

Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelses- området i Statens vegvesen

Dokument 3:4 (2014–2015)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 741 870

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-299-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelses- området i Statens vegvesen

Dokument 3:4 (2014–2015)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:4 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen.*

Riksrevisjonen, 17. desember 2014

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	7
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	11
4	Departementets oppfølging	11
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	12
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		19
Vedlegg 3: Rapport		27
1	Innledning	33
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	37
3	Revisjonskriterier	40
4	Organisering og gjennomføring av anskaffelser i Statens vegvesen	45
5	I hvilken grad har Statens vegvesen etablert risikostyring som kan bidra til at misligheter forebygges og avdekkes?	84
6	Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av risikostyring og internkontroll i Statens vegvesen	88
7	Vurderinger	91
8	Referanseliste	96

Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen

Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regionvegkontorer og har om lag 7000 ansatte. Vegdirektoratet er den sentrale enheten i Statens vegvesen, og ledes av en vegdirektør som har styringsansvaret for Statens vegvesen. Staten har i løpet av de siste 10–15 årene gjennomført vesentlige organisatoriske endringer. Fram til 2003 sto Vegvesenet selv for det meste av planlegging, bygging, drift og vedlikehold av veinettet i Norge. Fra 2003 ble produksjonsvirksomheten skilt ut, og drifts- og vedlikeholdsoppgavene ble konkurranseutsatt med funksjonskontrakter. Statens vegvesen har nå en betydelig anskaffelsesvirksomhet og er en av de offentlige virksomhetene i Norge med høyest innkjøpsvolum.

I 2013 omsatte Statens vegvesen for 48 mrd. kroner. Om lag 80 prosent av dette, 40 mrd. kroner, var relatert til anskaffelser. En effektiv og velfungerende anskaffelsesfunksjon er derfor viktig for å bidra til at Statens vegvesen kan nå sine overordnede mål. Anskaffelsesfunksjonen i Statens vegvesen er desentralisert, og svært mange av de ansatte har fullmakt til å foreta anskaffelser.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om det er iverksatt effektiv risikostyring og internkontroll på anskaffelsesområdet for å bidra til måloppnåelse i Statens vegvesen. Risikostyring og internkontroll er de samlede prosessene og tiltakene som iverksettes for å gi en rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse. Virksomhetens målsettinger kan være knyttet til strategi, drift, rapportering og etterlevelse. En effektiv risikostyring og internkontroll kan bidra til å sikre at Statens vegvesen gjennomfører anskaffelser i tråd med loven om offentlige anskaffelser, og at misligheter forebygges og avdekkes. Dette er sentralt for å sikre at virksomheten kan nå sine overordnede mål. Undersøkelsen omfatter perioden fra og med januar 2010 og til og med mai 2014.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. 13 S (2013–2014), jf. Prop 1 S (2013–2014) for Samferdselsdepartementet
- lov om offentlige anskaffelser
- bevilgningsreglementet og operasjonalisering av dette i økonomiregelverket
- arbeidsmiljøloven

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev av 4. september 2014. Departementet har i brev av 6. oktober 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 30. oktober 2014 og statsrådens svar 18. november 2014 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Statens vegvesen har etablert et godt formelt rammeverk for internkontrollen på anskaffelsesområdet, men det er svakheter i iverksettingen som innebærer økt mislighetsrisiko.
- Vegdirektoratets oppfølging av internkontrollen på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen er mangelfull.
- Varslingsordningen har ikke den nødvendige tilliten blant de ansatte i virksomheten.
- Det er mangelfulle risikovurderinger på anskaffelsesområdet.
- Det er svakheter i Samferdselsdepartementets styring og oppfølging.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Statens vegvesen har etablert et godt formelt rammeverk for internkontrollen på anskaffelsesområdet, men det er svakheter i iverksettingen som innebærer økt mislighetsrisiko

Ifølge *Reglement for økonomistyring i staten* § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for blant annet å sikre at

- virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

Undersøkelsen viser at Statens vegvesen har etablert et omfattende og godt formelt rammeverk for å sikre internkontroll på anskaffelsesområdet. Statens vegvesen har blant annet utviklet en rekke retningslinjer, rutiner, håndbøker og maler for å planlegge og gjennomføre anskaffelser. I tillegg er det etablert retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere mislighetssaker, egne retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold, samt etiske retningslinjer tilpasset Statens vegvesens virksomhet. Retningslinjer og rutiner er tilgjengelig for alle ansatte gjennom kvalitetsystemet. Det er også etablert et system for kvalitetssikring, blant annet med bruk av anskaffelseskoordinatorer som gir råd i anskaffelsesprosessen, og med behandling av anskaffelser på over kr 500 000 i anskaffelsesnemnd.

Undersøkelsen viser imidlertid at retningslinjene ikke er godt nok iverksatt, og det forekommer en rekke brudd på regelverk som er relevant for både å forebygge og avdekke misligheter.

I undersøkelsen er det foretatt et risikobasert utvalg på 73 anskaffelser, med en samlet verdi på om lag 3 mrd. kroner. Utvalget er basert på informasjon om alle utbetalinger, kreditnotaer og endringsordrer i Statens vegvesen i perioden 1.12.2011 til 30.4.2013, med særlig oppmerksomhet rettet mot blant annet store transaksjoner ved årsslutt, betalingsdato før fakturadato og lave eller uvanlige fakturanumre. Dette innebærer at utvalget ikke nødvendigvis er representativt for hele porteføljen i Statens vegvesen.

Det ble funnet følgende brudd:

- Kravet i loven om at en anskaffelse, så langt det er mulig, skal være basert på konkurranse er ikke oppfylt for 24 av de 73 undersøkte anskaffelsene. 9 av disse anskaffelsene er på over kr 500 000. Den største anskaffelsen i utvalget som ikke har vært konkurranseutsatt, er på 3,2 mill. kroner. Dette innebærer imidlertid at de største kontraktene i utvalget, inkludert entreprisekontraktene i Statens vegvesen, er konkurranseutsatt.
- Kravet om protokollføring ved anskaffelser over kr 100 000 skal blant annet gi økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessen, og dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon. 17 av 23 anskaffelser i utvalget som skulle hatt forenklet protokoll, manglet dette. Av 41 anskaffelser på over kr 500 000 i utvalget, manglet 12 anskaffelsesprotokoll. Til sammen utgjør anskaffelsene i utvalget som det ikke er ført anskaffelsesprotokoll for, 24 mill. kroner.
- Kravet om skatteattest i anskaffelsesregelverket skal sikre at forfalte skatte- og avgiftskrav er betalt. Kravet skal blant annet sikre at virksomheten ikke gjør innkjøp fra bedrifter som opererer i strid med norsk lov. Over halvparten av anskaffelsene i utvalget som skulle hatt skatteattest, manglet dette.

Det er utarbeidet egne retningslinjer som angir en rekke tiltak og krav som skal sikre forebygging, avdekking og håndtering av misligheter. Disse er i liten grad iverksatt. Statens vegvesen utarbeidet i 2011 et forslag til handlingsplan for å følge opp retningslinjene, men planen har per april 2014 fortsatt status som utkast.

Riksrevisjonen anser det som alvorlig at ikke interne retningslinjer og rutiner følges, og at det forekommer flere brudd på loven om offentlige anskaffelser og økonomiregelverket.

Statens vegvesen har en desentralisert anskaffelsesfunksjon. Alle ansatte har myndighet til å attestere på en anskaffelse. I 2012–2013 attesterte mer en 5000 ansatte på fakturaer, og nesten 1200 av de om lag 7000 ansatte anviste. Undersøkelsen viser at det er krevende å sikre at alle ansatte har tilstrekkelig kjennskap til retningslinjer og prosedyrer på anskaffelsesområdet.

Undersøkelsen viser videre at selv om det er etablert et godt system for kvalitets-sikring, blant annet pliktig behandling av anskaffelser på over kr 500 000 i anskaffelsesnemnd, er det flere eksempler på at de interne kvalitetssikringsrutinene ikke blir fulgt. 12 av 40 utvalgte anskaffelser som skulle vært behandlet i anskaffelsesnemnd, er ikke det.

Samlet sett mener derfor Riksrevisjonen at Statens vegvesen ikke har etablert god nok internkontroll på anskaffelsesområdet.

2.2 Vegdirektoratets oppfølging av internkontrollen på anskaffelsesområdet er mangelfull

For å sikre effektiv internkontroll er det nødvendig at virksomheten foretar oppfølging av internkontrollen og vurderer hvor effektiv denne er over tid. I henhold til økonomiregelverket skal virksomheten etablere rutiner for etterkontroll.

I Statens vegvesen gjøres det svært få fortløpende og systematiske kontroller av etterlevelse på anskaffelsesområdet, og virksomheten har i liten grad kjennskap til hvor effektiv internkontrollen er. Undersøkelsen viser at det gjøres enkelte kontroller, blant annet av kobling mellom kontrakt og faktura for å sikre sporbarhet mellom kontrakt og regnskap i hele etaten. Regionene foretar også enkelte kontroller av om anskaffelsesregelverket følges.

Statens vegvesen viser til at internrevisjonen har en sentral rolle i oppfølgingen på anskaffelsesområdet. Undersøkelsen viser at internrevisjonen i perioden 2010–2013 ikke har ferdigstilt noen revisjoner relatert til anskaffelser, og det har tatt lang tid før svakheter og avvik fra tidligere revisjoner har blitt fulgt opp. Samferdselsdepartementet opplyser imidlertid i svarbrevet at internrevisjonen i Statens vegvesen har ferdigstilt tre revisjoner i tilknytning til anskaffelsesvirksomheten i 2014, og samtlige vil være lukket i løpet av 2014.

