

Det er en svakhet ved eierstyringen at eier i deler av undersøkelsesperioden ikke har fulgt opp at risikostyring og internkontroll er integrert i konsernets strategi- og beslutningsprosesser. Vi registrerer at eier fra høsten 2024 har fulgt opp risikostyringen og internkontrollen i konsernet Sporveien mer dyptgående og systematisk.

6 Konklusjoner og anbefaling

6.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt om eieroppfølgingen av konsernet Sporveiens økonomiske situasjon er tilfredsstillende. Undersøkelsesperioden har i hovedsak vært fra og med september 2023 til og med april 2025.

Kommunens utøvelse av eierskapet i konsernet Sporveien har fulgt relevante lovkrav og flere av kommunens føringer i hele eller deler av undersøkelsesperioden. Samlet sett har imidlertid eieroppfølgingen av konsernets økonomiske situasjon ikke vært tilfredsstillende. Dette gir risiko for at eier ikke har mottatt tilstrekkelig informasjon om de økonomiske forholdene i konsernet, og for at eieroppfølgingen ikke blir tilstrekkelig aktiv.

Konklusjonen bygger blant annet på at det frem til begynnelsen av 2025 er rapportert sjeldnere enn det som følger av kommunens forventninger, og med begrenset informasjon om konsernets økonomiske resultater. I deler av undersøkelsesperioden er det lite dokumentasjon på dialog mellom eier og konsern om oppfølging av ambisjonene og de overordnede målene for konsernet. Oppfølgingen av konsernets strategiske og operasjonelle risikostyring fremstår dessuten som lite systematisk. Kommunerevisjonen registrerer at eier oppgir at ambisjonene og målene for kollektivtrafikken i Oslo først og fremst følges opp i eierdialogen med Ruter AS.

Det er gjort endringer i eieroppfølgingen fra slutten av 2024 og i 2025 som kan bidra til bedre og mer systematisk oppfølging av økonomistyring og risiko.

Kommunerevisjonen setter spørsmålsteget ved om bystyret har fått tilstrekkelig informasjon om vesentlige forhold som berører konsernet Sporveien.

6.2 Anbefaling

Kommunerevisjonen anbefaler at byråden for miljø og samferdsel vurderer tiltak på bakgrunn av rapportens funn og konklusjoner.

7 Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser fra byråden for miljø og samferdsel og konsernet Sporveien. I kapittelet presenteres og vurderes sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene følger som vedlegg 2 og 3.

7.1 Byråden for miljø og samferdsel

7.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden for miljø og samferdsel merker seg Kommunerevisjonens konklusjoner, og er enig i at rapporteringen fra selskapet og den løpende oppfølgingen av selskapet kunne vært bedre i den første delen av undersøkelsesperioden. Byråden viser til at konsernstyret og konsernledelsen i Sporveien er informert om kommunens eierforventning om at de har et selvstendig ansvar for å informere eier om relevante forhold i konsernet.

Byråden informerer om at byrådsavdelingen vil vurdere om det er behov for ytterligere tiltak knyttet til eiers oppfølging av konsernets overordnede mål og strategier. Arbeidet med en eierstrategi for Sporveien vil bli prioritert i den sammenhengen.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg byrådets uttalelse om at konsernstyret og konsernledelsen er informert om at de har et selvstendig ansvar for å informere eier om relevante forhold i konsernet. Det byråden tar opp i uttalelsen fremgår ellers av rapporten.

Byråden har varslet tiltak som kan være relevante for god eierstyring.

7.2 Konsernet Sporveien

7.2.1 Sporveiens uttalelse

Sporveien tar Kommunerevisjonens funn, konklusjoner og anbefaling til etterretning. Det presiseres at konsernet høsten 2023 anså den økonomiske situasjonen i Unibuss som krevende, men ikke akutt.

Konsernet informerer om at rapportens funn og konklusjoner tas med i det løpende forbedringsarbeidet.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen merker seg konsernets uttalelse, herunder at rapportens funn og konklusjoner tas med i konsernets løpende forbedringsarbeid.

