



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Rapport 17/2010

Oslo kommunes rehabiliteringssenter i Altea

2010

Kommunerevisjonen - integritet og verdiskaping

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 1/2010 Kontroll av anskaffelser i 16 virksomheter

Rapport 2/2010 Styring, tilsyn og kontroll med særskilt fokus på anskaffelsesområdet i eiendomsforetak

**Rapport 3/2010 Sluttrapport - Undersøkelser rettet mot økonomiske misligheter i
Undervisningsbygg Oslo KF 2002-2006**

**Rapport 4/2010 Barneverntjenestenes anskaffelse, kontroll og oppfølging av private leverandører av tiltak i
hjemmet i to bydeler.**

Rapport 5/2010 Regelverksdatabasen - fungerer den som forutsatt?

Rapport 6/2010 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen - Samlerapport

Rapport 7/2010 Bydelsutvalgenes tilsynsansvar - tilrettelegging for tilsyn gjennom organisering og rapportering

Rapport 8/2010 Misligheter ved frivillig forvaltning av klientmidler i sosialtjenesten - Bydel Grorud

Rapport 9/2010 Ren Oslofjord

Rapport 10/2010 Bydelenes tilsyn, oppfølging og kontroll ved fosterhjems plasseringer

Rapport 11/2010 Internkontroll i og rundt IT-systemer - Samlerapport 2009

Rapport 12/2010 Økonomisk styring av investeringsprosjekter i Undervisningsbygg Oslo KF

Rapport 13/2010 Omstilling i bydeler

Rapport 14/2010 Generelle IT – kontroller i og rundt Rusdata i Rusmiddeletaten

**Rapport 15/2010 Bruk av fritaksbestemmelsene ved nasjonale prøver – konsekvenser for styringsinformasjon
om skolene i Oslo**

Rapport 16/2010 Saksbehandling av søknad om kommunal bolig

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se

www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av prosjektet *Rehabiliteringssenter i Altea - organisering og styringsdialog*.


Rapporten er dels beskrivende og dels vurderende. Kommunerevisjonen har anvendt revisjonskriterier for flertallet av temaer som er undersøkt, gitt kommentarer og reist spørsmål.

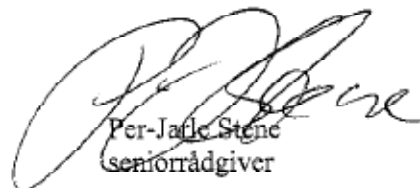
Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget 26.01.2010 (sak 4).

Undersøkelsen av organisering og styringsinformasjon/styringsdialog er utført av Per-Jarle Stene som prosjektleder og Kristin Skaane som prosjektmedarbeider. Regnskapsføring hos Omsorgsbygg og verdisikring er kontrollert av seniorrådgiver Tove Andersen, mens kartlegging av det videre arbeidet med det anmeldte korrupsjonsforsøket i Spania og nærmere undersøkelse av områder med risiko for misligheter, er ivarettatt av seniorrådgiver Lars Jørgensen.

Vi vil takke berørte i Omsorgsbygg Oslo KF, Byrådsavdeling for finans og næring, Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

01.09.2010


Lars N. Mikkelsen
avdelingsdirektør


Per-Jarle Stene
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	9
Sammendrag	9
1. Innledning	17
1.1 Undersøkelsens formål.....	17
1.2 Bakgrunn for prosjektet og prosjektets aktualitet	17
1.3 Virksomheter og byrådsavdelinger som omfattes av undersøkelsen	19
1.4 Problemstillinger	19
1.5 Avgrensninger	20
1.6 Prosjektets metoder	20
1.7 Revisjonskriterier	20
1.8 Rapportens oppbygging.....	21
1.9 Leseveiledning	21
2. Rehabiliteringssenter i Altea - organisering av arbeidet	22
2.1 Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.....	22
2.1.1 Byrådsavdelingens rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i Alteaprojektet	22
2.1.2 Oppsummering av fakta	24
2.1.3 Revisjonskriterium	24
2.1.4 Kommunerevisjonens vurderinger	24
2.2 Byrådsavdeling for byutvikling/Byrådsavdelings for finans.....	25
2.2.1 Byrådsavdelingens rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i Alteaprojektet	25
2.2.2 Oppsummering av fakta	26
2.2.3 Revisjonskriterium	26
2.2.4 Kommunerevisjonens vurderinger	27
2.3 Omsorgsbygg Oslo KF.....	27
2.3.1 Foretakets rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i Alteaprojektet.....	27
2.3.2 Oppsummering av fakta	29
2.3.3 Revisjonskriterium - eier og forvalter av formålsbygg, prosjektledelse og kompetanse.....	29
2.3.4 Kommunerevisjonens vurderinger	30
2.4 Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL)	30
2.4.1 Selskapets rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i Alteaprojektet.....	30
2.4.2 Oppsummering av fakta	33
2.4.3 Revisjonskriterium	34
2.4.4 Kommunerevisjonens vurderinger	34
3. Rehabiliteringssenter i Altea - styringsinformasjon og styringsdialog	37
3.1.1 Forutsetning for rapportering	37
3.1.2 Viktige hendelser og datoer i Alteasaken	37
3.2 Informasjon om Alteasaken i tertialrapporter, årsberetninger m.v.....	38
3.2.1 Tertialrapporter behandlet av byrådet og bystyret i perioden 2007-2009	38
3.2.2 Årsmeldinger fra Omsorgsbygg Oslo KF fra 2005-2009.....	38
3.2.3 Byrådets årsberetninger for perioden 2007-2009.....	45

3.2.4	Oppsummering av fakta	45
3.2.5	Revisjonskriterier	47
3.2.6	Kommunerevisjonens vurderinger	47
3.3	Generalforsamlinger i Centro de Rehabilitacion Montemolar og eventuell videreformidling av informasjon	49
3.3.1	Fakta	49
3.3.2	Oppsummering av fakta	49
3.3.3	Revisjonskriterium	49
3.3.4	Kommunerevisjonens vurderinger	49
3.4	Styringsdialog i eiermøter/foretaksmøter mellom overordnet byrådsavdeling og Omsorgsbygg	50
3.4.1	Fakta	50
3.4.2	Oppsummering av fakta	50
3.4.3	Revisjonskriterier	51
3.4.4	Kommunerevisjonens vurderinger	51
3.5	Informasjon behandlet i og formidlet til overordnet byrådsavdeling gjennom styresaker i Omsorgsbygg Oslo KF	51
3.5.1	Fakta	51
3.5.2	Oppsummering av fakta	54
3.5.3	Revisjonskriterier – foretaksstyrets myndighet (utdrag)	55
3.5.4	Kommunerevisjonens vurderinger	55
3.6	Andre saker av betydning for Alteaprojektet	55
3.6.1	Fakta	55
3.6.2	Oppsummering av fakta	57
3.6.3	Revisjonskriterier	58
3.6.4	Kommunerevisjonens vurderinger	58
4.	Kontroll av utvalgte regnskapsbilag og verdisikring.....	59
4.1	Regnskapsføring og låneavtale med Centro de Rehabilitacion Montemolar SL	59
4.1.1	Kommunerevisjonens vurderinger	60
4.2	Verdisikring og videre drift	60
4.2.1	Kommunerevisjonens vurdering	61
5.	Videre arbeid med korrupsjonsforsøket og undersøkelse av risikoforhold	62
5.1	Videre arbeid med korrupsjonsforsøket	62
5.2	Andre risikoforhold	62
5.2.1	Honorar til advokater i firmaet Martinez de Lecea	62
5.2.2	Risiko for misligheter	62
5.2.3	Øvrige forhold	63
6.	Oppsummering av rapportens fakta.....	64
6.1	Organiseringen og ansvarsforholdene i byggeprosjektet i Altea	64
6.1.1	Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester	64
6.1.2	Byrådsavdeling for byutvikling/Byrådsavdeling for finans og næring	64
6.1.3	Omsorgsbygg Oslo KF	64
6.1.4	Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL)	65

6.2	Styringsinformasjon og styringsdialog om Alteaprojektet i årsmeldinger/årsberetninger m.v.....	65
6.2.1	Byrådets årsberetninger for perioden 2007-2009.....	65
6.2.2	Tertialrapporter behandlet av byrådet og bystyret i perioden 2007-2009	65
6.2.3	Årsmeldinger fra Omsorgsbygg Oslo KF for 2006-2009	65
6.3	Generalforsamlinger i Centro de Rehabilitacion Montemolar og eventuell videreformidling av informasjon.....	67
6.4	Eiermøter/foretaksmøter.....	67
6.5	Styresaker i Omsorgsbygg Oslo KF om Alteasaken	67
6.6	Andre saker av betydning for Alteaprojektet.....	68
6.7	Kontroll av regnskapsbilag og verdisikring av eiendom.....	69
6.8	Status for arbeidet med anmeldt korrupsjonsforsøk i Spania og andre risikoforhold ved Alteaprojektet	69
7.	Kommentarer til rapporten	70
	Referanser.....	73
	Vedlegg 1 - Prosjektets metoder.....	75
	Vedlegg 2 - Brev av 16.03.2010 fra PwC til Carmen Sanz.....	81
	Vedlegg 3 - Uttalelse til rapporten fra Byrådsavdeling fra finans og næring.....	85
	Vedlegg 4 – Uttalelse til rapporten fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester	86
	Vedlegg 5 – Uttalelse til rapporten fra Byrådsavdeling for byutvikling	90
	Vedlegg 6 – Uttalelse til rapporten fra Omsorgsbygg Oslo KF.....	93
	Vedlegg 7 - Oversikt over påløpte utgifter til kommunens prosjekt i Altea	96

Hovedbudskap

Rapporten handler om Oslo kommunes forsøk på å etablere eget rehabiliteringssenter i Altea, Spania. Kommunerevisjonen har sett nærmere på organiseringen av investeringsprosjektet og styringsinformasjon/styringsdialog, kontrollert regnskapsbilag og vurdert verdisikring, kartlagt det videre arbeidet med korrupsjonssaken og vurdert områder med risiko for misligheter.

Undersøkelsen omfatter ikke vurderinger av anskaffelser da det er behandlet i andre rapporter. Undersøkelsen av styringsinformasjon/styringsdialog fokuserer særlig på tidsrommet 2007-2009.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved de formuleringene som er benyttet om status for Alteaprojektet i Omsorgsbyggs årsmelding for 2007.

I årsmeldingen er det brukt formuleringer som kan forstås slik at byggeprosjektet som sådan var igangsatt, men ikke ville bli ferdigstilt første halvår 2008. Kommunerevisjonen konstaterer at tidligere byråd for byutvikling¹ mener at informasjonen ikke er misvisende, samt at direktøren for foretaket i intervju viste til at informasjonen med fordel hadde blitt kommentert og justert i beretningen for 2008.

Omsorgsbygg og berørte byrådsavdelinger hadde gjennom siste halvår 2008 kunnskap om at Alteaprojektet hadde støtt på vesentlige problemer. Men utfordringene i prosjektet kommer ikke klart til uttrykk i årsmeldingen fra Omsorgsbygg for 2008 og heller ikke i byrådets årsberetning.

Viktig informasjon om problemer med prosjektet, ble gitt av nåværende byråd for helse og eldreomsorg i bystyrets spørretime i april 2008 og til finanskomiteen gjennom to notater fra tidligere byråd for byutvikling². Det første notatet er datert 15.12.2008 og er stilet til komiteens

arbeidsutvalg. Det andre notatet er datert 25.03.2009 og er adressert til finanskomiteen. I forkant av disse notatene og like etter at korrupsjonsforsøket hadde skjedd, orienterte Omsorgsbygg overordnet byråd/byrådsavdeling om det inntrufne. Også Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester mottok informasjon.

Under helse og sosialkomiteens og bystyrets behandling av årsmeldingen fra Omsorgsbygg for 2008, ble det med utgangspunkt i en rekke spørsmål til meldingen, gitt svar som gav relativt godt innblikk i utfordringene med Alteaprojektet.

Samlet sett mener Kommunerevisjonen at styringsinformasjonen i tertialrapporter og årsberetninger/årsmeldinger for 2007 og 2008 med fordel kunne ha gitt et mer fyllestgjørende og enhetlig bilde av utfordringene i Alteaprojektet.

Kommunerevisjonen har ikke avdekket misligheter ved Omsorgsbyggs håndtering av Alteaprojektet.

Sammendrag

Undersøkelsen av Alteaprojektet ble vedtatt av kontrollutvalget 26.01.2010 (sak 4) og den har omfattet følgende virksomheter:

- Omsorgsbygg Oslo KF
- Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL)
- Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
- Byrådsavdeling for byutvikling
- Byrådsavdeling for finans og næring

Kommunerevisjonen har sett nærmere på organiseringen av investeringsprosjektet, styringsinformasjonen og styringsdialogen, kontrollert regnskapsbilag og vurdert verdisikring, kartlagt det videre arbeidet med korrupsjonssaken og vurdert områder med risiko for misligheter. Denne rapporten bygger følgelig på forvaltningsrevisjon, regnskapsrevisjon og mislighetsrevisjon.

¹ Merete Agerbak-Jensen

² Merete Agerbak-Jensen

Undersøkelsen omfatter ikke vurderinger av anskaffelser da det er behandlet i andre rapporter. Undersøkelsen av styringsinformasjon/styringsdialog fokuserer særlig på tidsrommet 2007-2009. Jf. rapportens kapittel 1.5 om avgrensninger.

Undersøkelsesformen er dels beskrivende og dels vurderende. I den delen av rapporten som bygger på forvaltningsrevisjon, har Kommune-revisjonen i hovedsak anvendt revisjonskriterier som grunnlag for vurderinger og spørsmål.

I rapportens oppsummeringskapittel er det gitt en komprimert fremstilling av sakens fakta. I sammendraget har vi valgt å vektlegge Kommunerevisjonens vurderinger og spørsmål.

Rapporten er omfattende og til dels detaljert. Lesing av sammendraget og kapittel 6 gir relativt god oversikt over rapportens innhold.

Intensjonsavtalen om Alteaprojektet mellom Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg Oslo KF

Intensjonsavtalen mellom Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg Oslo KF er en avtale om et forprosjekt og om samarbeid slik at byrådsavdelingen skulle kunne påvirke løsninger og romprogram ved bygging av rehabiliteringssenteret i Altea. Det ligger i avtalen at den på flere punkter skulle konkretiseres, men det skjedde ikke.

Intensjonsavtalens innhold tilsier etter Kommunerevisjonens oppfatning at den ikke kunne danne grunnlag for kontroll og oppfølging av et byggeprosjekt i Spania; spesifikasjonsnivået var for lavt.

Bestiller-utfører-modellen og rekkevidden av oppfølgingsansvaret hos Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Bestiller-utfører-modellen ble besluttet innført ved bystyrets budsjettbehandling for 2001.

Byrådsavdelingen viser til at den ikke har hatt bestilleransvar³ for byggeprosjektet og peker på foretakets totalansvar for investeringsprosjekter og på byrådsavdelingens overordnede ansvar for å sikre et tjenestetilbud til fremtidige brukere av senteret. Byrådsavdelingen peker også på at bestillerrollen på nytt ble formalisert i 2009 og avdelingen bygget i den sammenheng opp et team for formålet.

Dersom man legger til grunn en bestiller-utfører-organisering for samarbeidet mellom byrådsavdelingen og foretaket, stiller Kommunerevisjonen spørsmål ved om funksjon og ansvar kunne omfatte byggeprosjektet som sådan. Premissene for eiendomsreformen og mekanismene i en bestiller-utfører-modell, tilsier at spørsmålet om rekkevidden av et eventuelt bestilleransvar burde ha blitt avklart.

Eiers oppfølging av Omsorgsbygg Oslo KF

Overordnet byrådsavdeling har hatt ansvaret for oppfølging av Omsorgsbygg Oslo KF på strategisk nivå. Adgangen til instruksjon av foretaket har blitt flyttet i den aktuelle perioden fra byrådet som kollegium til byråden i foretaks-møte.

Plasseringen av eieransvaret og eierskaps-utøvelsen i Omsorgsbygg Oslo KF for det spanske aksjeselskapet, tilsier at oppfølging av foretakets eierskapsutøvelse også har ligget som et ansvar hos Byrådsavdeling for byutvikling og nå hos Byrådsavdeling for finans og næring.

Kommunerevisjonen mener at man med utgangspunkt i eiendomsforetakenes relativt selvstendige stilling, kan stille opp en forventning om at overordnet byrådsavdeling følger opp samlet investeringsportefølje og eventuelle store enkeltprosjekter vedrørende fremdrift, økonomi, systemer for prosjektstyring og kvalitetssikring. Det er derfor i utgangspunktet ikke gitt at byrå-

³ Dette gjelder konkret perioden fra 01.01.2004 da foretakene ble etablert til 2009 med ny formalisering av bestillerrolle og ansvar.

den og byrådsavdelingen skulle ha en tett oppfølging av enkeltprosjekter som det aktuelle i Altea.

Eier- og fortaksmøter synes å ha blitt brukt aktivt som arena for drøfting av strategier og mål for foretaket og for diskusjon om styringsmessige utfordringer. Etter at ny ledelse overtok i Omsorgsbygg medio 2008 kan man også se at utfordringer med Alteaprojektet ble satt på dagsorden.

Omsorgsbyggs ansvar for prosjektet i Altea og intern prosjektorganisering

Gjennom vedtak i byråd og bystyre fikk

Omsorgsbygg

- instruks om å bygge et rehabiliteringssenter i Spania
- fullmakt til å etablere et spansk aksjeselskap som skulle eie og drive rehabiliteringssenteret, herunder ha som første primær-oppgave å bygge senteret
- fullmakt til å finansiere selskapet dels ved overføring av anskaffet tomt i Altea og dels ved lån til selskapet fra foretaket - i første omgang 28 mill.

Prosjektleder for Alteaprojektet fikk over tid ansvaret som prosjektleder, men en arbeidsbeskrivelse ble først utarbeidet mot slutten av 2008. Prosjektleder arbeidet delvis for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og delvis for Omsorgsbygg. Han hadde ikke selv kompetanse på bygg og anlegg, men kunne trekke veksler på andres kompetanse.

Kommunerevisjonen mener at den organisatoriske løsningen med prosjektleder som arbeidet både for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg, og selv ikke hadde kompetanse på byggeprosjekter, var uheldig.

Nåværende styreleder og direktør for Omsorgsbygg sier at prosjektet ville ha blitt reorganisert dersom byggeprosjektet hadde blitt realisert.

Det spanske aksjeselskapets rolle og ansvar for byggeprosjektet i Altea

Det spanske selskapet fikk som oppgave å bygge et rehabiliteringssenter for Oslo kommune i Altea, jf. byrådssak 162/06 og instruksen for selskapets styre. Etter avsluttet prosjekt skulle selskapet eie eiendommen og stå ansvarlig for driften.

Konstituerende styremøte ble avholdt 25.01.2007. Administrerende direktør i Omsorgsbygg ble valgt til styrets leder.

Av styreinstruksen går det også fram at styret skulle ha alle rettigheter og plikter som fulgte av den til enhver tid gjeldende spanske aksjelovgivningen, fullmakter og instruks gitt av generalforsamlingen.

Managementavtalen mellom Omsorgsbygg og CRM SL ble vedtatt 22.02.2007. I følge avtalen skulle Omsorgsbygg forestå daglig ledelse av selskapet og ivareta rollen som byggherreombud for selskapet.

Gjennom managementavtalen ble Omsorgsbygg Oslo KF, ved administrerende direktør, gitt fullmakt til å representere og inngå avtaler på vegne av det spanske aksjeselskapet. Styret i selskapet skulle orienteres om eventuell delegasjon.

Styret i Omsorgsbygg delegerte myndigheten til å fatte endelig byggevedtak basert på byggets forprosjekt til selskapets generalforsamling (som også var styret i Omsorgsbygg). Men vedtok høsten 2008 at alle selskapsbeslutninger skulle sanksjoneres av styret i foretaket.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at man ikke gikk lenger i å klarlegge rettstilstanden for det spanske aksjeselskapet (SL⁴) både hva angår

⁴ Kommunerevisjonen ser av generalforsamlingsdokumenter for 2009 at selskapet omtales som et SLU. Kommunerevisjonen antar at betegnelsen SLU har sammenheng med en utvidelse av aksjekapitalen ved overføring av anskaffet tomt til selskapet. Kommunerevisjonen har likevel valgt å benytte betegnelsen SL som står i bystyresaken om etableringen av selskapet.

eierstyringen av selskapet og hvilket ansvar styremedlemmene har.

Selv om rettstilstanden er uavklart, velger Kommunerevisjonen å peke på at det er valgt en uheldig løsning når

- styret i Omsorgsbygg er generalforsamling for selskapet
- foretakets administrerende direktør er styreleder i det spanske selskapet
- daglig ledelse av selskapets løpende virksomhet ivaretas av foretaket
- foretaket er byggherreombud for selskapet

Kombinasjonen av roller, personer og fullmakter, antas å øke risikoen for gjennomskjæringssøksmål⁵ ved insolvens eller konkurs hos selskapet.

Kombinasjonen av roller, personer og fullmakter har etter Kommunerevisjonens oppfatning også medført en risiko for styringsmessige utfordringer i relasjonen mellom Omsorgsbygg Oslo KF som eier av selskapet og selskapet med ansvar for å bygge og eie rehabiliteringssenteret.

Kommunerevisjonen noterer seg at styreleder for Omsorgsbygg i intervju

- argumenterte for en selskapsløsning med bruk av såkalte singel purpose vehicles (SPV⁶) og at slike normalt ikke skal bemannes og være tett integrert med morselskapet,
- antok at grunnlaget for gjennomskjæringssøksmål ville være begrenset til aksjekapitalen, men med et personlig

⁵ Det innebærer at kreditor velger å gjøre sitt krav gjeldende overfor aksjeeier dersom selskapet for eksempel går konkurs.

⁶ Et SPV (singel purpose vehicle) er gjerne et aksjeselskap etablert for å nå et begrenset, konkret eller midlertidig mål. SPV brukes til å begrense eierens risiko. I relasjon til eiendomsforvaltning brukes de hyppig til å eie enkelteierdommer med tilhørende tillatelser og kontrakter. Hensikten er blant annet å sikre lett omsetning av eiendommen.

uaktsomhetsansvar, herunder at gjennomskjæringssøksmål var mindre aktuelt å diskutere når foretaket hadde overtatt ansvaret for byggeprosjektet i Altea,

- viste til at selskapet var trukket tettere inn mot foretaket gjennom et vedtak om at alle beslutninger i selskapet skulle sanksjoneres av styret i Omsorgsbygg.

Kommunerevisjonen reiser spørsmål om selskapets selvstendige stilling ble opphevet gjennom foretaksstyret beslutning om at alle vedtak i selskapet skulle sanksjoneres av det.

Kommunerevisjonen peker på at byrådssaken om etableringen av det spanske selskapet i liten grad drøfter og klargjør formål og vilkår for etablering og drift av CRM SL. Bruken av selskapet som et singel purpose vehicle (SPV) kan ikke ses å være nevnt i saken.

Viktig forutsetning for rapportering av styringsinformasjon om Alteaprojektet

Byggingen av et rehabiliteringssenter og etableringen av et spansk aksjeselskap i Altea, ble behandlet gjennom fremlegg av byrådssak 162 av 15.08.2006 *Etablering av rehabiliteringssenter i Spania og opprettelse av et spansk selskap eiet av Oslo kommune*, bystyresak 325 av 30.08.2006 og ny byrådssak 1146 av 07.09.2006 om det samme.

Kommunerevisjonen forstår behandlingen av disse sakene slik at særskilt rapportering om utøvelsen av delegerte fullmakter ikke skulle etableres. Det påvirker etter Kommunerevisjonens oppfatning ikke obligatorisk tertial- og årsrapportering fra Omsorgsbygg om foretakets investeringsportefølje til byråd og bystyre, eller informasjon til de samme organene om vesentlige problemer i byggeprosjektet som for eksempel følgene av det anmeldte korrupsjonsforsøket.

Styringsinformasjon og styringsdialog om Alteaprojektet – tertialrapporter, årsmeldinger og supplerende informasjon til årsmeldingene

Tertialrapporter og årsmeldinger er i tillegg til regnskapene, de sentrale og obligatoriske resultatinformasjonsdokumentene som benyttes i Oslo kommune.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved de formuleringene som er benyttet om status for Alteaprojektet i Omsorgsbyggs årsmelding for 2007. I årsmeldingen er det brukt formuleringer som kan forstås slik at byggeprosjektet som sådan var igangsatt, men ikke ville bli ferdigstilt første halvår 2008. Kommunerevisjonen konstaterer at tidligere byråd for byutvikling⁷ mener at informasjonen ikke er misvisende. Direktøren for foretaket viste i intervju til at informasjonen med fordel hadde blitt kommentert og justert i beretningen for 2008.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at Omsorgsbygg avga sin årsmelding for 2008 uten informasjon om at byggeprosjektet i Altea hadde støtt på vesentlige problemer som kunne rokke ved muligheten for gjennomføring.

Kommunerevisjonen kan heller ikke se at undersøkte tertialrapporter og årsmeldinger fra byrådet til bystyret gir konkret informasjon om de utfordringene som gradvis oppstod i Alteaprojektet.

De svarene som er gitt på spørsmål fra Kommunerevisjonen avspeiler at informantene har vært kjent med utfordringene i Alteaprojektet før avgivelse av Omsorgsbyggs årsmelding for 2008. Det har likevel ikke resultert i mer nyansert og konkret informasjon om utfordringene i de obligatoriske årsmeldingene og tertialrapportene.

Kommunerevisjonen mener at årsmeldingen for Omsorgsbygg for 2008 med fordel kunne ha inneholdt informasjon som: *Byggeprosjektet i Altea er vesentlig forsinket og byggetillatelse er*

⁷ Merete Agerbak-Jensen

ikke gitt. Forsinkelsen skaper usikkerhet om den statlige finansieringen av investeringsprosjektet. Eventuelt bortfall av statlig finansiering gir risiko for at prosjektet ikke kan gjennomføres. Byggeprosjektet har før øvrig blitt utsatt for et korrupsjonsforsøk fra spansk side. Det er/vil bli tatt opp med spansk påtalemyndighet.

Kommunerevisjonen ser at Alteasaken ble belyst gjennom svar på en rekke spørsmål om forhold ved prosjektet under behandlingen av årsmeldingen fra Omsorgsbygg for 2008 i helse og sosialkomitéen og i bystyret. Vesentlig informasjon om utfordringene i Alteaprojektet og det videre arbeidet med korrupsjonssaken, fikk finanskomitéens arbeidsutvalg og finanskomitéen henholdsvis i desember 2008 og mars 2009 gjennom notater fra tidligere byråd for byutvikling⁸.

Tidligere byråd for byutvikling⁹ ga i den åpne høringen om Alteasaken direkte henvisninger til tertialrapporter, regnskaper og årsmeldinger fra Omsorgsbygg som dekkende informasjon om prosjektet til bystyret. Kommunerevisjonen mener at de aktuelle dokumentene ikke ga nødvendig informasjon om status. Men Kommunerevisjonen peker samtidig på at fremsendte notater til finanskomitéens arbeidsutvalg og til finanskomitéen ga viktig informasjon om Alteaprojektet, jf. foranstående avsnitt.

I den åpne høringen i finanskomitéen viste byråden for helse og eldreomsorg også til at man den gang ikke så noe grunnlag for å gi bystyret informasjon utover det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger.

Samlet sett mener Kommunerevisjonen at styringsinformasjonen i tertialrapporter og årsberetninger/årsmeldinger for 2007 og 2008 med fordel kunne ha gitt et mer fyllestgjørende og enhetlig bilde av utfordringene i Alteaprojektet.

⁸ Merete Agerbak-Jensen

⁹ Merete Agerbak-Jensen

Informasjon fra generalforsamlinger i CRM SL

Årsoppgjøret for det spanske selskapet har ikke hatt direkte informasjonsverdi for bystyret fordi generalforsamlingsdokumentene ikke har blitt fremsendt til orientering. Dersom bystyret ønsker tilsendt generalforsamlingsdokumenter for selskaper som eies av foretakene og har foretaksstyrer som generalforsamling, synes det nyttig med en klargjøring og eventuelt en formalisering av en slik prosedyre.

Byrådsavdeling for byutvikling har mottatt og gjennomgått styredokumenter fra Omsorgsbygg. Generalforsamlingsdokumentene for CRM SL har fulgt den fortløpende fremsendelsen av styresaker fra foretaket.

Intern styringsdialog i Omsorgsbygg og formidling av informasjon til overordnet byrådsavdeling

Etter at nytt styre og ny direktør kom på plass i foretaket fra medio 2008, har Alteasaken stått på dagsorden i en rekke møter og saker. Fram til det tidspunktet synes hovedfokus å ha vært på prosjekttekniske utfordringer.

Kommunerevisjonen ser ikke grunnlag for å reise spørsmål ved den interne styringsinformasjonen og styringsdialogen siste halvår 2008 og fram til anmeldelsen ble levert primo februar 2009. Deretter har Alteaprojektet dreiet seg om ordinær avviklingsaktivitet.

Omsorgsbygg Oslo KF har en ordning som innebærer at dokumentene fra styremøtene fortløpende har blitt sendt til Byrådsavdeling for byutvikling og til Byrådsavdeling for finans og næring etter omorganiseringen av byrådsavdelingene i 2010. Overordnet byrådsavdeling har slik sett kunnet orientere seg om innholdet i aktuelle dokumenter. Kommunerevisjonen forstår det slik at både innkallinger, saksdokumenter og protokoller har blitt gjennomgått i Byrådsavdeling for byutvikling som tidligere hadde ansvaret for oppfølging av foretaket.

Informasjon til komiteer og bystyret gjennom enkeltsaker, spørretime etc.

Byrådssak 162/06 *Eablering av rehabiliterings-senter i Spania og opprettelse av et spansk selskap eiet av Oslo kommune* gir ikke fullstendig informasjon om forutsetningen for å heve kjøpet av tomten i Altea eller usikkerheten om adgangen til refusjon av utlegg. Bystyret ble ikke informert om at fristen for å heve kjøpet av tomt måtte antas å ha vært utløpt ved bystyrets behandling av sak 325/06.

I april 2007 redegjorde byråden for finans om at sak om målgruppe for opphold på rehabiliterings-senteret i Altea, kriterier for opphold og kostnader for den enkelte, ville bli lagt fram for bystyret siste halvår 2007.

Kommunerevisjonen er gjort kjent med at slik sak ikke er lagt fram.

I april 2008 svarte byråden for helse og eldreomsorg på spørsmål i bystyrets spørretime. Hun viste da til at byggeprosjektet i Altea var forsinket og at man ventet på endelig godkjenning før bygging. Hun viste også til at det ville være feil å avvikle prosjektet.

I bystyremelding nr 1/2008 om fremtidens eldreomsorg gikk det fram at byrådet hadde under oppføring et rehabiliteringssenter i Altea kommune. Meldingen ble behandlet i september 2008.

Den presenterte informasjon om Alteaprojektet trekker i litt ulik retning.

Når det gjelder byrådssak 162/06 mener Kommunerevisjonen at bystyret burde ha blitt opplyst om betingelsene for heving av tomtekjøpet, herunder at fristen for heving måtte antas å ha vært utløpt på tidspunktet for bystyrets vedtak.

I april i bystyret pekte byråden for helse og eldreomsorg på forsinkelse i prosjektet, men

fremhevet samtidig at målet var ferdigstilling. I september 2008 (bystyremeldingen) ble det gitt informasjon om et prosjekt under arbeid.

Kontroll av regnskapsbilag og verdisikring

Basert på kontroll av utvalgte regnskapsbilag for Alteaprojektet, mener Kommunerevisjonen at Omsorgsbygg raskt bør avklare særskilte regnskapsposter i henholdsvis Omsorgsbyggs og CRM SLs regnskap, herunder avklare hvordan fremtidige utgifter hos CRM SL skal gjøres opp, regnskapsføres og hvem som skal godkjenne utbetalingen av disse.

Når det gjelder spørsmålet om verdisikring har Omsorgsbygg utarbeidet en strategi for avvikling av CRM SL.

En utfordring ved avvikling av selskapet i Spania er behandlingen og utfallet av klagesaken vedrørende allmennyttighetserklæringen. Slik Kommunerevisjonen ser det synes det fornuftig å sette en frist for hvor lenge Omsorgsbygg skal vente på en slik avklaring. Det vil kunne forebygge at spørsmålet om salg av tomt og avvikling av selskapet skyves frem i tid, og at nye risikoer oppstår.

Omsorgsbygg overførte 17.04.2007 ca. 1,6 mill. (200 000 euro) til CRM SL uten at det på det tidspunktet var inngått en låneavtale med

det spanske selskapet. Slik avtale ble inngått 31.12.2008.

Status for arbeidet med anmeldt korrupsjonsforsøk i Spania og andre risikoforhold

Kommunerevisjonen konstaterer at Omsorgsbygg har sakskomplekset i Spania under oppfølging.

Kommunerevisjonen har undersøkt nærmere utbetalte honorarer til to navngitte advokater på samlet ca 1,1 mill. Etter Kommunerevisjonens vurdering kan det ikke føres bevis for at transaksjonene dreier seg om ”svarte penger”.

Kommunerevisjonen har også undersøkt risiko for misligheter i Alteaprojektet. Vi har ikke avdekket misligheter ved Omsorgsbyggs håndtering av Alteaprojektet, men peker på enkelte forhold som medfører risiko. Gjennomgang av regnskapsbilag for det spanske selskapet tyder på at regnskapsfører alene har hatt utbetalingsfullmakt.

Kommentarer til rapporten

Byrådsavdeling for finans og næring, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for byutvikling og Omsorgsbygg Oslo KF har kommentert rapporten. Se kapittel 7 og vedlegg 3-6 for ytterligere informasjon.

1. Innledning

Rapporten handler om Oslo kommunes forsøk på å etablere eget rehabiliteringssenter i Altea, Spania. Kommunerevisjonen har sett nærmere på organiseringen av investeringsprosjektet, styringsdialog og styringsinformasjon, kontrollert regnskapsbilag og vurdert verdisikring, kartlagt det videre arbeidet med korrupsjonssaken og vurdert områder med risiko for misligheter.

1.1 Undersøkelsens formål

Undersøkelsens formål er tredelt:

- bidra til økt innsikt i organiseringen av Alteaprojektet i styringsdialogen og styringsinformasjonen om investeringsprosjektet
- bidra med informasjon om foretakets regnskapsførsel av transaksjoner vedrørende Alteaprojektet og verdisikringen av eiendom i Altea, Spania
- bidra med informasjon om det videre arbeidet med korrupsjonssaken og om eventuelle områder med risiko for misligheter

1.2 Bakgrunn for prosjektet og prosjektets aktualitet

I februar 2005 (sak 11) behandlet styret i Omsorgsbygg sak om rehabiliteringssenter i Spania og vedtok at foretaket skulle inngå en intensjonsavtale med Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester¹⁰ om videre samarbeid og utredning av prosjektmuligheter i Spania. Intensjonsavtalen ble underskrevet av partene i april 2005.