Både Vegdirektoratet og regionene gir uttrykk for at de har tillit til at etablerte systemer fungerer etter hensikten, og de ser derfor ikke behov for ytterligere etterkontroll. Funn fra de anskaffelsene som er gjennomgått, viser imidlertid at etablerte systemer ikke fungerer godt nok. På bakgrunn av at det i 2013 ble foretatt anskaffelser for over 40 mrd. kroner i Statens vegvesen, mener Riksrevisjonen at ledelsen i Statens vegvesen burde ha fulgt opp at gjeldende regelverk og rutiner etterleves slik at misligheter og feil kan forebygges og avdekkes mer effektivt.

Undersøkelsen viser videre at det er en vesentlig svakhet i sporbarheten av anskaffelsene og at sentrale anskaffelsesdokumenter ikke lagres fortløpende i arkivsystemet (SVEIS). 16 prosent av de ansatte i Statens vegvesen opplyser i en spørreundersøkelse at de ikke fortløpende legger inn relevante dokumenter i SVEIS. Statens vegvesen har også andre støttesystemer der informasjon om anskaffelser lagres, men de ulike systemene dekker kun deler av anskaffelsene.

Etter Riksrevisjonens vurdering gir SVEIS og de andre støttesystemene for anskaffelser i liten grad mulighet for å sikre nødvendig sporbarhet og effektiv etterkontroll av etterlevelse på anskaffelsesområdet.

2.3 Varslingsordningen har ikke den nødvendige tilliten blant ansatte i virksomheten

Ifølge arbeidsmiljøloven skal arbeidsgiver utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Dette er en sentral del av internkontrollen for å forebygge og avdekke misligheter.

Undersøkelsen viser at Statens vegvesen har etablert en ordning for varsling, men ordningen er verken godt nok kjent eller nyter nødvendig tillit blant de ansatte. 40 prosent av de ansatte opplyser at de ikke vet hvordan de skal gå fram for å varsle. Det framgår også at flere medarbeidere som har opplevd eller observert kritikkverdige forhold, ikke har varslet om forholdet. Dette er blant annet begrunnet med at de var usikre på om varselet ville bli godt håndtert, og at de var bekymret for om det kunne få personlige konsekvenser. Flere begrunnet det også med at de ikke stolte på at de kunne forbli anonyme. Svakheter ved varslingsordningene i Statens vegvesen er også tidligere påpekt av etatens internrevisjon i 2010 og 2011.

Statens vegvesen forvalter store verdier for samfunnet og har en svært omfattende anskaffelsesvirksomhet. Etter Riksrevisjonens vurdering er det uheldig at Statens vegvesens varslingsordning ikke har den nødvendige tilliten blant de ansatte i virksomheten.

2.4 Mangelfulle risikovurderinger på anskaffelsesområdet

Ifølge Statens vegvesens retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter skal alle enheter i Statens vegvesen gjennomføre egne risikokartlegginger med sikte på å iverksette tiltak for å redusere risikoen for misligheter.

Statens vegvesen har etablert et system for risikostyring, men undersøkelsen viser at det i liten grad gjøres risikovurderinger knyttet til etterlevelse av regelverk. Det gjøres også i liten grad vurderinger av risiko for misligheter. Årsakene er ifølge Vegdirektoratet og flere regioner at risikoen for misligheter ikke anses som høy nok til å inngå i risikostyringen.

Anskaffelsesområdet har imidlertid svært høy iboende mislighetsrisiko. Undersøkelsen dokumenterer også sentrale områder med mislighetsrisiko. Blant annet er det mislighetsrisiko ved endringer og tillegg til kontrakt, der enkelte kontrakter er svært krevende å følge opp både økonomisk, faglig og tidsmessig. Halvparten av de ansatte som foretar anskaffelser innen bygg og anleggskontrakter, opplyser i en spørreundersøkelse at leverandører setter fram krav som det ikke er grunnlag for. 32 prosent av de ansatte oppgir at det er vanskelig å dokumentere avvik ved leveranse.

Statens vegvesen er en av Norges største innkjøpere, hadde i 2013 en omsetning på over 40 mrd. kroner, og etter Riksrevisjonens mening er det uheldig at etatens risikostyring i liten grad inkluderer risikovurderinger på anskaffelsesområdet og vurdering av mislighetsrisiko. Riksrevisjonen vurderer slike risikovurderinger som nødvendige for å kunne vurdere om etatens korrigerende tiltak er effektive.

2.5 Svakheter i Samferdselsdepartementets styring og oppfølging

Samferdselsdepartementet har gitt klare styringssignaler om at Statens vegvesen skal etablere risikostyring og internkontroll, og departementet har bedt spesielt om at Statens vegvesen omtaler risiko knyttet til de fire hovedmålene i Nasjonal transportplan. Samferdselsdepartementet har på den annen side ikke stilt tilsvarende krav om å vurdere risiko for manglende etterlevelse av lover og regler.

Samferdselsdepartementet har heller ikke etterspurt om det er gjennomført noen systematisk vurdering eller evaluering av kvalitet og innhold i internkontrollen og risikostyringen i Statens vegvesen. Riksrevisjonen mener at departementet i større grad burde ha tatt slike initiativ overfor Vegdirektoratet for å få nødvendig kunnskap om kvaliteten på internkontrollen på anskaffelsesområdet, blant annet for å kunne forebygge og eventuelt avdekke misligheter.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- i samarbeid med Statens vegvesen styrker internkontrollen på anskaffelsesområdet ved både å foreta systematiske risikovurderinger av etterlevelse og mislighetsrisiko, og etterkontroll og oppfølging av om internkontrollen i etaten er effektiv
- tar initiativ overfor Statens vegvesen til å styrke kompetansen om anskaffelsesregelverk og rutiner hos alle som er involvert i anskaffelser
- tar initiativ overfor Statens vegvesen til å forbedre etatens varslingsordning, for å sikre at ordningen har tillit blant de ansatte
- i samarbeid med Vegdirektoratet vurderer fordeler og ulemper ved en noe mer sentralisert anskaffelsesvirksomhet i Statens vegvesen

4 Departementets oppfølging

Statsråden framhever at rapporten er grundig og omfattende, og at Riksrevisjonens tilrådinger er viktige. Samferdselsdepartementet vil følge opp funnene i styringsdialogen mellom departementet og Vegdirektoratet både gjennom etatsstyringsmøter og i skriftlig korrespondanse når det gjelder innholdet og kvaliteten i internkontrollen og risikostyringen.

Statsråden opplyser samtidig at Statens vegvesen er en stor og sammensatt organisasjon hvor det tar tid å implementere endringer og forbedringer. Statsråden viser til at Statens vegvesen jobber med forbedringsarbeid på en rekke av de sentrale områdene som omtales i undersøkelsen. Det er identifisert en rekke svakheter innen etterlevelse av rutiner og regelverk, og det er mangler ved oppfølging av internkontrollen. På bakgrunn av rapportens konklusjoner og Riksrevisjonens anbefalinger ser statsråden det som naturlig at det iverksettes ytterligere tiltak for å sikre etterlevelse samt styrke kontroll og oppfølging.

Av allerede planlagte tiltak vektlegger statsråden i sitt svar blant annet at det foretas en styrking og profesjonalisering av støtteprosessen knyttet til anskaffelser for varer og tjenester. Det påpekes at Statens vegvesen skal innføre større grad av systematiske kontroller av etterlevelse på utvalgte deler av anskaffelsesområdet. I tillegg vil vegvesenet vurdere en mer systematisk oppfølging av etatsrammeavtaler og innføre tiltak for å sikre at avtaler etterleves fra leverandørens og etatens side. Statsråden viser til at det er naturlig å konsentrere dette arbeidet på områder der sannsynligheten for avvik anses som størst.

Statsråden viser også til at Statens vegvesen skal forbedre og innføre systemer som skal sikre ensartet og dokumentert gjennomføring av arbeidsprosesser på anskaffelsesområdet.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om å forbedre Statens vegvesens varslingsordning, opplyser statsråden at vegvesenet vil prioritere å fullføre og iverksette den påbegynte handlingsplanen for å forebygge, avdekke og håndtere eventuelle misligheter. Staten vil sørge for at denne planen inneholder tilstrekkelige informasjonstiltak for å gjøre varslingsordningen kjent, og tiltak som kan bidra til å øke tilliten til ordningen.

Når det gjelder Statens vegvesens desentrale organisering, viser statsråden til at denne er en viktig forutsetning for å kunne nå virksomhetens mål på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte. Statsråden påpeker at til tross for de anbefalinger Riksrevisjonen har gitt, er det flere hensyn som taler til fordel for å beholde en desentral anskaffelsesvirksomhet. Statsråden vil likevel be Statens vegvesen vurdere om det er områder hvor det kan være hensiktsmessig å vurdere en mer sentralisert anskaffelsesvirksomhet.

Avslutningsvis viser statsråden til at Statens vegvesen høsten 2014 har utarbeidet et kravdokument for internkontroll. Formålet med kravdokumentet er å gi overordnede føringer og prinsipper for arbeidet med å gjennomføre, forbedre, dokumentere og følge opp internkontrollen, samt å tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til arbeidet med internkontroll.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 9. desember 2014

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Björg Selås

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Eirin Fremstad 22241182
Vår dato 30.10.2014
Deres dato 30.10.2014
Vår referanse 2013/00909-66
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rr. lov § 18(2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
Postboks 8010 DEP
0030 OSLO

Att.: Statsråd Ketil Solvik-Olsen

Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2014-2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt departementet ved vårt brev av 04.09.2014 og på departementets svar av 06.10.2014.

Vi ber Statsråden redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 17.11.2014.

Etter fullmakt

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:x (2014-2015) Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen

Vedlegg 2

Statsrådets svar



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Ingen innsynsrett etter § 5
andre ledd

Deres ref

Vår ref
13/967-

Dato
18.11.2014

Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen

Jeg viser til Riksrevisjonen sitt brev av 30. oktober 2014 med utkast til Dokument 3:X (2014-2015) Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen.