Tabelloversikt

Tabell 1 Årsresultat 2022–2024 i utvalgte deler av konsernet Sporveien, tall i millioner kroner	11
Tabell 2 Temaer i tertialrapporter fra Sporveien fra tertial 2 2023 til tertial 3 2024	15
Tabell 3 Risikoområder vurdert som de fire mest kritiske av betydning for konsernet Sporveien i 2023 og 2024.....	26

Figuroversikt

Figur 1 Organisasjonskart for konsernet Sporveien	11
Figur 2 Visualisering av hovedelementer i Sporveiens konsernstrategi BEST 2025	20

Referanser

Referanser fra Oslo kommune:

Bystyrets sak 159 av 27. mai 2003 *Lambertseter gård gnr. 159, bnr. 1 m.fl. – Kjøp av hjemler*

Bystyrets sak 295/23 av 30. august 2023 *Eierskapsmelding for Oslo kommune*

Bystyrets sak 314/24 av 18. desember 2024 *Årlig samlet rapportering for Oslo kommunes aksjeselskaper*

Bystyrets sak 265/24 av 23. oktober 2024 *Høring om busskaoset vinteren 23/24*

Eksterne referanser:

lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)

lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven)

forskrift til regnskapsloven av 7. september 2006 nr. 1062

KS. *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.* (2020)

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse. *Den norske anbefalingen om eierstyring og selskapsledelse.* (2021)

Vedlegg 1 Vurderingskriterier

Vurderingskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger av eierskapsutøvelsen.

Problemstillingen som skal besvares gjennom eierskapskontrollen, er:

- Er eieroppfølgingen av konsernet Sporveiens økonomiske situasjon tilfredsstillende?

Undersøkelsesperioden er fra og med september 2023 til og med mai 2025.

Kriteriene skal være basert på relevante lover og forskrifter, bystyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. De mest sentrale kildene for kriteriene i denne eierskapskontrollen er

- lov 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- aksjelovene (lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper og lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper)
- lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. (regnskapsloven)
- forskrift til regnskapsloven av 7. september 2006 nr. 1062
- byrådsak 112/23 Eierskapsmelding for Oslo kommune 2023, tatt til orientering av bystyret 30. august 2023 (sak 295)
- KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll
- Den norske anbefalingen om eierstyring og selskapsledelse (NUES)

Vurderingskriterier

1. Kommunen skal ha fastsatt formål med eierskapet i konsernet Sporveien AS.
2. Eier skal ha godkjent årsberetning og årsregnskap for selskapet og konsernet Sporveien AS på generalforsamling. Årsberetninger bør ha opplyst om mer enn minimumskravene fastsatt i lov, inkludert hvordan eiers forventninger er fulgt opp i selskapet.
3. Eier bør være informert om praksis i konsernet knyttet til konserninterne transaksjoner, herunder om utdeling av utbytte og konsernbidrag innad i konsernet.
4. Eier skal ha mottatt rapportering fra konsernet minst fire ganger i året. Eier bør ha fulgt opp at selskapet har tilgjengeliggjort vesentlig informasjon.
5. Bystyret skal ha mottatt årlig rapport som omfatter Sporveien AS. Rapporten bør omfatte selskapets økonomi og andre vesentlige forhold som berører selskapet.
6. Eier skal ha hatt dialog med konsernet Sporveien AS om ambisjoner, mål og strategier, og hvordan disse operasjonaliseres og følges opp av konsernet. Konsernets strategi bør være presentert for eier minst hvert annet år.
7. Eier skal ha fulgt opp og evaluert konsernets måloppnåelse.
8. Eier skal ha fulgt opp at konsernet har effektiv strategisk og operasjonell risikostyring og god internkontroll tilpasset konsernets størrelse og kompleksitet. Eier bør ha fulgt opp at risikostyring og internkontroll er integrert i konsernets strategi- og beslutningsprosesser.

Utledning av kriteriene

Kommuneloven

Ett av formålene med kommuneloven er å bidra til at kommunen er effektiv, tillitskapende og bærekraftig, jf. § 1-1 andre ledd.

Det følger av § 26-1 at kommunen minst én gang i hver valgperiode skal utarbeide en eierskapsmelding som vedtas av bystyret. Eierskapsmeldingen skal inneholde

- a. kommunens prinsipper for eierstyring
- b. en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i
- c. kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.

Aksjelovene

Flere av bestemmelsene i aksjeloven og allmennaksjeloven har likelydende bestemmelser og sammenfallende nummerering av paragrafene. I dette dokumentet brukes *aksjelovene* som fellesbetegnelse på de to lovene.

Begrepet konsern er definert i aksjelovene § 1-3. Et selskap med bestemmende innflytelse over et annet selskap kalles morselskap, mens selskapet som er eid av et morselskap, kalles datterselskap. Et morselskap med minst ett datterselskap utgjør et konsern.

Alle aksjeselskaper skal ha vedtekter som fastsettes av aksjeeier, første gang ved stiftelsen av selskapet, jf. aksjelovene § 2-1. Etterfølgende endringer skal fastsettes av generalforsamlingen, jf. § 5-18. Vedtektene skal som minimum blant annet angi selskapets virksomhet, jf. § 2-2. Dersom kommunen ikke har økonomisk utbytte som formål for eierskapet av Sporveien AS, må vedtektene ha bestemmelser om anvendelse av overskudd og av selskapsformuen ved oppløsning.