I oktober 2005 (sak 63) ga styret i Omsorgsbygg ledelsen fullmakt til å kjøpe tomt i Altea kommune i Spania. Det ble sett på flere tomter før eiendommen i Altea kommune ble valgt. Eiendommen var regulert til jordbruksformål

¹⁰ Byrådsavdelingens navn på avtaletidspunktet var Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester. Byrådsavdelingen endret navn til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester i begynnelsen av 2010. For enkelhets skyld brukes nåværende betegnelse gjennomgående i rapporten.

og byggetillatelse forutsatte en dispensasjon fra gjeldende regulering, en allmenntilgighetserklæring (DIC). Styret i Omsorgsbygg ble gjort kjent med reguleringsforholdene.

Samme høst ble det gjennomført møter mellom Oslo kommune og Altea kommune som kunne gi byggetillatelse, og med Valencia-regionens selvstyremyndigheter som kunne innvilge DIC. Det ble signalisert at politikerne i Altea kommune (både posisjon og opposisjon) og i Valenciaregionen ville støtte bygging av rehabiliteringssenteret.

I november 2005 inngikk Omsorgsbygg Oslo KF en avtale med Axla Consulting om forprosjektering.

I desember 2005 ble avtalen om kjøp av tomten inngått. 3,44 mill. ble betalt til grunneierne for tomt nr 1¹¹, ca 1,1 mill. ble betalt til advokatfirmaet som forestod salget. Beløpet på 1,1 mill. ble betalt i to runder med en halvpart i desember 2005 og den andre i september 2006 da tomten kunne overtas. Av den fullmakten¹² som ble gitt av foretakets styre til daværende direktør og styreleder, går det fram at tomteprisen ville ligge på ca 5 mill. Det går også fram at de spanske grunneierne var avhengig av å motta ca 1 mill. til dekning av påløpt arveavgift før tomten kunne frigis for salg og at advokatens honorar skulle beløpe seg til ca 0,5 mill.

I januar 2006 ble søknad om allmenntilgighetserklæring levert Valenciaregionens selvstyremyndigheter. Omsorgsbygg Oslo KF fikk overført skjøte på tomten 09.02.2006.

¹¹ Samlet bestod eiendommen av 4 tomter - to regulert til jordbruksformål og to mindre kommunale tomter. Kjøpet omfattet kun tomt nr 1 på ca 12 dekar. Tomten var en av de to som var regulert til jordbruksformål (finca rustica).

¹² Fullmakten ble innvilget ved behandling av styresak 63/2005 i Omsorgsbygg.

I mai 2006 inngikk Omsorgsbygg Oslo KF avtale med Axla Consulting SL om prosjekt- og byggeledelse.

Byrådet behandlet 15.08.2006 i sak 162 *Etablering av rehabiliteringssenter i Spania og opprettelse av et spansk selskap eiet av Oslo kommune*, blant annet fullmakter til å etablere selskapet (Centro de Rehabilitacion Montemolar SL) som skulle ha ansvar for å bygge, eie og drive senteret.

30.08.2006 ga bystyret (sak 325) de nødvendige fullmaktene til byrådet og byrådet viderelegerte disse 07.09.2006 til Omsorgsbygg Oslo KF (sak 1146).

Husbanken ga i september 2006 tilsagn om et tilskudd på 18,75 mill. til bygging av rehabiliteringssenteret og et kompensasjonstilskudd på 22,75 mill. som skulle utbetales senere. Husbanken satte vilkår om ferdigstillelse innen utgangen av 2007.

Det spanske aksjeselskapet ble etablert 15.12.2006. Eget styre ble utnevnt med daværende direktør i Omsorgsbygg som styreleder.

I april 2007 ble kontrakten med Axla Consulting SL sagt opp. Selskapet hadde på det tidspunktet fått utbetalt til sammen 5,6 mill. Axla holdt tilbake dokumentasjon for utført arbeid fordi selskapet mente at Omsorgsbygg ikke hadde betalt i henhold til avtale.

I november 2007 fikk kommunen innvilget allmenntilgittighetserklæring for tomten. Deretter ble det levert søknad om byggetillatelse til Altea kommune. I desember ble det etter en anbudskonkurranse om generalentreprise for byggeprosjektet, inngått avtale med et spansk entreprenørfirma.

I 2007 ble det et politisk skifte i Altea. Den nye politiske ledelsen hadde innsigelser mot prosjektet og stilte nye krav.

I følge Omsorgsbyggs styresak 120/2009 fikk prosjektet i november 2008 et tilbud fra det spanske entreprenørfirmaet om at byggetillatelse kunne ordnes mot bestikklser. Avtalen med entreprenøren ble deretter sagt opp og saken anmeldt.

16.03.2009 krevde Husbanken tilbakebetalt tilskuddet kommunen hadde fått.

I oktober 2009 ble PricewaterhouseCoopers AS (PwC) gitt i oppdrag å granske forhold ved Omsorgsbygg Oslo KFs arbeid med å etablere rehabiliteringssenteret i Spania. Rapporten ble levert 17.12.2009.

Hovedfunnene i rapporten var som følger:

- kommunens økonomiske interesser var ikke tilstrekkelig godt ivaretatt
- prosjektet fortsatte også etter at det ble klart at Husbankens vilkår om ferdigstillelse ikke kunne oppfylles
- det ble identifisert svakheter ved prosjektets interne kontroll
- Omsorgsbygg betalte ca 1,1 mill. til et advokatfirma i forbindelse med kjøpet av tomt og ”omstendighetene rundt og formålet med overførselen fremstår som uklare.”

PwC oppsummerte ellers følgende:

- Det var uklare ansvarsforhold og innbeordret prosjektleder fikk ikke en individuell arbeidsinstruks før mot slutten av 2008.
- Rapporteringen var lite formalisert, men det var omfattende rapportering både til og fra styret i det spanske selskapet, og mellom prosjektleder og daværende direktør i Omsorgsbygg. Det ble også rapportert oppover til styret i foretaket og til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.
- Axla Consulting (med ansvar for forprosjektering, prosjekt- og byggeledelse) rapporterte om framdrift, men fikk ikke beskjed om å redusere aktiviteten da bruksendringstillatelsen og byggetillatelsen ble forsinket.

- Flere tomter ble vurdert, men valget falt på tomt i Altea. Det var kjent at tomten var regulert til jordbruksformål med forutsetning om bruksendring for å kunne bebygges med et rehabiliteringssenter.
- Det var uklarheter om overføring av penger til et advokatkontor i forbindelse med kjøpet. Fakturaer ble først mottatt etter flere purringer og nærmere 3,5 år etter at første utbetaling fant sted.
- Det ble kjøpt rådgivningstjenester for 11,6 mill. dels uten anbudskonkurranse og dels uten kontrakter. Det var også tilfeller av utbetaling før arbeid ble utført. Av beløpet på 11,6 mill. mottok Axla Consulting 5,6 mill.
- PwC konstaterte at Axla Consulting hadde utarbeidet dokumentasjon av ”vesentlig omfang”, men at PwC vanskelig kunne vurdere innhold og verdi. En årsak til dette var at Axla holder tilbake dokumentasjonen på grunn av en konflikt med Omsorgsbygg om oppgjør.
- Det ble betalt 2,7 mill. i gebyrer og avgifter til Valenciaregionen og Altea kommune. Altea krevde ytterligere 4,6 mill. i utbyggingsavgift. Etter søknad fra Omsorgsbygg endret selvstyremyndighetene i Valenciaregionen beløpet til 0,56 mill. Altea har påklaget endringen og avgiften er ikke betalt.
- I perioden fra 2005 til 2009 ble det brukt ca 1 mill. til reiser. Prosjektleders reiser til Spania beløp seg til kr 350 000. I forbindelse med offisielt besøk fra spanske politikere bekostet Oslo kommune overnatting og bespising for kr 73 000.
- Lønnskostnader beløp seg til 3,6 mill. og i tillegg var det kostnadsført kr 60 000 til styregodtgjørelse i det spanske selskapet. Administrative kostnader var på ca kr 800 000.

Det foreligger et brev av 16.03.2010 fra PwC til advokat Carmen Sanz. Carmen Sanz har hatt en rekke anførsler til PwC-rapporten og de kommenteres. PwC gjør i brevet noen nyanseringer og Kommunerevisjonen velger derfor å legge en kopi av brevet ved denne rapporten.

Alteaprojektet ble avsluttet ved vedtak om budsjettjustering i bystyret 07.12.2009 (sak 355). Omsorgsbygg fikk gjennom vedtaket kompensert sine utgifter på 24,6 mill.

Byrådslederen har i etterkant av rapporteringen fra PwC, gitt Seksjon for internrevisjon i oppdrag å utrede bestilleransvaret for Alteaprojektet hos Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. Seksjonen skulle også se nærmere på den overordnede styringen av Omsorgsbygg ved Byrådsavdeling for byutvikling. Det foreligger en rapport etter utført undersøkelse. Den er datert 22.03.2010 og er klassifisert u.off. i henhold til offl. § 14, jf. § 16 (3).

Med bakgrunn i ovenstående, med unntak for sist nevnte rapport av 22.03.2010 og PwCs nyanseringer av egen rapport, vedtok kontrollutvalget 26.01.2010 (sak 4) en tresporet undersøkelse:

- 1) undersøkelse rettet mot organiseringen av investeringsprosjektet og styringsdialogen
- 2) kontroll av utvalgte regnskapsbilag og verdisikring
- 3) kartlegging av det videre arbeidet med det anmeldte korrupsjonsforsøket i Spania og eventuelt nærmere undersøkelse av områder med risiko for misligheter

1.3 Virksomheter og byrådsavdelinger som omfattes av undersøkelsen

- Omsorgsbygg Oslo KF
- Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL)
- Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
- Byrådsavdeling for byutvikling
- Byrådsavdeling for finans og næring

1.4 Problemstillinger

a) Kartlegge, beskrive og vurdere organiseringen og ansvarsforholdene i Alteaprojektet.

b) Kartlegge, beskrive og vurdere styringsinformasjon og styringsdialog om Alteaprojektet.

c) Kontrollere utvalgte regnskapsbilag, kartlegge og beskrive tiltak med sikte på sikring av verdier i det spanske aksjeselskapet.

d) Kartlegge og beskrive det videre arbeidet med det anmeldte korrupsjonsforsøket i Spania og undersøke nærmere områder med risiko for misligheter.

1.5 Avgrensninger

Flere instanser har gjort undersøkelser av Alteaprojektet. Den mest omfattende og kjente undersøkelsen ble utført av PwC for Seksjon for internrevisjon etter henstilling fra Byrådsavdeling for byutvikling. I tillegg har Seksjon for internrevisjon utført en egen undersøkelse og Omsorgsbygg har selv tatt initiativ til utarbeidelse av den såkalte Reinertsen-rapporten som omhandler anskaffelser i byggeprosjektet. Det foreligger også en usikkerhetsanalyse av investeringsprosjektet omhandlet i Rambøll-rapporten.

Åpen høring om Alteasaken ble gjennomført i regi av helse- og sosialkomiteen og finanskomiteen 17.03.2010.

Kommunerevisjonen har søkt å innpasse den foreliggende undersøkelsen slik at den i hovedsak dekker områder som ikke var undersøkt av PwC, Reinertsen og Rambøll.

Vi har ikke undersøkt anskaffelser. Anskaffelsene i Alteaprojektet ble gjort i en periode Kommunerevisjonen og kontrollutvalget tidligere har påpekt at det var betydelige svakheter ved anskaffelser i Omsorgsbygg. Anskaffelser er dessuten behandlet både i PwC-rapporten og i Reinertsen-rapporten.

Kommunerevisjonen har i undersøkelsen av styringsinformasjon/styringsdialog lagt særlig vekt på tidsrommet fra 2007 fram til 17.06.2009 da årsmeldingen for Omsorgsbygg Oslo KF for 2008 ble behandlet i bystyret (sak 218). Gjennom en rekke spørsmål til årsmeldingen fikk helse og sosialkomiteen og bystyret da et relativt bredt innsyn i Alteasaken.

1.6 Prosjektets metoder

Undersøkelserformen er dels beskrivende og dels vurderende. I den delen av rapporten som bygger på forvaltningsrevisjon, har Kommunerevisjonen i hovedsak anvendt revisjonskriterier som grunnlag for kommentarer og spørsmål.

Faktaopplysninger om organisering, styringsinformasjon og styringsdialog er fremskaffet gjennom dokumentanalyser og intervjuer av nøkkelinformanter.

Intervjuer er i hovedsak gjennomført i mai 2010. Følgende er intervjuet: Styreleder og direktør for Omsorgsbygg Oslo KF, prosjektleder, kommunaldirektør og bolig- og eiendoms-sjef i Byrådsavdeling for finans og næring, kommunaldirektør og seksjonssjef for helse i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og kommunaldirektør i Byrådsavdeling for byutvikling.

Når det gjelder informasjon fra aktuelle byråder, har Kommunerevisjonen lagt til grunn svar gitt i den åpne høringen om Alteasaken 17.03.2010.

Anvendte data i kapittel 3 og 4, er egnet til å belyse status for organisering av Alteaprojektet, styringsinformasjon og styringsdialog om saken. Men Kommunerevisjonen vil peke på at det ikke er vurdert som praktisk mulig innenfor rammen av undersøkelsen, å sikre total oversikt over alle dokumenter som kan ha betydning for sakskomplekset. En fullstendig presentasjon er heller ikke det vi har hatt som målsetting, men en fyllestgjørende.

Når det gjelder kontroll av regnskapsbilag og den mislighetsrettede delen av undersøkelsen, er standarder og prosedyrer for slike fulgt.

1.7 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har anvendt revisjonskriterier for flertallet av temaer som er undersøkt, gitt kommentarer og reist spørsmål. Anvendte kriterier er presentert i hvert kapittel og samlet i rapportens metodevedlegg.

1.8 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 beskrives og vurderes organiseringen av investeringsprosjektet i Altea med vekt på å få frem roller, oppgaver, fullmakter og ansvar i prosjektet.

I kapittel 3 beskrives og vurderes styringsinformasjon og styringsdialog om Alteaprojektet.

I kapittel 4 redegjøres det for spørsmålene om kontroll av regnskapsbilag og sikring av det spanske aksjeselskapets verdier.

I kapittel 5 redegjøres det kort for det videre arbeidet med det anmeldte korrupsjonsforsøket i Spania og nærmere undersøkelse av områder med risiko for misligheter.

I kapittel 6 oppsummeres undersøkelsen kort med vekt på fakta. Samlet oppsummering av rapporten finnes i det innledende sammendraget.

I kapittel 7 er det gitt en kort redegjørelse for kommentarene til rapporten. Kapitlet omfatter også Kommunerevisjonens vurderinger av tilbakemeldingene på rapporten. Uttalelsene ligger ved rapporten, jf. vedleggene 3-6.

Rapporten har et metodevedlegg og et vedlagt brev fra PwC om nyanseringer i rapporten fra selskapet datert 17.12.2009.

1.9 Leseveiledning

Kommunerevisjonens rapport om Alteaprojektet er omfattende og til dels detaljert. Som leser kan man få et overblikk over innholdet ved å gå gjennom det innledende sammendraget og rapportens kapittel 6 som gir en oppsummering av sakens fakta.

2. Rehabiliteringssenter i Altea - organisering av arbeidet

I dette kapitlet redegjør Kommunerevisjonen for organiseringen og ansvarsforholdene i byggeprosjektet. Det vil si at vi redegjør for berørte virksomheter fra prosjektorganisasjonen til byrådsavdelingsnivået, deres rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i prosjektet. Det legges vekt på anvendelsen av aksjeselskapsmodellen med Omsorgsbygg som eier av Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL) og med Omsorgsbyggs styre som generalforsamling for selskapet.

2.1 Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester¹³ har det overordnede ansvaret for kommunens omsorg for eldre og utviklingshemmede, kommunehelsetjeneste og helsestasjons- og skolehelsetjeneste. Byrådsavdelingen har også ansvar for barnevern, kriminalitetsforebyggende arbeid, kvalifisering, sosiale tjenester, rustiltak og boligvirkemidler.

25.01.2010 ble det gjort endringer i byrådets sammensetning. En ny sosialbyråd ble utnevnt. Den nye sosialbyråden fikk ansvaret for området barnevern, rusomsorg og sosialtjenesten i bydelene. Byråden for helse og eldreomsorg fortsatte i avdelingen med ansvar bl.a. for gjennomføring av samhandlingsreformen. Byrådsavdelingen ble opprettholdt administrativt som én avdeling og skal betjene begge byrådene.

Per samme dato ble ansvaret for bydelsbarnevernet, byomfattende barnevern og forebyggende barn- og ungdomsarbeid flyttet tilbake fra Byrådsavdeling for kultur- og utdanning til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har et overordnet ansvar for oppfølging av bydelenes økonomi og har arbeidsgiveransvar for bydelsdirektørene.

I forhold til denne undersøkelsens tema, er byrådets/byrådsavdelingens bestillerrolle og -ansvar og det konkrete innholdet i oppgaven, vesentlig. Se nærmere om det i etterfølgende punkt 2.1.1.

2.1.1 Byrådsavdelingens rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i Alteaprojektet

Det opprinnelige initiativet til samtaler mellom Omsorgsbygg og byrådsavdelingen om et rehabiliteringssenter i Altea, ble tatt av daværende direktør for Omsorgsbygg Oslo KF. Direktørens initiativ resulterte i en intensjonsavtale mellom byrådsavdelingen og foretaket. Avtalen er datert 07.04.2005 og er signert av kommunaldirektøren og foretaksdirektøren.

Innholdsmessig dreier avtalen seg om utredning/forprosjekt om å finne egnede steder for et rehabiliteringssenter fortrinnsvis på det spanske fastlandet. Avtalen inneholder følgende føringer og krav:

- noen premisser for lokalisering og utforming av bygget
- utførelse i samarbeid med byrådsavdelingen slik at den skulle kunne påvirke løsninger og romprogram i første fase
- bindende frister skulle inngås før byggevedtak ble fattet (avtalen viser at senteret måtte ferdigstilles per 31.12.2007)
- begge parter kunne revurdere prosjektet etter fullført forprosjekt og klarlegging av prosjekttinnhold og kostnader
- byggeprosjektet skulle være økonomisk forsvarlig og byrådsavdelingen skulle kunne tilbys konkurransedyktig leiepris
- leieavtale med 20 års varighet skulle være fremforhandlet før igangsettelse av (bygge)prosjektet

¹³ Hadde tidligere betegnelsen Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (VST).

- fordeling av påløpte kostnader avtalt gitt stopp i prosjektet før byggestart
- prosjekteringskostnader skulle inngå i byggekostnader dersom prosjektet ble realisert

I den åpne høringen om Alteasaken 17.03.2010 bekreftet kommunaldirektøren i byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester at intensjonsavtalen ikke ble reforhandlet i løpet av prosjektet. Den har følgelig vært styrende for samhandlingen mellom byrådsavdelingen og foretaket frem til prosjektet ble avvirket ved vedtak om budsjettjustering i bystyret 07.12.2009 (sak 355).

Kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester har i et notat av 25.01.2010 til Seksjon for internrevisjon vist til at byrådsavdelingen i den angjeldende perioden¹⁴ ikke hadde en definert bestillerrolle i forhold til Omsorgsbyggs leveranse av et rehabiliteringssenter i Altea, Spania. Hun pekte blant annet på Omsorgsbyggs totalansvar for ferdigstilling av byggeprosjektet som sådan, at det var foretaket som fullt ut disponerte investeringsmidlene og til byrådsavdelingens overordnede ansvar for å sikre et tjenestetilbud til fremtidige brukere av senteret.

I samtale med Kommunerevisjonen 07.05.2010, viste Kommunaldirektøren til at byrådsavdelingen inntil eiendomsreformen i 2004 hadde hatt nødvendig rammevilkår i form av investeringsmidler, et overordnet bestilleransvar og et utbyggingsteam med et noe bredere ansvarsfelt enn dagens bestillerteam. En sentral oppgave for utbyggingsteamet var å følge opp leveranser av for eksempel sykehjem. Etter etableringen av eiendomsforetakene 01.01.2004, hadde byrådsavdelingen ikke lenger investeringsmidler og fikk heller ikke anledning til å beholde sitt utbyggingsteam. Kompetansen ble tilført foretakene. Fra 2009 fikk byrådsavdelingen igjen formalisert et overordnet bestilleransvar, har bygget opp et bestillerteam og vil følge opp leveranser ved kvalitetssikring, kontroll av fremdrift, kostnader etc.

Byrådet og bystyret har behandlet flere saker av direkte betydning for investeringsprosjektet i Altea. I sakene klargjøres blant annet fullmakter, men også samarbeidsrelasjonen mellom byrådsavdelingen og foretaket, samt det faktum at byggeprosjektet ble besluttet lagt til et spansk aksjeselskap. Aktuelle saker er byrådssak 162 av 15.08.2006 om etablering av rehabiliteringssenter i Spania og opprettelse av et spansk selskap eiet av Oslo kommune, bystyresak 325 av 30.08.2006 med samme tittel som byråds-saken og byrådssak 1146 av 07.09.2006 også med samme tittel som førstnevnte byrådssak.

I sak 162/06 beskrives prosjektsamarbeidet mellom byrådsavdelingen og Omsorgsbygg på følgende måte:

I Oslo kommune er det Omsorgsbygg Oslo KF som har fullmakt til å igangsette arbeid med etablering av nye bygg innenfor formålet pleie og omsorg. 07. 04. 2005 inngikk Omsorgsbygg Oslo KF prosjektsamarbeid med Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester om å påbegynne et forprosjekt med sikte på finne en egnet eiendom og utrede muligheten for etablering av 50 enheter på et rehabiliteringssenter i Spania, fortrinnsvis på fastlandet. Ved inngåelse av prosjektsamarbeidet ble det forutsatt et nært samarbeid mellom Omsorgsbygg og Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester ved utviklingen av senteret, og en arbeidsdeling som innebærer at Omsorgsbygg har hovedansvaret for anskaffelse og utvikling av eiendom og bygg, mens byrådsavdelingen har ansvaret for definisjon av målgrupper, planlegging av driftskonsept og faglig innhold.

I sak 162/06 innstilte byrådet til bystyret å beslutte at byrådet kunne

- etablere et spansk aksjeselskap med kapital på 3100 euros
- overføre innkjøpt tomt til selskapet
- tilføre selskapet kapital på 28 mill. kroner i form av et lån fra Omsorgsbygg
- signere alle relevante dokumenter ved selskapsetableringen
- foreta nødvendige budsjettjusteringer

¹⁴ Kommunaldirektøren viste til perioden 2004-2009.

I bystyrets sak 325/06 tiltrådte bystyret byrådets forslag til vedtak i sak 162/06. I tillegg besluttet bystyret at byrådet skulle avgi en sak som belyste målgruppen for rehabiliteringssenteret, kriteriene for opphold og kostnadene for den enkelte.

I byrådets sak 1146/06 delegerte byrådet sine fullmakter gitt av bystyret i sak 325/06 til Omsorgsbygg Oslo KF. Vedtaket er for øvrig en instruksjon til foretaket om å gjennomføre bystyrets beslutning i sak 325/06.

Ingen av fullmaktene vedrørte byråden for eldre og bydelene. Fullmaktene ble gitt til Omsorgsbygg Oslo KF. Overordnet byråd for foretaket var den gang byråden for byutvikling, nå er det byråden for næring og eierskap.

Når det gjelder prosjektorganisering og prosjektledelse for investeringsprosjektet i Altea, behandles det i etterfølgende kapittel 2.3.

2.1.2 Oppsummering av fakta

- Intensjonsavtalen mellom Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg Oslo KF er en avtale om et forprosjekt og om samarbeid slik at byrådsavdelingen skulle kunne påvirke løsninger og romprogram. Det ligger i avtalen at den på flere punkter skulle konkretiseres, men det skjedde ikke.
- Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester mener at den ikke har hatt et definert bestilleransvar for byggeprosjektet og peker på foretakets totalansvar for investeringsprosjekter og på byrådsavdelingens overordnede ansvar for å sikre et tjenestetilbud til fremtidige brukere av senteret.
- Aktuelle saker om Alteaprojektet behandlet i bystyre og byrådet, peker på prosjektsamarbeid mellom Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg Oslo KF. Bestiller-utfører-termen brukes ikke.
- Fullmakter vedrørende Alteaprojektet ble delegert fra bystyret til byrådet og fra byrådet til foretaket. Ingen av delegasjonene vedrørte Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.

2.1.3 Revisjonskriterium

Her har Kommunerevisjonen valgt ikke å benytte et normativt kriterium som grunnlag for vurderinger og spørsmål. Begrunnelsen er at det hefter tvil om forholdet mellom byrådsavdelingen og Omsorgsbygg kan beskrives som en bestiller-utfører-løsning eller et samarbeidsprosjekt med delt ansvar for byggingen av og tjenestetilbudet ved rehabiliteringssenteret i Altea.

Som en saksopplysning kan nevnes at Seksjon for internrevisjon i sin rapport av 22.03.2010 om tilsvarende tema, synes å legge til grunn en bestiller-utfører-modell for sine vurderinger av forholdet mellom byrådsavdelingen og Omsorgsbygg.

2.1.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen konstaterer at kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester i notat og samtale har vist til at byrådsavdelingen i den angjeldende perioden¹⁵ ikke hadde en definert bestillerrolle i forhold til Omsorgsbyggs leveranse av et rehabiliteringssenter i Altea, Spania.

Dersom man likevel legger til grunn en bestillerrolle synes det rimelig at den måtte avklares med hensyn til rekkevidde. Skulle den omfatte den samlede leveransen av bygg og tilrettelegging for et tjenestetilbud eller kun det siste. Avklaring og formalisering av bestillerrollen for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester ble for øvrig gjennomført i 2009.

Når det gjelder krav til organisering i tråd med bestiller-utfører-modellen, besluttet bystyret ved behandlingen av budsjettet for 2001 at kommunens virksomheter skulle organiseres slik¹⁶. Kravene ble gjentatt i økonomiplanen for 2004-2007. Bestillerens funksjon ved en slik

¹⁵ Kommunaldirektøren viste til perioden 2004-2009.

¹⁶ Verbalvedtak F8 ved behandlingen av budsjettet for 2001: "Byrådet bes å arbeide videre med å skille mellom bestiller- og utførerrollen for å etablere klarere ansvarsforhold og skape en mer effektiv organisering og sikre at etater og bydeler ivaretar befolkningens behov."

organisering blir blant annet å foreta vurderinger av behov, fatte vedtak, utarbeide konkrete bestillinger, føre tilsyn, følge opp og kontrollere leveransen. Utføreren leverer i henhold til avtale og sikrer kvalitet. Bestilleren betaler så for produktet i henhold til avtale.

Mekanismene i en bestiller-utfører-modell tilsier at det for en bestiller med ansvar for et tjenestetilbud, bør være underordnet om de bygningsmessige fasilitetene som trengs for å yte en rehabiliteringstjeneste kjøpes ferdig, bygges eller leies. Gitt markedstenkningen i kommunens eiendomsforvaltning og fullmaktsstrukturen, bør den vurderingen tas av foretaket. Foretaket må så med utgangspunkt i en analyse av hva som er lønnsomt og har en akseptabel risiko, fremme forslag overfor byråd og bystyre om et investeringsprosjekt gjennom sin overordnede byrådsavdeling. For bestilleren vil byggets egnethet og kvaliteten på tjenestetilbudet være det som har et naturlig fokus ved oppfølging av leveransen. Byggeprosjektet ble avsluttet før det materialiserte seg et behov for slik oppfølging.

I byrådssak 162/06 om et rehabiliteringssenter i Spania, beskrives heller ikke en bestiller-utfører-løsning, men et samarbeid og en ansvarsdeling der Omsorgsbygg hadde hovedansvaret for anskaffelse og utvikling av eiendom og bygg, mens byrådsavdelingen hadde hovedansvaret for definisjon av målgruppe, planlegging av driftskonsept og faglig innhold.

Intensjonsavtalen er ikke en avtale om et byggeprosjekt, men om en utredning/et forprosjekt. Avtalen har på tilsvarende måte som ovennevnte byrådssak, et særskilt punkt om utførelse i samarbeid mellom Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg. Avtalen vil slik Kommunerevisjonen leser den, ikke kunne danne grunnlag for kontroll og oppfølging av en leveranse av et rehabiliteringssenter da en slik leveranse ikke er spesifisert utover noen foreløpige betraktninger om antall rom og byggets standard.

2.2 Byrådsavdeling for byutvikling/ Byrådsavdelings for finans

Ansvar for oppfølgingen av Omsorgsbygg Oslo KF og for de øvrige eiendomsforetakene, er i Oslo kommune tillagt byrådsavdeling for finans og næring. Byrådsavdelingen overtok ansvaret per 25.01.2010¹⁷. Fram til det tidspunktet lå ansvaret i Byrådsavdeling for byutvikling.

Byrådsavdeling for finans og næring har et bredt ansvarsfelt og ledes av to byråder; byråden for finans og byråden for næring og eierskap. Det er nærings- og eierskapsbyråden som har ansvaret for eiendomsforvaltningen og som ivaretar de overordnede eierfunksjonen av eiendomsforetakene. Nærings- og eierskapsbyrådens ansvar omfatter også behandling av bevilninger for skjenking, servering og drosjekjøring, og kommunens næringspolitikk.

I det følgende omtales ansvaret som nærings- og eierskapsbyråden har vedrørende eiendomsforvaltning og eiendomsforetakene. Redegjørelsen har også gyldighet for det ansvaret som tidligere lå hos byråden for byutvikling.

2.2.1 Byrådsavdelingens rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i Alteaprojektet

En nærmere angivelse av byrådens og byrådsavdelingens rolle og ansvar overfor Omsorgsbygg Oslo KF fremgår av eierstrategien for foretaket. Den ble fastsatt av byrådet 06.10.2005 (sak 1237), jf. nedenstående konkretisering i 2.2.3.

Den direkte eieroppfølgingen av Omsorgsbygg Oslo KF ble lagt til eiermøter der byråden og foretakets styre og direktør møttes. Selv om oppfølgingsansvaret overfor foretaket ble tillagt byråden og byrådsavdelingen, var det fram til 2007 kun byrådet i plenum som kunne instruere Omsorgsbygg Oslo KF. Byrådet hadde i vedtekten fått denne fullmakten delegert fra bystyret, sammen med myndighet til å velge styre i foretaket.

¹⁷ Byrådssak 1008.1/10, jf. byrådssak 1028/10

I 2006 ble byråden delegert følgende beslutningsmyndighet:

- myndighet å velge styre
- myndighet til å gjøre endringer i vedtektenes innenfor rammen av lov, forskrift, kommunens økonomiplan, årsbudsjett og vedtak fattet av bystyret
- myndighet til når som helst å foreta nyvalg av styret

Myndigheten ble gitt byråden som foretaksmøte.

Ordningen med foretaksmøte erstattet eiermøtene, og var/er en prøveordning gitt i forskrift, jf. bystyrets vedtak 07.06.2006 (sak 237). Bakgrunnen for ordningen med foretaksmøter var et ønske om og behov for å gi byråden mulighet til, mer på linje med generalforsamlingen i et aksjeselskap, å sikre en god og effektiv eieroppfølging av de kommunale foretakene.

Ordningen som varer fram til 2011, søker å ivareta hensynet til fristilling for foretakene samtidig som man ivaretar behovet for styring på sentrale kommuneovergripende områder samt økonomi og budsjett. Byråden som foretaksmøte har i henhold til ordningen beslutningsmyndighet som binder styret innenfor rammen av dets myndighet, jf. kommuneloven § 67.

Gjennom tildelingsbrev til foretakene, stiller byråden krav og legger føringer for aktiviteten på årlig basis.

Det var byråden for byutvikling som fremmet sak for byrådet der det i forbindelse med Altea-prosjektet ble foreslått å opprette et spansk selskap, jf. byrådets vedtak 15.08.2006 (sak 162). Selskapet skulle eies av Oslo kommune og selskapet skulle eie eiendommen og drive virksomheten. Det ble understreket at det var en stor fordel for administrering av virksomheten å ha et selskap i Spania. Og det ble fremhevet at Oslo kommune kunne utøve kontroll over selskapet gjennom kommunens posisjon som eneste stemmeberettigede på selskapets generalforsamling. Det ble opplyst at byrådet hadde

”fått opplyst at spanske regler om fordeling av myndighet mellom styre og generalforsamling ligger nær opptil norske regler.”

Etter at bystyret hadde fattet vedtak 30.08.2006 (sak 325) fremmet daværende byråd for byutvikling¹⁸ sak for byrådet om instruksjon av Omsorgsbygg Oslo KF. Foretaket ble gitt i oppdrag å gjennomføre de disposisjoner som bystyret hadde vedtatt (sak 1146). Foretaket ble også gitt fullmakt til bl.a. å opprette et spansk aksjeselskap og til å overføre den kjøpte tomten til selskapet.

Som overordnet Omsorgsbygg Oslo KF var det byrådsavdelingen som hadde ansvaret for å følge opp foretakets eierstyring av det spanske selskapet CRM SL.

2.2.2 Oppsummering av fakta

- Byråden/byrådsavdelingen har hatt ansvaret for oppfølging av Omsorgsbygg Oslo KF på strategisk nivå.
- Adgangen til instruksjon av foretaket har i den aktuelle perioden blitt flyttet fra byrådet som kollegium til byråden i foretaksmøte.
- Plassering av eieransvaret og eierskapsutøvelsen i Omsorgsbygg Oslo KF for det spanske aksjeselskapet, tilsier at oppfølging av foretakets eierskapsutøvelse har ligget som et ansvar hos byråden/byrådsavdelingen.
- Saksforberedelse for de sentrale vedtakene om etablering av et rehabiliteringssenter i Altea, Spania, har foregått i Byrådsavdeling for byutvikling.

2.2.3 Revisjonskriterium

Det følger av eierstrategien at den overordnede eierfunksjonen som byrådsavdelingen skulle ivareta omfatter å:

- utforme og vedlikeholde/videreutvikle kommunens samlede eiendomsstrategi
- ha den samlede oversikt over eiendommassen
- saksbehandle større eiendomssalg/-kjøp som skal vedtas av bystyret

¹⁸ Grete Horntvedt

- utforme forslag til styredirektiver, budsjett og økonomiplan og avkastnings- og utbyttekrav
- overvåke foretakenes tjeneste- og resultatutvikling
- være byrådets administrative kontaktpunkt mot foretaksstyrene

2.2.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Det synes klart at byråden og byrådsavdelingene for henholdsvis byutvikling og finans og næring har hatt ansvaret for eierstyringen av Omsorgsbygg Oslo KF.

Formålet med etablering av foretakene var mer fristilte virksomheter, samtidig som kommunen beholdt den overordnede kontrollen. Eierstrategien fastsatt for Omsorgsbygg Oslo KF (og for de øvrige eiendomsforetakene) legger følgelig opp til en relativt overordnet styring av foretaket fra byrådets og byrådsavdelingens side. Det er derfor i utgangspunktet ikke gitt at byråden og byrådsavdelingen skulle ha en tett oppfølging av enkeltprosjekter som det aktuelle i Altea.