Jeg viser i denne sammenhengen til Samferdselsdepartementets brev av 6. oktober 2014 hvor departementets merknader fremkommer til Riksrevisjonen sitt utkast til hovedanalyserapport om risikostyring og intern kontroll i Statens vegvesen, som ligger til grunn for utkastet til Dokument 3:X (2014-2015).

Generelle kommentarer til Riksrevisjonen sitt utkast til Dokument 3:X (2014-2015)

I rapporten går det fram at Riksrevisjonens undersøkelse er foretatt ut fra et risikobasert utvalg. Rapporten kan likevel gi inntrykk av at det er feil og mangler ved en stor del av Statens vegvesens anskaffelser. Det heter i rapporten: «Dette innebærer at utvalget *ikke nødvendigvis* (min kursiv) er representativt for hele porteføljen i Statens vegvesen.» Poenget med å gjøre et risikobasert utvalg er at det ikke skal være representativt, men at man samler og undersøker de forekomstene der sannsynligheten for å finne feil er størst. Det hadde derfor vært ønskelig at dette kom tydeligere fram, for eksempel i form av å stryke ordet «nødvendigvis» i rapporten og i utkast til Dokument 3:X (2014-2015).

Rapporten viser til en rekke funn, svakheter og trekk ved organisasjonen som samsvarer med resultater av undersøkelser og revisjoner gjort av Riksrevisjonen og Statens vegvesen selv i andre sammenhenger.

Kommentarer til Riksrevisjonens hovedfunn

Når det gjelder de konkrete hovedfunnene i Riksrevisjonens rapport, har jeg følgende kommentarer:

Riksrevisjonen:

"Statens vegvesen har etablert et godt formelt rammeverk for internkontroll på anskaffelsesområdet, men det er svakheter i iverksettingen som innebærer økt mislighetsrisiko."

Når det gjelder anskaffelse av varer og tjenester, må Statens vegvesen styrke oppfølgingen av enkeltanskaffelser og internkontrollen av anskaffelser innenfor varer og tjenester. Statens vegvesen har opplyst at etaten konkret planlegger å gjennomføre følgende tiltak:

- Endre arbeidsfordelingen i anskaffelsesarbeidet mellom den fagansvarlige for den aktuelle anskaffelsen og anskaffelseskontoret i Vegdirektoratet. I dag gjør den fagansvarlige det meste av jobben, mens anskaffelsesekspertisen kun bistår. Ved å legge mer av det anskaffelsesfaglige arbeidet over på de som har det som fagfelt, skal det bli høyere effektivitet og bedre kvalitet.
- Konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) er i ferd med å bli anskaffet. Det vil bli tatt i bruk i pilotdrift for varer og tjenester i Vegdirektoratet og på byggherresiden i Region vest. I slutten av 2015 vil pilotdriften bli evaluert, og det blir bestemt hvordan verktøyet skal brukes i etaten totalt. Full utnyttelse av KGV vil sikre en ensartet og dokumentert gjennomføring av anskaffelsesprosessen.
- På to års sikt planlegger vegvesenet å ta i bruk et kontraktadministrasjonsverktøy (KAV). Med et slikt verktøy blir det langt lettere enn i dag å ha oversikt over etatens kontrakter, og å gjøre daglige oppslag og referanser til kontrakter ved fakturabehandling. I løpet av 2015 vil etterfølgeren til saksbehandlingssystemet Sveis, Public 360, bli implementert i etaten. Denne systemløsningen har også en kontraktsmodul. Alle KGV'ene på markedet har også tilknyttede kontraktsmoduler. I løpet av 2015 skal vegvesenet gjøre et valg mellom hvilken av de to alternative løsningene som skal benyttes.
- Statens vegvesen har brukt e-handel i flere år. Verktøyet for dette skal byttes ut på grunn av at kontrakten løper ut, og nytt verktøy vil bli tatt i bruk 1. kvartal 2015. Etter det vil vegvesenet systematisk jobbe for å få enda flere avtaler håndtert gjennom e-handel. Mer e-handel bedrer effektiviteten og sikrer at både leverandørene og etatens brukere opptrer i henhold til kontrakten.

Riksrevisjonen:

"Vegdirektoratets oppfølging av internkontrollen på anskaffelsesområdet er mangelfull."

Riksrevisjonen har i sin rapport påpekt at det gjøres svært få fortløpende og systematiske kontroller av etterlevelse på anskaffelsesområdet og at Statens vegvesen i liten grad har kjennskap til hvor effektiv den interne kontrollen er.

Som nevnt i rapporten, foretar Statens vegvesen enkelte kontroller på noen områder, men det mangler en systematisk og helhetlig tilnærming. På økonomiområdet i Statens vegvesen pågår et systematisk utviklingsarbeid når det gjelder internkontrollrutiner, bl.a. kan det nevnes kontrollen som regionene i vegvesenet regelmessig gjennomfører for å kontrollere kobling mellom faktura og kontrakt. Dette utviklingsarbeidet vil fortsette framover og nye internkontrollrutiner implementeres fortløpende.

I tillegg vil vegvesenet vurdere en mer systematisk oppfølging av anskaffelser og inngåtte avtaler når det gjelder etatsrammeavtaler knyttet til kjøp av varer og tjenester. Hittil har slikt arbeid vært prosjektbasert. Dette innebærer at Statens vegvesen vil utarbeide og innarbeide prosedyrer for de kontraktsansvarliges oppfølging av inngåtte avtaler. Vegvesenet vil også utføre kontroller virksomhet for å sikre korrekt etterlevelse av avtaler både fra leverandørenes og etatens side. Det vil være naturlig å foreta risikovurderinger og konsentrere arbeidet om de områdene der sannsynligheten for avvik anses størst. Vegvesenet vil også vurdere muligheter for å gjøre maskinelle kontroller av fakturamassen.

Riksrevisjonen:

"Varslingsordningen har ikke den nødvendige tilliten blant ansatte i virksomheten."

Riksrevisjonen skriver i sin rapport at varslingsordningen verken er godt nok kjent eller nyter nødvendig tillit.

Statens vegvesen har utarbeidet egne retningslinjer som angir en rekke tiltak og krav som skal sikre forebygging, avdekking og håndtering av misligheter, men disse er i liten grad iverksatt. Vegvesenet har opplyst at etaten derfor vil prioritere å fullføre og iverksette handlingsplanen som er påbegynt, men ikke fullført. Etaten vil sørge for at handlingsplanen også inneholder tilstrekkelige informasjonstiltak for å gjøre ordningen kjent, samt konkrete tiltak som kan bidra til å øke tilliten. Når det gjelder tillit til ordningen, vil det bli undersøkt nærmere hva som kan være mulige årsaker til den manglende tillit og vurdere tiltakene ut fra dette.

I begynnelsen av 2013 samlet Statens vegvesen informasjon om ordningen for varsling av kritikkverdige forhold på intranettet med andre typer meldinger om avvik og forbedringsmuligheter fra ansatte i Statens vegvesen. I denne forbindelse ble det informert om varslingsordningen. I 2014 er det også etablert en integrert meldingsløsning i etatens prosessorienterte kvalitetssystem. Dermed kan alle ansatte enkelt melde avvik og forslag til forbedringer på arbeidsprosesser og disse meldingene følges opp av prosesseierne gjennom en saksbehandlingsløsning. Dette er et viktig tiltak for å styrke forbedringskulturen i Statens vegvesen.

Riksrevisjonen:

"Mangelfulle risikovurderinger på anskaffelsesområdet."

Riksrevisjonen skriver i sin rapport at Statens vegvesen har etablert et system for risikostyring, men at det i liten grad gjøres risikovurderinger knyttet til etterlevelse av regelverk og vurdering av mislighetsrisiko.

I henhold til det nylig fastsatte rammeverket for internkontroll i Statens vegvesen fremgår det at den enkelte linje- og prosjektleder er ansvarlig for å påse at internkontroll innen egen enhet er gjennomført og fulgt opp på en systematisk og hensiktsmessig måte for å sikre målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler. Dette innebærer bl.a. at det årlig skal foretas en helhetlig vurdering av om internkontrollen fungerer tilfredsstillende innen eget ansvarsområde og rapportere status til sin leder.

Rammeverket setter også krav til at den enkelte prosess-/systemeier er ansvarlig for å gjennomføre og dokumentere risikovurderinger knyttet til den aktuelle prosess/system.

Internkontrollfunksjonen som skal bistå ledelsen i Statens vegvesen med å koordinere, utvikle og vedlikeholde internkontrollsystemet, skal til slutt sammenstille, dokumentere og rapportere årets arbeid med internkontroll til vegdirektøren i henhold til prosedyre.

Riksrevisjonen:

"Svakheter i Samferdselsdepartementets styring og oppfølging."

Selve rapporten er grundig og omfattende. Riksrevisjonens tilrådinger er viktige. Samferdselsdepartementet vil følge opp funnene i styringsdialogen mellom departementet og Vegdirektoratet både gjennom etatsstyringsmøter og i skriftlig korrespondanse når det gjelder innhold og kvalitet i internkontrollen og risikostyringen.

Statens vegvesen er en stor og sammensatt organisasjon hvor det tar tid å implementere endringer og forbedringer. Jeg har merket meg at at Statens vegvesen jobber med forbedringsarbeid på en rekke av de sentrale områdene som omtales i undersøkelsen. Det er identifisert en rekke svakheter når det kommer til etterlevelse av rutiner og regelverk samt at det er mangler knyttet til oppfølging av internkontrollen. På bakgrunn av rapportens konklusjoner og Riksrevisjonen sine anbefalinger vil det derfor være naturlig å gjøre en gjennomgang og iverksette ytterligere tiltak for å sikre etterlevelse samt styrke kontroll og oppfølging.