Aksjeeier utøver den øverste myndigheten i selskapet gjennom generalforsamling, jf. § 5-1. På ordinær generalforsamling skal årsregnskapet og årsberetningen behandles og avgjøres, i tillegg til andre saker som skal behandles av generalforsamlingen etter loven eller vedtektene, jf. § 5-5.

Sporveien AS har bedriftsforsamling der kommunen som eier velger åtte av de tolv medlemmene. Generalforsamlingen kan ikke overprøve bedriftsforsamlingens beslutninger etter § 6-37 i allmennaksjeloven, jf. § 6-35 i aksjeloven, jf. § 5-1. Av allmennaksjeloven § 6-37 følger det blant annet at bedriftsforsamlingen avgjør saker om blant annet investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser, på grunnlag av forslag fra styret. Videre kan bedriftsforsamlingen føre tilsyn med styrets og daglig leders forvaltning av selskapet. Bedriftsforsamlingen skal gi uttalelse til generalforsamlingen om hvorvidt styrets forslag til resultatregnskap og balanse, eventuelt også konsernresultatregnskap og konsernbalanse, bør godkjennes. Den skal også uttale seg om styrets forslag om anvendelse av overskudd eller dekning av tap.

Det er selskapets styre som har ansvaret for å føre tilsyn med den daglige ledelsen og selskapets virksomhet, jf. § 6-13. Det følger av bestemmelsen at det kan gjøres avtaler mellom aksjeeieren og selskapet, men det er styret som har ansvaret for at avtalene skriftliggjøres.

Styret i et datterselskap plikter å gi styret i morselskapet opplysninger som er nødvendige for å kunne vurdere konsernets stilling og resultatet av konsernets virksomhet, jf. § 6-16. Av bestemmelsen følger det også at morselskapet skal underrette styret i et datterselskap om forhold som kan ha betydning for konsernet som helhet. Morselskapet skal også underrette datterselskapets styre om beslutninger som kan ha betydning for datterselskapet, før endelig beslutning treffes.

Aksjelovene regulerer i liten grad konsernstyring, men konserninterne transaksjoner er regulert i § 3-9:

§ 3-9. Konserninterne transaksjoner

- (1) Transaksjoner mellom selskaper i samme konsern skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Vesentlige avtaler mellom konsernselskaper skal foreligge skriftlig.
- (2) Kostnader, tap, inntekter og gevinster som ikke kan henføres til noe bestemt konsernselskap, skal fordeles mellom konsernselskapene slik god forretningsskikk tilsier.
- (3) Utdeling av utbytte og konsernbidrag fra et konsernselskap til morselskapet og andre selskaper i konsernet skal i et enkelt regnskapsår samlet ikke overstige grensen etter § 8-1.

Regnskapsloven med forskrift

Regnskapsloven opererer med samme konserndefinisjon som aksjelovene i § 1-3. Etter § 2-1 skal store foretak utarbeide årsberetning. Innholdet i årsberetningen fremgår av § 2-2. Blant annet skal årsberetningen gi en rettvise oversikt over utviklingen og resultatet av virksomheten i selskapet, og det skal gis en beskrivelse av de mest sentrale risikoene og usikkerhetsfaktorene som selskapet står overfor. Årsberetningen skal også dekke virksomheten i konsernet. Informasjonen i årsberetningen om virksomheten i konsernet skal gi grunnlag for å vurdere morselskapet og datterselskapene som en enhet.

Videre skal store selskaper og konserner utarbeide årsregnskap og konsernregnskap for konsernet basert på de konsoliderte foretakenes selskapsregnskaper, jf. §§ 3-1 og 3-6.

Kapittel 7 i loven handler om informasjon i noter til årsregnskapet. § 7-30b gjelder informasjon om transaksjoner med nærstående:

§ 7-30b. Transaksjoner med nærstående parter

- (1) Det skal opplyses om vesentlige transaksjoner med nærstående parter. Opplysningene skal omfatte transaksjonenes beløp, en beskrivelse av hva slags forhold det er mellom selskapet og den nærstående part, samt andre opplysninger om transaksjonene som er nødvendige for å forstå den regnskapspliktiges og konsernets stilling.
- (2) Transaksjoner mellom konsoliderte foretak kan unnlates opplyst i konsernregnskapet. Transaksjoner mellom heleide konsoliderte foretak kan unnlates opplyst i selskapsregnskapet dersom selskapet er unntatt fra dokumentasjonsplikten etter skatteforvaltningsloven § 8-9 annet ledd.