Kommunerevisjonen viser til delkapittel 2.1 med omtale av bestiller-utfører-modellen og dens betydning for oppfølging av avtalte leveranser.

Eiermøtene og foretaksmøtene var viktige arenaer for byrådsavdelingen for å følge opp eieransvaret, jf. rapportens kapittel 3.

2.3 Omsorgsbygg Oslo KF

Omsorgsbygg Oslo KF ble etablert 01.01.2004. Utgangspunktet for etableringen var bystyret vedtak 11.06.2002 om ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet (sak 253).

Omsorgsbygg skal eie, forvalte og utvikle kommunale formålsbygg. Bygningsmassen består av sykehjem, bo- og rehabiliteringssentre, barnehager og barneparker. Men foretaket har også ansvaret for institusjonsbygg for rusmiddelomsorg, barnevern og psykiatri. I 2006 overtok foretaket biblioteker, museer, brannstasjoner, eldresentre, ungdomsklubber og noen næringseiendommer.

Styrets nåværende eksterne medlemmer ble oppnevnt i foretaksmøte i april 2008. Styret hadde følgende sammensetning ved utgangen av 2008:

- Stig L. Bech, styreleder
- Kristin Bjella, nestleder
- Liv Ørbeck
- Nils Dugstad
- Odd Bakken
- Aina Mansrud
- Aziz Ur Rehman

Rolf Barry-Berg (tidligere styreleder), Anita Sandberg (tidligere nestleder), Per Eikeland og Elisabeth Realfsen trådte ut av styret i april 2008.

Styret i eiendomsforetaket fikk ved etableringen av foretaket fullmakt til å sette i gang investeringsprosjekter med utgangspunkt i det til enhver tid gjeldende økonomireglementet for kommunale foretak. Styrets fullmakter til innleie, kjøp og salg av eiendom ble begrenset til de fullmaktene som byrådet til enhver tid har.

Administrerende direktør fra etableringen i 2004 var Jan Egil Clausen. Styret i Omsorgsbygg ansatte 26.11.2009 Per Morten Johansen som ny administrerende direktør i foretaket. Han hadde da vært konstituert siden medio juni 2008.

2.3.1 Foretakets rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i Alteaprojektet

Som nevnt under rapportens punkt 2.1.1 ble det opprinnelige initiativet til samtaler mellom Omsorgsbygg og Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester om et rehabiliteringssenter i Altea tatt av daværende direktør for Omsorgsbygg Oslo KF. Direktørens initiativ ble behandlet som sak 11 på foretakets styremøte 07.02.2005 og resulterte i en intensjonsavtale med byrådsavdelingen. Avtalen er datert 07.04.2005 og er signert av kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og foretaksdirektøren.

I rapportens punkt 2.1.1 redegjøres det også for saker som byrådet og bystyret har behandlet av direkte betydning for investeringsprosjektet i Altea.

I byrådets sak 162 av 15.08.2006 beskrives et samarbeid og en ansvarsdeling der Omsorgsbygg hadde hovedansvaret for anskaffelse og utvikling av eiendom og bygg, mens byrådsavdelingen hadde hovedansvaret for definisjon av målgruppe, planlegging av driftskonsept og faglig innhold. Saken for øvrig handler om hvilke fullmakter byrådet hadde behov for som grunnlag for å etablere det spanske aksjeselskapet Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL).

I bystyrets sak 325 av 30.08.2006 tiltrådte bystyret byrådets forslag til vedtak i sak 162.

I byrådets sak 1146/06 delegerte byrådet sine fullmakter gitt av bystyret i sak 325/06 til Omsorgsbygg Oslo KF. Vedtaket er for øvrig en instruksjon til foretaket om å gjennomføre bystyrets beslutning i sak 325/06.

I Omsorgsbygg ble det sommeren 2005 etablert en prosjektorganisasjon som i lang tid i hovedsak ble bestående av en person plassert i foretakets prosjektavdeling. Vedkommende arbeidet i utgangspunktet i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og fortsatte i en brøkstilling der etter midlertidig overgang til Omsorgsbygg - 2/5 i byrådsavdelingen og 3/5 i Omsorgsbygg. Han fikk etter hvert oppgaven som prosjektleder for Alteaprojektet, mens arbeidsinstruks for håndtering av oppgaven først ble utformet mot slutten av 2008 og er datert 08.10.2008.

Vedkommende har i intervju hos PwC vist til at han selv ikke hadde kompetanse på byggeprosjekter, anskaffelser relatert til bygg og anlegg og kontrahering men at han hadde kompetanse på tilrettelegging for det fremtidige tjenestetilbudet ved rehabiliteringssenteret.¹⁹

På spørsmål²⁰ fra Kommunerevisjonen om kompetanse og kapasitet i prosjektorganisasjonen og muligheten for opptrapping av organisasjonen etter hvert som byggeprosjektet

skulle ta form, viste vedkommende til at han internt i Omsorgsbygg kunne trekke veksler på to medarbeidere i foretaket med kompetanse på henholdsvis IKT og byggeprosjekter. Han viste også til avtaler med en teknisk ingeniør og to tekniske arkitekter i Spania og at disse ville bistå med nødvendige kontroller innenfor egne fagområder på byggeplassen, kontroll av helse, miljø og sikkerhet og første kontroll av utbetalingsgrunnlagene fra entreprenøren som skulle forestå byggearbeidene. I tillegg viste han til avtale med og bistand fra arkitekt Remigio Oltra i Spania; han skulle følge opp byggeprosjektet samlet sett, herunder ivareta ytterligere kontroll av utbetalingsgrunnlagene fra entreprenøren. Alle utbetalinger til entreprenørfirmaet skulle anvises av direktøren for Omsorgsbygg Oslo KF. I tillegg viste han til en utvidet avtale med statsautorisert revisor for det spanske selskapet. Revisor skulle i tillegg til ordinær regnskapsrevisjon føre utvidet tilsyn og kontroll med investeringsprosjektet.

Fra PwCs intervju²¹ av tidligere direktør for foretaket, går det fram at han hadde omfattende kompetanse på byggeprosjekter og erfaring fra Bærum kommunes sykehjemsprosjekt i Spania. Det går også fram at andre store oppgaver som barnehageutbygging og overtakelse av oppgaver og mannskaper fra Kultur- og kontorbygg, hindret direkte engasjement i og tett oppfølging av Alteaprojektet.

Prosjektlederen fikk i følge eget utsagn overfor PwC²² ikke generelle fullmakter som signaturrett eller prokura for Omsorgsbygg, men spesifikke fullmakter knyttet til løsning av særskilte oppdrag.

Som eksempel på en spesifikk fullmakt nevnes at styret i Omsorgsbygg i møte 27.10.2005 ga daværende administrerende direktør fullmakt til å kjøpe en spesifikk tomt i Altea. Den fullmakten ble delegert til prosjektlederen 13.12.2005.

¹⁹ Meddelt i intervju hos PwC datert 24.09.2009 og 27.11.2009.

²⁰ I samtale hos Kommunerevisjonen 05.05.2010.

²¹ 07.10.2009

²² Intervju 24.09.2009

Av stillingsbeskrivelsen gikk det fram at prosjektlederen etter 08.10.2008 fikk de fullmaktene som gjaldt for prosjektledere i Omsorgsbygg generelt.

Kommunerevisjonen har for øvrig forstått det slik at prosjektlederen har sørget for løpende og i hovedsak muntlig, men også skriftlig informasjon om Alteaprojektet til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester v/ Seksjon for helse og omsorg og direkte til kommunaldirektøren.

Kommunerevisjonen har stilt spørsmål om kompetanse i prosjektorganisasjonen til styreleder og direktør for foretaket.

Styreleder viste til at dersom prosjektet hadde materialisert seg i et konkret byggeprosjekt, ville det ha blitt bli organisert annerledes og lagt inn i den ordinære prosjektstrukturen i Omsorgsbygg slik den ble etablert etter restruktureringen av foretaket som ble påbegynt høsten 2008. Styreleder mente også at en medvirkende årsak til fremdriftsproblemer i Alteaprojektet, var mangelfull organisering av prosjektet og en uheldig rolleblanding ved at prosjektleder hadde tilhørighet både hos byrådsavdelingen og Omsorgsbygg. Ved ny organisering ville etter hans oppfatning slike effekter bli unngått.

Direktøren viste til at han var innforstått med styrets intensjon. Som en midlertidig løsning høsten 2008 ble Alteaprojektet lagt direkte til ham og han ivaretok selv rapporteringen til styret.

Foretaket etablerte det spanske aksjeselskapet per 15.12.2006. Selskapet fikk som sin primære oppgave å bygge rehabiliteringssenteret i Altea. Selskapsorganiseringen og selskapets fullmakter omhandles i etterfølgende delkapittel. Kommunerevisjonen velger også den løsningen for en beskrivelse av de oppgavene som Omsorgsbygg skulle bistå selskapene med slik at

det gis en helhetlig redegjørelse for berøringspunktene mellom selskapet og foretaket ett sted.

2.3.2 Oppsummering av fakta

Gjennom vedtak i byråd og bystyre fikk Omsorgsbygg

- instruks om å bygge et rehabiliteringssenter i Spania
- fullmakt til å etablere et spansk aksjeselskap (SL) som skulle eie og drive rehabiliteringssenteret, herunder ha som første primæroppgave å bygge senteret
- fullmakt til å finansiere selskapet dels ved overføring av anskaffet tomt i Altea og dels ved lån til selskapet fra foretaket - i første omgang 28 mill.²³

Prosjektleder

- arbeidet delvis for Omsorgsbygg og delvis for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
- fikk gradvis ansvaret som prosjektleder, men en arbeidsbeskrivelse ble først utarbeidet mot slutten av 2008.
- hadde ikke selv kompetanse på bygg og anlegg, men kunne trekke veksler på andres kompetanse

Nåværende direktør og styreleder viser til en intensjon om reorganisering av Alteaprojektet dersom det hadde blitt videreført som et byggeprosjekt.

2.3.3 Revisjonskriterium - eier og forvalter av formålsbygg, prosjektledelse og kompetanse

Omsorgsbygg skal

- utvikle, forvalte og eie kommunale formålsbygg innenfor gitte fullmakter

²³ Påfølgende år (2007) skulle finansieringen økes gjennom økt lån tilsvarende bystyrets bevilgning til prosjektet.

For kontroll og oppfølging av en stor leveranse som et rehabiliteringssenter i Altea, Spania trengs

- ressurser og kompetanse på kjøpers hånd²⁴

2.3.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Ansvar for og fullmaktene til å bygge, eie og drive rehabiliteringssenteret i Altea med bruk av et spansk aksjeselskap har ligget hos Omsorgsbygg.

Prosjektlederen har selv vist til at han ikke hadde kompetanse på byggeprosjekter, anskaffelser relatert til bygg og anlegg og kontrahering. Han hadde derimot kompetanse på hvordan det kunne legges til rette for et fremtidig tilbud til brukerne av rehabiliteringssenteret.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen viste han til at han kunne trekke veksler på relevant kompetanse ved behov fra Omsorgsbygg og fra ingeniør, tekniske arkitekter og arkitekt som det var inngått avtaler med om oppfølging av byggeprosjektet.

Tilgangen på byggkompetanse styrket åpenbart prosjektorganisasjonen, men løser etter Kommunerevisjonens oppfatning ikke fullt ut den utfordringen at prosjektleder selv ikke hadde erfaring og kompetanse på kontrahering av byggeprosjekter, kontroll og oppfølging eller avsluttende overtakelse av ferdig bygg.

Daværende direktør i foretaket skulle etter det Kommunerevisjonen har forstått, bistå med spesialkompetanse på byggeprosjekter i Spania, men muligheten for dette ble begrenset blant

²⁴ Kriteriet er basert på *NS-ISO 10006 Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter*. I tillegg er del III i *Oslo kommunes veileder i anskaffelser* anvendt. Del III omhandler kontraktsoppfølging mer inngående enn ISO 10006.

NS-ISO 10006:2003 ses i sammenheng med

- *NS-EN ISO 9000:2005 Systemer for kvalitetsstyring – Grunntrekk og terminologi*
- *NS-EN ISO 9004:2000 Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for prestasjonsforbedringer*

annet av at Omsorgsbygg fikk ansvaret for en omfattende barnehageutbygging.

Kommunerevisjonen ser av svarene til styreleder og direktøren for foretaket at man hadde planer om en reorganisering av Alteaprojektet dersom det ble videreført som et byggeprosjekt.

Den risikoen man løper ved kompetansemessig asymmetri mellom kjøper v/prosjektlederen og hans organisasjon og entreprenøren med ansvar for å levere bygget, er blant annet redusert mulighet til kvalitetsmessig god oppfølging av leveransen.

Kommunerevisjonen mener videre at den organisatoriske løsningen med prosjektleder som arbeidet både for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg var uheldig.

2.4 Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL)

Det spanske aksjeselskapet ble etablert 15.12.2006 og er eid av Oslo kommune ved Omsorgsbygg Oslo KF.

Grunnlaget for etableringen av selskapet ligger i følgende saker behandlet av bystyret og byrådet: Byrådssak 162 av 15.08.2006, bystyresak 325 av 30.08.2006 og byrådssak 1146 av 07.09.2006.

Det fremgår av byrådets sak 162/06 at etableringen av selskapet i stor grad var motivert av skatte- og avgiftsmessige grunner ettersom det fremheves som grunnlag for organisatorisk løsning.

Når det gjelder de styringsmessige utfordringene ved bruk av aksjeselskapsmodellen, gir byråds-saken noe, men relativt begrenset informasjon. Følgende står i sak 162/06 om kontroll med selskapet (utdrag):

Oslo kommune vil kunne utøve kontroll med selskapet gjennom kommunens posisjon som eneste stemmeberettigede på selskapets generalforsamling. Kommunen vil videre ha en viss

kontrollmulighet gjennom kontraktene som inngås om leie av plasser.

Når det gjelder driftsmodell presiseres det videre at det vil være opp til selskapet (som kontrolleres gjennom styrerepresentasjon) å velge i hvilken grad tjenester som er nødvendige for driften skal kjøpes fra andre norske eller spanske selskaper, og i hvilken grad tjenester skal ytes av ansatte i selskapet.

For øvrig har byrådet fått opplyst at spanske regler om fordeling av myndighet mellom styre og generalforsamling ligger nært opp til norske regler.

Så langt Kommunerevisjonen har kunnet bringe på det rene ble det ikke undersøkt nærmere hvilke eventuelle konsekvenser det hadde at selskapets virksomhet var underlagt spansk lovgivning, for eksempel hva gjelder kommunens styringsmuligheter.

Styret i Omsorgsbygg Oslo KF har ivaretatt generalforsamlingsfunksjonen for selskapet. Oppgaven ble lagt til styret med utgangspunkt i byrådssak 162/06 (utdrag):

I planleggings- og anleggsperioden vil det etter byrådets vurdering være mest hensiktsmessig at selskapet, som stiftes, eies av Oslo kommune ved Omsorgsbygg Oslo KF. Omsorgsbygg Oslo KF innehar kommunens kompetanse på bygging av denne type bygg. Styret for Omsorgsbygg Oslo KF vil i planleggings- og anleggsperioden være generalforsamling for selskapet.

Følgende styre ble oppnevnt for CRM SL:

- Styreledere: Jan-Egil Clausen, daværende administrerende direktør i Omsorgsbygg Oslo KF, senere Per Morten Johansen, nåværende administrerende direktør i Omsorgsbygg Oslo KF
- Styremedlemmer: Gunnar Leganger, daværende direktør i Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Wenche Hagan, daværende direktør i Utviklings- og kompetansetaten
- Som styresekretær engasjerte selskapet advokat Carmen Sanz.

Omsorgsbygg Oslo KF har forestått daglig ledelse av selskapet innenfor særskilt fastsatte fullmakter.

2.4.1 Selskapets rolle, oppgaver, fullmakter og ansvar i Alteaprojektet

Det spanske selskapet fikk som oppgave å bygge et rehabiliteringssenter for Oslo kommune i Altea, jf. byrådssak 162/06 og instruks for selskapets styre. Etter avsluttet prosjekt skulle selskapet eie eiendommen og stå ansvarlig for drift. Det går fram av byrådets sak 162/06 (utdrag):

Byrådet anbefaler at det etableres et spansk aksjeselskap som både eier eiendommen og har ansvaret for drift av senteret.

Konstituerende styremøte ble avholdt 25.01.2007. Administrerende direktør i Omsorgsbygg ble valgt til styrets leder.

I styremøte 22.02.2007 vedtok styret styreinstruks og revidert forslag til managementavtale.

Av styreinstruksjonen går det også fram at styret skulle ha alle rettigheter og plikter som fulgte av den til enhver tid gjeldende spanske aksjelovgivningen, fullmakter og instruks gitt av generalforsamlingen. For øvrig skulle styret i CRM SL

- påse at økonomi- og kontrollrutiner var sikre og forsvarlige
- behandle budsjett, årsregnskap og fullmaktsforhold
- påse at Omsorgsbygg Oslo KF ivaretok sitt managementansvar i tråd med gjeldende avtale
- vedta styringsdokument med kostnadsramme og styringsmål for sykehjemsprosjektet i Altea, samt behandle prosjektets fremdrifts- og økonomirapporter
- behandle saker som etter selskapets forhold var av uvanlig karakter og/eller stor betydning

Managementavtalen mellom Omsorgsbygg og CRM SL ble vedtatt 22.02.2007. I følge avtalen skulle Omsorgsbygg forestå daglig ledelse av

selskapet og ivareta rollen som byggherreombud for selskapet.

Daglig ledelse skulle omfatte

- oppgaver som tilligger daglig leder i et spansk SL
- all kontakt med og nødvendige meldinger til spanske myndigheter
- oppfyllelse av alle offentlige, legale krav til selskapets virksomhet, herunder legge til rette for avholdelse av generalforsamling og sørge for budsjetter, regnskaper, plan-dokumenter og arkiv
- sikring av tilstrekkelig kompetanse og bemanning til selskapet

Opgaven som byggherreombud innebar å

- utarbeide styringsdokumenter med risiko-analyse, styringsmål og prosjektramme
- foreslå rådgivere til prosjektledelse, prosjektering, byggeledelse etc.
- rapportere jevnlig til selskapet om fremdrift, økonomi og viktige hendelser i byggeprosjektet

Gjennom managementavtalen ble Omsorgsbygg Oslo KF ved administrerende direktør, gitt fullmakt til å representere og inngå avtaler på vegne av det spanske aksjeselskapet. Styret i selskapet skulle orienteres om eventuell delegasjon.

I henhold til managementavtalen skulle styret for selskapet sørge for forsvarlig organisering og oppfølging av aktiviteter knyttet til virksomheten. Styret skulle påse at selskapets og aksjonærens interesser ble ivaretatt på en forsvarlig måte og styret skulle bidra med sin kompetanse og erfaring overfor Omsorgsbygg Oslo KF.

Styret i Omsorgsbygg Oslo KF delegerte myndigheten til å fatte endelig byggevedtak basert på byggets forprosjekt til selskapets generalforsamling (som også var styret i Omsorgsbygg).

Av managementavtalen går det fram at CRM SL var innforstått med at et stort byggeprosjekt i Spania var forbundet med risiko i forhold til fastsatt prosjektramme og at selskapet skulle bære den fulle risikoen ved de investeringene og disposisjonene som ble gjort. Omsorgsbygg kunne holdes ansvarlig overfor selskapet dersom foretaket hadde utvist grov uaktsomhet eller forsett i forbindelse med oppfyllelsen av sine forpliktelser etter avtalen. Omsorgsbygg var i henhold til avtalen ikke ansvarlig for indirekte tap som måtte oppstå som følge av mislighold av den.

Av managementavtalen²⁵ går det også fram at Omsorgsbygg skulle forestå daglig ledelse og ivareta rollen som byggherreombud for selskapet.

I fullmakts- og økonomirutinedokument for selskapet fra mars 2007, undertegnet av daværende administrerende direktør i Omsorgsbygg, står det at foretakets direktør skulle ha budsjettansvaret for CRM SL. Project manager, Magnus Dahlberg²⁶, skulle i følge samme dokument ha et overordnet ansvar for utarbeidelse av avtaler med entreprenørselskaper og andre leverandører til byggeprosjektet.

I følge referat fra styremøte 14.09.2007 i CRM SL skulle arkitekt Remigio Oltra kontrollere leveranser for å sikre korrekt fakturering. Videre ble det besluttet at Omsorgsbyggs prosjektleder kunne godkjenne utbetalinger inntil 25.000 €. Fullmakten gjaldt også kontrahering.

I styremøte 29.04.2008 i CRM SL ble styringsdokumenter for investeringsprosjektet godkjent. Det dreide seg om prosjekthåndbok og skjemaer for risikostyring. Av håndboken går det fram at

²⁵ Managementavtalen ble i følge prosjekthåndboken for byggeprosjektet vedtatt 22.02.2007.

²⁶ Magnus Dahlberg representerte Axla Consulting SL. Avtalen med selskapet ble inngått 19.05.2006 og terminert 18.04.2007. Fra 02.11.2005 til 19.05.2006 utførte Axla Consulting diverse tjenester for Omsorgsbygg vedrørende byggeprosjektet i Spania.

- arkitektfirmaet Oltra skulle ivareta daglig prosjekt- og byggeledelse
- lokal regnskapsfører skulle sørge for regnskapsførsel i tråd med spansk regelverk
- avtale med lokal revisor tilsa løpende revisjon av hele byggeprosessen
- det skulle utarbeides en revisjonsrapport etter avslutning av byggeprosjektet

Av håndboken kan man ellers se at det er satt opp krav til

- kvalitetssikring av byggeprosessen
- avviksmelding og avviksbehandling

Av økonomirutinene i håndboken går det fram at det rådet usikkerhet om det spanske selskapet var underlagt reglene for offentlige anskaffelser, men det ble tilrådet at

- selskapet burde tilstrebe å følge anskaffelsesregelverket
- Oslo kommunes retningslinjer innenfor innkjøpsområdet burde følges så langt det var hensiktsmessig

I håndbokens beskrivelse av rutiner for faktura-behandling står det at

Omsorgsbygg har i tråd med managementavtalen ansvaret for den samlede budsjettstyringen og for at økonomikontrollen i det stedlige byggeprosjektet er forsvarlig. Det skal statusrapporteres til CRM SL.

Styret i Omsorgsbygg behandlet i april 2010 (sak 40²⁷) spørsmål om avvikling eller videreføring av selskapet inntil man har oppnådd en optimalisering av tomteverdien før salg. Slik Kommunerevisjonen forstår det vil ikke selskapet fremover ha inntekter, men kun utgifter inntil tomten eller selskapet eventuelt omsettes.

På spørsmål om utfordringer med selskapsorganiseringen viste styreleder i foretaket til at man i de aller fleste eiendomsforetak har et hol-

²⁷ Protokollen er foreløpig ikke signert, men vedtaksfor-slaget tilsier videreføring av selskapet.

dingselskap og såkalte single purpose vehicles (SPV²⁸). Han viste videre til at det ikke var vanlig å bemanne slike selskaper i prosjektfase og at det normalt var slik at administrerende direktør hos eier ville være generalforsamling og daglig leder. Selskapsløsningen var etter hans utsagn etablert av andre årsaker enn et ønske om adskilte beslutninger. Det var snarere tvert i mot. SPVer av typen CRM SL skulle fungere som en integrert del av morselskapets prosjektorganisasjon.

Han mente også at grunnlaget for gjennomskjæringssøksmål normalt vil være begrenset til aksjekapitalen, men med et personlig uaktomhetsansvar for eventuelle beslutnings-takere. Han viste til dette som en normal-referanse og var noe usikker på spansk rett på området. Han poengterte videre at risikoen for gjennomskjæringssøksmål var underordnet ettersom styret i Omsorgsbygg i 2008 så det som sitt ansvar å videreføre Alteaprojektet.

For å sikre en hensiktsmessig løsning i tråd med ovenstående viste styreleder til vedtak i det nye styret i Omsorgsbygg om at alle selskapsbeslutninger skulle godkjennes av styret i foretaket.

2.4.2 Oppsummering av fakta

- CRM SL ble etablert mot slutten av 2006 og var eid av Oslo kommune ved Omsorgsbygg Oslo KF.
- Etableringen var i stor grad motivert av skatte- og avgiftsmessige hensyn.
- Det forelå begrenset informasjon i aktuelle saker om de styringsmessige utfordringene ved bruk av et spansk aksjeselskap.
- Foretakets styre ble generalforsamling for selskapet.

²⁸ Et SPV (singel purpose vehicle) er gjerne et aksjeselskap etablert for å nå et begrenset, konkret eller midlertidig mål. SPV brukes til å begrense eierens risiko. I relasjon til eiendomsforvaltning brukes de hyppig til å eie enkelteiendommer med tilhørende tillatelser og kontrakter. Hensikten er blant annet å sikre lett omsetning av eiendommen.

- Styret i Omsorgsbygg Oslo KF delegerte myndigheten til å fatte endelig byggevedtak til selskapets generalforsamling.
- Administrerende direktør i Omsorgsbygg ble valgt til styrets leder.
- Styret i selskapet skulle ha alle rettigheter og plikter etter gjeldende spansk aksjelovgivning, fullmakter og instruks gitt av generalforsamlingen.
- CRM SL skulle eie og drive rehabiliteringssenteret i Altea.
- CRM SL fikk som sin primære oppgave å bygge rehabiliteringssenteret i Altea.
- Styret i selskapet skulle sørge for forsvarlig organisering og oppfølging av aktiviteter knyttet til virksomheten.
- Managementavtale og styreinstruks ble utarbeidet.
- Styringsdokumenter for investeringsprosjektet ble utarbeidet og godkjent.
- CRM SL var innforstått med at et stort byggeprosjekt i Spania var forbundet med risiko i forhold til fastsatt prosjektramme og at selskapet skulle bære den fulle risikoen ved de investeringene og disposisjonene som ble gjort.
- Omsorgsbygg Oslo KF ble ved administrerende direktør gitt fullmakt til å representere og inngå avtaler på vegne av det spanske aksjeselskapet.
- Omsorgsbyggs direktør fikk budsjettansvaret for CRM SL.
- Omsorgsbygg skulle bistå selskapet med daglig ledelse.
- Omsorgsbygg skulle være byggherreombud for selskapet.
- Det nåværende styret i Omsorgsbygg har i følge styreleder vedtatt at alle selskapsbeslutninger skal sanksjoneres av styret i foretaket.

2.4.3 Revisjonskriterium

I henhold til aksjeloven kapittel 5-1²⁹ utøver aksjeeierne gjennom generalforsamlingen den øverste myndighet i selskapet. Dette innebærer at generalforsamlingen kan instruere styret i selskapet, både i spørsmål av generell karakter og i tilknytning til særskilte saker.

Styring kan også foregå uformelt, men dette kan reise utfordringer blant annet i forhold til ansvars- og oppgavefordeling, som igjen kan medføre utfordringer vedrørende rolleforståelse og ansvar.

På statlig nivå er det utarbeidet prinsipper for godt eierskap som blant annet framhever at

- eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen,
- styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.

2.4.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Når det gjelder følgende punkt i byrådssak 162/06

For øvrig har byrådet fått opplyst at spanske regler om fordeling av myndighet mellom styre og generalforsamling ligger nært opp til norske regler.

har Kommunerevisjonen i denne undersøkelsen ikke lagt opp til å realitetsavklare implikasjonene av at byggeprosjektet ble og institusjonen senere ville bli underlagt spansk selskapslovgivning, men legger til grunn de likhetstrekkene som det pekes på i saken. Det vil blant annet kunne bety følgende:

- selskapet er en egen juridisk person
- det er underlagt aksjeloven
- det skal være en deling mellom eierfunksjon og styringsoppgaver
- generalforsamlingen er selskapets øverste organ

²⁹ Her har Kommunerevisjonen tatt utgangspunkt i norsk selskapslovgivning og statlig utviklede prinsipper for god eierstyring. Kriteriet og drøftingen er basert på ut-sagnet i byrådssak 162/06 om at spanske regler om fordeling av myndighet mellom styre og generalforsamling ligger nært opp til norske regler.

- generalforsamlingen er eierens arena
- eierstyring av selskap må skje gjennom formålsparagraf, vedtekter, vedtak i generalforsamling og bedriftsforsamling
- styret er selskapets organ med overordnet ansvar for forvaltning, organisering og tilsyn med virksomheten
- daglig leder står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet

Kommunerevisjonen stiller likevel spørsmål ved at man ikke gikk lenger i å klarlegge retts-tilstanden for det spanske aksjeselskapet (SL) både hva angår eierstyringen av selskapet og hvilket ansvar styremedlemmene har etter spansk selskapslovgivning.

Av styreinstruksen går det, som nevnt over, fram at styret skulle ha alle rettigheter og plikter som fulgte av den til enhver tid gjeldende spanske aksjelovgivningen. Manglende avklaring av retts-tilstanden tilsier at styret vanskelig kunne besitte full oversikt over disse rettighetene og pliktene.

I byrådssak 162/06 er det pekt på skatte- og avgiftsmessige fordeler ved etablering av et spansk aksjeselskap. Det sentrale hensynet bak en slik etablering er at økonomisk virksomhet skal drives med behov for begrensning av aksjeeieres økonomisk ansvar. I relasjon til det hensynet er det viktig å være oppmerksom på at det kan oppstå en risiko for såkalte gjennomskjærings-søksmål³⁰ fra kreditorer ved eventuell konkurs eller insolvens dersom eierstyringen av selskapet ikke har skjedd etter aksjelovens strenge bestemmelser³¹.

Kommunerevisjonen velger å peke på at den organisatoriske løsningen fremstår som uheldig.

³⁰ Det innebærer at kreditor velger å gjøre sitt krav gjeldende overfor aksjeeier dersom selskapet for eksempel går konkurs.

³¹ Kommunerevisjonen forutsetter at mulighetene for gjennomskjærings-søksmål er de samme i spansk og norsk selskapslovgivning.

Rolleblanding kan gi grunnlag for påstander om inhabilitet og overstyring av selskapet og slik øke risikoen for gjennomskjærings-søksmål.

Særlig legger Kommunerevisjonen vekt på det forholdet at daværende direktør for Omsorgsbygg, ble styreleder og i prinsippet daglig leder for det spanske selskapet ved at foretaket skulle ivareta daglig ledelse. Selv om (norsk) aksjelov i visse tilfeller aksepterer at styreleder i et selskap også er daglig leder³², er den valgte konstruksjonen utfordrende i forhold til rolle- og ansvarsfordeling. Direktøren hadde i kraft av sin direktørstilling i Omsorgsbygg budsjettansvaret for foretaket, og i kraft av sin posisjon som styreleder og daglig leder for selskapet, fikk han også budsjettansvaret for det spanske aksjeselskapet. Gjennom managementavtalen fikk administrerende direktør også fullmakt til å representere og inngå avtaler på vegne av det spanske aksjeselskapet. Som daglig leder i Omsorgsbygg rapporterte han til foretakets styre som også var generalforsamling i selskapet.

Risikoen for gjennomskjærings-søksmål kan ikke ses å være vurdert i forbindelse med etableringen av det spanske selskapet, ved bemanningen av selskapet, eller ved behandlingen av spørsmålet om avvikling/videreføring av selskapet. Rolleblanding innebærer også en risiko for styringsmessige utfordringer i relasjonen mellom Omsorgsbygg Oslo KF som eier av selskapet og selskapet med ansvar for å bygge og eie rehabiliteringssenteret.

Foretaksstyrets behandling av spørsmålet om avvikling eller videreføring av selskapet er etter norsk selskapslovgiving³³ normalt et anliggende

³² I henhold til aksjeloven § 6-1 annet ledd kan daglig leder ikke velges til styreleder i selskaper som skal ha et styre på minst tre medlemmer. Selskaper kan i henhold til bestemmelsens første ledd ha færre enn tre medlemmer dersom aksjekapitalen er på mindre enn tre mill. I slike tilfeller åpner aksjeloven for at daglig leder også kan velges til styreleder.

³³ Jf. aksjelovens kapittel 16.

for selskapets generalforsamling. Kommune-
revisjonen kjenner ikke tilsvarende spansk
lovgivning, men velger å peke på dette som
et anliggende som eventuelt bør undersøkes
nærmere.

Kommunerevisjonen noterer seg at

- styreleder i intervju har argumentert for en selskapsløsning med bruk av såkalte singel purpose vehicles (SPVer) og at slike normalt ikke skal bemannes og være tett integrert med morselskapet
- styreleder mener at grunnlaget for gjennomskjæringssøksmål etter hans oppfatning ville være begrenset til aksjekapitalen, men med et personlig uaktsomhetsansvar, herunder at gjennomskjæringssøksmål ville ha vært mindre aktuelt å diskutere hvis foretaket hadde overtatt ansvaret for byggeprosjektet i Altea

- selskapet er trukket tettere inn mot foretaket gjennom et vedtak om at alle beslutninger i selskapet skal sanksjoneres av styret i Omsorgsbygg

Kommunerevisjonen peker på at byrådssaken om etableringen av det spanske selskapet i liten grad drøfter og klargjør formål og vilkår for etablering og drift av selskapet. Bruk av selskapet som et singel purpose vehicle (SPV) kan ikke ses å være nevnt i saken.

Beslutningen om at alle vedtak i selskapet skal sanksjoneres av styret i Omsorgsbygg kan innebære at selskapets selvstendige stilling har blitt opphevet.

3. Rehabiliteringssenter i Altea - styringsinformasjon og styringsdialog

I dette kapitlet redegjør Kommunerevisjonen for styringsinformasjon og styringsdialog om Alteaprojektet.

Kapitlet struktureres i fem deler der det første delkapitlet omhandler informasjon gitt i obligatoriske tertialrapporter og årsberetninger, i særskilte notater og i intervju og svar på spørsmål i den åpne høringen om Alteasaken, det andre delkapitlet omhandler spørsmålet om videreformidling av informasjon fra selskapets generalforsamling, det tredje delkapitlet dekker styringsdialogen i eiermøter/foretaksmøter, det fjerde delkapitlet dekker informasjon behandlet i og formidlet gjennom styresaker i Omsorgsbygg og det femte delkapitlet omhandler andre saker av betydning for Alteaprojektet.

3.1.1 Forutsetning for rapportering

Når det gjelder rapportering om Alteaprojektet er det etter Kommunerevisjonens oppfatning viktig å være oppmerksom på følgende:

Av byrådssak 162/06, punkt 9, går det fram at rapporteringsordning for hvordan delegert myndighet er utøvd ikke er påkrevd. Krav om vurdering av rapporteringsordning ved delegasjon av myndighet er gitt i *Reglement for utforming av forslag om vedtak i folkevalgte organer*, jf. punkt 6³⁴. I bystyrets sak 325/06 tiltrådte bystyret byrådets forslag til vedtak i sak 162/06. Omtalte punkt 9 er ikke omfattet av det konkrete vedtaket fra bystyret. I byrådets sak 1146/06 delegerte byrådet sine fullmakter gitt av bystyret i sak 325/06 til Omsorgsbygg Oslo KF. I sak 1146/06 omtales ikke rapporteringsordning når det gjelder utøvelse av delegert fullmakt.