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet:

- i samarbeid med Statens vegvesen styrker internkontrollen på anskaffelsesområdet

- tar initiativ overfor Statens vegvesen til å styrke kompetansen om anskaffelsesregelverk og rutiner hos alle som er involvert i anskaffelser
- tar initiativ overfor Statens vegvesen til å forbedre etatens varslingsordning for å sikre at ordningen har tillit blant de ansatte
- i samarbeid med Statens vegvesen vurderer fordeler og ulemper ved en noe mer sentralisert anskaffelsesvirksomhet i Statens vegvesen.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen mener at Statens vegvesen har etablert et godt og omfattende regelverk for å sikre internkontroll på anskaffelsesområdet. Dette omfatter retningslinjer, rutiner, håndbøker og maler for å planlegge og gjennomføre anskaffelser. Det er også etablert retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere mislighetssaker. Statens vegvesen har også et system for kvalitetssikring i forbindelse med anskaffelsesprosessen. Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at disse retningslinjene m.m. ikke blir fulgt opp tilfredsstillende. Dette må Statens vegvesen ta tak i og planlegge og igangsette konkrete tiltak for å rette opp disse forholdene. Departementet har også en rolle i denne forbindelse ved at det blir et tettere samarbeid med etaten i tiden framover.

Statens vegvesen har en desentral organisering og etter min oppfatning er dette en viktig forutsetning for å kunne nå våre mål på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte. Til tross for de anbefalinger Riksrevisjonen har gitt, mener jeg det er flere hensyn som taler til fordel for å beholde en desentral anskaffelsesvirksomhet. Jeg ser imidlertid alvorlig på de forhold som Riksrevisjonen påpeker i sin rapport og jeg vil be Statens vegvesen vurdere om det er områder hvor det kan være hensiktsmessig å vurdere en mer sentralisert anskaffelsesvirksomhet enn tilfellet er i dag.

For å lære av andre store virksomheter når det gjelder internkontroll og forebygging av misligheter planlegger Statens vegvesen å ta kontakt med både Direktoratet for økonomistyring og andre statlige virksomheter for å utveksle erfaringer og lære.

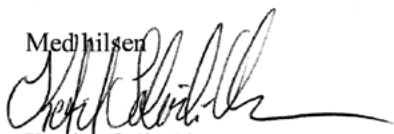
Når det gjelder tiltak Statens vegvesen planlegger å iverksette, kan disse grovt sett oppsummeres slik:

- Foreta en styrking og profesjonalisering av støtteprosessen knyttet til anskaffelser for varer og tjenester.
- Innføre større grad av systematiske kontroller av etterlevelse på utvalgte deler av anskaffelsesområdet.
- Forbedre/innføre systemer som skal sikre ensartet og dokumentert gjennomføring av arbeidsprosesser på anskaffelsesområdet.

I tillegg til disse tiltakene har Statens vegvesen høsten 2014 besluttet et rammeverk for internkontroll i etaten i form av et kravdokument som nå skal implementeres i organisasjonen. Formålet med kravdokumentet for internkontroll er å gi overordnede føringer og prinsipper for arbeidet med å gjennomføre, forbedre, dokumentere og følge opp internkontrollen, samt tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til dette arbeidet.

Som nevnt ovenfor vil Samferdselsdepartementet følge opp Riksrevisjonens anbefalinger i etatsstyringsmøter og pr. brev overfor Statens vegvesen.

Med hilsen



Ketil Solvik-Olsen

Kopi:
Vegdirektoratet

Vedlegg 3

Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av internkontroll
på anskaffelsesområdet
i Statens vegvesen

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning	33
1.1	Bakgrunn	33
1.2	Nærmere om Statens vegvesen	33
1.3	Nærmere om risikostyring, internkontroll og mislighetsbegrepet	34
1.4	Formål og problemstillinger	36
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	37
3	Revisjonskriterier	40
3.1	Generelle krav til risikostyring og internkontroll i henhold til regelverk	40
3.2	Generelle krav til risikostyring og internkontroll i henhold til faglige standarder	41
3.3	Nærmere om krav innenfor spesifikke områder	42
3.3.1	Krav til anskaffelser av varer og tjenester	42
3.3.2	Krav til etiske retningslinjer	44
3.3.3	Krav til varsling	44
4	Organisering og gjennomføring av anskaffelser i Statens vegvesen	45
4.1	I hvilken grad blir mislighetsrelevante retningslinjer og rutiner på anskaffelsesområdet etterlevd?	45
4.1.1	Konkurranseutsetting	45
4.1.2	Årsaker til manglende konkurranseutsetting	46
4.1.3	Anskaffelsesprotokoll og avgjørelsesprotokoll	49
4.1.4	Skatteattest og HMS-egenerklæring	51
4.1.5	Kontroll av varemottak	54
4.2	Hvordan er anskaffelsesfunksjonen i Statens vegvesen organisert?	59
4.2.1	Hvem anskaffer i Statens vegvesen?	59
4.2.2	Hvilke retningslinjer og rutiner er etablert for å sikre etterlevelse på anskaffelsesområdet og for å forebygge og avdekke misligheter?	60
4.2.3	Rammeavtaler	61
4.2.4	Hvordan sikres det at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesområdet?	63
4.2.5	Hvordan sikres det at retningslinjer og rutiner på anskaffelsesområdet er kjent?	64
4.2.6	Hvordan kvalitetssikres anskaffelser?	67
4.3	Hvordan følger Statens vegvesen opp internkontrollen på anskaffelsesområdet for å forebygge og avdekke misligheter?	69
4.3.1	I hvilken grad gjøres det etterkontroll på anskaffelsesområdet?	69
4.3.2	Dokumentasjon og sporbarhet ved anskaffelsene	71
4.3.3	Hva er eventuelle konsekvenser av svak sporbarhet?	74
4.3.4	Hvordan vurderer enhetene i Statens vegvesen internkontrollen av anskaffelser?	74
4.3.5	Etikk og habilitet	75
4.4	Hvordan er varslingsordningen i Statens vegvesen?	77
4.4.1	Hvilke retningslinjer og rutiner er etablert for varsling i Statens vegvesen?	77

4.4.2	Omfanget av varsler i Statens vegvesen	78
4.4.3	Oppfølging og håndtering av varsler ved mistanke om kritikkverdige forhold	80
5	I hvilken grad har Statens vegvesen etablert risikostyring som kan bidra til at misligheter forebygges og avdekkes?	84
5.1	Grunnlaget for risikoanalyser i Statens vegvesen	84
5.1.1	Hvordan utarbeider enhetene i Statens vegvesen risikovurderinger?	84
5.1.2	Gjøres det risikovurderinger med tanke på etterlevelse av anskaffelsesregelverket og misligheter?	85
6	Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av risikostyring og internkontroll i Statens vegvesen	88
6.1	Hvilke føringer har Samferdselsdepartementets gitt Vegdirektoratet når det gjelder risikostyring og internkontroll?	88
6.2	Hva rapporterer Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet om risikostyring og internkontroll?	89
7	Vurderinger	91
7.1	Godt formelt rammeverk, men svakheter i iverksettingen av internkontrollen	91
7.1.1	Utfordrende å sikre tilstrekkelig kjennskap til anskaffelsesregelverk	92
7.1.2	Svakheter i kvalitetssikringen av relativt store anskaffelser	92
7.2	Mangelfull oppfølging av internkontrollen på anskaffelsesområdet	93
7.3	Varslingsordningen har ikke den nødvendige tilliten blant ansatte i virksomheten	93
7.4	Mangelfulle risikovurderinger på anskaffelsesområdet	94
7.5	Svakheter i Samferdselsdepartementets styring og oppfølging	94
8	Referanseliste	96

Tabelloversikt

Tabell 1	Beløpsmessig fordeling av anskaffelser som ikke har blitt tilstrekkelig konkurranseutsatt	46
Tabell 2	Anskaffelser som ikke har vedlagt skatteattest fordelt på beløp	52
Tabell 3	Anskaffelser som ikke har vedlagt HMS-egenerklæring fordelt på beløp	53
Tabell 4	Tilleggs-/endringsordrene fordelt på beløp	58
Tabell 5	Type kritikkverdige forhold det har vært mistanke om	79

Figuroversikt

Figur 1	Organisasjonskart Statens vegvesen	34
Figur 2	Mislighetstrekanten	35
Figur 3	Beløpsmessig fordeling av anskaffelser i risikobasert utvalg for gjennomgang av fakturaer	45
Figur 4	Er anskaffelsene i utvalget tilstrekkelig konkurranseutsatt?	46
Figur 5	Årsaker til at respondentene valgte å foreta direktekjøp på et område der det foreligger en rammeavtale ⁴⁷	
Figur 6	Årsaker til at respondentene valgte direktekjøp for anskaffelser over kr 100 000	47
Figur 7	Er det ført forenklet anskaffelsesprotokoll for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000?	49
Figur 8	Er det ført anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 500 000?	50
Figur 9	Er det ført avgjørelsesprotokoll for anskaffelser over kr 500 000?	51
Figur 10	Er skatteattest vedlagt anskaffelsesdokumentasjonen for anskaffelser over kr 100 000?	52
Figur 11	Er HMS-egenerklæring vedlagt for anskaffelser over kr 100 000?	53
Figur 12	Hva kontrollerte respondentene siste gang de attesterte en faktura?	54
Figur 13	Hvilken dokumentasjon hadde attestantene tilgjengelig ved siste attestering av en faktura?	55
Figur 14	Hva kontrollerte respondentene sist gang de anviste en faktura?	56
Figur 15	I hvilken grad opplever respondentene at ulike hendelser oppstår når de skal følge opp om leveranser er i henhold til kontrakt?	57
Figur 16	Vurdering av rammeavtaler	62
Figur 17	Jeg har fått tilstrekkelig opplæring om retningslinjer, rutiner og regelverk på anskaffelsesområdet	63
Figur 18	Kjennskap til retningslinjer, rutiner og regelverk på anskaffelsesområdet	64
Figur 19	Hvor viktig opplever du at kvalitetssystemet er for å sikre at du kan foreta anskaffelser i henhold til rutiner og regelverk?	65
Figur 20	Brukte du kvalitetssystemet sist gang du foretok en anskaffelse?	66
Figur 21	Hva er årsaken(e) til at kvalitetssystemet ikke ble brukt ved siste anskaffelse?	66
Figur 22	Hvem andre var involvert i / behandlet anskaffelsen du sist planla, gjennomførte eller var involvert i?	68
Figur 23	Bruk av arkivsystemet SVEIS	72
Figur 24	I hvilke fora har habilitet vært tema de siste tre årene?	76
Figur 25	Håndtering av erklæring om inhabilitet	77
Figur 26	Hvem varslet du til?	79
Figur 27	Oversikt over ansatte som er eller har vært tillitsvalgte og verneombud, og deres kjennskap til rutiner for håndtering av varsler	80
Figur 28	Hvordan ble varselet mottatt?	81
Figur 29	Årsaker til at de som har observert eller opplevd kritikkverdige forhold, ikke har varslet. Flere svar mulig	82
Figur 30	Hva er viktig for at du skulle kunne varsle ved kritikkverdige forhold?	83
Figur 31	Vurdering av sannsynlighet for at det begås misligheter i Statens vegvesen	87