- (3) Opplysninger om individuelle transaksjoner etter første ledd kan grupperes etter typen av transaksjoner, med mindre særskilte opplysninger er nødvendige for å forstå virkningene av transaksjonene for den regnskapspliktiges og konsernets stilling.
- (4) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om definisjonen av nærstående parter og bestemmelser om at regnskapspliktige som direkte eller indirekte eies helt eller delvis av offentlig myndighet, kan unnlate å gi opplysninger som kreves etter første ledd.

Forskriftsadgangen i fjerde ledd er benyttet i forskrift til regnskapsloven. Det følger av forskriften at selskaper som er nært knyttet til det offentlige, herunder Oslo kommune, har mulighet til å informere om enkelte typer av transaksjoner på alternativ måte i notene til årsregnskapet:

§ 7-30b-2. Foretak som står det offentlige nær

Kravene til opplysninger etter regnskapsloven § 7-30b, gjelder ikke for transaksjoner med:

- a. en myndighet som har bestemmende innflytelse, betydelig innflytelse eller felles kontroll over det rapporterende foretaket, og
- b. et annet foretak som er en nærstående part fordi den samme offentlige myndighet har kontroll, felles kontroll eller betydelig innflytelse over både det rapporterende foretaket og det andre foretaket.

Foretak som benytter unntaket i første ledd skal i stedet gi følgende opplysninger:

- a. navnet på den offentlige myndigheten og forholdet til det rapporterende foretaket (kontroll, felles kontroll eller betydelig innflytelse),
- b. arten og omfanget av betydelige transaksjoner, og
- c. for transaksjoner som samlet, men ikke hver for seg, er betydelige, skal det gis en kvalitativ eller kvantitativ indikasjon på deres omfang

Eierskapsmeldingen 2023

Eierskapsmeldingen omtaler Sporveien AS som et integrert kollektivtransportkonsern, og tallene for Sporveien AS omfatter konsernet som helhet. Kommunerevisjonen legger derfor til grunn at kommunens eierskapsutøvelse primært er rettet mot morselskapet Sporveien AS, men omfatter virksomheten i hele konsernet.

Kommunen har fastsatt syv prinsipper for eierstyring. Følgende er relevante for denne eierskapskontrollen:

1. Oslo kommune skal være en aktiv og ansvarlig eier med et langsiktig perspektiv.
2. Oslo kommunes eiermyndighet skal utøves på generalforsamlingen. Oslo kommune legger til grunn selskapslovgivningens ansvars- og rolledeling mellom eier, styre og daglig leder.
3. Oslo kommunes eierutøvelse skal bidra til å nå kommunens målsetninger med eierskapet. Dette skjer gjennom eierforventninger og stemmegivning på generalforsamling.
[...]
5. Styret har ansvaret for å forvalte selskapet. Oslo kommunes oppgave som eier er å evaluere styrets måloppnåelse.
[...]

I eierskapsmeldingen er aktivt eierskap forklart slik:

Å være en aktiv eier innebærer at kommunen engasjerer seg i selskapene for å påvirke selskapets strategi og handlinger. Dette skjer blant annet i eierdialogen og gjennom å stille tydelige forventninger. Byrådet vil likevel understreke at byrådet gjør dette innenfor de grensene som gjelder for eierskapsutøvelsen. Oslo kommune har et langsiktig perspektiv på sitt eierskap.

Kommunens felles eierforventninger til selskapene fremgår av eierskapsmeldingen (kapittel 8.2). Eierforventingene er inndelt i syv temaer, hvorav temaene *Ambisjoner, mål og strategier, Rapportering og Risikostyring* er relevante for denne eierskapskontrollen.

Under *Ambisjoner, mål og strategier* (kapittel 8.2.1) fremgår det blant annet at:

Oslo kommune er opptatt av at selskapene har en ambisjon, det vil si et syn på hensikten ved at selskapet eksisterer. Selskapets ambisjon beskriver selskapets rolle i samfunnet, inkludert hvilken langsiktig nytte selskapet gir sine kunder, lokalsamfunn og andre interessenter. En veldefinert ambisjon kan gi retning til selskapets arbeid med blant annet strategi, kultur og langsiktig kapitalallokering. Selskapenes ambisjon og rolle i samfunnet vil ofte følge av kommunens formål med eierskapet.

Oslo kommune er videre opptatt av at styret utarbeider tydelige mål og strategier. Tydelige mål og strategier gir selskapet retning og forventes å bidra til at selskapet prioriterer og allokerer ressurser der bidraget til måloppnåelse er størst. Styret er ansvarlig for å fastsette ambisjoner, mål og strategier. Som en langsiktig eier er samtidig Oslo kommune opptatt av å ha dialog med selskapet om dette, herunder om hva som underbygger selskapets mål og strategier og hvordan disse operasjonaliseres og følges opp. Styret bør presentere selskapets strategi for Oslo kommune minst hvert annet år.