Kommunerevisjonen forstår behandlingen slik at særskilt rapportering om utøvelsen av delegerte fullmakter ikke skulle etableres. Det

³⁴ Vedtatt av bystyret 19.03.2003 (sak 34)

påvirker etter Kommunerevisjonens oppfatning ikke obligatorisk tertial- og årsrapportering fra Omsorgsbygg om foretakets investeringsportefølje til byråd og bystyre, eller informasjon til de samme organene om vesentlige problemer i byggeprosjektet som for eksempel følgene av det anmeldte korrupsjonsforsøket.

3.1.2 Viktige hendelser og datoer i Alteasaken

Kommunerevisjonen velger innledningsvis i dette kapitlet å presentere en kronologisk oversikt over Alteasaken med angivelse av et antall viktige hendelser og aktuelle datoer:

Ultimo 2004/primo 2005: forberedende samtaler mellom VST³⁵/EST³⁶ og OBY³⁷ om Spania-prosjektet

07.02.2005: mulighetsstudie³⁸ behandlet av OBYs styre

07.04.2005: intensjonsavtale mellom VST/EST og OBY

27.10.2005: fullmakt til kjøp av tomt etter styrevedtak i OBY

27.12.2005: avtale om kjøp av tomt på Montemolar, Altea

31.01.2006: søknad om allmenntilgjengelig erklæring (DIC)

09.02.2006 overføring av skjøte ved kjøp av tomt i Altea

³⁵ VST er Byrådsavdeling for velferd og sosial tjenester.

³⁶ EST er Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.

³⁷ OBY er lik Omsorgsbygg Oslo KF.

³⁸ Daværende direktør for Omsorgsbygg Oslo KF har i intervju hos PwC, 07.10.2009, vist til at det som ble kalt en mulighetsstudie hadde mer preg av å være en prosjektide. Det var Axla Consulting som senere fikk i oppdrag å gjennomføre et mulighetsstudium.

15.08.2006: byrådet innstiller til bystyret om etablering av CRM SL³⁹

30.08.2006: vedtak i bystyret om etablering av CRM SL

--.09.2006: tilsagn om tilskudd fra Husbanken komp. tilskudd - sum ca 40 mill.; vilkår ferdigstilling av byggeprosjektet 31.12.2007

05.09.2006: oppnevning av styre i CRM SL ved styret i OBY

07.09.2006: fullmakt fra byrådet til OBY om etablering av CRM SL og overføring av tomt til CRM

15.12.2006: etablering av CRM SL

25.01.2007: konstituerende styremøte i CRM SL og fullmakt til styreleder om å kunne inngå avtaler på vegne av CRM SL

22.02.2007: styrevedtak i CRM SL om managementavtale med OBY og styreinstruks

18.04.2007: heving av kontrakt med Axla; endring fra del- til generalentreprise

27.05.2007: politisk skifte i Altea

28.08.2007: styrevedtak i OBY om overføring av tomt til CRM SL

14.11.2007: allmennyttighetserklæring (DIC) innvilget og forkynt

23.11.2007: søknad om byggetillatelse

19.12.2007: avtale om generalentreprise med Covalencia

08.08.2008: juridisk betenkning om byggetillatelsen

³⁹ CRM SL er lik Centro de Rehabilitacion Montemolar SL.

27.11.2008: korrupsjonsforsøk

15.12.2008: varsling om korrupsjonsforsøket fra BYU til finanskomiteens arbeidsutvalg

05.02.2009: politianmeldelse av korrupsjonsforsøk

16.03.2009: krav om tilbakebetaling fra Husbanken

25.03.2009: varsling av korrupsjonsforsøk fra BYU til finanskomiteen i notat

07.12.2009: avvikling av Alteaprojektet med økonomisk kompensasjon til OBY etter vedtak i bystyret

3.2 Informasjon om Alteasaken i tertialrapporter, årsberetninger m.v.

Krav til obligatorisk rapportering i tertialrapporter og årsberetninger gis dels i kommunens instruks for økonomiforvaltning og dels gjennom årlige rundskriv fra Byrådsavdeling for finans og næring, jf. konkretiseringen i nedenstående presentasjon av revisjonskriterier.

3.2.1 Tertialrapporter behandlet av byrådet og bystyret i perioden 2007-2009

Byrådet behandler og avgir tertialrapporter til bystyret per 30.04 og 31.08 hvert år. Kommune-revisjonen har gjennomgått tertialrapportene fra byrådet til bystyret for 2007, 2008 og 2009. Første tertial for 2010 er foreløpig ikke behandlet.

Rapportene gir ikke konkret informasjon om Alteaprojektet og de vesentlige utfordringene som gradvis oppstod.

Aktuelle tertialrapporter er tatt til orientering av bystyret.

3.2.2 Årsmeldinger fra Omsorgsbygg Oslo KF fra 2005-2009

Foretaksstyret sluttbehandler ordinært årsmeldinger i mars måned året etter regnskapsåret. Komiteene og bystyret behandler vanligvis

årsmeldingene innen utløpet av juni måned året etter regnskapsåret.

Kommunerevisjonen har gjennomgått årsmeldingene fra Omsorgsbygg for perioden 2005-2009 og søkt etter relevant styringsinformasjon om Alteaprojektet.

Årsmelding 2005

I kapittel 3 om mål og resultater stod følgende:

Prosjekter som er gjennomført eller under planlegging/utførelse: Rehabiliteringssenter i Spania, nybygg, 50 plasser.

Bystyret behandlet årsoppgjøret for Omsorgsbygg Oslo KF 07.06.2006 (sak 210). Bystyret fastsatte regnskapet og tok årsberetningen til orientering.

Årsmelding 2006

Av årsmeldingen for 2006 gikk det fram at foretaket i samarbeid med Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester hadde planlagt arbeidet med utviklingen av et nytt rehabiliteringssenter i Spania. Det ble presisert at prosjektet måtte ferdigstilles i løpet av 2007, senest våren 2008 og at foretaket derfor arbeidet etter svært stramme fremdriftsplaner. Under aktivitetsmål ble det vist til at prosjektet i Spania var under planlegging/kontrahering.

Bystyret behandlet årsoppgjøret for Omsorgsbygg Oslo KF 20.06.2007 (sak 201). Bystyret fastsatte regnskapet, tok årsberetningen til orientering, og fattet beslutning vedrørende overskuddsdisponering for 2006 og 2005.

Årsmelding 2007

Ved utgangen av 2007 skulle Alteaprojektet etter opprinnelig plan være ferdig, men prosjektet var ikke fullført og byggetillatelse ikke gitt. Med den bakgrunnen velger Kommunerevisjonen under dette punktet å redegjøre for

- faktisk informasjon i årsberetningen om Alteaprojektet
- utsagn i intervju og i den åpne høringen om

Alteasaken som begrunner informasjonen i årsberetningen og/eller gir relevant supplerende informasjon om status for prosjektet

Informasjon om Alteaprojektet i årsmeldingen for 2007

I årsmeldingen for 2007 ble det på flere steder gitt informasjon om prosjektet i Spania.

I del 1 som er styrets beretning stod følgende:

Omsorgsbygg er nå i ferd med å ferdigstille bygging og rehabilitering av over 600 sykehjemsplasser og bygging av 120 nye omsorgsboliger. Flere er ferdigstilt i 2007 og med unntak av rehabiliteringssenteret i Spania, vil resterende prosjekter bli avsluttet i løpet av første halvår 2008.

Under kapitlet om mål og resultater stod følgende statusinformasjon om Alteaprojektet:

Bygging av rehabiliteringssenter i Spania er igangsatt og skal ferdigstilles i 2008.

I delkapitlet om balanseregnskapet stod dette:

Oppstarttilskudd fra Husbanken til rehabiliteringssenteret i Altea, Spania, 18,7 mill. kroner er avsatt til bundet driftsfond i balansen. Fondet er avsatt til finansiering av byggingen av senteret som vil pågå i 2008.

Note nr 3 om vesentlige transaksjoner hadde følgende ordlyd:

Oppstarttilskuddet for rehabiliteringssenteret i Spania, 18,7 mill., er avsatt til bundet driftsfond i balansen. Fondet er avsatt til finansiering av byggingen av senteret.

Under note 4 til regnskapet står det at Omsorgsbygg har anleggsmidler i Altea i form av en tomt til verdi av kr. 12218, og under note 5 om vesentlige forpliktelser er det vist til aksjer i det spanske aksjeselskapet til en verdi av kr 25218.

Bystyret behandlet årsoppgjøret for Omsorgsbygg Oslo KF 11.06.2008 (sak 190). Bystyret fastsatte regnskapet, tok årsmeldingen og et

notat fra byråden for byutvikling⁴⁰ til orientering, og besluttet at foretaket kunne disponere årets mindreforbruk.

Den åpne høringen om Alteasaken og supplerende informasjon om status for prosjektet

I den åpne høringen i finanskomiteen om Alteasaken ble tidligere byråd for byutvikling⁴¹ stilt spørsmål om formuleringen ”bygging av rehabiliteringssenteret er igangsatt” og betydningen av den. Kommunerevisjonen gjengir et utdrag av den tidligere byrådets svar:

Den tidligere byråden viste til at bygging var en lang prosess fra tomte kjøp, via etablering av aksjeselskap til forprosjektering og prosjektering. Hun pekte videre på at det ikke var feilinformasjon i Omsorgsbyggs årsmelding til bystyret.

Som svar på spørsmål fra Kommunerevisjonen, viste direktøren⁴² for Omsorgsbygg til at den uheldige formuleringen i foretakets årsmelding for 2007 med fordel kunne ha vært fulgt opp med et korrektiv i årsmeldingen for 2008. Styrets leder var enig i det.

Årsmelding 2008

I 2008 oppstod det vesentlige problemer med Alteaprojektet. Byggetillatelse ble ikke gitt, prosjektet ble utsatt for et korrupsjonsforsøk og stoppet i realiteten opp. Med den bakgrunnen velger Kommunerevisjonen under dette punktet å redegjøre for

- faktisk informasjon i årsberetningen om Alteaprojektet
- informasjon som ble etterspurt og gitt under behandling av årsmeldingen i juni 2009
- utsagn i intervju og i den åpne høringen om Alteasaken som begrunner informasjonen i årsberetningen og/eller gir relevant supplerende informasjon om status for prosjektet

⁴⁰ Gjaldt i hovedsak spørsmål om KOFA-sak og forholdet til fullstendighetserklæringen.

⁴¹ Merete Agerbak-Jensen

⁴² Direktøren ble konstituert i juni 2008 og ansatt 26.11.2009.

- to notater fremsendt ved årsskiftet 2008/2009 fra daværende byråd for byutvikling til finanskomiteens arbeidsutvalg og til finanskomiteen

Informasjon om Alteaprojektet i årsmeldingen for 2008

I årsmeldingen for 2008 stod følgende informasjon om Alteaprojektet i ulike deler av meldingen:

Fra styrets beretning:

Fra 2004 og fram til 2008 har foretaket hatt som mål å rehabilitere/bygge over 600 sykehjemsplasser og nærmere 130 omsorgsboliger. Denne storsatsningen ble avsluttet i 2008 med unntak for ett omsorgsboligprosjekt som er under avslutning, Økernhjemmet som har blitt forsinket og rehabiliteringssenteret i Spania.

Fra kapittel 3 om mål og resultater:

Bortsett fra Økern vest og rehabiliteringssenteret i Spania, er prosjektene ferdige og byggene tatt i bruk

Fra kapittel 4 om budsjett og regnskap, note 5 om vesentlige forpliktelser:

Det er utarbeidet låneavtale mellom Omsorgsbygg og CRM SL i 2008. Alle prosjektutgiftene er først som lån til CRM SL.

Fra kapitlet om utkvittering av bystyrets merknader:

Det er gjennomført risikoanalyser av enkelte investeringsprosjekter, blant annet Margarinfabrikken og Spaniaprojektet.

I tilknytning til informasjonen om risikoanalyser, ble det referert til styresakene 97 og 124 for 2008, jf etterfølgende kapittel 3.5 for ytterligere informasjon.

Bystyret behandlet Omsorgsbyggs regnskap og årsberetning for 2008 i møte 17.06.2009 (sak 218). I tillegg til å fastsette regnskapet og ta årsmeldingen til orientering, ba bystyret om en

orientering om Alteasaken senest når budsjettforslaget ble avgitt.

Kommunerevisjonen forstår det slik at det ikke er gitt en særskilt og samlet tilbakemelding til bystyret, men at Omsorgsbygg ser på blant annet følgende materiale om Alteasaken som en utkvittering av bystyrets ønske: PwC-rapporten, Reinertsen-rapporten, den åpne høringen og underlagsmaterialet som ble fremskaffet i den sammenheng.

Informasjon som ble gitt under behandling av årsmeldingen i juni 2009

Bystyrets siste vedtakspunkt i sak 218/09 antas å ha sammenheng med 24 spørsmål fra bystyrerepresentant Erling Folkvord (Rødt) til byrådet i forbindelse med komiteens behandling av årsoppgjøret for Omsorgsbygg Oslo KF. Spørsmålene ble besvart i notat av 10.06.2009 fra byråden for velferd og sosiale tjenester og byråden for byutvikling i felleskap, og i notat av 17.06.2009 fra byråden for byutvikling. Begge notatene var stilet til helse- og sosialkomiteen.

Gjennom spørsmål og svar fikk komiteen innsyn i en rekke forhold ved Alteasaken. Blant annet kom det fram informasjon om ulike økonomiske transaksjoner, ulike kontraktsmessige forhold, utfordringer med finansieringen fra Husbanken, fremdriftsproblemer, problemer med allmennnyttighetserklæring (DIC) og byggetillatelse, korrupsjonsforsøket og anmeldelsen.

Den åpne høringen om Alteasaken og supplerende informasjon om status for prosjektet

Kommunerevisjonen har stilt spørsmål om grunnlaget for informasjon gitt i årsmeldingen for 2008 til

- nåværende styreleder og direktør for Omsorgsbygg Oslo KF
- tidligere kommunaldirektør i Byrådsavdeling for byutvikling nåværende kommunaldirektør for Byrådsavdeling for finans og næring⁴³

⁴³ Kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for finans og næring hadde på grunn av overgang mellom byrådsavdelinger ikke direkte befattning med årsmelding 2008 for Omsorgsbygg Oslo KF, og hadde følgelig ikke grunnlag for å svare direkte på spørsmålet.

- tidligere bolig- og eiendomssjef i Byrådsavdeling for byutvikling nåværende bolig og eiendomssjef i Byrådsavdeling for finans og næring
- nåværende kommunaldirektør i Byrådsavdeling for byutvikling⁴⁴

Som begrunnelse for informasjonen i årsmelding 2008 for Omsorgsbygg, viste styrelederen⁴⁵ for foretaket til at prosjektet i Spania måtte ses på som en del av den samlede prosjektporteføljen og de generelle utfordringene som foretaket stod overfor. Videre stod det klart for styret at Alteaprojektet hadde stoppet opp, men man mente at dette ikke var noe særsyn i forhold til forsinkelser i lignende prosjekter. Han viste så til at styret i juni 2008 ba om statusrapport fra administrasjonen. Redegjørelse ble gitt i august og man arbeidet aktivt med saken i styret fram til februar 2009. Rapporten medførte bestilling av en risikoanalyse av prosjektet, derunder kostnadsestimater. I følge styreleder rapporterte foretaket jevnlig til byråd/byrådsavdeling om forholdet og utviklingen.

I etterkant av intervjuet sendte styrelederen Kommunerevisjonen et eksempel på en bekymringsmelding datert 30.06.2008 om Alteaprojektet til daværende byråd og kommunaldirektør i Byrådsavdeling for byutvikling. I meldingen er det blant annet pekt på uklar status for byggetillatelse og uklarhet om opprinnelig byggebudsjett ville være tilstrekkelig.

Styreleder pekte på at styret våren 2009 satte i gang en intern undersøkelse⁴⁶ av sider ved Alteaprojektet før Byrådsavdeling for byutvikling bestilte granskning ved PwC. Han viste til at det blant annet var begrunnet i usikkerhet rundt tidligere disposisjoner i prosjektet vedrørende anskaffelser.

⁴⁴ Kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for byutvikling hadde på grunn av hans tiltredelsestidpunkt 02.03.2009 ikke grunnlag for å svare direkte på spørsmålet.

⁴⁵ Styrelederen tiltrådte i april 2008.

⁴⁶ Bestillingen resulterte i den såkalte Reinertsen-rapporten.

Når det gjelder korrupsjonsforsøket 27.11.2008, viste styreleder til at det ble gitt orientering til byråden og byrådsavdelingen om det. Styret vurderte det også slik at det var behov for diskresjon ved håndtering av korrupsjonssaken med henvisning til personlig sikkerhet for foretakets representanter i Spania.

Ved avgivelse av årsmeldingen for 2008 var anmeldelse levert, men man så det slik at informasjon om saken var vanskelig å håndtere.

Direktøren⁴⁷ for foretaket viste til at det i tillegg til den ordinære dialogen med byråden/byrådsavdelingen, ble gitt direkte orientering til finanskomiteen i ett eller to møter. Saken ble etter hans utsagn behandlet i sin helhet av finanskomiteen. Kommunerevisjonen viste i samtalen til to notater som hadde blitt oversendt arbeidsutvalget i finanskomiteen og finanskomiteen. Se nærmere om notatene nedenfor.

Direktøren for foretaket viste videre til at Alteaprojektet hadde "stått stille" i to år da ny ledelse overtok i Omsorgsbygg. Han mente at den informasjonen som foretaket deretter hadde gitt i møter med byrådsavdelingene og ved løpende oversendelse av styresaker til Byrådsavdeling for byutvikling, var god.

Forsinkelsen i Alteaprojektet var et faktum da årsmeldingen for 2008 ble avgitt, men direktøren mente at referansen til Økernhjemmet og prosjektet i Altea, fremhevet prosjekter som foretaket hadde fremdriftsproblemer med.

Bolig- og eiendomssjefen⁴⁸ viste til at man i Byrådsavdeling for byutvikling høsten 2007 ble oppmerksom på at Alteaprojektet ikke fikk igangsettingstillatelse som forventet. Det ville medføre forsinkelse, men byrådsavdelingen

⁴⁷ Direktøren ble konstituert i juni 2008 og ansatt 26.11.2009.

⁴⁸ Bolig- og eiendomssjef i Byrådsavdeling for finans og næring, tidligere bolig og eiendomssjef i Byrådsavdeling for byutvikling.

hadde fortsatt tillit til at prosjektet ville få husbanktilskudd og bli realisert, noe som ble bekreftet ved at Husbanken overførte tilskuddet til Omsorgsbygg i desember 2007.

Videre viste bolig- og eiendomssjefen til at Byrådsavdeling for byutvikling etter at den ble oppmerksom på forsinkelsen, viet Alteaprojektet spesiell oppmerksomhet. Og det nye styret for Omsorgsbygg ble medio 2008 særskilt bedt om å gjennomgå prosjektet med sikte på å avklare hvordan prosjektet kunne realiseres. Fra bestillersiden var prosjektet profilert og ønsket, og ved rapporteringen for 2008 var det fortsatt forutsatt at prosjektet ville la seg realisere.

Byråden for helse- og eldreomsorg⁴⁹ fikk flere spørsmål i den åpne høringen om Alteasaken 17.03.2009. Kommunerevisjonen gjengir spørsmål og svar⁵⁰ av relevans for kapitlets tema.

Et spørsmål dreide seg om hun hadde etterspurt økonomiske oversikter for og informasjon om fremdrift i Alteaprojektet sommeren 2008. Hun viste til at slik informasjon ble etterspurt og fremskaffet våren 2008. Rapporten hun mottok viste at det ville bli billigere å bygge i Spania enn i Norge.

Annet spørsmål dreide seg om hvorfor byråden ikke informerte bystyret løpende om problemene i Alteaprojektet. Byråden viste til at informasjonen som hun mottok kunne variere noe med hensyn til om det var problemer eller ikke med prosjektet. Etter at allmennytthetserklæringen ble gitt i november 2007, fikk hun informa-

⁴⁹ Byråden for helse og eldreomsorg har etter det Kommunerevisjonen har fått opplyst hatt permisjon fra august 2008 til mars 2009.

⁵⁰ Gjengivelsen av svarene fra byråd for eldre og sosiale tjenester er ikke undergitt slik verifisering som Kommunerevisjonen ordinært sørger for når intervjuutsagn brukes i våre rapporter. Begrunnelsen er at svar ble avgitt i åpen høring og kan kontrolleres av den som finner det ønskelig. Det understrekes at rapporten ikke er en fullstendig gjengivelse av alle spørsmål til og svar fra byråden om Alteaprojektet

sjon om at det som gjenstod var formaliteter før byggetillatelsen ville bli innvilget. Et tilbakeblikk på den situasjonen viser etter byrådens oppfatning at man ikke så noe grunnlag for å gi bystyret informasjon utover det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger.

I den åpne høringen fikk også tidligere byråd for byutvikling⁵¹ spørsmål om når hun først fikk kjennskap til problemer med byggeprosjektet. Hun viste⁵² da til at hun over relativt lang tid hadde vært klar over at prosjektgjennomføringen ville ta noe lenger tid enn opprinnelig planlagt. Bekymring for prosjektet oppstod i overgangen mellom 2007 og 2008 i forbindelse med fremlegg av beretning og regnskap for Omsorgsbygg. Hun viste til ulike utfordringer med prosjektet gjennom 2008 og en generell bekymring vedrørende gjennomføringsevnen hos Omsorgsbygg som resulterte i utskifting av foretakets styre i midten av 2008. På nytt spørsmål om informasjon til bystyret om problemene i prosjektet, viste hun til tertialrapporter, årsmeldinger og budsjettfremlegg over flere år med informasjon om fremdrift og økonomi i prosjektet. Med utgangspunkt i disse dokumentene mente hun at bystyret ble holdt godt orientert. I tillegg pekte hun på spørsmål i bystyrets spørretime der både hun og nåværende byråd for helse og eldre hadde svart. På nok et spørsmål om hvordan bystyret uoppfordret var blitt gitt informasjon om problemene i Alteaprojektet, viste hun konkret til tertialrapporter og årsmeldinger fra 2005 til og med 2008. Hun vist så til at hun mot slutten av 2008 hadde levert et notat til finanskomiteen om de ”mer betenkelige” sidene ved prosessen i Alteaprojektet, og i 2009 flere notater til bystyret som hadde fattet stor interesse for saken. Kommunerevisjonen har også stilt spørsmål til

⁵¹ Merete Agerbak-Jensen

⁵² Gjengivelsen av svarene fra tidligere byråd for byutvikling Merete Agerbak Jensen er ikke undergitt slik verifisering som Kommunerevisjonen ordinært sørger for når intervjuutsagn brukes i våre rapporter. Begrunnelsen er at svar ble avgitt i åpen høring og kan kontrolleres av den som finner det ønskelig. Det understrekes at rapporten ikke er en fullstendig gjengivelse av alle spørsmål til og svar fra byråden om Alteaprojektet.

kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for eldre og sosial tjenester om hun hadde kjennskap til den faktiske situasjonen for Alteaprojektet, eventuell annen rapportering om den til byrådet, helse- og sosialkomiteen eller bystyret før eller ved avgivelsen av Omsorgsbyggs årsmelding⁵³ for 2008.

Kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester sa følgende:

Byrådsavdelingen mottok noe informasjon om saksbehandlingsproblemer i Alteaprojektet, men samtidig forsikringer om at disse ville komme til å bli løst. Kommunaldirektøren fikk ikke noen formell henvendelse fra styret i Omsorgsbygg om at prosjektet kanskje ikke ville la seg realisere. Så lenge byrådsavdelingen ikke visste noe annet regnet kommunaldirektøren med at prosjektet lot seg gjennomføre.

Kommunaldirektøren ba 28.04.2008 om en sammenlignende analyse av prosessen i Spania og prosessen for et lignende prosjekt (Stovner-skogen) i Oslo. Rapporten som hun mottok 29.04.2008 viste at gjennomføringen ikke tok lenger tid i Spania enn i Oslo og at kostnadene for Alteaprojektet ville bli betydelig lavere

Kommunaldirektøren fikk muntlig orientering i etterkant av korrupsjonsforsøket høsten 2008, og samtidig understrekning av behovet for å skjerme opplysninger av betydning for en kommende politisak. Kommunaldirektøren viste til at hun var til stede under orienteringen om korrupsjonsforsøket i finanskomiteens arbeidsutvalg i desember 2008.

På spørsmål fra Kommunerevisjonen kunne nåværende kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for byutvikling bekrefte kjennskap til, via tidligere byråd for byutvikling, at det var avholdt møte i finanskomiteens arbeidsutvalg medio desember 2008 der tidligere byråd for byutvikling hadde orientert arbeidsutvalget om korrupsjonsforsøket som Alteaprojektet ble utsatt for i november 2008. Dette ble fulgt opp i notat til finanskomiteen av 25.03.2009.

⁵³ Årsmelding avgis fra foretaksstyrene i mars hver år, men før det foreligger et utkast hos overordnet byrådsavdeling i begynnelsen av februar.

Notater til finanskomiteens arbeidsutvalg og til finanskomiteen fra daværende byråd for byutvikling

Kommunerevisjonen har konstatert at et notatet datert 15.12.2008 ble lagt fram for finanskomiteens arbeidsutvalg. Noe senere ble finanskomiteen orientert gjennom et mer omfattende notat datert 25.03.2009.

I notatet av 15.12.2008 vises det til at

- Omsorgsbygg Oslo KF hadde arbeidet med planer om å etablere et rehabiliteringssenter i Altea siden 2005
- søknad om byggetillatelse hadde ligget til behandling i Altea kommune i ca ett år
- arbeidet med byggetillatelsen hadde stoppet opp av årsaker som Omsorgsbygg ikke hadde oversikt over
- prosjektleder nylig hadde blitt gjort kjent med det som foreløpig ble omtalt som en korrupsjonsliknende tilnærming

Videre i notatet er det redegjort for at

- korrupsjonsforsøket ville bli politianmeldt
- kontrakten med aktuell entreprenør ville bli avvirket
- saken var oversendt Kommuneadvokaten til vurdering

Med grunnlag i brevet ba byråden for byutvikling om å få møte finanskomiteens arbeidsutvalg i førstkommende utvalgsmøte.

Notatet av 25.03.2009 er stilet til finanskomiteen. Innledningsvis i notatet vises det til at finanskomiteens arbeidsutvalg før jul 2008 ble orientert om status for rehabiliteringssenteret i Altea. Det gis deretter en relativt bred beskrivelse av arbeidet og utfordringene i Alteaprojektet med fokus på

- prosjektsamarbeidet mellom Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester
- vurdering og kjøp av tomt i Altea
- etableringen av det spanske aksjeselskapet
- utført arbeid med hensyn til detaljprosjekt for bygget, anbudskonkurranse og kontrakt med entreprenør for byggeprosjektet

- søknad om innvilgelse av allmenntilgighets-erklæring (DIC)
- levering av søknad om byggetillatelse
- manglende innvilgelse av byggetillatelse
- manglende begrunnelse for manglende innvilgelse av byggetillatelse
- Valenciaregionens positive endring av et rammevilkår for prosjektet
- forsinkelse av byggearbeidene
- ytterligere om korrupsjonsforsøket
- ønske om bistand fra utenriksdepartementet
- anmeldelse til påtalemyndighetene i Valencia
- avvikling av kontrakt med entreprenøren for byggearbeidene
- fortsatt arbeid med sikte på å oppnå byggetillatelse
- tilbakeførsel til Husbanken av bevilgning til prosjektet og oppfølgingen av dette mot kommunal- og regionaldepartementet
- eventuelt søksmål mot Altea kommune

Avslutningsvis er det vist til at finanskomiteen ville bli holdt orientert om den videre utviklingen i saken.

Årsmelding 2009

I årsmeldingen for 2009 kan man lese følgende:

Fra kapittel 1 styrets virksomhet:

Spania-prosjektet (planlagt bygging av rehabiliteringssenter i i Spania) ble av bystyret vedtatt avvirket i desember 2009.

I kapittel 4 om regnskap og budsjett fremgår følgende under punktet om overføringsutgifter, budsjettreguleringer og investeringsregnskap:

I tillegg har det blitt tilbakebetalt et husbankinnskudd til staten på 18,7 mill. i forbindelse med Spaniaprojektet. Dette får ingen resultateffekt da det er avsatt et tilsvarende beløp til bruk av bundne fond.

I bystyresak 355/09 ble det vedtatt å overføre 24,6 mill. til Omsorgsbygg i forbindelse med avvikling av Spaniaprojektet. I følge byråds-sak 1165/09 skulle tilskuddet benyttes til ekstraordinær nedbetaling av gjelde på 21,4 mill. De resterende 3,2 mill. skulle benyttes til dekning av driftsutgifter i forbindelse med Spaniaprojektet.

Posten tilskudd fra bykassen budsjetjusteres derfor med 24,6 mill., og overføring fra drift til investering økes med 21,4 mill. I tillegg budsjetjusteres det med 3,2 mill. til dekning av driftsutgifter i Spaniaprosjektet.

Sum investeringsutgifter for prosjektporteføljen inklusive eiendomskjøp er på 1,424 mrd. I tillegg kommer ekstraordinær nedbetaling av lån (Spania-prosjektet) på 21,4 mill. og avsetning til investeringsfond på 0,570 mill.

I bystyresak 355/09 ble det vedtatt å overføre 24,6 mill. til Omsorgsbygg i forbindelse med utvikling av Spaniaprosjektet. I byrådssak 1165/09 ble det vedtatt at tilskuddet skulle benyttes til ekstraordinær nedbetaling av gjeld på 21,4 mill. De resterende 3,2 mill. benyttes til dekning av utgifter i driftsregnskapet. Dette er medberegnet i det regulerte investeringsbudsjettet i oppstillingen ovenfor. Regulert budsjett blir dermed på 3,152 mrd.

Fra note 5 til regnskapet om aksjer og andeler siteres:

Aksjer i CRM SL er først med kr 25.218 i balansen til Omsorgsbygg. Kommunene har vedtatt at sykehjemsprosjektet i Spania ikke skal realiseres. Omsorgsbygg har fått tildelt et tilskudd på 24,6 mill. til dekning av medgåtte utgifter til sykehjemsprosjektet i Spania som er utgiftsført i driftsregnskapet for 2009. Tilsvarende saldo stod som utlån til Spaniaselskapet per 01.01.2009, det vil si 21,3 mill. ble overført fra drifts- til investeringsregnskapet. Påløpte utgifter i 2009 på 2,1 mill. ble ompostert fra investering til drift. Posten sum utlån i balansen på 23,4 mill. er nedskrevet mot kapitalkonto. Tomten som ble anskaffet for ca 3,4 mill. er balanseført hos det spanske selskapet.

Fra note 15 til regnskapet om mer- og mindreforbruk siteres:

I regnskapet for 2010 er det utgiftsført en faktura på ca 3 mill. mottatt fra byrådsavdelingen i forbindelse med konsulentutgifter utbetalt til PwC i forbindelse med granskingen av Spania-prosjektet. Styret i Omsorgsbygg har merket seg dette (jf. styresak 5/2010), og viser til at styret ikke er bestiller av oppdraget og heller ikke hadde noen innflytelse på selve granskingen og dens omfang.

Fra kapittel 5 om utkvittering av flertallsmerknader vedrørende årsberetningen for 2008 siteres:

Helse- og sosialkomiteen vil understreke at det har vært betydelige problemer knyttet til planene om et eget nybygg i Spania, og forutsetter at byrådet holder komiteen løpende orientert om utviklingen av prosjektet.

Utkvitteringen er som følger:

Saken om Spaniaprosjektet har vært behandlet på alle styremøter i foretaket i 2009. I bystyrets møte 07.12.2009 ble det vedtatt å avvike sykehjemsprosjektet i Spania. Det ble også vedtatt å overføre 24,6 mill. til Omsorgsbygg for å finansiere utgifter i forbindelse med prosjektet. Prosjektutgiftene utgiftsføres i Omsorgsbyggs regnskap for 2009.

3.2.3 Byrådets årsberetninger for perioden 2007-2009

Kommunerevisjonen har søkt etter relevant informasjon om Alteaprojektet og problemer som prosjektet gradvis fikk i byrådets årsberetninger fra 2007 til og med 2009. Det er gitt kortfattet statusinformasjon om pågående prosjekt, men ikke konkret informasjon om vesentlige utfordringer ved gjennomføringen.

3.2.4 Oppsummering av fakta

- I byrådets årsberetninger for perioden 2007 til og med 2009 er det gitt kortfattet statusinformasjon om det pågående prosjektet, men ikke konkret informasjon om vesentlige utfordringer ved gjennomføringen. Tilsvarende er tilfelle for tertialrapportene
- I årsmeldingen for 2006 for Omsorgsbygg Oslo KF, har foretaket gitt informasjon om prosjekt under planlegging, stramme fremdriftsplaner og kort ferdigstillingsfrist (utløpet av 2007).
- I årsmeldingen for 2007 for Omsorgsbygg Oslo KF, har foretaket gitt informasjon om status for byggeprosjektet i Altea som indikerte at det var satt i gang, men ikke ville bli ferdigstilt første halvår 2008.

Tidligere byråd for byutvikling⁵⁴, viste i den åpne høringen i finanskomiteen til at bygging var en lang prosess fra tomtekjøp, via etablering av aksjeselskap til forprosjektering og prosjektering. Hun pekte videre på at det ikke var feilinformasjon i Omsorgsbyggs årsmelding til bystyret.

- I årsmeldingen for 2008 for Omsorgsbygg Oslo KF, har foretaket ikke informert om de vesentlige problemene som byggeprosjektet i Altea gradvis hadde blitt utsatt for, og med særlig tyngde siste halvår 2008.
- Status for Alteaprojektet ble klargjort for helse- og sosialkomiteen i juni 2009 gjennom et antall spørsmål fra Erling Folkvord (Rødt) til årsmeldingen fra Omsorgsbygg for 2008 og svar på disse fra byrådene for byutvikling og velferd og sosiale tjenester.
- Som begrunnelse for informasjonen i årsmelding 2008 for Omsorgsbygg, viste styrelederen for foretaket til at prosjektet i Spania måtte ses på som en del av den samlede prosjektporteføljen og de generelle utfordringene som foretaket stod overfor. Det stod klart for styret at Alteaprojektet hadde stoppet opp, men man mente at dette ikke var noe særstilt i forhold til forsinkelser i lignende prosjekter.
- Forsinkelsen i Alteaprojektet var et faktum da årsmeldingen for 2008 ble avgitt, men direktøren for foretaket mente at referansen til Økernhjemmet og prosjektet i Altea, fremhevet prosjekter som foretaket hadde fremdriftsproblemer med.
- For øvrig viste direktøren til at den uheldige formuleringen i foretakets årsmelding for 2007, der det står at byggeprosjektet var satt i gang, med fordel kunne ha vært fulgt opp med et korrektiv i årsmeldingen for 2008. Styrets leder var enig i det.
- Bolig- og eiendomssjefen⁵⁵ viste til at man i Byrådsavdeling for byutvikling høsten

2007 ble oppmerksom på at Alteaprojektet ikke fikk byggetillatelse som forventet. Fra bestillersiden var prosjektet profilert og ønsket, og ved rapporteringen for 2008 var det fortsatt forutsatt at prosjektet ville la seg realisere.