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1	Direktekjøp for å sikre effektiv gjennomføring av førerprøver	48
Faktaboks 2	Direktekjøp for å sikre effektiv framdrift etter å ha mistet nøkkelkompetanse	49
Faktaboks 3	Håndbøker for anskaffelser innen bygg og anlegg	61
Faktaboks 4	Funn i internrevisjonens rapporter på anskaffelsesområdet	70
Faktaboks 5	Det svenske Trafikverkets vurdering av risiko på anskaffelsesområdet	87

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Risikostyring og internkontroll er de samlede prosessene og tiltakene som iverksettes for å gi en rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse. Virksomhetens målsettinger kan være knyttet til strategi, drift, rapportering og etterlevelse. Risikostyring og internkontroll er en prosess som er integrert i mål- og resultatstyringen, og prinsippet om mål- og resultatstyring er forankret i *bevilgningsreglementet* § 9. God risikostyring og internkontroll anses som sentralt for å kunne forebygge og avdekke misligheter og å sikre at virksomheten følger lover og regler på anskaffelsesområdet.

Statens vegvesen har en betydelig anskaffelsesvirksomhet og er en av de offentlige virksomhetene i Norge med høyest innkjøpsvolum. Statens vegvesen har i løpet av de siste 10–15 årene gått gjennom vesentlige organisatoriske endringer. Fram til 2003 sto Vegvesenet selv for det meste av planlegging, bygging, drift og vedlikehold av veinettet i Norge. Fra 2003 ble driften av Statens vegvesen lagt om. Produksjonsvirksomheten ble skilt ut som eget selskap i Mesta AS, og drifts- og vedlikeholdsoppgavene ble konkurranseutsatt med funksjonskontrakter.

Om lag 80 prosent av Statens vegvesens kostnader er relatert til anskaffelser. I 2013 omsatte Statens vegvesen på vegne av staten og fylkeskommunene for om lag 48 mrd. kroner. Dette er en økning på 21 prosent fra 2012. 40 mrd. kroner ble i 2013 benyttet til anskaffelser.¹ Drøyt 20 mrd. kroner gikk til entreprisekontrakter, om lag 4 mrd. kroner til endringer/tillegg på entreprisekontraktene, og om lag 3 mrd. kroner gikk til konsulenttjenester. Øvrige anskaffelser omfatter varer og tjenester, som for eksempel drift og vedlikehold av veinettet. Ifølge Statens vegvesens egne tall har det også vært en økning i utgiftene som går til anskaffelser de siste årene.

Gjennom tidligere revisjoner av Statens vegvesen er det avdekket feil og mangler knyttet til anskaffelser og sporbarhet, jf. Dokument 1 for årene 2008–2012.

1.2 Nærmere om Statens vegvesen

Statens vegvesen har ansvar for å planlegge, bygge, drifte og vedlikeholde riks- og fylkesveier, og å føre tilsyn med kjøretøy og trafikanter. Statens vegvesen er statens og fylkeskommunenes fagetat for vei og veitrafikk.²

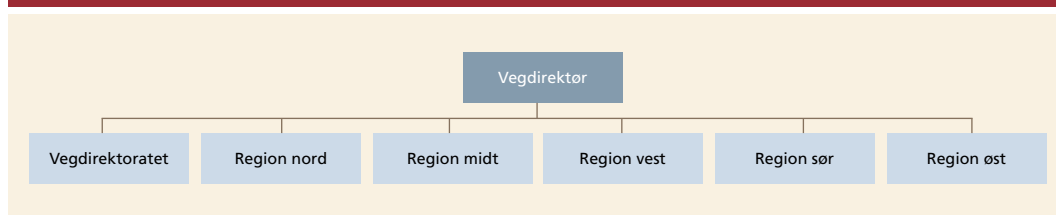
Vegdirektoratet er den sentrale enheten i Statens vegvesen og ledes av en vegdirektør som har styringsansvaret for Statens vegvesen. Vegdirektoratets hovedoppgave er overordnet ledelse og styring av etaten, blant annet når det gjelder

- strategisk og overordnet planlegging av Nasjonal transportplan; i transportplanen bestemmer regjeringen og Stortinget hvilke innsatsområder transportpolitikken skal konsentrere seg om i et lengre tidsperspektiv
- budsjett, ressursstyring og oppfølging på overordnet nivå
- internasjonal virksomhet

1) Hentet fra regnskapet til Statens vegvesen.

2) Statens vegvesen (2013): *Vegvesenboka – Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen*.

Figur 1 Organisasjonskart Statens vegvesen



Statens vegvesen er organisert med fem regioner: Region øst, Region sør, Region vest, Region midt og Region nord. Regionvegkontoret, under ledelse av regionveg sjefen, hører under fylkeskommunen i fylkesveisaker, ellers under Vegdirektoratet.

1.3 Nærmere om risikostyring, internkontroll og mislighetsbegrepet

Risikostyring og internkontroll er de samlede prosessene og tiltakene som iverksettes for å gi en rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse. I det internasjonalt anerkjente rammeverket COSO er risikostyring definert som³

"en prosess, gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og ansatte, anvendt i fastsettelse av strategi og på tvers av virksomheten, utformet for å identifisere potensielle hendelser som kan påvirke virksomheten, og håndtere risiko slik at den er i samsvar med virksomhetens risikoappetitt, for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse".

Internkontroll er en prosess som er utformet for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse, og gjennomføres av foretakets styre, ledelse og ansatte. Definisjonen er vid og inkluderer alle sider ved det å styre en virksomhet. Internkontroll er en viktig del av helhetlig risikostyring, men helhetlig risikostyring omfatter mer – blant annet ved at den utvider og utdyper internkontroll og legger mer vekt på risiko.⁴

Risikostyring består ifølge COSO av åtte komponenter som henger innbyrdes sammen. Komponentene tar utgangspunkt i måten ledelsen styrer virksomheten på, og er integrert i ledelsesprosessen. For at risikostyringen skal være effektiv må de åtte komponentene være til stede og fungere på en hensiktsmessig måte.

I undersøkelsen forstås mislighetsbegrepet som en fellesbetegnelse for bevisste handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel. Mislighetsbegrepet omfatter både straffbare og ikke straffbare forhold, som brudd på etiske normer og regler.⁵

Analyser av kjente mislighetstilfeller har vist at tre forhold vanligvis er til stede når misligheter skjer:

- *mulighet* til å oppnå urettmessig fordel;
Den som har tenkt å begå misligheter, må kunne se at det er mulig å gjennomføre den tiltenkte handlingen. Mulighetene kan oppstå som resultat av svakheter i internkontrollrutiner eller i rutiner for rapportering av uregelmessigheter til ledelsen eller styret.

3) COSO er en forkortelse for The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

4) COSO (2004/2005), *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk*.

5) *Supplerende retningslinjer om forebygging og avdekking av misligheter* (2007), Riksrevisjonen, 21. juni 2007.

- *motivasjon* eller press;
Vedkommende må være motivert for å begå misligheten. Motivasjonen kan ha utgangspunkt i potensielle fordeler eller i situasjoner med press.
- *Rasjonalisering*;
Vedkommende må finne "gode" argumenter for hvorfor han/hun utfører mislighets-handlinger. I virksomheter der det ikke er oppmerksomhet på etikk og gode holdninger, og det ofte forekommer brudd på regelverk og rutiner, kan det være lettere å skjule og bortforklare misligheter.

De tre forholdene er satt opp som tre sider i modellen mislighetstrekanten, som en rekke fagmiljøer bruker som verktøy i mislighetsrisikovurderinger, blant annet Association of Certified Fraud Examiners (ACFE).⁶

Figur 2 Mislighetstrekanten



Kilde: ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions), standard nr. 1240

Flere store internasjonale konsultentselskaper og organisasjoner samler inn data for å anslå mislighetsrisikoen i ulike land. Blant annet har ACFE annethvert år siden 1996 utgitt "Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse", som viser at virksomheter årlig har store tap i forbindelse med misligheter. I den siste rapporten utgitt i 2014 gir de et anslag på hva virksomheter årlig taper av omsetning på grunn av misligheter. Medianen i anslag på tap var da på 5 prosent av årlig omsetning. I mer enn en femdel av de 1388 individuelle mislighetssakene som undersøkelsen baserer seg på, var det rapporterte tap på minst 1 mill. amerikanske dollar.