[...]

Ulike mål og strategier medfører ulike risikoer. Fastsettelse av hvor mye og hvilke typer risikoer selskapet er villig til å ta er en del av styrets strategiarbeid. En bevisst risikovurdering er en del av godt strategiarbeid og kan være vesentlig for selskapets måloppnåelse.

Det er avgjørende for oppnåelse av selskapets mål at strategien implementeres i virksomheten på en god måte. Utarbeidelse av relevante prestasjonsindikatorer kan bidra til å lede selskapet i riktig retning, til gjennomføring av strategier og til bedre og faktabasert beslutningsgrunnlag. Gode prestasjonsindikatorer gjør at eiere, styre og ledelse kan følge opp selskapets måloppnåelse og tiltak.

Generelt må selskapenes arbeid på disse punktene tilpasses selskapenes størrelse og kompleksitet.

Under *Rapportering* (kapittel 8.2.6) fremgår det at

God rapportering er en forutsetning for god eierstyring. Tilgang på relevant informasjon til riktig tid gjør det mulig for kommunen å vurdere selskapet opp mot målsetting med eierskapet.

Åpenhet og rapportering er også en driver for godt strategiarbeid, forretningsutvikling, tilgang på kapital samt operasjonelt og finansielt forbedringsarbeid i selskapet.

Å være ledende i arbeidet med åpenhet og rapportering innebærer at selskapets rapportering er relevant, balansert og sammenlignbar over tid, og at selskapet benytter beste tilgjengelig rapporteringsstandarder på området tilpasset sin virksomhet og bransje. Selskapene må selv vurdere hvilke rapporteringsstandard som er best tilpasset sin virksomhet og som innholdsmessig dekker eierforventningene.

Årsrapporten med årsberetning, årsregnskap og tilhørende noteopplysninger er selskapenes vesentligste informasjonskanal. I tillegg kan selskapene gi informasjon på andre arenaer som for eksempel egne nettsider, som kan bidra til åpenhet om selskapets virksomhet. Det er styret som er ansvarlig for at selskapet rapporterer på en måte som gir et helhetlig bilde av virksomheten.

[...] For å bidra til bedre eieroppfølging og åpenhet rundt kommunens eierposisjoner bør

selskapene opplyse om mer enn minimumskravene fastsatt i lov. Årsberetningen bør blant annet inneholde informasjon om hvordan eiers forventninger er fulgt opp i selskapet.

[...]

Oslo kommune forventer at alle selskapene rapporterer minst to ganger i året. For de fem store selskapene er forventningen at de rapporterer fire ganger i året. For selskapene som har egne hjemmesider forventes det at årsrapporten og annen vesentlig informasjon gjøres tilgjengelig på disse sidene.

Kommunes eierforventninger til risikostyring fremgår av kapittel 8.2.7:

Risikostyring og internkontroll er verktøy for gode beslutningsprosesser og god drift i selskapet, og for styret til å føre tilsyn med ledelsen. Dette bidrar til høyere måloppnåelse for selskapet. Enkelte av selskapene som kommunen eier, er større virksomheter som opererer i mer komplekse omgivelser der risikobildet og forretningsmodeller raskt kan endres. Det er derfor vesentlig å identifisere relevant risiko, inkludert risiko som ikke er enkel å tallfeste og som kan være avhengigheter og sårbarheter som går på tvers av sektorer og ansvarsområder. Eksempler på sistnevnte kan være cyber-kriminalitet og sårbarheter knyttet til virksomhetskritisk fysisk og digital infrastruktur.

Effektiv risikostyring forutsetter at risikovurderinger er integrert i selskapets strategi, kjernevirksomhet og beslutningsprosesser. Et godt risikostyringssystem gjør at selskapet kan identifisere, evaluere og rapportere risiko, og legger til rette for at selskapet ved behov kan respondere strategisk, operasjonelt og finansielt for å håndtere og iverksette nødvendige tiltak. Formålet med risikostyring og internkontroll er å håndtere risiko fremfor å eliminere den.

Oslo kommune er opptatt av at styret har en oppfatning om selskapets risikostyring og en internkontroll som er tilpasset selskapets størrelse og kompleksitet. Effektiv risikostyring forutsetter at rapporteringen fra ledelsen til styret gir en balansert fremstilling av alle risikoer av betydning, og hvordan selskapet håndterer disse.

Kommunerevisjonen legger til grunn at kommunens eierforventninger til risikostyring i et integrert konsern som Sporveien AS tilsier at eier bør ha mottatt tilstrekkelig informasjon om risikostyring i alle deler av konsernet.