- Byråden for helse og eldreomsorg viste til at informasjonen som hun mottok kunne variere noe med hensyn til om det var problemer eller ikke med prosjektet. Etter at allmenntilgjengselserklæringen ble gitt i desember 2007, fikk hun informasjon om at det som gjenstod var formaliteter før byggetillatelsen ville bli innvilget. Et tilbakeblikk på den situasjonen ga etter hennes oppfatning ikke grunnlag for å gi informasjon til bystyret utover det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger.
- Tidligere byråd for byutvikling⁵⁶ viste konkret til tertialrapporter, regnskaper og årsmeldinger fra Omsorgsbygg som dekkende informasjon til bystyret om Alteaprojektet. Men hun viste også til notat fremsendt til finanskomiteen ved årsskiftet 2008/2009.
- Når det gjelder korrupsjonsforsøket 27.11.2008, viste styreleder for Omsorgsbygg til at det ble gitt orientering til byråden og byrådsavdelingen om det. Styret vurderte det også slik at det var behov for diskresjon ved håndtering av korrupsjonssaken med henvisning til personlig sikkerhet for foretakets representanter i Spania. Ved avgivelse av årsmeldingen for 2008 var anmeldelse levert, men man så det slik at informasjon om saken var vanskelig å håndtere.
- Kommunaldirektøren for eldre og sosiale tjenester kjente til saksbehandlingsproblemer, men antok at prosjektet ville la seg gjennomføre ettersom det motsatte ikke ble rapportert. Hun fikk muntlig orientering i etterkant av korrupsjonsforsøket høsten 2008 var til stede under orienteringen om korrupsjonsforsøket i finanskomiteens arbeidsutvalg.

⁵⁴ Merete Agerbak-Jensen

⁵⁵ Bolig- og eiendomssjef i Byrådsavdeling for finans og næring, tidligere bolig og eiendomssjef i Byrådsavdeling for byutvikling.

⁵⁶ Merete Agerbak-Jensen

- I desember 2008 fikk finanskomiteens arbeidsutvalg skriftlig og muntlig orientering fra byråden for byutvikling om korrupsjonsforsøket mot Alteaprojektet.
- I mars 2009 fikk finanskomiteen tilsendt en bredt anlagt orientering om viktige utfordringer ved Alteaprojektet, herunder orientering om det videre arbeidet med korrupsjonsforsøket. Notatet var sendt fra byråden for byutvikling.
- I årsmeldingen for 2009 for Omsorgsbygg Oslo KF, har foretaket gitt informasjon om at Alteaprojektet er under avvikling.

3.2.5 Revisjonskriterier

*Tertialrapporter fra byrådet og foretaket*⁵⁷

For hver tertial skal byrådet utarbeide rapporter med regnskapsoversikter og årsprognoser for den enkelte etat, bydel, foretak og for bykassen samlet.

Tertialrapportene skal beskrive den økonomiske utviklingen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Tertialrapportene skal inneholde en sammenstilling av periodisert budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året.

For foretakene skal det hver tertial utarbeides en rapport som gir en beskrivelse av den økonomiske utviklingen i investeringsaktivitet og i tjenesteproduksjon i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner.

Foretakene har plikt til å levere informasjon i samsvar med det opplegget som byrådet har for utforming av byrådets tertialrapporter til bystyret. Foretakenes tertialrapporter innarbeides i byrådets samlede rapportering til bystyret.

De foretakene som har investeringsutgifter/-inntekter skal kommentere årsaker til avvik mellom regulert budsjett og årsprognose pr. prosjektkategori/prosjektportefølje skal forklares. Det skal videre redegjøres for hva

⁵⁷ Jf. instruks for økonomiforvaltning

som gjøres i forhold til eventuelle kostnadsoverskridelser og forsinket fremdrift. Større enkeltprosjekter bes omtalt særskilt.⁵⁸

*Årsberetninger fra byrådet*⁵⁹ og *foretaket*⁶⁰

Byrådets årsberetning skal redegjøre for kommunens virksomhet og resultater i forhold til overordnede mål og aktivitetsplaner. Det skal videre gis en vurdering av den økonomiske situasjonen ved årets slutt. Beretningen skal vise hvordan tjenester og tiltak er tilpasset behovene blant kommunens innbyggere.

For de foretakene som har investeringsutgifter/-inntekter skal det tas inn i årsberetningen en oversikt over investeringsregnskapet. Årsak til avvik mellom regnskap og regulert budsjett pr. prosjektkategori/prosjektportefølje skal forklares. Det skal videre redegjøres for hva som gjøres i forhold til eventuelle kostnadsoverskridelser og forsinket fremdrift. Større enkeltprosjekter og eventuelle prosjektporteføljer bes omtalt særskilt.

3.2.6 Kommunerevisjonens vurderinger

Byrådet vedtok i sak 162/06 at særskilt rapporteringsordning ikke var påkrevd for utøvelsen av delegerte fullmakter i forbindelse med etableringen av det spanske selskapet. Etter vår oppfatning vil det ikke påvirke den obligatoriske rapporteringen gjennom tertialrapporter, årsregnskap og årsmeldinger.

Kritisk informasjon om eventuelle problemer med et investeringsprosjekt til en anslått verdi av ca 93 mill., bør gis til byrådet og bystyret i årsmeldinger/årsberetninger og i tertialrapporter.

Av ovenstående redegjørelse for avgitte årsmeldinger, går det fram at foretaket i disse dokumentene ikke har pekt på de store utfordringene som Alteaprojektet gradvis fikk

⁵⁸ Jf. årlig rundskriv fra Byrådsavdeling for finans og næring om tertialrapportering

⁵⁹ Jf. instruks for økonomiforvaltning

⁶⁰ Jf. årlig rundskriv fra Byrådsavdeling for finans om årsberetninger for kommunale foretak

og da særlig gjennom 2008. Tilsvarende ser ut til å gjelde for byrådets egne beretninger⁶¹ for perioden 2007 til og med 2009 og for tertialrapportene.

I årsmeldingen fra foretaket for 2007, er det brukt formuleringer som kan forstås slik at byggeprosjektet som sådan var igangsatt, men ikke ville bli ferdigstilt første halvår 2008. Kommunerevisjonen konstaterer at tidligere byråd for byutvikling mener at informasjonen ikke er misvisende, og at direktøren for foretaket i intervju viste til at informasjonen med fordel hadde blitt kommentert og justert i beretningen for 2008.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved de formuleringene som er benyttet om status for Alteaprojektet i Omsorgsbyggs årsmelding for 2007.

Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at Omsorgsbygg Oslo KF avga sin årsmelding for 2008 uten informasjon om at byggeprosjektet i Altea hadde støtt på vesentlige problemer som kunne rokke ved muligheten for gjennomføring av investeringsprosjektet. Kommunerevisjonen mener ikke at sider ved saken som kunne svekke det spanske politiets etterforskning skulle belyses i årsmeldingen. Men gitt informasjonen til finanskomiteens arbeidsutvalg, mener vi at en kort orientering om at prosjektet hadde stoppet opp og at ytterligere forklaring ville bli gitt på senere tidspunkt, kunne ha blitt gitt til bystyret uten risiko for den videre behandlingen av saken i Spania.

⁶¹ Byrådets årsberetning inneholder også en beskrivelse av rammebetingelser, finansforvaltning, samt økonomiske resultater for bykassen og for ”konsernet” Oslo kommune inklusiv de kommunale foretakene. For virksomhetene beskrives ansvarsområde, mål og resultater for tjenesteproduksjonen og regnskapsresultatet for drift og investeringer sammenholdt med budsjettet. Byrådet legger frem egne saker til bystyret om årsregnskap/årsberetninger for hver enkelt foretak. Det er derfor begrenset omtale av de virksomhetene i byrådets årsberetning.

Kommunerevisjonen mener at årsmeldingen for Omsorgsbygg for 2008 med fordel kunne ha inneholdt informasjon som: *Byggeprosjektet i Altea er vesentlig forsinket og byggetillatelse er ikke gitt. Forsinkelsen skaper usikkerhet om den statlige finansieringen av investeringsprosjektet. Eventuelt bortfall av statlig finansiering gir risiko for at prosjektet ikke kan gjennomføres. Byggeprosjektet har før øvrig blitt utsatt for et korrupsjonsforsøk fra spansk side. Det er/vil bli tatt opp med spansk påtalemyndighet.*

De svarene som er gitt på spørsmål fra Kommunerevisjonen avspeiler at informantene har vært kjent med utfordringene i Alteaprojektet før avgivelse av Omsorgsbyggs årsmelding for 2008. Men Kommunerevisjonen kan samtidig konstatere at det ikke resulterte i mer nyansert og konkret informasjon om utfordringene i de obligatoriske årsmeldingene og tertialrapportene.

Helse- og sosialkomiteen har likevel fått informasjon av betydning for saken. Gjennom en rekke spørsmål fra Erling Folkvord (Rødt) og avgitte svar fra to byråder under behandlingen av foretakets regnskap og årsmelding for 2008, kunne komiteen og senere bystyret orientere seg om ulike økonomiske transaksjoner og kontraktsmessige forhold, utfordringer med finansieringen fra Husbanken, fremdriftsproblemer for byggeprosjektet, problemer med allmenntilgjeldserklæring (DIC) og byggetillatelse, korrupsjonsforsøket og anmeldelsen.

Tidligere byråd for byutvikling viste i den åpne høringen i finanskomiteen særlig til tertialrapporter og årsmeldinger som informasjonskilde for bystyret om Alteasaken i perioden 2005 til og med 2008. Men som vist til foran mener Kommunerevisjonen at de nevnte dokumentene ikke peker på viktige utfordringer i Alteaprojektet. Byråden pekte også på et notat til finanskomiteen mot slutten av 2008 om de ”mer betenkelige” sidene ved prosessen i Alteaprojektet.

Vesentlig informasjon om utfordringene i Alteaprojektet og det videre arbeidet med korrupsjonssaken, fikk finanskomiteens arbeidsutvalg og finanskomiteen henholdsvis i desember 2008 og mars 2009 gjennom to notater fra byråden for byutvikling. Kritisk informasjon om Alteaprojektet ble slik sett gitt til finanskomiteen i forkant av bystyrets mottak og ehandling av årsmeldingen fra Omsorgsbygg for 2008.

Kommunerevisjonen konstaterer at byråden for helse og eldreomsorg i den åpne høringen i finanskomiteen viste til at det etter hennes oppfatning ikke var grunnlag for å gi informasjon til bystyret utover det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger.

Samlet sett mener Kommunerevisjonen at styringsinformasjonen i tertialrapporter og årsberetninger/årsmeldinger for 2007 og 2008 med fordel kunne ha gitt et mer fyllestgjørende og enhetlig bilde av utfordringene i Alteaprojektet.

3.3 Generalforsamlinger i Centre de Rehabilitacion Montemolar og eventuell videreformidling av informasjon

3.3.1 Fakta

Kommunerevisjonen kan ikke se at generalforsamlingsdokumenter i form av regnskaper, årsberetninger og revisjonsberetninger for det spanske selskapet har blitt sendt bystyret til orientering. På spørsmål fra Kommunerevisjonen til foretakets direktør og styreleder kunne de bekrefte at det ikke var gjort.

Overordnet byrådsavdeling har mottatt aktuelle dokumenter som ledd i fortløpende oversendelse av innkallinger, styresaker og protokoller vedrørende Omsorgsbygg. Etter det Kommunerevisjonen forstår har byrådsavdelingen i tråd med etablert rutine gjennomgått og vurdert styredokumentene fortløpende.

I og med at styret for Omsorgsbygg Oslo KF er generalforsamling for det spanske selskapet, vil styret og foretaket som eier ha vært opplyst om innholdet i aktuelle dokumenter og de vedtakene som ble fattet av generalforsamlingen

3.3.2 Oppsummering av fakta

- Dokumentene fra generalforsamlingene i CRM SL er ikke sendt bystyret til orientering.
- Overordnet byrådsavdeling har mottatt generalforsamlingsdokumentene som del av fortløpende tilsendte innkallinger, styresaker og protokoller vedrørende Omsorgsbygg.
- Styret i Omsorgsbygg som generalforsamling for selskapet, har vært fullt opplyst om innholdet i aktuelle dokumenter.

3.3.3 Revisjonskriterium

Her har Kommunerevisjonen valgt ikke å benytte et normativt kriterium som grunnlag for kommentarer og spørsmål. Begrunnelsen er at det hefter tvil om de kravene som er gjort gjeldende for selskaper som sorterer under byråder også gjelder for selskaper som eies av foretak. Se nærmere om kravene under etterfølgende vurderinger fra Kommunerevisjonen.

3.3.4 Kommunerevisjonens vurderinger

For selskaper som sorterer direkte under byråder som ivaretar generalforsamlingsfullmakter, er det en etablert praksis at beretning, årsregnskap og revisjonsberetning fra selskapets revisor legges fram som orienteringssaker for bystyret, jf bystyrets vedtak 17.02.1999 (sak 67). Men Kommunerevisjonen kan ikke se at det er lagt føringer eller etablert en praksis som sikrer at årsoppgjør og revisjonsberetninger for aksjeselskaper som er eid av foretak, legges fram til orientering for bystyret.

Av sak 67/99 går det også fram at den byråden som har generalforsamlingsfullmakt for aksjeselskaper, må sørge for informasjonsrutiner som sikrer at han/hun som generalforsamling er tilstrekkelig orientert om selskapets virksomhet. Kommunerevisjonen kan ikke se at det kravet er gjort gjeldende for selskaper som er eid av

foretak og der foretaksstyrer og ikke byråden ivaretar generalforsamlingsposisjonen.

Årsoppgjøret for det spanske selskapet har ikke fått direkte informasjonsverdi for bystyret fordi generalforsamlingsdokumentene ikke har blitt fremsendt til orientering.

Dersom bystyret ønsker tilsendt generalforsamlingsdokumenter for selskaper som eies av foretakene og har foretaksstyrer som generalforsamling, synes det nyttig med en klargjøring og eventuelt en formalisering av en slik prosedyre.

Både styret for Omsorgsbygg i kraft av å være generalforsamling for CRM SL og Byrådsavdeling for byutvikling har hatt innsyn i generalforsamlingsdokumenter for selskapet.

3.4 Styringsdialog i eiermøter/ foretaksmøter mellom overordnet byrådsavdeling og Omsorgsbygg

3.4.1 Fakta

Eiermøtene kom på plass fra 2006. Formålet med eiermøtene var å lette styringsdialogen mellom byrådet og foretaksstyret. I eiermøtene møtes byråden for byutvikling, kommunaldirektøren, styret og direktøren for Omsorgsbygg Oslo KF.

I den grad møtene medførte instruksjon av foretaket måtte dette vedtas av byrådet i etterkant av eiermøtet. Det ble lagt til grunn at det som hovedregel skulle avholdes to eiermøter per år.

Det ble gjennomført to eiermøter i Omsorgsbygg Oslo KF i 2006. På dagsorden for møtene var resultatoppnåelse, foretakets forretningsplan/strategisk plan, evaluering av eiendomsreformen, byrådets budsjettforslag for 2007 og intern kontroll. Det er ikke referanser til prosjektet i Altea eller det spanske selskapet i innkallingene eller i referatene.

Eiermøtene ble med virkning fra 05.01.2007 erstattet av foretaksmøter⁶². Formålet med ordningen, som varer fram til 05.02.2011, er å sikre en god og effektiv eieroppfølging av de kommunale foretakene. Ordningen innebærer at den enkelte byråd har fått anledning til å fatte beslutninger mer på linje med generalforsamlingen i aksjeselskaper.

Foretaksmøter er blitt avholdt i Omsorgsbygg Oslo KF fra og med 2007. Vi har sett på innkallinger og protokoller fra foretaksmøtene 14.01.2007, 23.10.2008, 27.04.2009 og 14.10.2009.

Av protokollen fra møtet 23.10.2008 (sak 14), kan man se at styreleder varslet forsinkelser med etableringen av sykehjemmet i Altea, Spania. Det ble også vist til at foretaket hadde iverksatt særskilte tiltak for å avklare videre framdrift. Av protokollen for møtet 27.04.2009 (sak 10), kan man lese at foretaket ble bedt om og orienterte om status for rehabiliteringssenteret i Spania. Videre kan man se at

- man ved fremtidige investeringer burde avklare lokale forhold og velge en strategi,
- overtakelse av prosjekt utviklet av Trondheim kommune ville bli vurdert,
- samhandling mellom bestiller og utfører var betinget av presise bestillinger, herunder ytterligere avklaringer og presiseringer.

Begge de nevnte sakene ble tatt til orientering.

3.4.2 Oppsummering av fakta

- Systematisk bruk av eier- og foretaksmøter som arena for strategiske diskusjoner og overordnet oppfølging av foretaket.
- Alteasaken ble satt på dagsorden etter at ny ledelse overtok i Omsorgsbygg Oslo KF.

⁶² Forskrift 05.01.2007 nr 30 om forsøk med foretaksmøte i kommunale foretak i Oslo kommune, gitt med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning.

3.4.3 Revisjonskriterier⁶³

Eiermøtene skal benyttes til

- implementering av den foretaksspesifikke eierstrategien
- arena for avklaring av målforståelse og forutsetninger for å nå målene
- informasjon

Faste temaer på møtene skulle være

- eierstrategi
- budsjett og økonomiplaner med byrådets målsetninger for kommende budsjettår
- foretakets forretningsplaner/strategiske planer regnskap og årsrapport, tertialmeldinger og andre større prinsipielle saker

3.4.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Eier- og foretaksmøter synes å ha blitt brukt aktivt som arena for drøfting av strategier og mål for foretaket og for diskusjon av styringsmessige utfordringer. Etter at ny ledelse overtok i Omsorgsbygg kan man også se at utfordringer med Alteaprojektet ble satt på dagsorden, jf. sak 14 og 10 av henholdsvis 23.10.2008 og 27.04.2009.

3.5 Informasjon behandlet i og formidlet til overordnet byrådsavdeling gjennom styresaker i Omsorgsbygg Oslo KF

3.5.1 Fakta

Omsorgsbygg Oslo KF har en ordning som innebærer at dokumentene fra styremøtene fortløpende har blitt sendt til Byrådsavdeling for byutvikling og til Byrådsavdeling for finans og næring etter omorganiseringen av byrådsavdelingene i 2010. Overordnet byrådsavdeling har slik sett kunnet orientere seg om innholdet i aktuelle dokumenter. Vedtakene viser hvordan styret i Omsorgsbygg har vurdert situasjonen i Alteaprojektet.

Kommunerevisjonen forstår det slik at både innkallinger, saksdokumenter og protokoller har blitt gjennomgått i Byrådsavdeling for byutvikling som tidligere hadde ansvaret for oppfølging av foretaket.

For styremøtene i 2005 og 2006 gis kun en summarisk oversikt over saker og saksinnhold:

- Styremøte 07.02.2005, sak 11 - mulighetsstudium av rehabiliteringssenter i Spania, forutsetning om intensjonsavtale, videre utredning av muligheter og dekning av kostnader.
- Styremøte 27.10.2005, sak 63 - fullmakt til kjøp av tomt nr 1, etablering av opsjonsavtale vedrørende tomt nr 2 og vurdering av mulig kjøp av tre villatomter. I vedlegg til sak 63 gjøres det rede for betalingsforutsetningene.
- Styremøte 05.09.2006, sak 68 - forberedelse til politisk behandling av rehabiliteringssenteret i Spania (utkast til sak).

Styremøte 28.08.2007 (sak 65 med referanse til sak 25):

Styret vedtok at Omsorgsbygg Oslo KF skulle overføre tomt nr 6952, 11 195 og 9481 i Altea kommune til det spanske selskapet Centro de Rehabilitacion Montemolar gjennom en kapitalforhøyelse tilsvarende anskaffelseskostnaden på 3,4 mill.

Styremøte 11.03.2008 (sak 32):

Styret tok administrative rutiner for Alteaprojektet til orientering.

Styremøte 13.05.2008 (sak 58 og 66):

I tildelingsbrevet fra Byrådsavdeling for byutvikling for 2008, ble det forutsatt at foretaket satte på tilstrekkelige ressurser slik at byggearbeidene i Spania kunne startes tidligst mulig i 2008. I sak 58 som er foretakets tertialrapport per 30.04.2008, står følgende:

Oppstart av byggearbeidene i Altea, Spania påvirkes ikke av ressursituasjonen. Årsaken til at byggearbeidene ikke er påbegynt for lengst, ligger i sen saksbehandling og fra et byggefaglig og juridisk synspunkt komplisert regelverk i Valenciaregionen generelt og Altea kommune spesielt. Foretaket har i samarbeid med Byrådsavdeling for velferd og sosial tjenester som oppdragsgiver brukt alle nødvendige ressurser for å komme i gang. Foretaket forventer byggestart i løpet av mai/juni i år.

⁶³ Eierstrategi – de kommunale eiendomsforetakene, jf. byrådssak 1237/05. Ny forskrift med ikrafttredelse 05.01.2007, jf. note 50, gir ikke endrede føringer på møtets anvendelse og temaer for diskusjon og oppfølging.

Styret tok tertialrapporten til etterretning med enkelte endringer, men ikke endringer vedrørende Alteaprojektet.

Sak 66 var en orientering til styret om foretakets tre aksjeselskaper, herunder CRM SL. Saken ble utsatt.

Styremøte 28.05.2008:

Det kan ikke ses å være satt opp konkret sak vedrørende Alteaprojektet, men i oversikten over saker til oppfølging av styret, er det vist til at styret 13.05.2008 bestilte en rapport fra administrasjonen om barnehageproduksjonen, Omsorg+ og Alteaprojektet. Rapport skulle gis styret 27.06.2008.

Styremøte 27.06.2008 (sak 97):

Sak 97 var en muntlig redegjørelse fra prosjektleder til styret.

Med bakgrunn i redegjørelsen fattet styret følgende vedtak:

Det er ønskelig med en vurdering fra et velrenommet spansk advokatfirma med hensyn til hvorvidt CRM SL har byggetillatelse eller ikke. Det er også ønskelig å få vurdert hvilken risiko CRM SL løper ved å påbegynne byggearbeidet slik situasjonen er nå forutsatt at CRM SL har byggetillatelse.

Styret ber om en vurdering av hvorvidt CRM SL er bundet av entrepris kontrakten og andre kontrakter knyttet til byggeprosjektet. Styret ber om at CRM SL utarbeider et revidert budsjett inkludert alle fremtidige kostnader, herunder marginer og reserver.

Styret ber om at CRM SL vurderer hvorvidt de etablerte kontrollrutinene for byggeprosjektet er tilstrekkelige og hvorvidt man bør forsterke kontrollrutinene ytterligere, for eksempel ved å bruke en ekstern byggeleder.

Status i prosjektet bør rapporteres til eier ved neste styremøte. Når styret i CRM SL har behandlet og godkjent regnskapet for 2007 innkalles det til generalforsamling som gjennomføres med den saklisten som til vanlig gjelder for generalforsamlinger for heleide kommunale aksjeselskaper. Generalforsamlingen bør av

praktiske hensyn legges i forkant eller etterkant av styremøtet i Omsorgsbygg.

Styremøte 29.08.2008 (sak 116):

Styret delegerte i saken fullmakter til prosjektleder til å representere styret på generalforsamlingen for CRM SL som skulle finne sted i Madrid. Fullmakten gjaldt oppnevning av nytt styremedlem, oppnevning av revisor, godkjenning av vedtektsendring slik at framtidige generalforsamlinger kunne holdes i Oslo, videredelegasjon til selskapets advokat vedrørende tinglysing av endringer i tidligere vedtekter, godkjenning av regnskap og revisoruttalelse og videredelegering til selskapets advokat slik at hun kunne besørge nødvendig tinglysing.

Styremøte 18.09.2008 (sak 124):

Styret vedtok:

Det er foretatt en juridisk vurdering av om selskapet er bundet av entrepris kontrakter knyttet til byggeprosjektet dersom dette ikke skulle bli realisert. Styret tar til etterretning at disse ikke vil være bindende på en måte som vil medføre kostnader for Omsorgsbygg.

Styret i Omsorgsbygg ber styret i CRM SL legge fram resultatet av den risikoanalysen som er under utarbeidelse sammen med alle underliggende dokumenter.

Avtale om utlån av midler fra Omsorgsbygg til CRM SL opprettes etter anbefaling fra Kommuneadvokaten. Styret i Omsorgsbygg fatter eventuelt vedtak om inngåelse av låneavtalen.

Det skal etableres en leieavtale med Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

Beslutning om eventuell igangsetting av byggeprosjektet fattes av Omsorgsbyggs styre.

Foretaket og CRM SLs regnskap samt andre økonomisk relaterte forhold mellom Omsorgsbygg og CRM SL gjennomgås og endres når låneavtalen mellom foretaket og CRM er inngått.

Feil i regnskapsmessig håndtering og manglende dokumentasjon tilknyttet kapitaltilførsel til CRM SL er rettet og/eller rettes gjennom etablering av låneavtale, jf. punktene 3 og 6 over.

Styremøte 28.10.2008 (sak 146):

Sak 146 omhandler usikkerhetsanalysen av investeringsprosjektet i Spania levert av Rambøll 30.09.2008.

Styret tok saken til orientering.

Styremøte 25.11.2008 (sak 155):

Styret vedtok at det skulle inngås en låneavtale mellom Omsorgsbygg Oslo KF og CRM SL med viss forutsetninger, prosjektrammen for Alteaprojektet ble satt til 111 mill., styringsmål 104,4 mill. og øvre låneramme lik 104,4 mill. Kostnader som var påløpt prosjektet skulle konverteres til lån innen rammen.

Styremøte 08.12.2008 (sak 165):

Sak 165 er en bred redegjørelse fra administrasjonen til styret om korrupsjonsforsøket som Alteaprojektet ble utsatt for 27.11.2008.

Styret vedtok følgende:

Styret i Omsorgsbygg slutter seg til de anbefalingene som gis av administrerende direktør og prosjektleder og gir administrerende direktør/styreleder fullmakt til videre oppfølging.

Administrasjonens anbefalinger var som følger:

- Korrupsjonsforsøket anmeldes.
- Omsorgsbygg avviker kontrakten med entreprenøren.
- Saken oversendes Kommuneadvokaten til vurdering.

Av saken går det også fram at styreleder skulle orientere foretakets eier 04.12.2008.

I følgende styremøter og saker har daglig leder orientert kort under eventuelt og styret har tatt det til orientering: Styremøte 04.02.2009 (sak 23), styremøte 26.03.2009 (sak 67), styremøte 27.04.2009 (sak 77).

Styremøte 22.06.2009 (sak 94):

Daglig leder orienterte om status for Alteaprojektet. Han viste til at det skulle forbe-

redes et notat til helse- og sosialkomiteen. Administrasjonen hadde selv satt i gang en fornyet gjennomgang⁶⁴ av alle sider ved Alteaprojektet, også historiske.

Styret tok saken til orientering.

Styremøte 31.08.2009 (sak 120):

Styret vedtok følgende:

Styret avventer behandling av DIC og byggesøknad i Spania samt korrupsjonssaken, Videre forløp i prosjektet herunder bygging, salg av eiendom vurderes når disse sakene er brakt til rimelig klarhet.

Det innhentes en juridisk vurdering fra kommuneadvokaten av Altea kommune/andre involvertes erstatningsansvar i forbindelse med behandlingen av DIC og byggesøknad.

Omsorgsbygg følger opp saken, dette som et ledd i Omsorgsbyggs øvrige ordinære håndtering av prosjektet.

Styret ber om å bli løpende orientert om saken, hvor saken tas opp som et orienteringspunkt i de påfølgende styremøtene.

Styremøte 26.11.2009 (sak 163):

Saken omhandlet forslag til avvikling av sykehjemsprosjektet i Spania og utgiftsføring av kostnader påløpt i prosjektet. Styret tok saken til orientering.

Styremøte 25.01.2010 (sak 3 og 8)

Administrerende direktør orienterte kort om status for Alteaprojektet, herunder at det ikke var funnet grunnlag for tjenestelige reaksjoner i forhold til de som hadde vært involvert i prosjektet. Videre at Omsorgsbygg hadde startet arbeidet med avvikling av CRM SL, hvor saken var oversendt Kommuneadvokaten. Administrerende direktør viste så til at

⁶⁴ Det går ikke fram av selve styresaken, men Kommune-revisjonen antar at orienteringen også omfattet det arbeidet som Reinertsen senere leverte en rapport om datert 30.09.2009; en granskningsrapport om anskaffelsesprosessen for kjøp av prosjektledelse til Alteaprojektet.

prosjektleder for Alteaprojektet var tilbakeført til byrådsavdelingen per 01.01.2010, samt at det ville bli en åpen høring 18.02.2010, kl. 12.00 til 17.00 (sak 3).

Styrets vedtak går ikke fram av protokollen.

Styret ba administrasjonen om å besvare aktuelle spørsmål og oversende dokumentasjon etterspurt av Kommuneadvokaten i den grad den var tilgjengelig i foretaket (sak 8).

Styremøte 12.04.2010 (sak 34 og 40):

Styret vedtok følgende (sak 34⁶⁵):

Ved bestilling av eventuelle fremtidige granskninger som involverer Omsorgsbyggs ansatte og tillitspersoner, ber styret om å få uttale seg, så langt det er praktisk gjennomførbart, om premisene for granskningen før den iverksettes. Styret vil fortløpende vurdere behovet for å iverksette tiltak for å sikre arbeidstakeres stilling i granskningsprosesser.

Styret behandlet følgende forslag til vedtak (sak 40⁶⁶):

Omsorgsbygg beholder det spanske selskapet CRM SL inntil videre og tar opp spørsmålet til ny vurdering når det foreligger mer informasjon om når klagen på allmenntilgjengelighetserklæringen (DIC) kan forventes avgjort.

Etter en samlet vurdering har styret konkludert med at prosjektmaterialet som Axla Consulting sitter med har liten verdi og at det er lite å hente ved å reise sak mot Axla Consulting.

3.5.2 Oppsummering av fakta

- Fram til mai 2008 er informasjonen om Alteaprojektet i hovedsak av prosjektteknisk art.

- I mai 2008
 - behandlet styret et krav fra eier om økt ressursbruk på Alteaprojektet slik at byggingen kan komme i gang. I styrevedtaket pekes det på andre utfordringer enn ressursbruk.
 - bestilte styret en orientering fra administrasjonen om Alteaprojektet til møtet 27.06.2008.
- Styret fikk i juni 2008 en muntlig orientering, og ba om iverksettelse av tiltak og ny orientering.
- I august 2008 delegerte styret fullmakter til gjennomføring av generalforsamling for CRM SL i Madrid.
- I september 2008 ba styret blant annet om å få en risikoanalyse fra CRM SL i tillegg til iverksettelse av konkrete tiltak.
- I oktober 2008 behandlet styret usikkerhetsanalysen levert av Rambøll.
- I november 2008 besluttet styret at det skulle inngås en låneavtale med CRM SL, satte projektrammen for Alteaprojektet til 111 mill., styringsmål 104,4 mill. og øvre låneramme lik styringsmålet.
- I desember 2008 fikk styret en bred orientering om korrupsjonsforsøket mot Alteaprojektet 27.11.2008 og støttet blant annet anbefalingen om anmeldelse.
- Foretakets eier ble i henhold til saken orientert om korrupsjonsforsøket 04.12.2008.
- Fram til juni 2009 fikk styret muntlige orienteringer om status for Alteaprojektet av daglig leder.
- I juni ble styret orientert om forberedelse av sak til helse- og sosialkomiteen og informasjon om internt initierte undersøkelser av Alteasaken.
- I august 2008 ble det lagt fram en bred orientering om status i Alteaprojektet og konkrete tiltak ble besluttet.
- I november 2009 ble avvikling av rehabiliteringsprosjektet i Altea behandlet.
- I januar 2010 orienterte direktøren om status for Alteaprojektet, avvikling av prosjektet

⁶⁵ Kommunerevisjonen presiserer at aktuell protokoll ikke er signert av styret. Det er antydning at det blir gjort i styrets junimøte.

⁶⁶ Kommunerevisjonen presiserer at aktuell protokoll ikke er signert av styret. Det er antydning at det blir gjort i styrets junimøte.

tet samt at det ikke var funnet grunnlag for tjenestelige reaksjoner.

- I april 2010 besluttet styret at CRM SL skulle beholdes inn til videre, at behandlingen av klagen på allmenntilgjengselserklæringen skulle avvendes samt at søksmål mot Axla Consulting var lite aktuelt.

3.5.3 Revisjonskriterier – foretaksstyrets myndighet (utdrag)⁶⁷

Foretaket ledes av styret, som har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyre eller fylkesting.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

3.5.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Styrets myndighet regulerer hvilke saker som skal forelegges styret for avgjørelse.

Etter at nytt styre og ny direktør kom på plass i foretaket fra medio 2008, har Alteasaken stått på dagsorden i en rekke møter og saker. Fram til det tidspunktet synes hovedfokus å ha vært på prosjekttekniske utfordringer. Kommunerevisjonen ser ikke grunnlag for å reise noen spørsmål ved den interne styringsinformasjonen og styringsdialogen siste halvår 2008 og fram til anmeldelsen ble levert primo februar 2009. Deretter har Alteaprojektet dreiet om ordinær avviklingsaktivitet.

Kommunerevisjonen forstår det slik at både innkallinger, saksdokumenter og protokoller har blitt fortløpende oversendt og gjennomgått i Byrådsavdeling for byutvikling som tidligere hadde ansvaret for oppfølging av foretaket. En slik prosedyre gir rom for å etablere god oversikt over styrets arbeid, herunder større

saker til behandling og beslutning i foretaket. Kommunerevisjonen er også kjent med at styredokumentene har blitt systematisk gjennomgått av byrådsavdelingen.

3.6 Andre saker av betydning for Alteaprojektet

3.6.1 Fakta

Kommunerevisjonen velger å løfte fram noen saker og spørsmål som har blitt reist og besvart om Alteasaken det være seg i helse- og sosialkomiteen, finanskomiteen og bystyret. Vi begrenser utvalget i tid for å gjøre presentasjonen håndterbar innenfor rapportens format.

Det kan bidra til å supplere bildet av den informasjonen som er presentert i de obligatoriske resultatinformasjonsdokumentene som tertialrapporter og årsmeldinger.