Konsultentselskapet PricewaterhouseCoopers (PwC) gjennomfører annethvert år en verdensomspennende undersøkelse, "Globale Economic Crime Survey". Undersøkelsen kartlegger omfanget og konsekvensene av økonomisk kriminalitet i næringslivet.⁷ En av tre virksomheter som deltok fra Norge, opplyser at de har erfart økonomisk kriminalitet i egen virksomhet i løpet av de siste to årene. Flertallet av disse har opplevd mellom én og ti hendelser, mens litt over 30 prosent har opplevd 11–50 hendelser. Økonomisk utroskap og underslag er den formen for økonomisk kriminalitet som flest virksomheter (61 prosent) har opplevd de siste to årene.

6) De tre forholdene er også gjengitt i INTOSAIs standarder (ISSAI 1240) som veiledende for revisor ved vurdering av mislighetsrisiko.

7) Undersøkelsen gjennomføres som en spørreundersøkelse og representerer svar fra over 5000 virksomheter i 95 land. I Norge svarte 92 virksomheter fra ulike bransjer på spørreundersøkelsen for 2014.

1.4 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om det er iverksatt effektiv risikostyring og internkontroll på anskaffelsesområdet for å bidra til måloppnåelse i Statens vegvesen.

En effektiv risikostyring og internkontroll kan bidra til å sikre at Statens vegvesen gjennomfører anskaffelser i tråd med loven om offentlige anskaffelser, og at misligheter forebygges og avdekkes. Dette er sentralt for å sikre at virksomheten kan nå sine overordnede mål.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i følgende hovedproblemstillinger:

Problemstilling 1: I hvilken grad blir anskaffelser organisert og gjennomført slik at lover og regler på anskaffelsesområdet blir fulgt og misligheter forebygges og avdekkes?

Problemstillingen tar for seg organiseringen av anskaffelsesfunksjonen i Statens vegvesen. Det belyses hvilke retningslinjer og rutiner som er etablert for å sikre at anskaffelsesregelverket følges og å forebygge og avdekke misligheter, blant annet om det er etablert en velfungerende varslingskanal. Det undersøkes hvordan retningslinjer og rutiner blir iverksatt, og hvordan det sikres at ansatte som foretar anskaffelser har tilstrekkelig kompetanse om regelverk. Problemstillingen omfatter videre hvordan det følges opp at interne retningslinjer innenfor anskaffelsesområdet blir iverksatt og om det blir vurdert om de fungerer etter hensikten. Problemstillingen omfatter sentrale forhold som kan forklare de svakhetene som blir avdekket gjennom undersøkelsen.

Problemstilling 2: I hvilken grad har Statens vegvesen etablert effektiv risikostyring og internkontroll som kan bidra til å sikre etterlevelse på anskaffelsesområdet og at misligheter forebygges og avdekkes?

Det undersøkes med utgangspunkt i regelverk og faglige standarder hvordan Statens vegvesen gjennom risikostyring og internkontroll bidrar til å sikre at de følger lover og regler om anskaffelser. Det belyses om risikovurderinger omfatter mislighetsrisiko, og om risikostyringen omfatter alle enheter og nivåer i Statens vegvesen. Forhold som kan forklare eventuelle svakheter ved risikostyringen, blir også belyst.

Problemstilling 3: I hvilken grad legger Samferdselsdepartementet gjennom styring og oppfølging av Statens vegvesen til rette for effektiv risikostyring og internkontroll i virksomheten for å bidra til god måloppnåelse?

Problemstillingen tar for seg hvordan Samferdselsdepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar for å sikre tilfredsstillende risikostyring og internkontroll i Statens vegvesen.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstillingene i undersøkelsen er det gjennomført intervjuer, dokumentanalyse, spørreundersøkelse og analyse av regnskapsdata.

Det er gjennomført intervjuer med Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet og de fem regionene i Statens vegvesen. Etter intervjuene er det utarbeidet referater som senere er verifisert av de som ble intervjuet.

Det er sendt en spørreundersøkelse til et tilfeldig utvalg på 1799 av de drøyt 7000 ansatte i Statens vegvesen. 1072 av de ansatte svarte på spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 60 prosent. Det er gjort en frafallsanalyse der egenskapene ved de som har svart, er sammenlignet med alle som fikk tilsendt spørreundersøkelsen med tanke på hvor de er ansatt, hvilken stillingskategori de tilhører, og hvor mange ganger de har attestert i perioden 2012–2014. Frafallsanalysen viser at det ikke er noen vesentlig systematisk skjevhet (forskjell) mellom de som har svart, og de som ikke har det med tanke på disse variablene.

Problemstilling 1: I hvilken grad blir anskaffelser organisert og gjennomført slik at lover og regler på anskaffelsesområdet blir fulgt og misligheter forebygges og avdekkes?

For å belyse problemstillingen er det foretatt dokumentanalyse av sentrale, styrende dokumenter på anskaffelsesområdet, blant annet *Vegvesenboka – ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen*, anskaffelsespolicy for Statens vegvesen, Håndbok 151 *Styring av veiprosjekter* og Håndbok 066 *Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag*. Dokumentene har gitt informasjon om hvordan anskaffelsesområdet er organisert.

Intervjuer med Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet og de fem regionene er også kilder til informasjon om anskaffelsesområdet i etaten, blant annet organisering, regelverk, retningslinjer, rutiner, kvalitetssikring, kompetanse, oppfølging, i tillegg til varslingsordningen. Varslingsordningen gjelder her varsling av kritikkverdige forhold som omfatter ulovlige, uforsvarlige eller uetiske forhold begått av ansatte eller eksterne rettet mot Statens vegvesen. Forhold knyttet til helse- og arbeidsmiljø er ikke omfattet av undersøkelsen.

Temaene er også belyst gjennom spørreundersøkelsen til ansatte i Statens vegvesen der de blant annet ble spurt om kvalitetssikring, retningslinjer og rutiner, rammeavtaler, kompetanse, kurs og veiledning, varslingsordningen og kvalitetssystemet i etaten.

For å undersøke i hvilken grad sentrale krav i anskaffelsesregelverket etterleves, ble det foretatt et utvalg anskaffelser ved hjelp av en transaksjonsanalyse. Analysen baserer seg på informasjon om alle utgående betalinger, kreditnotaer og endringsordrer i Statens vegvesen i perioden fra 1. desember 2011 til 30. april 2013. Den gir et avviksorientert innblikk i innkjøpsprosesser og utgifter, og gir indikasjoner på om regelverket blir etterlevd i praksis. I transaksjonsanalysen ble fakturaene systematisert etter utvalgsriterier som ga "røde flagg". Røde flagg er hendelser, indikasjoner og mønstre som av erfaring kan varsle om risiko for misligheter. Kunnskap om røde flagg

hentes gjerne fra kjente tilfeller av misligheter. Ved nærmere analyse av transaksjonene, og omstendighetene rundt disse, kan det likevel som oftest være andre årsaker enn misligheter som ligger bak hendelsen eller mønsteret. Eksempler på røde flagg som er brukt i denne undersøkelsen, er sekvensielle fakturanumre, store transaksjoner ved årsslutt, betalingsdato før fakturadato og beløp rett under kritisk myndighetsnivå. Med bakgrunn i transaksjonsanalysen ble det foretatt et utvalg på i alt 99 fakturaer som hørte til totalt 73 anskaffelser. Riksrevisjonen har for disse anskaffelsene fått tilsendt underliggende dokumentasjon, som er relevant for å belyse de sentrale kravene undersøkelsen ser spesielt på. Det er blant annet bedt om dokumentasjon på at anskaffelsen er konkurranseutsatt, faktura med underlagsdokumentasjon og anskaffelsesprotokoll.

Det ble i tillegg foretatt et tilfeldig utvalg av 20 tilleggs-/endringsordrer fra regnskapet blant prosjektene i Statens vegvesen med totalkostnad på over 20 mill. kroner. For dette utvalget ble det undersøkt om tilleggs-/endringsordrene var tilfredsstillende dokumentert, det vil si at malen for tilleggs-/endringsordren er fylt ut, og at ordren er behandlet og referert i byggmøtereferatet mellom byggherren og entreprenøren.

Samlede funn og avvik som ble avdekket i de utvalgte anskaffelsene, har blitt fulgt opp i intervju med Vegdirektoratet og i de regionene der anskaffelsene har blitt foretatt. Enkelte anskaffelser har også blitt nærmere belyst i intervju med de som har vært ansvarlige for de aktuelle anskaffelsene.

Problemstilling 2: I hvilken grad har Statens vegvesen etablert effektiv risikostyring og internkontroll som kan bidra til å sikre etterlevelse på anskaffelsesområdet og at misligheter forebygges og avdekkes?

Intervjuer med Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet og de fem regionene har gitt informasjon om hvordan arbeidet med risikostyring er organisert, blant annet hvordan risikovurderinger blir utarbeidet, og hvilke rutiner og retningslinjer som er førende for dette arbeidet.

For å belyse risikostyringen og vurdere i hvilken grad det er gjort risikovurderinger med tanke på å etterleve anskaffelsesregelverket og misligheter, er det foretatt dokumentanalyse av styrende dokumenter, retningslinjer, notater o.l. som er relevante for risikostyringen. Dokumentene er innhentet fra Statens vegvesen. Det er også foretatt en analyse av alle risikovurderingene i avdelingene i Vegdirektoratet og de fem regionkontorene i Statens vegvesen for 2013 og 2014.

I spørreundersøkelsen er de ansatte spurt om sannsynligheten for at ansatte eller eksterne kan begå misligheter i Statens vegvesen. Ulike revisjons- og konsulent-rapporter der andre virksomheters vurdering av mislighetsrisikoen framkommer, er benyttet som et supplement til andre kilder.

Problemstilling 3: I hvilken grad legger Samferdselsdepartementet gjennom styring og oppfølging av Statens vegvesen til rette for effektiv risikostyring og internkontroll i virksomheten for å bidra til god måloppnåelse?

Problemstillingen er belyst med en analyse av aktuelle styringsdokumenter. Gjennomgangen av tildelingsbrevene for 2011, 2012, 2013 og 2014 viser i hvilken grad risikostyring og internkontroll er omtalt i tildelingsbrevene. Videre er referatene fra etatsstyringsmøtene for 2011, 2012 og 2013 gjennomgått.