I forbindelse med at bystyret tok eierskapsmeldingen til orientering, ble det vedtatt at bystyret skal motta en samlet årlig rapportering om selskapene. I eierskapsmeldingen er forslaget presentert og begrunnet med blant annet følgende:

Oslo kommune har et betydelig eierskap, og åpen og tilgjengelig informasjon om det samlede eierskapet er viktig for å sikre legitimitet til kommunens eierskap. Den fragmenterte rapporteringen som praktiseres i dag ivaretar ikke dette i tilstrekkelig grad. Byrådet mener at en samlet rapportering bedre kan ivareta dette hensynet. En samlet årlig redegjørelse over utviklingen i samtlige selskaper gir også bystyret en bedre oversikt over utviklingen under ett. En samlet rapportering vil også gjøre det enklere å tilgjengeliggjøre rapporteringen til innbyggerne i Oslo.

KS' anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

Kommunesektorens interesseorganisasjon, KS, har utarbeidet anbefalinger om kommuners og fylkeskommuners eierskap, selskapsledelse og kontroll.

KS' anbefaling nr. 2 sier at

[s]elskaper som opererer i et marked i konkurranse med andre aktører, samtidig som de utfører kommunale- eller fylkeskommunale oppgaver som ikke skjer i konkurranse

med andre, bør sørge for et skille mellom de to delene for å unngå brudd på reglene om offentlig støtte.

Av anbefaling nr. 4 følger det at bystyret årlig bør få en rapport om tilstanden (økonomi, spesielle forhold osv.) for selskapene.

Anbefaling nr. 6 handler om eiermøter, der KS anbefaler at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god kunnskap om og dialog med selskapet. KS understreker at eiermøtene ikke skal benyttes til eierstyring, men skal være en uformell kanal for dialog og utveksling mellom eier, styre og daglig leder. I og med at Sporveien er et integrert konsern, legger Kommunerevisjonen til grunn at eiermøtene inkluderer datterselskaper ved behov.

NUES anbefaling om eierstyring og selskapsledelse

Punkt 10 i anbefalingen handler om risikostyring og internkontroll. Anbefalingen tar utgangspunkt i styrets tilsynsansvar etter aksjeloven og presiserer ansvaret:

Styret skal påse at selskapet har god intern kontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til omfanget og arten av selskapets virksomhet.

Styret bør årlig foreta en gjennomgang av selskapets viktigste risikoområder og den interne kontroll.

I kommentarene til anbefalingen fremgår det at effektiv risikostyring og god internkontroll bidrar til å sikre aksjeeiernes investeringer og selskapets eiendeler. Det fremgår at internkontroll omfatter retningslinjer, prosesser, oppgaver, adferd m.m. Videre henviser anbefalingen til at styret er pålagt i lov å gi en beskrivelse av hovedelementene i systemene for internkontroll og risikostyring knyttet til prosessen ved regnskapsrapportering. Det følger av anbefalingen at

beskrivelsen bør inneholde tilstrekkelig og overordnet informasjon som gjør det mulig for aksjeeierne å forstå hvordan internkontrollsystemet er organisert. Beskrivelsen bør relateres til hovedområdene for den interne kontrollen knyttet til finansiell rapportering. Dette omfatter kontrollmiljøet, risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og oppfølging.

Av anbefaling nummer 13 om informasjon og kommunikasjon følger det blant annet at styret bør fastsette retningslinjer for selskapets kontakt med aksjeeiere utenfor generalforsamlingen. Kommentarene til anbefalingen sier at det bør fremgå av retningslinjene i hvilken grad oppgaven med kontakt med eier utenfor generalforsamling er delegert til styreleder, daglig leder eller andre i ledelsen.

Vedlegg 2 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 andre ledd

Deres ref.:
25/242-47

Vår ref. (saksnr.):
25/2417 - 17

Saksbeh.:
Sonja Elizabeth Lindqvist, 915 75 454

Dato:
04.11.2025

Eierskapskontroll: Økonomistyring i konsernet Sporveien - Rapport til uttalelse

1. *Har informasjonen ved oppstart og gjennomføring av prosjektet vært tilstrekkelig?*

Svar: Ja, jeg synes informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klar.

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

Svar: Jeg har ingen kommentarer til dette.

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

Svar: Jeg har ingen kommentarer til de kriterier som ligger til grunn.