Byrådssak 162 av 15.08.2006 om etablering av rehabiliteringssenter i Spania og opprettelse av et spansk selskap eiet av Oslo kommune

Byrådssak 162/06 er den sentrale saken om bygging av et rehabiliteringssenter i Altea, Spania og etablering av et spansk selskap for formålet. Bystyret behandlet saken og fattet vedtak 30.08.2006 (sak 325).

I byrådssaken vises det blant annet til følgende:

Oslo kommune, ved Omsorgsbygg Oslo KF, har kjøpt en eiendom i byen Altea i nærheten av Alicante på Costa Blanca. Altea er godt egnet både med hensyn til klima, infrastruktur og en enkel og direkte reise fra Oslo. Omsorgsbygg arbeider nå, i et nært samarbeid med Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, med sikte på å etablere et rehabiliteringssenter her (Omsorgsbygg kan heve eiendomskjøpet dersom spanske myndigheter mot formodning ikke godkjenner prosjektet). Omsorgsbygg har under prosessen hatt et nært samarbeid med Husbanken.

Det viktige elementet i teksten er formuleringen om at eiendomskjøpet kan heves. Del av saksunderlaget for byrådssak 162/06 er styresak 63 av 27.10.2005 hos Omsorgsbygg. Styresaken

⁶⁷ Jf. komml. § 67

handler om delegasjon av fullmakt fra styret til daværende direktør for foretaket om adgang til å kjøpe en tomt i Altea, Spania. Når det gjelder adgangen til å heve kjøpet står følgende i saksunderlaget for styrets vedtak:

Omsorgsbyggs advokat har fremhevet at Oslo kommune må ha en kontrakt som er betinget av at det gis byggetillatelse etter den spesielle metoden (DIC). Grunneiers advokat har akseptert at avtalen gjøres betinget i inntil 6 måneder og at kommunen vil få refundert sine penger innenfor den tidsfristen dersom byggetillatelse ikke kan gis.

Av saksunderlaget går det videre fram at advokaten hadde anført følgende:

Det er tvilsomt om spørsmålet om byggetillatelse er fullstendig avklart i løpet av 6 måneder. Det er tvilsomt om det blir gitt klar garanti for tilbakebetaling av advokathonoraret på ca 0,5 mill. Det kan uansett bli vanskelig å få refundert depositum for eiendommen (1 mill.) fordi selger må benytte disse pengene til å betale arveskatt.

De forutsetningene som omhandles i styresaken er ikke gjengitt i byrådssak 162/06.

Tomteoverdragelsen skjedde 09.02.2006 (overføring av skjøte til Omsorgsbygg). Byrådet behandlet saken 15.08.2006 (sak 162) og bystyret fattet sitt vedtak 30.08.2006 (sak 325). Det vil si at adgangen til å heve kjøpet av tomten måtte antas ikke å ha vært til stede på tidspunktet for byrådets og bystyrets vedtak⁶⁸.

⁶⁸ Kontrakten om tomtekjøpet ble inngått 22.12.2005. Det foreligger en oversettelse av kontrakten til norsk. Kommunerevisjonen tar som forutsetning at den norske oversettelsen er korrekt. I kontrakten ble det bygget inn en frist på seks måneder med forutsetning om at såkalt allmenntilgjeldserklæring skulle foreligge før utløpet. Dersom allmenntilgjeldserklæring ikke forelå innen seks måneder kunne Omsorgsbygg velge å heve kjøpet eller innvilge en frist på ytterligere to måneder til åtte måneder. Dersom allmenntilgjeldserklæring ikke forelå innen utvidet frist, kunne Omsorgsbygg likevel velge å kjøpe tomten, få den tilskjøtet og betale. Foretaket overtok eiendomsretten til tomten 09.02.2006. Kommunerevisjonen legger til grunn at opsjonen om å utvide fristen fra seks til åtte måneder deretter ikke hadde relevans. Fristen på seks måneder for å heve

Notat til finanskomiteen av 25.04.2007 fra byråden for finans og utvikling om vedtak og flertallsmerknader til og med 2. halvår 2006 som forutsetter tilbakemelding fra byrådet til finanskomiteen

Det ble vist til bystyrets behandling av byråds sak 162 av 15.08.2006 om etablering av et rehabiliteringssenter i Spania, og til bystyrets vedtakspunkt nr 6 der bystyret ba byrådet komme tilbake med en sak som nærmere belyste målgruppe, kriterier for opphold og kostnader for den enkelte.

I tilbakemeldingen til finanskomiteen ble det vist til at sak ville bli avgitt 2. halvår 2007.

Kommunerevisjonen er gjort kjent med at slik sak ikke ble fremmet fordi byggeaktiviteten ikke hadde kommet i gang.

Bystyremelding nr 1/2008 om fremtidens eldreomsorg i Oslo

Meldingen ble behandlet av bystyret 24.09.2008 (sak 341). Bystyrets vedtak var i fem punkter. I punkt fem tok bystyret meldingen til orientering.

Fra meldingens kapittel 6 om korttidsopphold i institusjon har vi hentet følgende utdrag:

For en del brukere vil allikevel skifte av miljø kunne bidra til å øke gevinsten ved et korttids- eller rehabiliteringsopphold. Byrådet har lagt til rette for at korttids- og rehabiliteringsopphold derfor også tilbys i Spania, særlig med tanke på dem som kan ha en tilleggsgevinst av opphold i varmere klima, men også med tanke på dem som selv mener at et miljøskifte vil være positivt for dem. Brukere som får vedtak om korttids- eller rehabiliteringsopphold skal få velge om de ønsker opphold på et sykehjem i Oslo eller i Spania, dersom de har helse til dette. Valgfriheten er begrenset av tilfeller hvor bruker av helsemessige

tomtekjøpet var utløpt på tidspunktet for byrådets og bystyrets vedtak om å bygge rehabiliteringssenteret i Altea, Spania.

årsaker frarådes å reise eller ha opphold i varme strøk.

Oslo kommune har under oppføring et rehabiliteringssenter i Altea kommune, og som en prøveordning, og for å vinne erfaring med slike opphold, er det inngått en avtale med Bærum om bruk av fem plasser i deres rehabiliteringssenter i samme by. Byrådet har i tillegg inngått avtale med to private leverandører av korttids- og rehabiliteringsopphold i samme område i Spania.

Muntlig spørretime i bystyrets møte 23.04.2008 (sak 134); spørsmål fra Nina Bache (A) vedrørende sykehjemsprosjektet i Spania

Nina Bache (A) (utdrag)

Kort oppsummert står det i denne posten en liten historie om tomtekjøp i 2005, grunnsteinsnedleggelse i 2006, lovnad om at pasientene skulle komme ved nyttår i 2007 og det skjer fortsatt ingen ting fordi det ikke er gitt byggetillatelse. Dette skulle ha vært gjort på et møte 4. april, og da var liksom siste frist, men denne byggetillatelsen en ennå ikke gitt.

Byråd Sylvi Listhaug (utdrag):

Så er det helt riktig som representanten sier, at vi er forsinket i prosjektet. Det er fordi lokale myndigheter ikke har godkjent prosjektet endelig enda. Vi venter på den siste godkjenningen før vi skal begynne å bygge. Vi har et firma som står klart til å sette i gang idet vi får den godkjennelse. En del ting kan jeg rå med, men lokale politikere i Spania det rår jeg dessverre ikke over.

Nina Bache (A) (utdrag)

Mange av oss har undret oss litt over realismen i prosjektet, i og med at de som bor på sykehjem i Oslo stadig blir sykere. Det kan tyde på at bare det å få beboerne ned til Spania kan være utfordrende.

Oslo kommune kjøper og leier en del plasser av andre kommuner per i dag. Mye kan tyde på at det faktisk er en smartere løsning. A pleier ikke tradisjonelt å være for den typen løsninger, men i dette tilfellet kan det se ut til at det har en del for seg.

Jeg lurer faktisk på om byråden i det hele tatt vil vurdere å skrinlegge dette prosjektet som nå har utviklet seg over mange, mange, mange år uten at det blir noen resultater av det, og heller baserer seg på å leie plasser av andre, norske kommuner som har sykehjem, i og med at det tyder på at det er ganske mye ledig kapasitet i disse sykehjemmene.

Byråd Sylvi Listhaug (utdrag):

Jeg mener det vil være feil å legge til side dette prosjektet nå når vi venter på den siste godkjenningen fra myndighetene i Altea. Så er det ikke noe luftslott at vi skal tilby våre innbyggere muligheten til å reise til Spania, for den muligheten har de allerede i dag. Vi har inngått kontrakt med to private tilbydere i Spania, pluss at vi kjøper fem plasser av Bærum kommune.

3.6.2 Oppsummering av fakta

Byrådssak 162/06 gir ikke fullstendig informasjon om forutsetningen for å heve kjøpet av tomten i Altea eller usikkerheten om adgangen til refusjon av utlegg. Bystyret ble ikke informert om at fristen for å heve kjøpet av tomt måtte antas å ha vært utløpt ved bystyrets behandling av sak 325/06.

I april 2007 redegjorde byråden for finans om at sak om målgruppe for opphold på rehabiliteringssenteret i Altea, kriterier for opphold og kostnader for den enkelte, ville bli lagt fram siste halvår 2007. Kommunerevisjonen er gjort kjent med at slik sak ikke har blitt fremmet.

I april 2008 svarte byråden for helse og eldreomsorg på spørsmål i bystyrets spørretime. Hun viste da til at byggeprosjektet i Altea var forsinket og at man ventet på endelig godkjenning før bygging. Hun viste også til at det ville være feil å avvikle prosjektet.

I bystyremelding nr 1/2008 om fremtidens eldreomsorg gikk det fram at byrådet hadde under oppføring et rehabiliteringssenter i Altea kommune. Meldingen ble avgitt i mars og behandlet i bystyret september 2008.

3.6.3 Revisjonskriterier

Kommuneloven § 20 nr 2 peker på at saker som legges fram for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.

Når det gjelder annen informasjon som formidles muntlig eller skriftlig til bystyret og komitéene, mener Kommunerevisjonen at samme lovparagraf gir grunnlag for å hevde en allmenn forventning om at slik informasjon skal være dekkende for de faktiske forholdene og være egnet som grunnlag for relevante spørsmål og/eller beslutninger om tiltak.

3.6.4 Kommunerevisjonens vurderinger

Den presenterte informasjon om Alteaprojektet trekker i litt ulik retning.

Når det gjelder byrådssak 162/06 om etablering av rehabiliteringssenteret i Altea, mener Kommunerevisjonen at bystyret burde ha blitt opplyst om betingelsene for heving av tomtekjøpet, herunder at fristen for heving måtte antas å ha vært utløpt på tidspunktet for bystyrets vedtak.

I april i bystyret pekte byråden for helse og eldreomsorg på forsinkelse i prosjektet, men fremhevet samtidig at målet var ferdigstilling. I bystyremelding nr 1/2008 ble det gitt informasjon om et prosjekt under arbeid.

4. Kontroll av utvalgte regnskapsbilag og verdisikring

I forbindelse med avslutning av regnskapsrevisjonen for 2007, 2008 og 2009 stilte Kommunerevisjonen i brev med kopi til byrådsavdelinger og styret, spørsmål ved enkelte sider av regnskapsføring og oppfølging av prosjektet. I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen vurdert enkelte sider av regnskapsføring og videre sikring av verdier.

4.1 Regnskapsføring og låneavtale med Centro de Rehabilitacion Montemolar SL

Omsorgsbygg overførte 17.04.2007 ca. 1,6 mill. (200 000 euro) til CRM SL. Dette ble ifølge regnskapsbilaget overført som lån til CRM SL. Omsorgsbygg hadde på det tidspunktet ikke inngått noen låneavtale med det spanske selskapet, og overføringen ble derfor gjort uten gyldig vedtak om utlån. Låneavtale med CRM SL ble først inngått 31.12.2008.

Låneavtalen med det spanske selskapet CRM SL gjaldt en låneramme på 104,4 mill. kroner. Utbetalingene skulle ifølge avtalen skje i takt med at kostnadene påløp i CRM SL.

Alle prosjektutgifter i Omsorgsbygg i forbindelse med Spania-prosjektet som hadde påløpt før inngåelse av låneavtalen, ble ført som lån til det spanske selskapet. Dette er i tråd med styresak 155/08 der blant annet følgende fremgår:

Utgifter til kjøp av eiendom, prosjektering, rådgivning, representasjon og reising samt andre løpende utgifter knyttet til Spaniaprosjektet, har vært belastet Omsorgsbygg Oslo KFs regnskap enten direkte eller ved overføring av penger til Centro de Rehabilitación Montemolar SLU (CRM) sin konto i Caixa Altea i Spania. Pengene som er overført til Caixa Altea, er regnskapsført som lån til private. For at årsregnskapet til Omsorgsbygg for 2008 skal gi et riktig bilde av pengeoverføringene og for at tidligere utgifter direkte ført ut fra Omsorgsbyggs konto skal kunne bokføres slik at regnskapet for tidligere år skal gi et riktig bilde av situasjonen, bør alle

utgifter som hittil har medgått til prosjektet omgjøres til lån fra Omsorgsbygg til CRM. For å ha utgiftsdekning for forventede bygge- og anleggs-kostnader, bør en låneavtale også gi en ramme for ytterligere overføringer til CRM og for utgifter til prosjektet som fremdeles vil bli dekket fra Omsorgsbygg direkte.

Omsorgsbygg hadde pr. 01.01.2009 ført et utlån til CRM SL på 21,3 mill. I CRM SLs regnskap var skyldig lån til OBY oppført med ca. 5 mill. ifølge en regnskapsrapport som Kommunerevisjonen mottok fra Omsorgsbygg høsten 2009. Avviket mellom utlån og gjeld på i overkant av 16 mill. kroner utgjorde i inngående balanse det som Omsorgsbygg har gjort opp direkte med andre leverandører, og som ikke har gått via CRM SL.

Omsorgsbygg har ikke kunnet fremlegge dokumentasjon eller avtale med CRM SL som innebærer at utgifter påløpt i Omsorgsbyggs regnskap før inngått låneavtale også skulle medtas som gjeld til foretaket i CRM SLs regnskap. Foretaket kan heller ikke vise til at det er foretatt vurderinger av hva det spanske selskapet kan aktivere som prosjektkostnader etter gjeldende regnskapsregler. Dette er en relevant problemstilling dersom de utgiftene som Omsorgsbygg hadde bokført som anlegg under arbeid i sitt regnskap, skulle føres på tilsvarende måte i det spanske selskapet. Selskapet har ikke inntekter, og kostnadsføring av medgåtte prosjektutgifter ville kunne bety at selskapet må tilføres ny kapital. Det spanske selskapet har dessuten forhøyet egenkapitalen ved overføring av anskaffet tomt uten at dette har vært gjenspeilet i Omsorgsbyggs regnskaper.

Omsorgsbygg har i 2009 regnskapsmessig nedskrevet utlånet etter at bystyret vedtok at prosjektet ikke skulle videreføres. Foretaket ble tilført midler fra bykassen på 24,6 mill. til dekning av medgåtte utgifter til prosjektet.

I møte mellom Omsorgsbygg og Kommune-
revisjonen 13.04.2010, ble mellomværendet
mellom partene diskutert basert på låneavtalen
som ble inngått. Omsorgsbygg har opplyst at de
vil rette en henvendelse til CRM SLs regnskaps-
fører med spørsmål om de postene som er bok-
ført i det spanske selskapets regnskap, og hva
som må gjøres for at regnskapet skal gjenspeile
Omsorgsbyggs regnskapsføring sett i lys av
foreliggende realiteter og disposisjoner.

Kommunerevisjonen har også fått opplyst at
Omsorgsbygg vil se på låneavtalen og hvilke
endringer som kan gjøres for å fastsette mel-
lomværendet mellom partene. Blant annet kan
eventuelle utgifter som heretter påløper hos
CRM SL og som Omsorgsbygg skal dekke, ikke
føres som utlån i investeringsregnskapet
og renteberegnes, men må dekkes over drift.

Det foreligger p.t. ikke et avlagt årsregnskap for
CRM SL for 2009.

4.1.1 Kommunerevisjonens vurderinger

Ut fra ovenstående synes det nødvendig at
Omsorgsbygg raskt avklarer regnskapspos-
tene i henholdsvis Omsorgsbygg og CRM SL,
herunder avklarer hvordan fremtidige utgifter
til CRM SL skal gjøres opp, regnskapsføres og
hvem som skal godkjenne utbetalingen av disse.

4.2 Verdisikring og videre drift

Styret i Omsorgsbygg vedtok følgende i møte
17.12.2009 (sak 178):

Styret forutsetter at administrasjonen iverksetter
avvikling av Spaniaprojektet i tråd med
bystyrevedtak, herunder avvikler avtalen med
Carmen Sanz og avvikler CRM med en målsetting
om å verdioptimalisere tomten som ligger i
selskapet.

Gjennomføring av avvikling, salg etc. må finne
sted med egnet juridisk bistand. Styret ber
administrasjonen rette en henvendelse til kom-
muneadvokaten for å få råd til valg av fremgangs-
måte i disse prosessene, herunder valg av spansk
rådgiver.

Omsorgsbygg innhentet i desember 2009 en
juridisk vurdering om konsekvensene av å velge
ulike alternativer for å oppnå gunstigste resultat
ved salg av tomten i Spania. En eventuell
gevinst ved salg av tomten kan bli skattepliktig
både i Norge og Spania (jf. skatteavtalen mellom
Norge og Spania), og overføring av tomten til
Omsorgsbygg og senere salg fra foretaket, kan
medføre at det må betales dobbel dokument-
avgift (eller tilsvarende avgift).

Omsorgsbygg behandlet i styremøte 12.04.2010
(sak40⁶⁹) en strategi for avvikling av det spanske
selskapet CRM SL. I styresaken sies følgende
om tomten i Altea:

Omsorgsbygg kjøpte et tomteområde i Altea i
Spania i 2005 (som senere ble overført til det
spanske selskapet CRM), og Omsorgsbygg har
siden jobbet for å få tillatelse til å bygge syke-
hjem/rehabiliteringssenter på tomten. I oktober
2007 ble det gitt en allmenntilgittserklæring
(DIC), men byggetillatelse ble likevel ikke gitt.
I dag er situasjonen at vedtaket om DIC er på-
klaget av Altea kommune og at man venter på en
avgjørelse av om klagen vil føre frem. Det er per
i dag usikkert når klagen vil bli avgjort og om det
vil være mulig å få byggetillatelse. Dette er av
stor betydning for tomtens markedsverdi.

Det går fram av styresaken at dersom selskapet
avvikles og tomten beholdes, må det ifølge
opplysninger gitt av det spanske selskapets
advokat i 2006, betales årlig eiendomsskatt på
3 % av eiendommens verdi. Vider går det fram
at skatten med en tomteverdi på ca 3,45 mill.
(kjøpesum eksklusiv omkostninger) vil beløpe
seg til ca kr 103.000 årlig. I tillegg antas det
å ville påløpe avgifter i forbindelse med en
eventuell overføring til Omsorgsbygg.

Basert på opplysninger fra 2006 om årlige
kostnader ved å eie selskapet (med revisor
og regnskapsfører) antar Omsorgsbygg at
kostnaden ved å beholde selskapet, vil kunne

⁶⁹ Kommunerevisjonen presiserer at aktuell protokoll ikke
er signert av styret. Det er antydnet at det blir gjort sty-
rets junimøte.

holdes innefor ca kr 150.000 per år (inkludert betaling til revisor, regnskapsfører og styresekretær samt styrehonorarer på kr 60.000).

Omsorgsbygg har på grunnlag av ovenstående kommet frem til en anbefaling om å beholde selskapet for en periode, og sier i styresaken at spørsmålet om avvikling vil bli lagt frem til vurdering på nytt når foretaket vet mer om fremdriften i behandlingen av klagen på allmenntilgjeldserklæringen (DIC). Samtidig sies det at Omsorgsbygg vil følge nøye med på kostnadene som påløper (til styresekretær, regnskapsfører og revisor) slik at disse kan begrenses i størst mulig grad og slik at ny sak kan fremmes raskt dersom forutsetningene for anbefalingen endrer seg.

Når det gjelder CRM SL forelå følgende forslag til vedtak:

Omsorgsbygg beholder det spanske selskapet CRM inntil videre og tar opp spørsmålet til ny vurdering når det foreligger mer informasjon om når klagen på allmenntilgjeldserklæringen (DIC) kan forventes avgjort.

4.2.1 Kommunerevisjonens vurdering

Omsorgsbygg har utarbeidet en strategi for avvikling av CRM SL.

Låneavtalen med CRM SL er ikke avviklet eller justert selv om de underliggende forholdene har endret seg ved at prosjektet ikke skal videreføres. Ifølge avtalen skal mellomværendet renteberegnes med en rente tilsvarende bykassens gjeldende rente. For 2009 har Omsorgsbygg beregnet dette til ca. 41 800 euro. Dette bør også medtas i vurderingen av de utgiftene som årlig påløper.

Slik Kommunerevisjonen ser det synes det fornuftig å sette en frist for hvor lenge Omsorgsbygg skal vente på avklaring av klagen på allmenntilgjeldserklæringen. Det vil kunne forebygges at spørsmålet om salg av tomt og avvikling av selskapet skyves frem i tid, og at nye risikoer oppstår.

5. Videre arbeid med korrupsjonsforsøket og undersøkelse av risikoforhold

5.1 Videre arbeid med korrupsjonsforsøket

For å avklare status for arbeidet med korrupsjonsforsøket har Kommunerevisjonen stilt følgende spørsmål til Omsorgsbygg

Status i straffesaken og videre fremdrift

1. Hvilken prosedyre følges i slike saker i Spania?
2. Hvilke vurderinger er gjort av mulighetene for å vinne frem i retten?

Eventuelt erstatningskrav

3. Hvilke juridiske vurderinger av mulige erstatningskrav mot Altea/Valencia er gjort/ eventuelt vil bli gjort dersom det
 - a) ikke gis byggetillatelse?
 - b) kan sannsynliggjøres at byggetillatelse er trenert?
4. Hvilke juridiske vurderinger av muligheten for refusjon av byggesaksgebyrer og merverdiavgift er/eventuelt vil bli gjort dersom
 - a) det ikke gis byggetillatelse?
 - b) det gis byggetillatelse men foretaket ønsker å selge tomten uten å bygge?

Status i byggesaken

5. Er byggesaken under behandling?
6. Hvilke eventuelle konflikttemaer gjenstår?
7. Hvilke vurderinger er gjort av muligheten for å få byggetillatelse?

Omsorgsbygg besvarte spørsmålene 10.05.2010:

Vi hadde et telefonmøte med Carmen Sanz fredag 30.04. Når det gjelder straffesaken, har vi inntrykk av at det vil ta tid før den er avsluttet. Carmen Sanz har fått varsel om at hun vil bli kalt inn til avhør, men det har foreløpig ikke skjedd. Vi har per i dag ingen oppfatning om muligheten for at etterforskningen ender med tiltale og domfellelse.

Når det gjelder muligheten for å få refundert innbetalt byggesaksgebyr, antas det å være mulig å oppnå delvis tilbakebetaling. Andelen som er gebyr for saksbehandlingen, og som skal utgjøre ca halvparten, vil ikke kunne refunderes. Det kan være mulig å søke refusjon av noe innbetalt mva.

Når det gjelder byggesaken, foreligger det fortsatt en "DIC", men ingen byggetillatelse. Før spørsmålet om byggetillatelse kan avklares, skal Valenciaregionen ta stilling til Altea kommunes anførsel om at deler av tomten er et skogområde som DICen ikke kan gjelde for. Når det gjelder muligheten for å nå frem med et erstatningskrav, skal det være størst mulighet for å nå frem mot Valencia-regionen dersom DICen omgjøres fordi tomten anses delvis å bestå av skogområder, mens en sak mot Altea kommune anses som mer komplisert og dermed vanskeligere å nå frem med.

Vi gjør oppmerksom på at ovennevnte beskriver vår oppfatning av saken, uten at det er bestilt noen juridisk utredning av spørsmålene.

Kommunerevisjonen konstaterer at Omsorgsbygg har sakskomplekset under oppfølging, men at det foreløpig ikke foreligger avklaring på de aktuelle punktene.

5.2 Andre risikoforhold

5.2.1 Honorar til advokater i firmaet Martinez de Lecea

Kommunerevisjonen har undersøkt nærmere de aktuelle honorarene to navngitte advokater på samlet ca 1,1 mill. Etter Kommunerevisjonens vurdering kan det ikke føres bevis for at transaksjonene dreier seg om "svarte penger".

5.2.2 Risiko for misligheter

Kommunerevisjonen har undersøkt ulike risikoforhold, relasjonelle forhold og økonomiske forhold med sikte på å avdekke risiko for eller faktiske misligheter ved Omsorgsbyggs håndtering av Alteaprojektet.

Kommunerevisjonens har ikke avdekket misligheter ved Omsorgsbyggs håndtering av Alteaprojektet.

5.2.3 Øvrige forhold

Gjennomgang av regnskapsbilag for det spanske selskapet tyder på at regnskapsfører alene har hatt utbetalingsfullmakt.

6. Oppsummering av rapportens fakta

I det følgende oppsummerer vi rapportens fakta. For oppsummering av Kommunerevisjonens vurderinger, viser vi til sammendraget.

6.1 Organiseringen og ansvarsforholdene i byggeprosjektet i Altea

6.1.1 Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Intensjonsavtalen mellom Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg Oslo KF er en avtale om et forprosjekt og om samarbeid slik at byrådsavdelingen skulle kunne påvirke løsninger og romprogram. Det ligger i avtalen at den på flere punkter skulle konkretiseres, men det skjedde ikke.

Byrådsavdelingen mener at den ikke har et definert bestilleransvar for byggeprosjektet og peker på foretakets totalansvar for investeringsprosjekter og på byrådsavdelingens overordnede ansvar for å sikre et tjenestetilbud til fremtidige brukere av senteret.⁷⁰

Aktuelle saker om Alteaprojektet behandlet i bystyre og byrådet, peker på prosjektsamarbeid mellom Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Omsorgsbygg Oslo KF. Bestiller-utfører-begrepet er ikke brukt.

Fullmakter vedrørende Alteaprojektet ble delegert fra bystyret til byrådet og fra byrådet til foretaket. Ingen av delegasjonene vedrørte Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.

6.1.2 Byrådsavdeling for byutvikling/ Byrådsavdeling for finans og næring

Byrådsavdeling for byutvikling har i det aktuelle tidsrommet hatt ansvaret for oppfølging av Omsorgsbygg Oslo KF på strategisk nivå. Fra 2010 ble ansvaret overført til Byrådsavdeling for finans og næring.

Adgangen til instruksjon av foretaket har blitt flyttet i den aktuelle perioden fra byrådet som kollegium til byråden i foretaksmøte.

Plassering av eieransvaret og eierskapsutøvelsen i Omsorgsbygg Oslo KF for det spanske aksjeselskapet, tilsier at oppfølging av foretakets eierskapsutøvelse har ligget som et ansvar hos byrådsavdelingen.

Saksforberedelse for de sentrale vedtakene om etablering av et rehabiliteringssenteret i Altea, Spania, har foregått i Byrådsavdeling for byutvikling.

6.1.3 Omsorgsbygg Oslo KF

Gjennom vedtak i byråd og bystyre fikk Omsorgsbygg

- instruks om å bygge et rehabiliteringssenter i Spania
- fullmakt til å etablere et spansk aksjeselskap (SL) som skulle eie og drive rehabiliteringssenteret, herunder ha som første primær-oppgave å bygge senteret
- fullmakt til å finansiere selskapet dels ved overføring av anskaffet tomt i Altea og dels ved lån til selskapet fra foretaket - i første omgang 28 mill.

Prosjektleder

- arbeidet delvis for Omsorgsbygg og delvis for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
- fikk over tid ansvaret som prosjektleder, men en arbeidsbeskrivelse ble først utarbeidet mot slutten av 2008.
- hadde ikke selv kompetanse på bygg og anlegg, men kunne trekke vekslers på andres kompetanse.

Nåværende direktør og styreleder viser til en intensjon om reorganisering av Alteaprojektet dersom det hadde blitt videreført som et byggeprosjekt.

⁷⁰ Gjelder perioden 2004-2009. I 2009 ble bestilleransvaret etter byrådsavdelingens oppfatning på nytt formalisert og et bestillerteam bygget opp.

6.1.4 Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL)

CRM SL ble etablert mot slutten av 2006 og var eid av Oslo kommune ved Omsorgsbygg Oslo KF.

Etableringen var i stor grad motivert av skatte- og avgiftsmessige hensyn. Det forelå begrenset informasjon i aktuelle saker om de styringsmessige utfordringene ved bruk av et spansk aksjeselskap.

Foretakets styre ble generalforsamling for selskapet. Styret i Omsorgsbygg Oslo KF delegerte myndigheten til å fatte endelig byggevedtak til selskapets generalforsamling. Administrerende direktør i Omsorgsbygg ble valgt til styrets leder.

Styret i selskapet skulle ha alle rettigheter og plikter etter gjeldende spansk aksjelovgivning, fullmakter og instruks gitt av generalforsamlingen.

CRM SL skulle eie og drive rehabiliteringssenteret i Altea og selskapet fikk som sin primære oppgave å bygge rehabiliteringssenteret i Altea.

Styret i selskapet skulle sørge for forsvarlig organisering og oppfølging av aktiviteter knyttet til virksomheten. Managementavtale og styreinstruks ble utarbeidet. Styringsdokumenter for investeringsprosjektet ble utarbeidet og godkjent.

CRM SL var innforstått med at et stort byggeprosjekt i Spania var forbundet med risiko i forhold til fastsatt prosjektramme og at selskapet skulle bære den fulle risikoen ved de investeringene og disposisjonene som ble gjort.

Omsorgsbygg Oslo KF ble ved administrerende direktør gitt fullmakt til å representere og inngå avtaler på vegne av det spanske aksjeselskapet.

Omsorgsbyggs direktør fikk budsjettansvaret for CRM SL. Omsorgsbygg skulle bistå selskapet med daglig ledelse. Omsorgsbygg skulle være byggherreombud for selskapet.

Styret i Omsorgsbygg har i følge styreleder vedtatt at alle selskapsbeslutninger skal sanksjoneres av styret i foretaket.

6.2 Styringsinformasjon og styringsdialog om Alteaprojektet i årsmeldinger/årsberetninger m.v

6.2.1 Byrådets årsberetninger for perioden 2007-2009

I byrådets årsberetninger for perioden 2007 til og med 2009 er det gitt kortfattet statusinformasjon om det pågående prosjektet, men ikke konkret informasjon om de vesentlige utfordringer ved gjennomføringen.

6.2.2 Tertialrapporter behandlet av byrådet og bystyret i perioden 2007-2009

Kommunerevisjonen kan ikke se at byrådets tertialrapporter til bystyret gir konkret informasjon om de vesentlige utfordringene som gradvis oppstod i Alteaprojektet.

6.2.3 Årsmeldinger fra Omsorgsbygg Oslo KF for 2006-2009

Årsmelding 2006

I årsmeldingen for 2006 for Omsorgsbygg Oslo KF, har foretaket gitt informasjon om prosjekt under planlegging, stramme fremdriftsplaner og kort ferdigstillingsfrist (utløpet av 2007).

Årsmelding 2007

I årsmeldingen for 2007 for Omsorgsbygg Oslo KF, har foretaket gitt informasjon om status for byggeprosjektet i Altea som indikerte at det var satt i gang, men ikke ville bli ferdigstilt første halvår 2008.

Begrunnelse for og supplerende informasjon til årsmeldingen

Tidligere byråd for byutvikling⁷¹, viste (med referanse til årsmelding 2007) i den åpne høringen i finanskomiteen til at bygging var en lang prosess fra tomtekjøp, via etablering av aksjeselskap til forprosjektering og prosjektering. Hun pekte videre på at det ikke var feilinformasjon i Omsorgsbyggs årsmelding til bystyret.

Nåværende direktør for Omsorgsbygg gav i intervju hos Kommunerevisjonen uttrykk for at formuleringen med fordel hadde blitt kommentert og justert i årsmeldingen for 2008.

Årsmelding 2008

I årsmeldingen for 2008 for Omsorgsbygg Oslo KF, har foretaket ikke informert om de vesentlige problemene som byggeprosjektet i Altea gradvis hadde blitt utsatt for, og med særlig tyngde siste halvår 2008.

Informasjon som ble gitt under behandlingen av årsmeldingen

Status for Alteaprojektet ble klargjort for helse- og sosialkomiteen gjennom et antall spørsmål fra Erling Folkvord (Rødt) til årsmeldingen fra Omsorgsbygg for 2008 og svar på disse fra byrådene for byutvikling og velferd og sosiale tjenester under behandlingen i juni 2009.

Begrunnelser for og supplerende informasjon til årsmeldingen

Som begrunnelse for informasjonen i årsmelding 2008 for Omsorgsbygg, viste styrelederen for foretaket til at prosjektet i Spania måtte ses på som en del av den samlede prosjektporteføljen og de generelle utfordringene som foretaket stod overfor. Videre stod det klart for styret at Alteaprojektet hadde stoppet opp, men man mente at dette ikke var noe særsyn i forhold til forsinkelser i lignende prosjekter.

Forsinkelsen i Alteaprojektet var i følge direktøren for foretaket faktum da årsmeldingen

⁷¹ Merete Agerbak-Jensen

for 2008 ble avgitt. Men han mente at referansen til Økernhjemmet og prosjektet i Altea i meldingen, fremhevet prosjekter som foretaket hadde fremdriftsproblemer med. For øvrig viste direktøren til at den uheldige formuleringen i foretakets årsmelding for 2007 med fordel kunne ha vært fulgt opp med et korrektiv i årsmeldingen for 2008. Styrets leder var enig i det.

Bolig- og eiendomssjefen⁷² viste til at man i Byrådsavdeling for byutvikling høsten 2007 ble oppmerksom på at Alteaprojektet ikke fikk igangsettingstillatelse som forventet. Fra bestillersiden var prosjektet profilert og ønsket, og ved rapporteringen for 2008 var det fortsatt forutsatt at prosjektet ville la seg realisere.

Byråden for helse og eldreomsorg viste til at informasjonen som hun mottok kunne variere noe med hensyn til om det var problemer eller ikke med prosjektet. Etter at allmenntilgjengselserklæringen ble gitt i desember 2007, fikk hun informasjon om at det som gjenstod var formaliteter før byggetillatelsen ville bli innvilget. Et tilbakeblikk på den situasjonen viser etter byrådets oppfatning at man ikke så noe grunnlag for å gi bystyret informasjon utover det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger.

Tidligere byråd for byutvikling⁷³ viste konkret til tertialrapporter, regnskaper og årsmeldinger fra Omsorgsbygg som dekkende informasjon til bystyret om Alteaprojektet. Men hun viste også til notater fremsendt til arbeidsutvalget i finanskomiteen og til finanskomiteen ved årsskiftet 2008/2009.