Årsrapporter for 2011, 2012 og 2013 og tertialrapporter for 2011, 2012 og 2013, der Vegdirektoratet rapporterer om sitt arbeid til departementet, er også analysert. Formålet er å kartlegge hva slags risiko som er identifisert i Statens vegvesen, og hva Vegdirektoratet rapporterer til Samferdselsdepartementet.

Intervjuer med Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet har også vært kilder til å besvare problemstillingen. Departementet og direktoratet har gitt supplerende informasjon om hvordan styringen og oppfølgingen fungerer.

3 Revisjonskriterier

I henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 fjerde ledd skal Riksrevisjonen gjennom revisjonen bidra til å forebygge og avdekke misligheter og feil. At virksomhetene har etablert tilfredsstillende internkontroll, vil være en viktig forutsetning for effektiv forebygging og avdekking av misligheter.

3.1 Generelle krav til risikostyring og internkontroll i henhold til regelverk

Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) setter krav til risikostyring og internkontroll i statlige virksomheter. DFØ⁸ og Difi⁹ har utarbeidet flere veiledere som utdyper og konkretiserer kravene i økonomireglementet til risikostyring og internkontroll.¹⁰ Reglementet inneholder krav om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet. Kravene til internkontroll i økonomiregelverket er dermed også krav om risikostyring.¹¹

Prinsippet om mål- og resultatstyring er forankret i bevilgningsreglementet § 9. Direktoratet for økonomiforvaltning (DFØ) beskriver risikostyring og internkontroll som en prosess som er integrert i mål- og resultatstyringen for å gi rimelig grad av sikkerhet for at virksomheten oppnår sine mål¹².

Ifølge økonomireglementet § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll, for blant annet å sikre at

e) virksomhetens verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte

f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler

g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

Ifølge DFØs veileder *Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005) forutsetter god mål- og resultatstyring at virksomhetsledelsen kjenner og aktivt håndterer utfordringer og usikkerhet som kan påvirke måloppnåelsen negativt. Av økonomireglementet kan det utledes tre kategorier målsettinger som virksomheten skal oppfylle gjennom mål- og resultatstyringen:

- mål- og resultatkrav
- pålitelig regnskapsrapportering og økonomiforvaltning
- overholdelse av lover og regler¹³

Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) punkt 2.4 skal internkontrollen også legge vekt på å forebygge og avdekke tilsiktete handlinger

8) Direktoratet for økonomistyring (DFØ) het tidligere Senter for statlig økonomistyring (SSØ). Finansdepartementet har delegert myndighet til å forvalte økonomiregelverket til DFØ, blant annet forståelse og fortolkning av regelverket.

9) Direktoratet for forvaltning og IKT.

10) Jf. blant annet SSØ (2005), *Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*, DFØ (2013), *Veileder i internkontroll* og Difi (2011), *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser*.

11) Jf. SSØ (2005) *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*, s. 13.

12) Ibid, s. 6.

13) COSO opererer med tilsvarende målsettingskategorier: strategiske, driftsrelaterte, rapporteringsrelaterte og etterlevelserelevante.

som er i strid med gjeldende lover og regler, som manipulasjon, forfalskning eller endring av regnskapsdata eller annen resultatinformasjon.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.2 har departementet et overordnet ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig internkontroll. Videre skal departementet ha kompetanse og interne systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis. Disse skal være tilpasset risiko og vesentlighet.

Virksomhetens ledelse har ifølge økonomibestemmelsene punkt 2.4 videre ansvar for å se til at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Internkontroll skal primært være innebygd i virksomhetens interne styring.

3.2 Generelle krav til risikostyring og internkontroll i henhold til faglige standarder

I vurderinger av om risikostyringen og internkontrollen fungerer tilfredsstillende, er COSOs standarder for risikostyring og internkontroll¹⁴ lagt til grunn.

Risikostyring og internkontroll består ifølge COSO av flere innbyrdes relaterte komponenter som reflekterer måten ledelsen styrer virksomheten på. Komponentene henger sammen og må være til stede og fungere på en hensiktsmessig måte for at risikostyringen skal være effektiv. Komponentene tjener dermed som kriterier for om systemet er effektivt. Dette innebærer blant annet at virksomhetsledelsen har ansvar for at det

- *er etablert et tilfredsstillende kontrollmiljø:*
Kontrollmiljøet setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påvirke de ansattes holdning til kontroll og styring, og danner grunnlaget for de øvrige kontrollkomponentene. Interne miljøfaktorer inkluderer blant annet filosofi for risikostyring og etiske verdier. Filosofi for risikostyring gjenspeiles blant annet i formulering av retningslinjer, i muntlig og skriftlig kommunikasjon og beslutningstaking.
- *etableres målsettinger:*
Målsettinger må være etablert før ledelsen kan identifisere og vurdere risikoer i forhold til måloppnåelse og iverksette nødvendige tiltak for å håndtere risikoene. Overordnede målsettinger etableres på strategisk nivå og danner grunnlag for målsettinger innenfor drift, rapportering og etterlevelse.
- *gjennomføres risikovurderinger:*
Risikovurdering består av identifisering og analyse av risikoer som er relevante for å oppnå virksomhetens målsettinger, og gjør det mulig for en virksomhet å vurdere i hvilken grad potensielle hendelser kan ha konsekvenser for måloppnåelsen. Identifiseringen og analysen danner så et grunnlag for hvordan risiko skal håndteres.
- *gjøres valg av risikohåndtering:*
Ledelsen beslutter hvordan identifisert risiko skal håndteres. Basert på en vurdering av effekten på risikoens sannsynlighet og konsekvens og en kostnads- og nyttevurdering kan ledelsen håndtere risiko ved å unngå, redusere, dele eller akseptere risiko.
- *gjennomføres kontrollaktiviteter:*
Kontrollaktiviteter er de retningslinjene og rutineene som sikrer at ledelsens valgte former for risikohåndtering blir gjennomført. De sørger for at nødvendige handlinger

14) COSO (2004/2005) *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk* og COSO (1996) *Internkontroll – et integrert rammeverk*.

utføres for å håndtere risiko som kan hindre at virksomhetens målsettinger oppnås, og inkluderer vanligvis to elementer: først retningslinjer som fastsetter hva som skal gjøres, og deretter rutiner for å gjennomføre retningslinjene. Samtidig som kontrollaktiviteter generelt blir etablert for å sikre at risikohåndtering blir gjennomført på en hensiktsmessig måte ut fra gitte målsettinger, utgjør kontrollaktivitetene selve risikohåndteringen. COSO påpeker sammenhengen mellom risikovurderinger og kontrollaktiviteter, og slår fast at kontrollaktiviteter må evalueres med utgangspunkt i de direktivene ledelsen har satt i verk for å håndtere risiko.

- *er etablert informasjons- og kommunikasjonssystemer* som gjør det mulig for de ansatte å fange opp og utveksle informasjon som er nødvendig for å utføre, styre og kontrollere virksomhetens aktiviteter.
- *foretas oppfølging av det interne kontrollsystemet* for å vurdere hvor effektivt systemet er over tid. Dette oppnås gjennom kontinuerlig overvåking, frittstående evalueringer eller ved en kombinasjon av de to.

3.3 Nærmere om krav innenfor spesifikke områder

3.3.1 Krav til anskaffelser av varer og tjenester

Krav i henhold til lov om offentlige anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 1 slår fast at loven med tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Anskaffelsesloven gjelder for en statlig virksomhets anskaffelser av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider, jf. lovens §§ 2 og 3.

I henhold til lovens § 5 skal virksomheten, i rollen som oppdragsgiver, opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandlingen og sikre at det ikke forekommer forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal, så langt det er mulig, være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal ikke dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse, jf. lovens § 5. Av *veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, punkt 5.1.3 og 14.2.1, går det fram at kravet om konkurranse gjelder uavhengig av anskaffelsens art og verdi. Av forholdsmessighetsprinsippet følger det at konkurransen skal gjennomføres på en måte som står i forhold til anskaffelsen.

Oppdragsgiver skal videre ifølge lovens § 5 sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Ifølge *forskrift om offentlige anskaffelser* skal oppdragsgiver fortløpende sikre at de vurderingene og den dokumentasjonen som har betydning for gjennomføringen av konkurransen, er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. Videre framgår det i forskriftens § 3-2 at oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger kr 100 000 eksklusiv merverdiavgift. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen.

Forskriftens § 3-3 tilsier at oppdragsgiver for alle anskaffelser som overstiger kr 100 000 (eksklusiv merverdiavgift), skal kreve skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt fra samtlige norske leverandører som leverer tilbud. Skatteattestene skal ikke være eldre enn 6 måneder på et tidspunkt som oppdragsgiveren har angitt. Ved bygge- og anleggsarbeider skal entreprenøren tilsvarende kreve skatteattest i alle underliggende entreprenørforhold ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget, som overstiger en verdi på kr 100 000 (eksklusiv merverdiavgift).