4. *Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Svar: Jeg merker meg at rapporten konkluderer med at byrådsavdeling for miljø og samferdsel har fulgt relevante lovkrav og flere av kommunens føringer i hele eller deler av undersøkelsesperioden mellom september 2023 og april 2025. I rapporten konkluderes det videre med at det i undersøkelsesperioden er gjort endringer i eieroppfølgingen som kan bidra til mer systematisk oppfølging av konsernets økonomistyring og risiko.

Jeg registrerer samtidig at KRV finner at det i deler av undersøkelsesperioden var svakheter ved eierstyringen ved at eier ikke hadde et helhetlig bilde av konsernets økonomiske situasjon. Jeg er enig i at rapporteringen fra selskapet og den løpende oppfølgingen av selskapet i den første del av undersøkelsesperioden kunne vært bedre. Tiltakene som er gjennomført i 2024 og 2025 må sees i sammenheng med dette. Disse tiltakene jobbes det videre med, både ved å vurdere effekten av tiltakene som er iverksatt og fortløpende vurdere nye tiltak og tilpasninger. Jeg merker meg at også KRV mener at de iverksatte tiltakene bidrar til en mer dyptgående og systematisk eieroppfølging av risikostyring og

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Besøksadresse:
Rådhuset
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 974770474
oslo.kommune.no

internkontroll i konsernet Sporveien. Som også KRV legger til grunn, mener jeg at konsernstyret og konsernledelsen har ansvaret for eieroppfølgingen av datterselskapenes måloppnåelse, blant annet gjennom deltakelse i selskapenes styre. Jeg viser i denne forbindelse også til kommunens eierforventninger til selskapene som blant annet fremgår av Eierskapsmeldingen kap. 8.2.6. I henhold til disse forventningene har konsernet et selvstendig ansvar for å informere eier om relevante forhold. Disse forventningene ble også formidlet av byrådsavdelingen til Sporveien i januar 2024, se vedlagte brev.

Som tidligere redegjort for i tilknytning til KRVs eierskapskontroll, vil jeg understreke at dialogen om ambisjonene og målene for kollektivtrafikken i Oslo primært foregår med Ruter, og skjer gjennom kjøp av transporttjenester. Ruter inngår avtaler med ulike operatører, herunder med Sporveien, om rutegående kollektivtransport i Oslo og Akershus. Dette innebærer at omfanget og kvaliteten på Sporveiens transporttilbud i Oslo og Akershus på buss, trikk og bane reelt sett blir fulgt opp gjennom kontrakter mellom Ruter og Sporveien og ikke i direkte dialog mellom byrådsavdelingen og Sporveien.

Som også KRV påpeker, er det høsten 2024 gjort endringer hos byrådsavdelingen i eieroppfølgingen som innebærer tettere oppfølging og evaluering av prestasjonsindikatorer for måloppnåelse. Byrådsavdelingen vil vurdere behovet for ytterligere tiltak knyttet til eiers oppfølging av konsernets overordnede mål og strategier. Videre arbeid med en eierstrategi for Sporveien vil prioriteres i denne sammenheng.

Jeg har merket meg at KRV stiller spørsmål ved om jeg i kommunens felles årlige rapportering for 2024 om aksjeselskaper som kommunen eier, informerte tilstrekkelig om vesentlige forhold i konsernet Sporveien. Dette utdypes ved at det blant annet i denne felles rapporteringen ikke ble gitt informasjon om rekonstruksjonen av Unibuss. Jeg mener denne informasjonsplikten ble ivaretatt gjennom flere særskilte orienteringer om denne saken til bystyret i 2024, samt ved omtale av saken i budsjettokumenter som er behandlet av bystyret. Jeg vil likevel ta med meg denne merknaden til det videre arbeidet med byrådsavdelingens bidrag til kommunens fellesrapport om aksjeselskaper.

5. *Har byråden iverksatt tiltak eller vil byråden vurdere tiltak basert på rapporten? I tilfelle, hvilke tiltak og når skal de gjennomføres?*

Svar: Ja, jeg vil i samråd med Sporveien AS se på tiltak for å følge opp Kommunerevisjonens vurderinger og sikre at nødvendige forbedringer blir gjennomført i tråd med god eierstyring. Jeg vil også følge med på effekten av de tiltak som allerede er iverksatt i 2024 og 2025, jf. over. Tiltakene vil i første omgang vurderes frem mot ordinær generalforsamling i 2026, men også løpende som en del av den videre eierstyringen.

6. *Oppfattes rapporten som nyttig? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Svar: Selv om store deler av det KRV peker på i rapporten allerede er under oppfølging og tiltak er iverksatt, er det likevel verdifullt å få innspill som kan bidra til å videreutvikle eierstyringen fremover.

7. *Har byråden kommentarer til rapportens oppbygning eller språkbruk?*

Svar: Jeg har ingen kommentarer til dette.