Når det gjelder korrupsjonsforsøket 27.11.2008, viste styreleder for Omsorgsbygg til at det ble gitt orientering til byråden og byrådsavdelingen om det. Styret vurderte det også slik at

⁷² Bolig- og eiendomssjef i Byrådsavdeling for finans og næring, tidligere bolig og eiendomssjef i Byrådsavdeling for byutvikling.

⁷³ Merete Agerbak-Jensen

det var behov for diskresjon ved håndtering av korrupsjonssaken med henvisning til personlig sikkerhet for foretakets representanter i Spania. Ved avgivelse av årsmeldingen for 2008 var anmeldelse levert, men man så det slik at informasjon om saken var vanskelig å håndtere.

Kommunaldirektøren for eldre og sosiale tjenester kjente til saksbehandlingsproblemer, men antok at prosjektet ville la seg gjennomføre ettersom det motsatte ikke ble rapportert. Hun fikk muntlig orientering i etterkant av korrupsjonsforsøket høsten 2008 var til stede under orienteringen om korrupsjonsforsøket i finanskomitéens arbeidsutvalg.

Nåværende kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for byutvikling kunne bekrefte kjennskap til, via tidligere byråd for byutvikling, at det var avholdt møte i finanskomiteens arbeidsutvalg medio desember 2008 der tidligere byråd for byutvikling hadde orientert arbeidsutvalget om korrupsjonsforsøket som Alteaprojektet ble utsatt for i november 2008. Dette ble fulgt opp i notat til finanskomiteen av 25.03.2009.

Notater til finanskomiteens arbeidsutvalg og til finanskomiteen fra daværende byråd for byutvikling

I desember 2008 fikk finanskomiteens arbeidsutvalg skriftlig og muntlig orientering fra byråden for byutvikling om korrupsjonsforsøket mot Alteaprojektet.

I mars 2009 fikk finanskomiteen tilsendt en bredt anlagt orientering om viktige utfordringer ved Alteaprojektet, herunder orientering om det videre arbeidet med korrupsjonsforsøket. Notatet var sendt fra byråden for byutvikling.

Årsmelding 2009

I årsmeldingen for 2009 for Omsorgsbygg Oslo KF, har foretaket gitt informasjon om at Alteaprojektet er under avvikling.

6.3 Generalforsamlinger i Centro de Rehabilitacion Montemolar og eventuell viderefremidling av informasjon

Generalforsamlingsdokumenter i form av regnskaper, årsberetninger og revisjonsberetninger for det spanske selskapet har ikke blitt sendt bystyret til orientering.

Overordnet byrådsavdeling har mottatt generalforsamlingsdokumentene som del av fortløpende tilsendte innkallinger, styresaker og protokoller vedrørende Omsorgsbygg. I og med at styret for Omsorgsbygg Oslo KF er generalforsamling for det spanske selskapet, vil styret og foretaket som eier ha vært opplyst om innholdet i aktuelle dokumenter og de vedtakene som ble fattet av generalforsamlingen.

6.4 Eiermøter/foretaksmøter

Eier- og foretaksmøter er systematisk anvendt som arena for strategiske diskusjoner og overordnet oppfølging av foretaket.

Utfordringene med Alteasaken ble satt på dagsorden medio 2008 etter at ny ledelse overtok i Omsorgsbygg Oslo KF.

6.5 Styresaker i Omsorgsbygg Oslo KF om Alteasaken

Fram til mai 2008 er informasjonen i styresakene om Alteaprojektet i hovedsak av teknisk art.

I mai 2008

- behandlet styret et krav fra eier om økt ressursbruk på Alteaprojektet slik at byggingen kunne komme i gang. I styrevedtaket pekes det på andre utfordringer enn ressursbruk.
- bestilte styret en orientering fra administrasjonen om Alteaprojektet til møtet 27.06.2008.

Styret fikk i juni 2008 en muntlig orientering, ba om iverksettelse av tiltak og ny orientering.

I august 2008 delegerte styret fullmakter til gjennomføring av generalforsamling for CRM SL i Madrid.

I september 2008 ba styret blant annet om å få en risikoanalyse fra CRM SL i tillegg til iverksettelse av konkrete tiltak.

I oktober 2008 behandlet styret usikkerhetsanalysen levert av Rambøll.

I november 2008 besluttet styret at det skulle inngås en låneavtale med CRM SL, satte prosjektrammen for Alteaprojektet til 111 mill., styringsmål 104,4 mill. og øvre låneramme lik styringsmålet.

I desember 2008 fikk styret en bred orientering om korrupsjonsforsøket mot Alteaprojektet 27.11.2008 og støttet blant annet anbefalingen om anmeldelse.

Foretakets eier ble i henhold til saken orientert om korrupsjonsforsøket 04.12.2008.

Fram til juni 2009 fikk styret muntlige orienteringer om status for Alteaprojektet av daglig leder.

I juni ble styret orientert om forberedelse av sak til helse- og sosialkomiteen og informasjon om internt initierte undersøkelser av Alteasaken.

I august 2008 ble det lagt fram en bred orientering om status i Alteaprojektet og konkrete tiltak ble besluttet.

I november 2009 ble avvikling av rehabiliteringsprosjektet i Altea behandlet.

I januar 2010 orienterte direktøren om status for Alteaprojektet, avvikling av prosjektet samt

at det ikke var funnet grunnlag for tjenestelige reaksjoner.

I april 2010 besluttet styret at CRM SL skulle beholdes inn til videre, at behandlingen av klagen på allmennytighetserklæringen skulle avventes samt at søksmål mot Axla Consulting var lite aktuelt.

Kommunerevisjonen forstår det slik at både innkallinger, saksdokumenter og protokoller har blitt fortløpende oversendt og gjennomgått i Byrådsavdeling for byutvikling som tidligere hadde ansvaret for oppfølging av foretaket.

6.6 Andre saker av betydning for Alteaprojektet

Byrådssak 162/06 om etablering av et rehabiliteringssenter i Altea, Spania, gir ikke fullstendig informasjon om forutsetningen for å heve kjøpet av tomten i Altea eller om usikkerheten om adgang til refusjon av utlegg. Bystyret ble ikke informert om at fristen for å heve kjøpet av tomt måtte antas å ha vært utløpt ved bystyrets behandling av sak 325/06.

I april 2007 redegjorde byråden for finans om at sak om målgruppe for opphold på rehabiliteringssenteret i Altea, kriterier for opphold og kostnader for den enkelte, ville bli lagt fram siste halvår 2007.

I april 2008 svarte byråden for helse og eldreomsorg på spørsmål i bystyrets spørretime. Hun viste da til at byggeprosjektet i Altea var forsinket og at man ventet på endelig godkjenning før bygging. Hun viste også til at det ville være feil å avvikle prosjektet.

I bystyremelding nr 1/2008 om fremtidens eldreomsorg gikk det fram at byrådet hadde under oppføring et rehabiliteringssenter i Altea kommune. Meldingen ble behandlet i september 2008.

6.7 Kontroll av regnskapsbilag og verdisikring av eiendom

Omsorgsbygg overførte 17.04.2007 ca. 1,6 mill. (200 000 euro) til CRM SL uten at det på det tidspunktet var inngått en låneavtale med det spanske selskapet. Slik avtale ble inngått 31.12.2008.

Det er konstatert avvik mellom regnskapene for Omsorgsbygg og CRM SL når det gjelder føring av utlån og gjeld.

Før inngått låneavtale hefter det usikkerhet om påløpte utgifter i Omsorgsbygg skal stå som en gjeldspost i CRM SLs regnskap.

Det mangler vurderinger og avklaring av hva CRM SL kan aktivere som prosjektkostnader.

CRM SL har ikke inntekter; det kan betinge tilførsel av ny kapital.

Utlån fra omsorgsbygg er nedskrevet etter bystyrets vedtak om kompensasjon til Omsorgsbygg på 24,6 mill.

Omsorgsbygg vil iverksette tiltak for å sikre korrekt regnskapsføring hos Omsorgsbygg og hos CRM SL.

Omsorgsbygg har utarbeidet en strategi for avvikling av CRM SL.

6.8 Status for arbeidet med anmeldt korrupsjonsforsøk i Spania og andre risikoforhold ved Alteaprojektet

Omsorgsbygg har sakskomplekset i Spania under oppfølging.

Kommunerevisjonen har undersøkt utbetalingen av honorarene til to navngitte advokater på samlet ca 1,1 mill. Det kan ikke føres bevis for at transaksjonene dreier seg om ”svarte penger”.

Kommunerevisjonen har undersøkt ulike risikoforhold, relasjonelle forhold og økonomiske forhold med sikte på å avdekke risiko for eller faktiske misligheter ved Omsorgsbyggs håndtering av Alteaprojektet. Det er ikke avdekket misligheter.

Gjennomgang av regnskapsbilag for det spanske selskapet tyder på at regnskapsfører alene har hatt utbetalingsfullmakt.

7. Kommentarer til rapporten

Den foreløpige rapporten ble sendt til uttalelse 04.06.2010. Kommentarer til rapporten ble mottatt i brev av

- 05.07.2010 fra Byrådsavdeling for finans og næring
- 29.06.2010 fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
- 02.08.2010 fra Byrådsavdeling for byutvikling
- 05.07.2010 fra Omsorgsbygg Oslo KF

Uttalelsene følger rapporten som vedlegg 3, 4, 5 og 6.

Kommentarer til metoder, revisjonskriterier og fakta

Kommentarene viser at ingen av høringsinstansene har innsigelser til anvendte metoder eller revisjonskriterier.

Vi ser av brevet fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og fra Omsorgsbygg at de ønsker å presisere noen forhold om fakta.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
For byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester dreier det første forholdet seg om en henvisning til bystyremelding nr 1/2008 om fremtidens eldreomsorg.

Kommunerevisjonen har i rapporten løftet fram et sitat fra bystyremeldingen som viser at byrådet hadde under oppføring et rehabiliteringssenter i Altea kommune. Byrådsavdelingen kan forstås slik at dette burde nyanseres med en henvisning til at det i samme melding står at Oslo kommune vil bygge et sykehjem i egen regi.

Kommunerevisjonen forstår det slik at hensikten er å vise at formuleringen om bygg under oppføring ikke nødvendigvis betyr at oppføringen var påbegynt.

Kommunerevisjonen noterer seg dette, men mener at tematikken er nyansert og tilstrekkelig dek-

ket i rapporten. Bystyremeldingen er trukket fram som et eksempel på at Alteaprojektet er berørt i ulike dokumenter av verdi som informasjonskilde for bystyret. Viktig styringsinformasjonen finnes i denne sammenhengen i årsmelding 2007 fra Omsorgsbygg. I årsmeldingen er det benyttet en formulering som indikerer at bygging var påbegynt. I Kommunerevisjonens rapport er den opplysningen balansert ved gjengivelse av svar gitt under den åpne høringen om Alteasaken fra daværende byråd for byutvikling Merete Agerbak-Jensen. Hun pekte på at bygging er en lang prosess og at det ikke var feilinformasjon i Omsorgsbyggs årsmelding til bystyret.

Det andre forholdet som Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester tar opp, er Kommunerevisjonens gjengivelse av svar gitt i den åpne høringen om Alteasaken fra nåværende byråd for helse og eldreomsorg. Byrådsavdelingen viser til at følgende utsagn er gjengitt flere steder i rapporten:

”det etter hennes oppfatning ikke var grunnlag for å gi informasjon til bystyret ut over det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger”.

Byrådsavdelingen siterer deretter følgende utsagn fra den åpne høringen:

”Derfor når jeg ser tilbake og tenker på de vurderingene som ble tatt der, så så vi ikke noen spesiell grunn til å informere bystyret utover det vi gjorde i årsberetninger og tertialrapporter.”

Kommunerevisjonen forstår det slik at sitatet innholdsmessig oppfattes som forskjellig fra det som står i Kommunerevisjonens rapport.

Dersom man leser siste setning følgende avsnitt som er hentet fra Kommunerevisjonens rapport side 42, vil man finne en gjengivelse av det siterte utsagnet som innholdsmessig er ment å samsvare med det:

Annet spørsmål dreide seg om hvorfor byråden ikke informerte bystyret løpende om problemene i Alteaprojektet. Byråden viste til at informasjonen som hun mottok kunne variere noe med hensyn til om det var problemer eller ikke med prosjektet. Etter at allmenntilgjengselserklæringen ble gitt i november 2007, fikk hun informasjon om at det som gjenstod var formaliteter før byggetillatelsen ville bli innvilget. Et tilbakeblikk på den situasjonen ga etter hennes oppfatning ikke grunnlag for å gi informasjon til bystyret utover det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger.

Byrådsavdelingen peker på at det kan være en nyanseskjell mellom i ettertid å vise til hvordan man opprinnelig oppfattet en situasjon og hvordan man nå ser den samme situasjonen. Vi endrer derfor siste setning i ovenstående avsnitt til følgende:

Et tilbakeblikk på den situasjonen viser etter byrådens oppfatning at man ikke så noe grunnlag for å gi bystyret informasjon utover det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger.

Når det gjelder den komprimerte gjengivelsen av setningen som er benyttet i rapportens sammendrag, endres den på tilsvarende måte til følgende:

I den åpne høringen i finanskomitéen viste byråden for helse og eldreomsorg også til at man ikke så noe grunnlag for å gi bystyret informasjon utover det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger.

Kommunerevisjonen vurderer det slik at nyanseringen i byrådens utsagn i faktabeskrivelsen ikke gir grunnlag for å endre Kommunerevisjonens vurderinger slik de går fram av rapportens kapitler 2-6.

Omsorgsbygg Oslo KF

I brevet fra Omsorgsbygg gis det noe supplerende faktainformasjon som Kommunerevisjonen ikke ser behov for å kommentere, men vi velger å gi en saksopplysning i relasjon til foretakets presisering til rapportens punkt 3.2.2.

Omsorgsbygg skriver følgende om bystyrets behandling av regnskap og årsberetning fra foretaket for 2008:

Vedrørende Kommunerevisjonens bemerkning om at det ikke er gitt slik tilbakemelding til bystyret som bystyret ba om under møtet 17.06.2009, gjøres det oppmerksom på at Omsorgsbygg har gitt orientering til sitt styre. Det er også for øvrig gitt utfyllende informasjon fra Omsorgsbygg til aktuelle byrådsavdelinger og komiteer. Det er videre utarbeidet granskningsrapporter og avholdt høring.

Omsorgsbyggs presisering kan forstås slik at aktuell informasjon mangler i Kommunerevisjonens rapport, men den er innarbeidet i det siste av de to etterfølgende avsnittene som er hentet fra rapportens punkt 3.2.2:

Bystyret behandlet Omsorgsbyggs regnskap og årsberetning for 2008 i møte 17.06.2009 (sak 218). I tillegg til å fastsette regnskapet og ta årsmeldingen til orientering, ba bystyret om en orientering om Alteasaken senest når budsjettforslaget ble avgitt.

Kommunerevisjonen forstår det slik at det ikke er gitt en særskilt og samlet tilbakemelding til bystyret, men at Omsorgsbygg ser på blant annet følgende materiale om Alteasaken som en utkvittering av bystyrets ønske: PwC-rapporten, Reinertsen-rapporten, den åpne høringen og underlagsmaterialet som ble fremskaffet i den sammenheng.

Iverksettelse av tiltak

I forvaltningsrevisjonsdelen av rapporten om Alteaprojektet har Kommunerevisjonen ikke gitt direkte anbefalinger, men vi har gjort vurderinger og reist spørsmål. I kapittel 4 om kontroll av utvalgte regnskapsbilag og verdisikring, har vi pekt på behovet for å

- avklare aktuelle regnskapsposter
- avklare hvordan fremtidige utgifter til CRM SL skal gjøres opp
- sette frist for avvikling/salg av selskap/tomt

I kommentarer til rapporten er noen vurderinger m.v. berørt og det er vist til oppfølgingsaktivitet.

Vi velger å orientere kort om iverksatte og forespeilte tiltak.

Byrådsavdeling for finans og næring

Byrådsavdelingen viser til at den finner det hensiktsmessig at Omsorgsbygg i samråd med Kommuneadvokaten innhenter råd fra en norsk advokat/jurist med samarbeidende firma i Spania med sikte på å verdioptimalisere det spanske selskapet CRM SL. Byrådsavdelingen vil påse at det skjer innen rimelig tid slik at det kan treffes eventuelt vedtak om når og hvordan det spanske selskapet skal avvikles. Jf. rapportens kapittel 4.2 og 4.2.1.

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Byrådsavdelingen peker på at den ved endringer som ble foretatt i 2009, nå har en formalisert rolle som overordnet bestiller hvor det fremkommer hvilke forventninger som stilles til rollen. Avdelingen viser til at det derfor er liten fare for at tilsvarende uklarheter som i Altea-prosjektet oppstår igjen. Jf. rapportens kapittel 2.1 og 2.1.4.

Byrådsavdelingen viser til at den deler Kommunerevisjonens oppfatning av at den organisatoriske løsningen med prosjektleder som arbeidet både for byrådsavdelingen og Omsorgsbygg var uheldig. Byrådsavdelingen vil derfor være varsom med å ”dele” prosjektleder i andre typer samarbeidsprosjekter i fremtiden. Jf. rapportens kapittel 2.3 og 2.3.4.

Omsorgsbygg Oslo KF

Foretaket viser til at Kommunerevisjonen har pekt på at spørsmålet om avvikling av det spanske selskapet normalt er et anliggende for

selskapets generalforsamling. Det vises så til at eventuelt råd eller forslag om å avvikle vil bli behandlet av generalforsamlingen for CRM SL. Jf. rapportens kapittel 2.4 og 2.4.4.

Omsorgsbygg peker på at det er satt i gang en prosess med sikte på å avklare aktuelle regnskapsposter mellom foretaket og CRM SL og hvordan fremtidige utgifter til CRM SL skal gjøres opp. Utgifter som påløper hos selskapet og som Omsorgsbygg skal dekke, vil bli belastet driftsregnskapet for foretaket. Jf. rapportens kapittel 4.1 og 4.1.1.

Når det gjelder Kommunerevisjonens forslag om å sette en frist for realisering av verdier i det spanske selskapet, stiller foretaket seg positivt til det, men peker samtidig på at det er flere faktorer som har betydning som svakt eiendomsmarked, sviktende lønnsomhet og usikkerhet om tomten kan bebygges. Jf. rapportens kapittel 4.2 og 4.2.1.

I henhold til låneavtalen mellom foretaket og selskapet skal renter beregnes av mellomværendet og tillegges hovedstolen. Ut fra den situasjonen som nå foreligger velger Omsorgsbygg ikke å renteberegne utlånet til selskapet da det ikke vil ha økonomisk evne til å betale renter. For en fremtidig gevinstberegning kan det være et poeng at det er beregnet renter i henhold til avtalen frem til oppgjør og avvikling, eventuelt at avtalen endres i tråd med de reelle forholdene. Kommunerevisjonen er imidlertid enig i at det i den foreliggende situasjonen er fornuftig å vurdere et eventuelt rentetap ved ikke å realisere tomten. Jf. rapportens kapittel 4.2 og 4.2.1.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 162 av 15.08.2006: *Etablering av rehabiliteringssenter i Spania og opprettelse av et spansk selskap eiet av Oslo kommune*

Byrådssak 1146 av 07.09.2006: *Etablering av rehabiliteringssenter i Spania og opprettelse av et spansk selskap eiet av Oslo kommune*

Byrådssak 1237 av 06.10.2005: *Eierstrategi - De kommunale eiendomsforetakene*

Byrådsak 94 av 04.05.2006: *Forsøk med foretaksmøte i kommunale foretak*

Bystyresak 325 av 30.08.2006: *Etablering av rehabiliteringssenter i Spania og opprettelse av et spansk selskap eiet av Oslo kommune*

Bystyresak 253 av 11.06.2002: *Ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet*

Bystyresak 34 av 19.03.2003: *Reglement for utforming av forslag om vedtak i folkevalgte organer Oslo kommunes instruks for økonomiforvaltning*

Årlig rundskriv fra Byrådsavdeling for finans og næring om tertialrapporteing

Årlig rundskriv fra Byrådsavdeling for finans og næring om årsberetninger for kommunale foretak

Oslo kommunes veileder i anskaffelser, del III om kontraktsoppfølging

Byrådsavdelingenes prosesser i Alteaprojektet, rapport fra Seksjon for internrevisjon datert 22.03.2010

b) Eksterne referanser

Kommuneloven

Lov om aksjeselskaper

Forskrift 05.01.2007 nr 30 om forsøk med foretaksmøte i kommunale foretak i Oslo kommune, gitt med hjemmel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning

Stortingsmelding nr 22 (2001-2002) *Et mindre og bedre statlig eierskap*

NS-ISO 10006 *Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter*

NS-ISO 10006:2003 ses i sammenheng med

- NS-EN ISO 9000:2005 *Systemer for kvalitetsstyring – Grunntrekk og terminologi*
- NS-EN ISO 9004:2000 *Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for prestasjonsforbedringer*

Gransking av ”Spaniaprojektet”, Oslo kommune, rapport fra PwC datert 17.12.2009

Vedlegg 1 - Prosjektets metoder

Kombinasjon av beskrivende og vurderende undersøkelse

Undersøkelsen ble opprinnelig planlagt dels som en beskrivelse av organiseringen av arbeidet med rehabiliteringssenteret i Spania, og dels som en beskrivende og eventuelt evaluerende undersøkelse av styringsdialog og styringsinformasjon om Alteaprojektet.

En viktig begrunnelse for løsningen lå i etableringen av CRM SL. Det spanske selskapet fikk som primæroppgave å bygge et rehabiliteringssenter for Oslo kommune i Altea. Etter avsluttet byggeprosjekt skulle selskapet eie eiendommen og stå ansvarlig for drift. Omsorgsbygg skulle eie selskapet og foretakets styre skulle være generalforsamling.

Selskapet fremstod i utgangspunktet som sentralt i byggeprosjektet samtidig som det var underlagt spansk selskapslovgivning, spansk revisjon og i prinsippet utenfor Kommunerevisjonens nedslagsfelt for forvaltningsrevisjon.

Noen andre forhold bygger opp under Kommunerevisjonens opprinnelige valg:

Ved behandling av nødvendige fullmakter til å etablere det spanske aksjeselskapet fastslo byrådet 15.08.2006 (sak 162) at rapporteringsordning ikke var påkrevd for hvordan delegert myndighet ble utøvd. Bystyret tiltrådte 30.08.2006 (sak 325) byrådets forslag til vedtak. Punktet om rapporteringsordning var ikke del av vedtaksforslaget fra byrådet til bystyret, men en stillingtagen innarbeidet i byrådets saksfremstilling. Da byrådet 07.09.2006 (sak 1146) videredelegerte sine fullmakter til Omsorgsbygg Oslo KF, ble rapporteringsordning ikke omtalt. Styret i Omsorgsbygg behandlet 05.09.2006 sak om etablering av styret for det spanske selskapet. Ved behandlingen ble det tatt en forutsening om at styret ville bli utpekt som generalforsamling for selskapet ved byrådets etterfølgende behandling av sak 1146. Det skjedde som forutsatt. Av protokollen for styremøtet går det fram at styresammensetningen i det spanske selskapet ble besluttet⁷⁴ og det ble vedtatt at byggebeslutning skulle tas av generalforsamlingen. I saken står det ikke noe om rapporteringsordning.

Kommunerevisjonen forstår behandlingen slik at særskilt rapportering om utøvelsen av delegerte fullmakter ikke skulle etableres. Det påvirker etter Kommunerevisjonens oppfatning ikke obligatorisk tertial- og årsrapportering fra Omsorgsbygg om foretakets investeringsportefølje til byråd og bystyre, eller informasjon til de samme organene om vesentlige problemer i byggeprosjektet som for eksempel det anmeldte korrupsjonsforsøket. Det påvirker heller ikke fremsendelse av obligatorisk resultat- og styringsinformasjon fra selskapet til generalforsamlingen.

I den avsluttende fasen av undersøkelsen har vi likevel valgt å ta i bruk revisjonskriterier for flertallet av undersøkelsestemaer. Begrunnelsen er at det spanske aksjeselskapets betydning for etableringen av rehabiliteringssenteret i Altea, nå fremstår som mindre vesentlig for prosjektgjennomføringen og mer tydelig som et instrument for å oppnå skatte- og avgiftsmessige lettelser. Med utgangspunkt i settet av revisjonskriterier gir Kommunerevisjonen vurderinger av og reiser spørsmål om både organisatorisk løsning og styringsdialog/styringsinformasjon.

⁷⁴ Styresammensetningen ble senere endret. Se denne rapportens kapittel 2.2 for korrekt informasjon om medlemmer i styret.

Det opprinnelige utgangspunktet med dels beskrivende og dels vurderende tekstelementer er beholdt, men nå med en hovedvekt på de vurderende elementene.

Når det gjelder kontroll av regnskapsbilag og den mislighetsrettede delen av undersøkelsen, er standarder og prosedyrer for slike fulgt.

Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen har anvendt et sett revisjonskriterier for de fleste av undersøkelsens temaer, og med utgangspunkt i disse gitt kommentarer og reist spørsmål. Det normative utgangspunktet er presentert i hvert aktuelt kapittel. Nedenfor følger en samlet oversikt over benyttede kriterier:

Byrådsavdeling for byutvikling/Byrådsavdeling for finans - rolle og ansvar i forhold til Alteaprojektet

Det følger av eierstrategien, jf. byrådets vedtak 06.10.2005 (sak1237), at den overordnede eierfunksjonen som byrådsavdelingen skulle ivareta omfatter å:

- utforme og vedlikeholde/videreutvikle kommunens samlede eiendomsstrategi
- ha den samlede oversikt over eiendomsmassen
- saksbehandle større eiendomssalg/-kjøp som skal vedtas av bystyret
- utforme forslag til styredirektiver, budsjett og økonomiplan og avkastnings- og utbyttekrav
- overvåke foretakenes tjeneste- og resultatutvikling
- være byrådets administrative kontaktpunkt mot foretaksstyrene

Omsorgsbygg Oslo KF - rolle og ansvar i forhold til Alteaprojektet

Eier og forvalter av omsorgsbygg

Omsorgsbygg skal

- utvikle, forvalte og eie kommunale formålsbygg innenfor gitte fullmakter⁷⁵

Prosjektledelse og kompetanse

For kontroll og oppfølging av en stor leveranse som et rehabiliteringssenter i Altea, Spania trengs

- ressurser og kompetanse på kjøpers hånd⁷⁶

CRM SL - rolle og ansvar i forhold til Alteaprojektet

I henhold til aksjeloven kapittel 5-1⁷⁷ utøver aksjeeierne gjennom generalforsamlingen den øverste myndighet i selskapet. Dette innebærer at generalforsamlingen kan instruere styret i selskapet, både i spørsmål av generell karakter og i tilknytning til særskilte saker.

Styring kan også foregå uformelt, men dette kan reise utfordringer blant annet i forhold til ansvars- og oppgavefordeling, som igjen kan medføre utfordringer knyttet bl.a. til rolleforståelse og ansvar.

⁷⁵ Jf. bystyret vedtak 11.06.2002 om ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet (sak 253).

⁷⁶ Kriteriet er basert på *NS-ISO 10006 Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekter*. I tillegg er del III i *Oslo kommunes veileder i anskaffelser* anvendt. Del III omhandler kontraktsoppfølging mer inngående enn ISO 10006.

NS-ISO 10006:2003 ses i sammenheng med

- *NS-EN ISO 9000:2005 Systemer for kvalitetsstyring – Grunntrekk og terminologi*
- *NS-EN ISO 9004:2000 Systemer for kvalitetsstyring – Retningslinjer for prestasjonsforbedringer*

⁷⁷ Her har Kommunerevisjonen tatt utgangspunkt i norsk selskapslovgivning og statlig utviklede prinsipper for god eierstyring. Kriteriet og drøftingen er basert på utsagnet i byrådsak 162/06 om at spanske regler om fordeling av myndighet mellom styre og generalforsamling ligger nært opp til norske regler.

På statlig nivå er det utarbeidet prinsipper for godt eierskap som blant annet framhever at

- eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen,
- styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.

Tertialrapporter fra byrådet og foretaket⁷⁸

For hver tertial skal byrådet utarbeide rapporter med regnskapsoversikter og årsprognoser for den enkelte etat, bydel, foretak og for bykassen samlet.

Tertialrapportene skal beskrive den økonomiske utviklingen og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Tertialrapportene skal inneholde en sammenstilling av periodisert budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året.

For foretakene skal det hver tertial utarbeides en rapport som gir en beskrivelse av den økonomiske utviklingen i investeringsaktivitet og i tjenesteproduksjon i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner.

Foretakene har plikt til å levere informasjon i samsvar med det opplegget som byrådet har for utforming av byrådets tertialrapporter til bystyret. Foretakenes tertialrapporter innarbeides i byrådets samlede rapportering til bystyret.

De foretakene som har investeringsutgifter/-inntekter skal kommentere årsaker til avvik mellom regulert budsjett og årsprognose per prosjektkategori/prosjektportefølje skal forklares. Det skal videre redegjøres for hva som gjøres i forhold til eventuelle kostnadsoverskridelser og forsinket fremdrift. Større enkeltprosjekter bes omtalt særskilt.⁷⁹

Årsberetninger fra byrådet⁸⁰ ***og foretaket***⁸¹

Byrådets årsberetning skal redegjøre for kommunens virksomhet og resultater i forhold til overordnede mål og aktivitetsplaner. Det skal videre gis en vurdering av den økonomiske situasjonen ved årets slutt. Beretningen skal vise hvordan tjenester og tiltak er tilpasset behovene blant kommunens innbyggere.

For de foretakene som har investeringsutgifter/-inntekter skal det tas inn i årsberetningen en oversikt over investeringsregnskapet. Årsak til avvik mellom regnskap og regulert budsjett pr. prosjektkategori/prosjektportefølje skal forklares. Det skal videre redegjøres for hva som gjøres i forhold til eventuelle kostnadsoverskridelser og forsinket fremdrift. Større enkeltprosjekter og eventuelle prosjektporteføljer bes omtalt særskilt.

Eiermøter og foretaksmøter mellom overordnet byrådsavdeling og foretaket⁸²

Eiermøtene skal benyttes til

- implementering av den foretaksspesifikke eierstrategien

⁷⁸ Jf. instruks for økonomiforvaltning

⁷⁹ Jf. årlig rundskriv fra Byrådsavdeling for finans og næring om tertialrapportering

⁸⁰ Jf. instruks for økonomiforvaltning

⁸¹ Jf. årlig rundskriv fra Byrådsavdeling for finans om årsberetninger for kommunale foretak

⁸² Eierstrategi – de kommunale eiendomsforetakene, jf. byrådssak 1237/05. Ny forskrift med ikrafttredelse 05.01.2007, jf. note 50, gir ikke endrede føringer på møtets anvendelse og temaer for diskusjon og oppfølging.

- arena for avklaring av målforståelse og forutsetninger for å nå målene
- informasjon

Faste temaer på møtene skal være

- eierstrategi
- budsjett og økonomiplaner med byrådets målsetninger for kommende budsjettår
- foretakets forretningsplaner/strategiske planer regnskap og årsrapport, tertialmeldinger og andre større prinsipielle saker

Foretaksstyrets myndighet (utdrag)⁸³

Foretaket ledes av styret, som har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyre eller fylkesting.

Informasjon til komitéer og bystyret gjennom enkeltsaker, spørretime etc.

Kommuneloven § 20 nr 2 peker på at saker som legges fram for folkevalgte organer skal være forsvarlig utredet.

Når det gjelder annen informasjon som formidles muntlig eller skriftlig til bystyret og komitéene, mener Kommunerevisjonen at samme lovparagraf gir grunnlag for å hevde en allmenn forventning om at slik informasjon skal være dekkende for de faktiske forholdene og være egnet som grunnlag for relevante spørsmål og/eller beslutninger om tiltak.

Prosjektets problemstillinger

Problemstillingene i undersøkelsen er som følger:

- a) Kartlegge, beskrive og vurdere organiseringen og ansvarsforholdene i Alteaprojektet.
- b) Kartlegge, beskrive og vurdere styringsinformasjon og styringsdialog om Alteaprojektet.
- c) Kontrollere utvalgte regnskapsbilag, kartlegge og beskrive tiltak med sikte på sikring av verdier i det spanske aksjeselskapet.
- d) Kartlegge og beskrive det videre arbeidet med det anmeldte korrupsjonsforsøket i Spania og undersøke nærmere eventuelle områder med risiko for misligheter.

Avgrensninger

Flere instanser har gjort undersøkelser av Alteaprojektet. Den mest omfattende og kjente undersøkelsen ble utført av PwC for Seksjon for internrevisjon etter henstilling fra Byrådsavdeling for byutvikling. I tillegg har Seksjon for internrevisjon utført en egen undersøkelse og Omsorgsbygg har selv tatt initiativ til utarbeidelse av den såkalte Reinertsen-rapporten som omhandler anskaffelser i byggeprosjektet. Det foreligger også en usikkerhetsanalyse av investeringsprosjektet omhandlet i Rambøll-rapporten.

⁸³ Jf. komml. § 67

Åpen høring om Alteasaken ble gjennomført i regi av helse- og sosialkomiteen og finanskomiteen 17.03.2010.

Kommunerevisjonen har søkt å innpasse den foreliggende undersøkelsen slik at den i hovedsak dekker områder som ikke var undersøkt av PwC, Reinertsen og Rambøll.

Vi har ikke undersøkt anskaffelser. Anskaffelsene i Alteaprojektet ble gjort i en periode Kommunerevisjonen og kontrollutvalget tidligere har påpekt at det var betydelige svakheter ved anskaffelser i Omsorgsbygg. Anskaffelser er dessuten behandlet både i PwC-rapporten og i Reinertsen-rapporten.

Kommunerevisjonen har i undersøkelsen av styringsinformasjon/styringsdialog lagt særlig vekt på tidsrommet fra 2007 fram til 17.06.2009 da årsmeldingen for Omsorgsbygg Oslo KF for 2008 ble behandlet i bystyret (sak 218). Gjennom en rekke spørsmål til årsmeldingen fikk helse og sosialkomiteen og bystyret da et relativt bredt innsyn i Alteasaken.

Orientering om prosjektet og innhenting av dokumentasjon

Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartsbrev 22.02.2010 til Omsorgsbygg Oslo KF, byråd for helse og eldreomsorg, byråd for byutvikling og byråd for næring og eierskap.

Muntlig orientering om oppstart av prosjektet ble gitt i møte med aktuelle virksomheter.

I datainnsamlingsfasen er det korrespondert og holdt korte telefonmøter med kontaktpersonene i berørte byrådsavdelinger og foretaket.

Faktaopplysninger om organisering og informasjonsflyt er fremskaffet gjennom dokumentanalyser og intervjuer av nøkkelinformanter. Når det gjelder informasjon fra aktuelle byråder, har Kommunerevisjonen lagt til grunn svar gitt i den åpne høringen om Alteasaken.

Intervjuer er i hovedsak gjennomført i mai 2010 av styreleder og direktør for Omsorgsbygg Oslo KF og prosjektleder, kommunaldirektør og bolig- og eiendomssjef i Byrådsavdeling for finans og næring, kommunaldirektør og seksjonssjef for helse i Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og kommunaldirektør i Byrådsavdeling for byutvikling.

Kontrollobjekt

Omsorgsbygg Oslo KF, Centro de Rehabilitacion Montemolar SL (CRM SL), Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for finans og næring.

Dataenes gyldighet og pålitelighet

Dataene som er benyttet er i hovedsak fra skriftlige dokumenter som er fremskaffet av Omsorgsbygg Oslo KF, hentet fra underlaget for den åpne høringen om Alteasaken 17.03.2010, mottatt fra Byrådsleders kontor, Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og Byrådsavdeling for finans og næring.

For gjennomførte intervju foreligger verifikasjoner.

Anvendte data i kapittel 3 og 4, er egnet til å belyse status for organisering av Alteaprojektet, informasjonsflyt og styringsdialog om saken. Men Kommunerevisjonen vil peke på at det ikke er vurdert som praktisk mulig innenfor rammene av undersøkelsen, å sikre total oversikt over alle dokumenter som kan ha betydning for en fullstendig presentasjon av sakskomplekset. En fullstendig presentasjon er heller ikke det vi har hatt som målsetting, men en fyllestgjørende.

Datamaterialet så langt det har vært mulig å skaffe oversikt over, anses å ha pålitelighet og gyldighet i forhold til å belyse prosjektets problemstillinger.

Uttalelse fra undersøkt virksomhet og behandling av rapporten

Rapport til uttalelse ble sendt til Omsorgsbygg Oslo KF, byråden for helse og eldreomsorg, byråden for næring og eierskap til uttalelse og til byråden for byutvikling for eventuell uttalelse.

Etter mottak av tilbakemeldinger fra foretakene og fra byrådene, er det utarbeidet et avslutningskapittel som tar for seg kommentarene til rapportens kapitler 3, 4, 5 og 6 samt våre vurderinger av disse. Den endelige rapporten vil bli lagt fram for behandling i kontrollutvalget.

Parallelt med oversendelse av rapporten til kontrollutvalget, sendes den til Omsorgsbygg Oslo KF, byråden for helse og eldreomsorg, byråden for næring og eierskap og byråden for byutvikling.

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

Kontrollutvalgets sekretariat sørger for utsendelse av protokollutskrift til Omsorgsbygg Oslo KF, byråden for helse og eldreomsorg, byråden for næring og eierskap og byråden for byutvikling.

Oppfølgingsundersøkelse

For denne undersøkelsen som er en case-undersøkelse vil det ikke bli gjennomført en tradisjonell oppfølging.

Vedlegg 2 - Brev av 16.03.2010 fra PwC til Carmen Sanz



Konfidensielt

Carmen Sanz Abogados SL
v/ Carmen Sanz
Principe de Vergara 57, bajo D
28006 Madrid
Spania

PricewaterhouseCoopers AS
Postboks 748
NO-0106 Oslo
Telephone: +47 95 26 00 00

Oslo, 16. mars 2010

ANGÅENDE NYE ANFØRSLER VEDRØRENDE "SPANIA-RAPPORTEN"

29. desember 2009 mottok PwC et brev fra deg hvor du krever at deler av granskingsrapporten vedrørende Spania-saken blir endret. 19. januar 2010 ble det avholdt et møte med deg i PwCs lokaler, hvor Jan Erik Gran Olsen, Helge Kvamme og Anne Marthe Bjønness fra PwC var til stede. Tema for møtet var ditt brev av 29. desember 2009. På bakgrunn av de anførsler du fremførte, utarbeidet PwC et tilsvarende som ble sendt til Oslo kommune, Seksjon for internrevisjon ved Even Rudberg 21. januar 2010 og til deg 28. januar 2010.

13. mars 2010 mottok PwC et nytt brev fra deg hvor vi blir bedt om å rette opp det du karakteriserer som feil og uriktigheter i rapporten. PwC har igjen gjennomgått Spania-rapporten på bakgrunn av de nye anførselene du har fremført.

I ditt brev skriver du at PwC ikke har svart deg på det første brevet du sendte til PwC 29. desember 2009. PwC, ved undertegnede, oversendte per e-post et tilsvarende på dine anførsler til rapporten 28. januar 2010. Brevet var riktignok stilet til vår klient, Oslo kommune, men innholdet var et tilsvarende på alle punktene du fremførte i ditt brev.

I brev av 13. mars skriver du at PwCs rapport inneholder uriktige påstander og at PwC har manipulert informasjon. Dette er anklager som PwC tar avstand fra, og vi ønsker å redegjøre for vårt syn på de anførsler som vi i hovedsak oppfatter å gjelde omstendigheter rundt utbetalingene til advokatfirmaet Mtnoz de Lecea.

Det er ikke riktig at PwC har spekulert i faktum i saken. Som tidligere nevnt, og som det fremgår av rapporten vedrørende betaling til advokatfirmaet Mtnoz de Lecea: "Omstendighetene rundt og formålet med overførselen fremstår som uklart..." og "det gjenstår ytterligere undersøkelser for om mulig å klargjøre faktum vedrørende overførselen." Begrepet "uklart" må ikke forveksles med "mistenkelig".

PwC fastholder at det eksisterer uklarheter rundt enkelte deler av faktum, og PwC har derfor anbefalt Oslo kommune å foreta ytterligere undersøkelser rundt dette. PwC har ikke utarbeidet noen

konklusjoner eller vurderinger rundt temaene som fremstår som uklare, og aktuelle begrensninger er beskrevet i rapporten.

I det følgende fremkommer PwCs kommentarer til de punktene du i ditt brev ønsker klariagt.

1. Du krever at PwC klargjør følgende: *"At det foreligger gyldig kontrakt mellom Oslo Kommune og advokatene Martínez de Lecea hvor bistand ifm transaksjonen er regulert."*

Det er utenfor PwCs mandat å vurdere gyldigheten av kontrakter. PwC har i rapporten verken tatt stilling til eller antydning om kontrakter rettslig sett er gyldige eller ugyldige.

2. Du krever at PwC klargjør følgende: *"At det foreligger gyldig kontrakt mellom advokatfirmaet Martínez de Lecea og eierna/selgerne, der det blir etablert at advokatene skal få honorar fra den eventuelle kjøperen og at kontrakten ikke fastsetter beløpet på nevnte honorar, heller ikke noe minimum- eller maksimumsbeløp."*

Som nevnt under punkt 1 (over) er det utenfor PwCs mandat å vurdere gyldigheten av kontrakter. I kapittel 2.3.6 på side 37 i rapporten fremgår det at det foreligger en avtale mellom arvingene og advokatfirmaet Martínez de Lecea. I følge avtalen skulle advokatfirmaet håndtere alle forhold ved en eventuell transaksjon og et eventuelt advokathonorar skulle betales av kjøperne. Dette fremkommer også i rapporten til PwC, og samsvarer med dine anførsler.

3. Du krever at PwC klargjør følgende: *"At det er representert ikke uklart forhold at det foreligger to sett av faktura. At når en faktura mangler opplysning, skal den samme faktura ustedes på nytt, med alle opplysninger og at det er det som skjedde i Oslo-saken."*

PwC er enig med deg i at selv om det foreligger to sett av fakturaer trenger det ikke bety at noe ureglementert har funnet sted. PwC har i rapporten heller ikke antydning at det eksisterer uklare forhold rundt det faktum at det foreligger to sett av fakturaer. PwC har, som nevnt i brev av 21. januar 2010, verken spekulert i eller konkludert på bakgrunnen for hvorfor det foreligger to sett av fakturaer.

Som nevnt i brev av 21. januar 2010 er PwC av den oppfatning at du og Lønnå burde vært forespurt om årsaken til hvorfor det foreligger to sett av fakturaer.

4. Du krever at PwC klargjør følgende: *"At faktura fra advokatfirmaet Martínez de Lecea ble betalt via bankoverføring fra Oslo Kommune sin bank i Norge til banken til advokatene i Spania."*

PwC bekrefter at transaksjonene med Martínez de Lecea ble gjennomført via bank. PwC har ikke foretatt undersøkelser for å verifisere hvem som var innehavere av mottakerkontoene for overføringene. PwC har i rapporten benyttet begrepet "overført fra" og bestrider ikke at beløpene er overført via bank.

5. Du krever at PwC klargjør følgende: *"At faktura fra advokatfirmaet Martinez De Lecea er regnskapsført i Oslo Kommune."*

PwC bekrefter at overføringene til Martinez de Lecea er regnskapsført av Omsorgsbygg Oslo KF. Dette fremgår i økonomioversikten på rapportens side 13. I tillegg er det beskrevet i kapittel 2.3.6.7 side 47: *"OBY har bokført et honorar til Mtriz. de Lecea på til sammen MNOK 1,1".* Det fremgår også av rapporten at det ikke forelå faktura på transaksjons- og bokføringstidspunktene, som nevnt over.

For øvrig kan PwC opplyse om at alle økonomiske data benyttet i rapporten er basert på regnskap og underliggende bilag for Omsorgsbygg Oslo KF og Centro de Rehabilitacion Montemolar SLU. Dette fremgår av rapportens kapittel 1.5.1 på side 9.

6. Du krever at PwC klargjør følgende: *"At eiendomsmegleren, Ana Tecles, informerte PwC Norge og bekreftet skriftlig at Oslo Kommune ikke aksepterte betaling i svarte penger."*

PwC bekrefter at Ana Tecles skriftlig informerte PwC om at Oslo kommune ikke aksepterte betaling i svarte penger. Dette fremgår av rapportens kapittel 2.3.6.7 side 47:

"Tecles har opplyst at selgerne av tomten på et tidspunkt i forhandlingsprosessen spurte etter "svarte penger". I følge Tecles hadde Sanz opplyst at Oslo kommune ikke kunne delta i slike aktiviteter og at samtlige transaksjoner måtte dokumenteres med fakturaer og at det av den grunn ikke ble betalt noen "svarte penger"."

Disse opplysningene inngår også i et skriftlig intervjureferat som er godkjent av Ana Tecles. Av taushetsplikt- og personvern hensyn kan ikke PwC gi ytterligere opplysninger om hva som fremgår av referatet, annet enn det som er publisert i rapporten.

7. Du krever at PwC klargjør følgende: *"At Per Svensson ikke var med i prosjektet til Oslo Kommune etter e-postene som PwC Norge har basert sine konklusjoner på. At det eneste forholdet Per Svensson har hatt med Oslo-prosjektet deretter var i form av å være tolk eller turistguide to eller tre ganger i forbindelse med norske delegasjoners besøk i Altea."*

PwC understreker at ingen konklusjoner er trukket basert på Svenssons e-poster.

Den siste e-posten fra Svensson som er sitert i rapporten er datert 16. august 2005. I rapportens kapittel 2.4.12 på side 82 fremgår det at Svensson har utført noe arbeid også etter 16. august 2005:

"For arbeid utført i perioden fra 6. mai 2005 til 21. februar 2006 har Admi-Retiro fakturert OBY for EUR 14 791, tilsvarende ca NOK 118 000. Det foreligger spesifiserte fakturaer hvor det fremkommer at Svensson for dette honoraret har arbeidet 146 timer. Det er fakturert EUR 368, tilsvarende ca NOK 2 943, i utlegg."

Svensson skal ved flere anledninger ha bistått OBY som guide i Altea og omegn i forbindelse med delegasjoner som har vært på studiebesøk og befaringer."

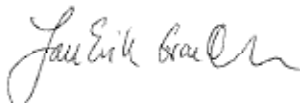
Rapportteksten er basert på opplysninger som har fremkommet ved gjennomgang av underliggende fakturaer som er bokført i OBYs regnskap, herunder spesifiserte timelister fra Svenssons selskap Admi-Retro SL.

PwC har i rapporten ikke antydnet at Svensson hadde noen sentral rolle i prosjektet etter at den nevnte e-postkorrespondansen fant sted. Det fremgår, som nevnt over, at Svensson hadde en minimal rolle (basert på størrelsen på fakturerte beløp) og han var ikke lenger engasjert etter 21. februar 2006.

Som nevnt i brev av 21. januar 2010 anbefalte PwC at Oslo kommune gjennomfører ytterligere undersøkelser rundt transaksjonene til Martinez de Lecea, slik at ikke uklarhetene blir hengende ved de involverte, herunder deg.

Med vennlig hilsen

PricewaterhouseCoopers AS



Jan Erik Gran Olsen
Partner

Kopi: Oslo kommune, Seksjon for interntrevisjon ved Even Rudberg

Vedlegg 3 - Uttalelse til rapporten fra Byrådsavdeling fra finans og næring



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans og næring

Kommunerevisjonen

Dato: 05.07.2010

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
200803044-138

Saksbeh:
TN, 23461632

Arkivkode:
174

RAPPORT TIL UTTALELSE – OSLO KOMMUNES REHABILITERINGSSENTER I ALTEA

Det vises til oversendte rapport til uttalelse, jf. kommunerevisjonens brev av 04.06.2010.

Prosjektets hensikt er tilstrekkelig klargjort, metode og data synes relevante, revisjonskriteriene er hensiktsmessige og rapportens oppbygning og språkbruk gjør rapporten oversiktlig og lett tilgjengelig.

Byrådsavdeling for finans sin samlede vurdering er at rapporten gir en oversikt over sakens forskjellige sider og fakta.

Byrådsavdelingen ser i etterhånd at prosjektet og dets utfordringer kunne fått en noe bredere omtale i foretakets årsberetning for 2008 som revisjonsrapporten påpeker.

Byrådsavdelingen finner det hensiktsmessig at Omsorgsbygg i samråd med Kommuneadvokaten innhenter råd fra en norsk advokat/jurist med samarbeidende firma i Spania med sikte på å verdioptimalisere det spanske selskapet CRM. Byrådsavdelingen vil påse at dette skjer innen rimelig tid slik at det kan treffes eventuelt vedtak om når og hvordan det spanske selskapet CRM skal utvikles.

Med hilsen

Arild Sundberg
kommunaldirektør

Terje Ness
bolig- og
eiendomsutviklingssjef

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)

Kopi: Omsorgsbygg Oslo KF

Byrådsavdeling for finans og
næring

Postadresse:

Rådhuset, 0037 Oslo

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

Vedlegg 4 – Uttalelse til rapporten fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester



Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Innkommepost Oslo kommune Kommunerevisjonen
30 JUNI 2010
Saksansvarlig: <u>BER/PJS</u>
Saksnr: <u>201000208-8</u>
Arkivnr: <u>126.2.2</u>

Unntatt offentlighet

Offl § 13, jf. kommuneloven § 78 nr. 7

Dato: 29.06.2010

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

200803044-135

174

OSLO KOMMUNES REHABILITERINGSSENTER I ALTEA - RAPPORT TIL UTTALELSE

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 04.06.2010 vedrørende Oslo kommunes rehabiliteringssenter i Altea, vedlagt rapport til uttalelse. Det er i brevet angitt at tilsvarende brev er sendt byråden for næring og eierskap, byråden for byutvikling og Omsorgsbygg Oslo KF.

Byrådsavdeling for eldre og bydelene har ikke full oversikt over alle detaljer som ligger til øvrige byrådsavdelingens ansvarsområder, og våre kommentarer gis derfor med utgangspunkt i de forhold som ligger til Byrådsavdeling for eldre og bydelene sitt ansvarsområde. Med dette som bakgrunn har vi følgende kommentarer til den foreløpige rapporten:

1. *Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?*

Informasjonen 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?*

Byrådsavdelingen har ingen kommentarer til prosjektets metode, valg av kilder eller anvendte data som angitt i pkt. 1.5.

Når det gjelder henvisning til kilder står det i rapporten (s. 69) en referanse til bystyremelding nr 1/2008 om fremtidens eldreomsorg som Byrådsavdeling for eldre og bydelene ønsker å kommentere. Iflg kommunerevisjonens rapport står det i bystyremeldingen at "byrådet hadde under oppføring et rehabiliteringssenter i Altea kommune".

I nevnte bystyremelding, side 47 står det:

"Oslo kommune har under oppføring et rehabiliteringssenter i Altea kommune, og som en prøveordning, og for å vinne erfaring med slike opphold, er det inngått en avtale med Bærum om bruk av fem plasser i deres rehabiliteringssenter i samme by".

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

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

Forut for dette i meldingen, på side 14 og 15 står det også om rehabiliteringstilbud i Spania, og der er følgende formulering benyttet (s.15):

"Oslo kommune vil også bygge et sykehjem i egen regi som vil gi våre innbyggere og ansatte i omsorgstjenesten tilbud om å tilbringe tid i Spania."

Det gis således ikke et entydig bilde av at bygging er i gang, men betegnelsen "under oppføring" gjenspeiler på at prosjektet er igangsatt, selv om byggarbeidene ikke er det.

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

Byrådsavdelingen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene i de tilfeller hvor revisjonskriterier er benyttet.

Vi merker oss at det ikke er benyttet et normativt kriterium for hvorvidt Byrådsavdeling for eldre og bydelene var å betrakte som bestiller av prosjektet eller ikke. Dette er i tråd med de uttalelser vi har kommet med i intervjuer, hvor vi har lagt vekt på at vi ikke har hatt et bestilleransvar slik som dette er definert i dag, og at skillet mellom bestiller og utfører var mye mer uklart på det tidspunktet.

4. Hva er foretakets/byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Byrådsavdeling for eldre og bydelene merker seg at Kommunerevisjonen mener at styringsinformasjonen i tertialrapporter og årsberetninger/årsmeldinger for 2007 og 2008 med fordel kunne ha gitt et mer fyllestgjørende og enhetlig bilde av utfordringene i Alteaprojektet.

Det bemerkes i denne sammenheng flere steder i utkastet til rapport at Byråden for helse og eldreomsorg under den åpne høringen i finanskomiteen sa at "det etter hennes oppfatning ikke var grunnlag for å gi informasjon til bystyret ut over det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger" (s. 10, 41 og 67).

Byrådens utsagn var: *"Derfor når jeg ser tilbake og tenker på de vurderingene som ble tatt der, så så vi ikke noen spesiell grunn til å informere bystyret utover det vi gjorde i årsberetninger og tertialrapporter"*.

Byrådsavdeling for eldre og bydelene bemerker at utsagnet er formulert med henvisning til hvordan situasjonen ble vurdert i den aktuelle situasjonen, og ikke nødvendigvis er et uttrykk for hvordan dette vurderes i ettertid.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens innhold? I tilfelle hvilke?

Byrådsavdeling for eldre og bydelene har, gjennom de endringer som ble foretatt i 2009, nå fått en formalisert rolle som overordnet bestiller, hvor det fremkommer hvilke forventninger som stilles til denne rollen. Det er derfor liten fare for at tilsvarende uklarheter oppstår igjen.

I ettertid vil Byrådsavdeling for eldre og bydelene også si at vi deler Kommunerevisjonens oppfatning av at den organisatoriske løsningen med prosjektleder som arbeidet både for

Forut for dette i meldingen, på side 14 og 15 står det også om rehabiliteringstilbud i Spania, og der er følgende formulering benyttet (s.15):

"Oslo kommune vil også bygge et sykehjem i egen regi som vil gi våre innbyggere og ansatte i omsorgstjenesten tilbud om å tilbringe tid i Spania."

Det gis således ikke et entydig bilde av at bygging er i gang, men betegnelsen "under oppføring" gjenspeiler på at prosjektet er igangsatt, selv om byggearbeidene ikke er det.

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

Byrådsavdelingen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene i de tilfeller hvor revisjonskriterier er benyttet.

Vi merker oss at det ikke er benyttet et normativt kriterium for hvorvidt Byrådsavdeling for eldre og bydelene var å betrakte som bestiller av prosjektet eller ikke. Dette er i tråd med de uttalelser vi har kommet med i intervjuer, hvor vi har lagt vekt på at vi ikke har hatt et bestilleransvar slik som dette er definert i dag, og at skillet mellom bestiller og utfører var mye mer uklart på det tidspunktet.

4. *Hva er foretakets/byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?*

Byrådsavdeling for eldre og bydelene merker seg at Kommunerevisjonen mener at styringsinformasjonen i tertialrapporter og årsberetninger/årsmeldinger for 2007 og 2008 med fordel kunne ha gitt et mer fyllestgjørende og enhetlig bilde av utfordringene i Alteaprojektet.

Det bemerkes i denne sammenheng flere steder i utkastet til rapport at Byråden for helse og eldreomsorg under den åpne høringen i finanskomiteen sa at "det etter hennes oppfatning ikke var grunnlag for å gi informasjon til bystyret ut over det som ble gitt i tertialrapporter og årsberetninger" (s. 10, 41 og 67).

Byrådens utsagn var: *"Derfor når jeg ser tilbake og tenker på de vurderingene som ble tatt der, så så vi ikke noen spesiell grunn til å informere bystyret utover det vi gjorde i årsberetninger og tertialrapporter"*.

Byrådsavdeling for eldre og bydelene bemerker at utsagnet er formulert med henvisning til hvordan situasjonen ble vurdert i den aktuelle situasjonen, og ikke nødvendigvis er et uttrykk for hvordan dette vurderes i ettertid.

5. *Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens innhold? I tilfelle hvilke?*

Byrådsavdeling for eldre og bydelene har, gjennom de endringer som ble foretatt i 2009, nå fått en formalisert rolle som overordnet bestiller, hvor det fremkommer hvilke forventninger som stilles til denne rollen. Det er derfor liten fare for at tilsvarende uklarheter oppstår igjen.

I ettertid vil Byrådsavdeling for eldre og bydelene også si at vi deler Kommunerevisjonens oppfatning av at den organisatoriske løsningen med prosjektleder som arbeidstaker både for

Byrådsavdeling for eldre og bydelene og Omsorgsbygg var uheldig. Vi vil derfor være varsomme med å "dele" prosjektleder i andre typer samarbeidsprosjekter i fremtiden.

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

Rapporten ansees som nyttig.

7. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Byrådsavdelingen synes oppbygning og språkbruk bidrar til at rapporten er oversiktlig tilgjengelig.

Med hilsen

Björg Månum Andersson
kommunaldirektør

Åse L. Snåre
helsesjef

Godkjent og ekspedert i papirform uten signatur

Vedlegg 5 – Uttalelse til rapporten fra Byrådsavdeling for byutvikling



Oslo kommune
Byrådsavdeling for byutvikling

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 02.08.2010

Deres ref:

Vår ref (saknr):
200803044-134

Saksbeh:
Håkon Ødegårdstuen, 23461943

Arkivkode:
174

OSLO KOMMUNES REHABILITERINGSSENTER I ALTEA - KOMMUNEREVISJONENS RAPPORT

Det vises til Kommunerevisjonens brev av 04.06.2010 vedrørende Oslo kommunes rehabiliteringssenter i Altea, vedlagt rapport til uttalelse. Det er i brevet angitt at tilsvarende brev er sendt byråden for næring og eierskap, byråden for eldre og helseomsorg og byråden for byutvikling.

Byrådsavdelingen vil innledningsvis vise til at byrådslederen i byrådets sak 1/2010 "Endring i ansvarsområdene i byrådet Røsland", vedtatt 25.01.2010, bl.a. vedtok at ansvaret for oppgaver knyttet til kommunens eierfunksjoner (unntatt eieroppfølgingen av Oslo Forsikring AS og Oslo Pensjonsforsikring AS), ansvaret for oppfølging av kommunens eiendomsforvaltning og utøvelse av kommunens næringspolitikk ble samlet i byrådsområdet "nærings- og eierskapspolitikk", innenfor Byrådsavdeling for finans.

Ved byrådssak 1028/10 "Omorganisering etter endringer i byrådet Røsland", vedtatt 16.03.2010, ble det bl.a. vedtatt en konkretisering av de fullmakter som ble flyttet gjennom endringen i byrådet og oppfølging av de administrative konsekvensene i form av administrativ omorganisering og flytting av ressurser. Dette innebærer at de administrative ressursene ved Byrådsavdeling for byutvikling knyttet til planlegging, oppfølging, tilsyn og kontroll for de kommunale eiendomsforetakene, hhv. Boligbygg Oslo KF, Omsorgsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF, og Eiendoms- og byfornyelsesetaten er overført til Byrådsavdeling for finans.

I perioden som Oslo kommune har arbeidet for å etablere eget rehabiliteringssenter i Spania, har Byrådsavdeling for byutvikling skiftet kommunaldirektør flere ganger. En oversikt viser følgende:

Kjell Ove Sollie Johansen	07.10.1996 - 30.09.2006
Bjørn Røse	01.10.2006 - 31.08.2007
Arild Sundberg	01.08.2007 - 14.04.2008
Elisabeth Eidså Dale	15.04.2008 - 28.02.2009
Geir Bjørnar Aga	01.03.2009 -

Byrådsavdeling for byutvikling

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

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

Intensjonsavtale vedrørende prosjektmuligheter i Spania ble inngått i 2005 direkte mellom Omsorgsbygg Oslo KF og Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (nå byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester). Byrådsavdelingen ser i etterhånd at arbeidet kunne ha vært organisert bedre, og det vises i den forbindelse til det pågående prosjektet "Gode investeringsprosesser i Oslo kommune". Formålet med prosjektet er å sikre bedre prosesser og styringsgrunnlag i investeringer, gjennom en helhetlig prosjektmetodikk og en definert beslutningsprosess. Se intranet <http://byradsavdeling-for-finans-og-naring.oslo.kommune.no/prosjektstyring/>

Basert på ovennevnte administrative omorganisering av byrådsavdelingene har byrådsavdelingen følgende svar på punktene 1-8 i Kommunerevisjonens "Veileder for tilbakemelding på rapport":

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Byrådsavdelingen finner informasjonen tilstrekkelig klar.

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

Byrådsavdelingen har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som angitt i pkt. 1.5.

3. Har foretaket/byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Byrådsavdelingen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene, herunder også kommentarer og spørsmål, som er angitt i pkt. 1.6 (med henvisning til øvrige kapitler).

4. Hva er foretakets/byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Byrådsavdelingen merker seg Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger og tar disse til orientering. Det henvises for øvrig til tilbakemelding fra byråden for næring og eierskap.

5. Vil foretaket/byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens innhold? I tilfelle hvilke?

Med henvisning til byrådets omorganisering viser byrådsavdelingen til tilbakemelding fra byråden for næring og eierskap.

6. Oppfattes rapporten som nyttig for foretaket/byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten ansees som nyttig.

7. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Byrådsavdelingen synes oppbygning og språkbruk bidrar til at rapporten er oversiktlig og lett tilgjengelig.

Med hilsen

Geir B. Aga
kommunaldirektør

Elisabeth Eidså Dale
plan- og utbyggingssjef

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg 6 – Uttalelse til rapporten fra Omsorgsbygg Oslo KF



Oslo kommune
Omsorgsbygg Oslo KF

Kommunerevisjonen
v/Per- Jarle Stene
Grenseveien 88
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offentlighetslovens 13

Dato: 05.07.2010

Deres ref:
201000208

Vår ref (saknr):
200900133-42

Saksbeh:
Anja Enge, 98 22 74 25

Arkivkode:
174

KOMMENTARER TIL RAPPORT VEDR REHABILITERINGSSENTER I ALTEA
Det vises til brev med utkast til rapport vedr rehabiliteringssenter i Altea, mottatt 07.06.2010.

Spørsmål stilt i vedlegg 2 til brevet besvares nedenfor.

1. Har informasjonen om prosjektet vært tilstrekkelig klar?

Etter Omsorgsbyggs oppfatning er informasjonen som fremkommer i rapporten tilstrekkelig klar.

2. Har foretaket/byråden kommentarer til prosjektets metoder, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for Kommunerevisjonens vurdering og spørsmål? I tilfelle hvilke?

Omsorgsbygg har ingen kommentarer til dette og gir sin tilslutning til prosjektets metode.

3. Har foretaket/byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og spørsmål? I tilfelle hvilke?

Omsorgsbygg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er foretakets/byrådens samlede vurdering av rapportens vurdering og spørsmål?

Rapporten oppfattes som klargjørende i forhold til enkelte spekulasjoner som det ikke var konkludert i forhold til i rapport fra PwC. Dette gjelder f.eks overføring på ca kr 1,1 mill, som PwC har stilt spørsmålstegn ved og som Kommunerevisjonen uttrykker at det ikke kan føres bevis for at dreier seg om "svarte penger".

5. Vil foretaket/byrådens vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens innhold? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonen anbefaler at det settes en frist for avvikling av prosjektet, uavhengig av når klagen på allmenntilgittethetserklæringen blir behandlet. Omsorgsbygg vil be om en avklaring

Omsorgsbygg Oslo KF

Besøksadresse:
Sommerrogetta 1

Postadresse:
Postboks 2773 Selli
0201 Oslo

e-post: postmottak@oby.oslo.kommune.no
www.omsorgsbygg.oslo.kommune.no

Telefon: 23 48 80 00
Telefaks: 23 48 80 11

Org.nr: 985 987 246
Bankkonto: 6004 06 69127

i forhold til om Omsorgsbygg skal forholde seg til en frist når det gjelder avvikling av CRM og/eller salg av tomten i Altea.

Det vil videre bli informert om status for avviklingen av prosjektet i fremtidige tertialrapporter og årsrapporter.

Som påpekt i intervjuer og gjengitt i rapporten, ville prosjektet ha blitt reorganisert hvis det hadde blitt fullført og tilsvarende organisering som den aktuelle vil følgelig ikke bli benyttet for prosjekter i fremtiden.

6. Oppfattes rapporten som nyttig for foretaket/byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Se ovenfor under punkt 4 og 5.

7. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Omsorgsbygg har ingen kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk.

Øvrige kommentarer

Omsorgsbygg har ingen kommentarer til beskrivelsen og vurderingen av forhold som fant sted før avgivelse av årsrapport for 2008.

Punkt 2.1

I forbindelse med Kommunerevisjonens beskrivelse av bestiller- utfører modellen, vil vi opplyse om at denne har vært praktisert slik at Omsorgsbygg hovedsaklig kjøper og oppfører bygg og kun i begrenset omfang driver med innleie. Innleie håndteres som regel av de enkelte bydeler, etater og byrådsavdelinger (eventuelt av Omsorgsbygg etter konkret forespørsel).

Punkt 2.4.4

Kommunerevisjonen har påpekt at spørsmål om avvikling eller videreføring av selskapet normalt er et anliggende for selskapets generalforsamling. Et eventuelt råd eller forslag om avvikling, vil bli behandlet på generalforsamling i CRM.

Punkt 3.2.2

Vedr Kommunerevisjonens bemerkning om at det ikke er gitt en slik tilbakemelding til bystyret som bystyret ba om under møte 17.06.2009, gjøres det oppmerksom på at Omsorgsbygg har gitt orientering til sitt styre. Det er også for øvrig gitt utfyllende informasjon fra Omsorgsbygg til aktuelle byrådsavdelinger og komiteer. Det er videre utarbeidet granskningsrapporter og avholdt høring.

Punkt 3.2.6

Når det gjelder årsmeldingen for 2008, ser vi, som det også er redegjort for i refererte intervjuer, at det ville ha vært hensiktsmessig å gi slik informasjon at eventuell misforståelse av årsmeldingen fra 2007 kunne rettes opp. Når det gjelder omfanget av informasjon, vil vi understreke at [dette prosjektet ikke var et stort prosjekt i forhold til Omsorgsbyggs øvrige prosjekter og at] utfyllende informasjon om det nylig opplevde korrupsjonsforsøket og sakens status var gitt både til byrådsavdeling for byutvikling, byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (nå byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester), Finanskomiteens arbeidsutvalg og

Finanskomiteen. Omsorgsbygg var for øvrig i svært tidlig fase i forhold til håndteringen av korrupsjonsforsøket.

Punkt 4.1.1

Når det gjelder avklaring av regnskapsposter i henholdsvis Omsorgsbyggsbyggs og CRM's regnskap, har Omsorgsbygg for tiden en prosess på gang der det vurderes om selskapet CRM skal videreføres eller ikke. Etter vedtak i foretakets styre 10.05, vil det bli innhentet ekstern rådgivning i forhold til dette. Inntil videre drift av CRM er avklart, avventes en nærmere gjennomgang av mellomværendet mellom CRM og Omsorgsbygg. Regnskapsføreren for CRM er informert om at det ikke skal føres renter i forhold til gjeld mot Omsorgsbygg i regnskapet for 2009. Det vil bli tatt en ny gjennomgang av mellomværendet mellom partene når vurdering i forhold til videre drift er foretatt.

Utgifter som påløper i CRM og som Omsorgsbygg skal dekke, vil fra og med 2010 bli belastet driftsregnskapet hos Omsorgsbygg.

Punkt 4.2.1

Det anbefales fra Kommunerevisjonen at det settes en frist for Omsorgsbygg i forhold til å realisere eventuelle verdier som ligger i selskapet/tomten. Omsorgsbygg er positiv til å forholde seg til en slik eventuell frist, men vil samtidig påpeke at et snarlig salg kan være vanskelig å få gjennomført og eventuelt være lite lønnsomt, dels pga svakt eiendomsmarked i Spania og dels på grunn av usikkerhet i forhold til om tomten kan bebygges.

Kommunerevisjonen påpeker videre at renter på lån til Omsorgsbygg bør tas med som en årlig kostnad som påløper ved å beholde CRM. Da rentene som påløper verken vil kunne bli betalt dersom selskapet beholdes eller dersom det avvikles, anser vi det som mest hensiktsmessig å holde renteberegninger utenfor ved vurderingen av hva som hvilket alternativ som er det gunstigste økonomisk. I en situasjon hvor man har eller regner med å kunne få interesserte kjøpere til tomten, men vurderer å likevel beholde den, må man imidlertid vurdere rentetapet ved å ikke realisere tomtens verdi (mot mulig verdistigning).

Med vennlig hilsen


Per Morten Johansen
administrerende direktør


Anja Hegg
Juridisk rådgiver

Vedlegg 7 - Oversikt over påløpte utgifter til kommunens prosjekt i Altea

Utgifter	Betalt til	Ar	Beløp i mill
Lønn og sosiale utgifter før refusjon	internt Oslo kommune	2005-2009	3,94
Reiser, bevertning og lignende	internt Oslo kommune	2005-2009	1,00
Pengeoverføring til Spania	Spansk selskap CRM	2006	1,62
Byggesaksgebyr, eiendomsavgift	Spansk selskap CRM	2007	2,45
Byggetjenester	Spansk selskap CRM	2008	0,81
Utlån til Spansk selskap	Spansk selskap CRM	2009	1,48
Prosjektering	Axla consulting	2006	2,57
Byggeledelse og øvrige utgifter	Axla consulting	2005-2007	2,95
Arkitekter	Archus og Campos & Oltra	2006-2007	1,17
Juridisk bistand	Carmen Sanz (2 selskaper)	2006-2009	0,59
Andre konsulenter	Rambøll, tolk, diverse	2006-2009	0,26
Kjøpt av tomt +advokathonorar	eiere av tomten og advokat	2006	4,55
Regnskapsført pr. 31.12.2009		sum	23,4



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no