3

Vennlig hilsen

Marit Kristine Veia
byråd

Vedlegg:
Oppfølging av eierskapsmelding for Oslo kommune

Vedlegg 3 Uttalelse fra konsernet Sporveien

INTERN

Kommunerevisjonen



Deres ref.

Vår ref.

Tlf.

E-post

Dato

04.11.2025

Eierskapskontroll: Økonomistyring i konsernet Sporveien – Sporveiens uttalelse

Det vises til oversendelse av Kommunerevisjonens rapport, Eierskapskontroll: Økonomistyring i konsernet Sporveien, datert 15.10.2025.

Sporveien ønsker å takke for godt samarbeid med Kommunerevisjonen gjennom hele gjennomføringen. Vi har vært godt orientert om prosjektets innhold, fremdrift og tidsfrister. Det er vår oppfatning at revisjonskriterier og metodikk har vært relevante.

Sporveien tar Kommunerevisjonens funn, konklusjoner og anbefalinger til etterretning med en presisering til rapportens punkt 5.2.3 Risikovurdering formidlet til eier, underpunkt om Unibuss, avsnitt 7. Her står det: «Ifølge Sporveien var det også høsten 2023 kontakt med byrådsavdelingen om ulike forhold knyttet til den økonomiske situasjonen i Unibuss.» For orden skyld presiseres det at på dette tidspunktet mente Sporveien at den økonomiske situasjonen i Unibuss var krevende, men ikke akutt, slik som også styreleder i begynnelsen av februar 2024 uttrykte i møte med byråden, ref. avsnitt 6, kulepunkt 1. For øvrig tar vi rapportens funn og konklusjoner med oss inn i vårt løpende forbedringsarbeid.

Med vennlig hilsen
Sporveien AS

Birte Sjule
konsenssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten håndskreven signatur.

Sporveien AS
Pb 2857 Tøyen, N-0608 Oslo
Besøksadr: Økernveien 9

Tlf: +47 22 08 40 00
firmapost@sporveien.com
www.sporveien.com

Bank: 9750.07.25749
Org.nr.: 915 070 434

Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2025

Rapport 1/2025 Kjøp og oppfølging av hjelpetiltak på barnevernsområdet
Rapport 2/2025 Vedlikehold av skoler
Rapport 3/2025 Regnskapsrevisjonen 2024 – Med vekt på økonomisk internkontroll
Rapport 4/2025 Internkontroll i Kulturetaten
Rapport 5/2025 Klimabudsjett og styringsinformasjon
Rapport 6/2025 Eierskapskontroll: Styre- og ledergodtgjørelser i kommunens aksjeselskaper
Rapport 7/2025 Utvidet oppfølging etter rapport 16/2023 *Kvalitet i helsehus*
Rapport 8/2025 Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen
Rapport 9/2025 Klima- og miljøkrav til transport – Vare- og tjenesteanskaffelser
Rapport 10/2025 Helse, miljø og sikkerhet i Renovasjons- og gjenvinningsetaten
Rapport 11/2025 Tilpasset opplæring i Osloskolen
Rapport 12/2025 Oppfølging etter rapport 20/2022 *Ansettelse av ledere*
Rapport 13/2025 Legemiddelhåndtering
Rapport 14/2025 Oppfølging av barn i barnevernsinstitusjoner

Kommunerevisjonens rapporter 2024

Rapport 1/2024 Vedlikehold og fornyelse av vann- og avløpsnettet
Rapport 2/2024 Eierskapskontroll av Oslobolig AS
Rapport 3/2024 Grønne anskaffelser – klima- og miljøkrav
Rapport 4/2024 Regnskapsrevisjonen 2023 – Oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 5/2024 Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 6/2024 Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder Bydel Grorud og Bydel Ullern
Rapport 7/2024 Overordnet styring og koordinering av overvannshåndtering
Rapport 8/2024 Næringsetatens kontroll av skjenkesteder
Rapport 9/2024 Kontraktsoppfølging helse og omsorg
Rapport 10/2024 Grønn material- og energibruk i nybygg
Rapport 11/2024 Teknisk informasjonssikkerhet i Elvia AS
Rapport 12/2024 Ytringskultur i Oslo kommune
Rapport 13/2024 Byråders habilitet
Rapport 14/2024 Kontraktsoppfølging i Fornebubanen
Rapport 15/2024 Eierskapskontroll av Nasjonalt kommunesamarbeid for 110- sentralene IKS
Rapport 16/2024 Arbeidsintegrering av flyktninger
Rapport 17/2024 Kjøp og spredning av kommunale boliger



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 15/2025

Du finner mer informasjon
om Kommunerevisjonen
og våre rapporter på:

www.krv.oslo.kommune.no