Ifølge forskriftens § 14-4 j kan oppdragsgiveren benytte konkurranse med forhandling, uten forutgående kunngjøring under visse forutsetninger. For eksempel kan oppdragsgiver foreta konkurranse med forhandling dersom:

- 1 forhold oppdragsgiver ikke kunne forutse gjør det nødvendig å utføre tilleggstjenesten eller tilleggssarbeidet for å utføre de tjenestene som opprinnelig ble beskrevet,
- 2 tilleggssarbeidene eller tilleggstjenestene tildeles samme leverandør,
- 3 den samlede verdi av kontrakter som inngås om tilleggssarbeider eller tilleggstjenester ikke overstiger 50 prosent av verdien av den opprinnelige kontrakt, og
- 4 tilleggstjenestene eller tilleggssarbeidene ikke teknisk eller økonomisk kan skilles fra den opprinnelige kontrakt uten vesentlige ulemper for oppdragsgiver eller, dersom de kan skilles fra den opprinnelige kontrakt, likevel er strengt nødvendig for fullføring av denne

Begrepet konkurranse med forhandling er ikke dekkende når tilleggssarbeidene eller tilleggstjenesten tildeles samme leverandør. Det vil da ikke være en reell konkurranse, siden oppdragsgiveren vil inngå forhandlinger med den opprinnelige leverandøren. De grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket må overholdes selv om det bare forhandles med én leverandør. For at det skal anses som en tilleggsleveranse, må det foreligge en naturlig sammenheng mellom den opprinnelige hovedleveransen og den nye.¹⁵

Krav om habilitet

Gjennomføring av anskaffelser i Statens vegvesen omfattes av bestemmelser om habilitet i *lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven), jf. *forskrift om offentlige anskaffelser* § 3-7¹⁶. Når en offentlig tjenestemann er å anse som inhabil, framkommer av forvaltningsloven § 6 første bokstav a–e.

En offentlig tjenestemann er i henhold til § 6 annet ledd også inhabil når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.

Etiske retningslinjer for statstjenesten, punkt 4.1, viser til forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og slår fast at statsansatte ikke skal opptre på en måte som er egnet til å svekke tilliten til deres upartiskhet. I kommentarene til dette punktet er det spesielt pekt på at enkelte rollekombinasjoner vil kunne føre til at det oppstår

15) Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, side 100.

16) *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 3-7 slår fast at ved behandling av saker som omfattes av forskriften, gjelder reglene om habilitet i forvaltningsloven §§ 6–10.

interessekonflikter eller påstander om dette, og at det stilles spørsmål ved tjenestemannens uavhengighet og integritet.

I henhold til forvaltningsloven § 8 skal den enkelte vurdere sin egen habilitet, og si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Den enkeltes ansvar for å opplyse om egen inhabilitet framgår også av de etiske retningslinjene for statstjenesten, punkt 4.1.

Habilitetsvurderinger av personell som jobber med anskaffelser, vil være et viktig tiltak for å redusere risiko for misligheter. I undersøkelsen legges det derfor til grunn at Statens vegvesen skal etablere systemer og rutiner som sikrer at bestemmelsene om habilitet, slik de framgår av ovennevnte lover og regelverk, blir fulgt.

Krav i henhold til økonomiregelverket

I henhold til økonomibestemmelsene skal virksomheten etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Videre setter regelverket blant annet følgende krav:

- Fullmakter og organisering av arbeidet skal være dokumentert, og det skal være etablert metoder og tiltak som har til hensikt å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i systemene og rutineene.
- Virksomheten skal etablere systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjonene (transaksjonskontroller).
- Virksomhetens ledelse skal videre etablere rutiner for etterkontroll.
- Bestilling av varer og tjenester skal bekreftes av tilsatt som har budsjettmyndighet, og før bestilling gjennomføres, skal den som har budsjettmyndighet se til at det er hjemmel for anskaffelsen.
- Ved varemottak skal virksomheten ha rutiner for kontroll av at mottatte varer er i henhold til bestilling, pakkseddel eller annen relevant dokumentasjon.
- Alle utgifter skal være kontrollert og attestert før utbetaling kan finne sted.

3.3.2 Krav til etiske retningslinjer

Moderniseringsdepartementet ga 7. september 2005 ut *Etiske retningslinjer for statstjenesten*. Moderniseringsdepartementet forutsatte at hver enkelt virksomhet med utgangspunkt i retningslinjene videreutvikler og styrker den etiske bevisstheten blant de ansatte. Det ble videre slått fast at den enkelte virksomhet må vurdere behovet for å supplere med egne retningslinjer tilpasset den enkelte virksomhets behov.¹⁷

3.3.3 Krav til varsling

Arbeidsmiljøloven¹⁸ § 2-4 omhandler varsling av kritikkverdige forhold i virksomheten og sier at arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold.

Ifølge lovens § 3-6 skal arbeidsgiver, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det. I henhold til § 2-5 er gjengjeldelse ved varsling forbudt.¹⁹

¹⁷ *Etiske retningslinjer for statstjenesten* (2005), Moderniseringsdepartementet, 7. september 2005, s. 3.

¹⁸ *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven).

¹⁹ Det framgår av Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) til loven at rutiner som iverksettes, bør være skriftlige, tilgjengelige og gjort kjent for alle ansatte. Internrevisjon kan her spille en rolle ved avdekking av misligheter.

4 Organisering og gjennomføring av anskaffelser i Statens vegvesen

Vegdirektoratet har det overordnede ansvaret på anskaffelsesområdet, mens regionene i Statens vegvesen har et selvstendig ansvar for å foreta anskaffelser i egen region. Regionene har også ansvar for å sikre og følge opp at anskaffelsesregelverket, retningslinjer og rutiner blir fulgt i regionene.

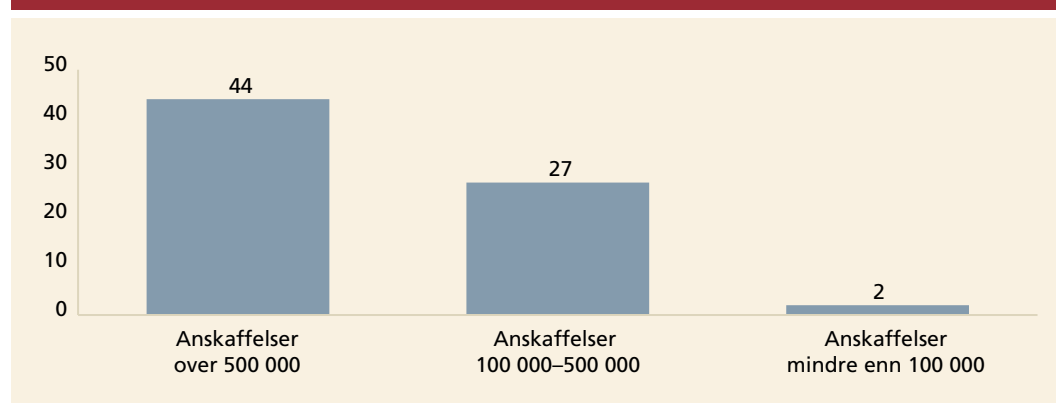
4.1 I hvilken grad blir mislighetsrelevante retningslinjer og rutiner på anskaffelsesområdet etterlevd?

I det følgende gjennomgås dokumentasjon knyttet til 99 fakturaer, som tilhører 73 anskaffelser. Anskaffelsene er valgt ut gjennom et risikobasert (avviksorientert) utvalg av fakturaer i regnskapet.²⁰ Anskaffelsene er undersøkt med tanke på om det er gjennomført kontroller, som er relevante for å sikre etterlevelse av lover og regler om anskaffelser og for å forebygge og avdekke misligheter. Det er blant annet undersøkt

- om anskaffelsene er tilstrekkelig konkurranseutsatt
- om det er ført anskaffelsesprotokoll
- om det er innhentet skatteattest og egenerklæring om helse, miljø og sikkerhet (HMS)
- om det blir foretatt tilstrekkelig kontroll ved varemottak

Verdiene på anskaffelsene i utvalget er samlet på om lag 3 mrd. kroner. Den største enkeltanskaffelsen er på 1,3 mrd. kroner.

Figur 3 Beløpsmessig fordeling av anskaffelser i risikobasert utvalg for gjennomgang av fakturaer (N = 73)



Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

Som det framgår av figur 3, er mer enn halvparten av anskaffelsene i utvalget på over kr 500 000.

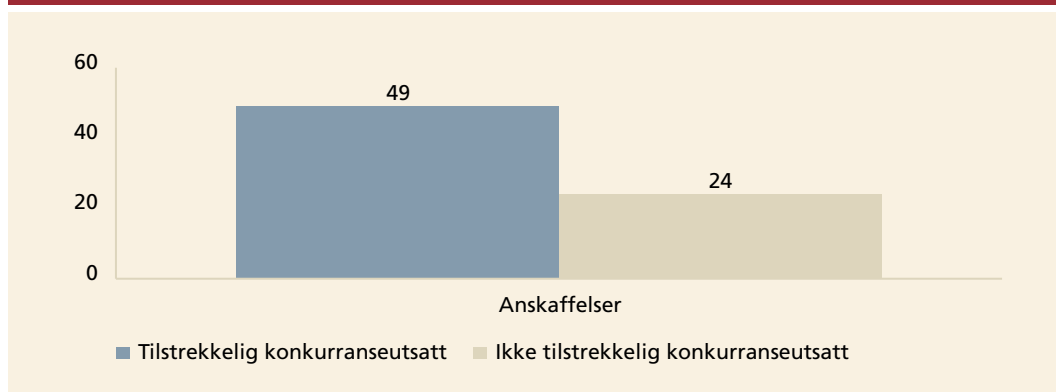
4.1.1 Konkurransenutsetting

Konkurranse skal sikre mest mulig effektiv ressursbruk i det offentlige og bidra til økt verdiskaping i samfunnet.²¹ Derfor skal også oppdragsgiveren sikre at anskaffelsen, så langt som mulig, baserer seg på konkurranse.

20) For nærmere beskrivelse av utvalget, se kapittel 2.

21) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*, side 59.

Figur 4 Er anskaffelsene i utvalget tilstrekkelig konkurranseutsatt? (N = 73)



Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

Figur 4 viser at 24 av de 73 anskaffelsene i utvalget ikke er tilstrekkelig konkurranseutsatt.

Tabell 1 Beløpsmessig fordeling av anskaffelser som ikke har blitt tilstrekkelig konkurranseutsatt (N = 24)

Over kr 500 000	Mellom kr 500 000 og kr 100 000	Under kr 100 000	I alt
9	13	2	24

Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

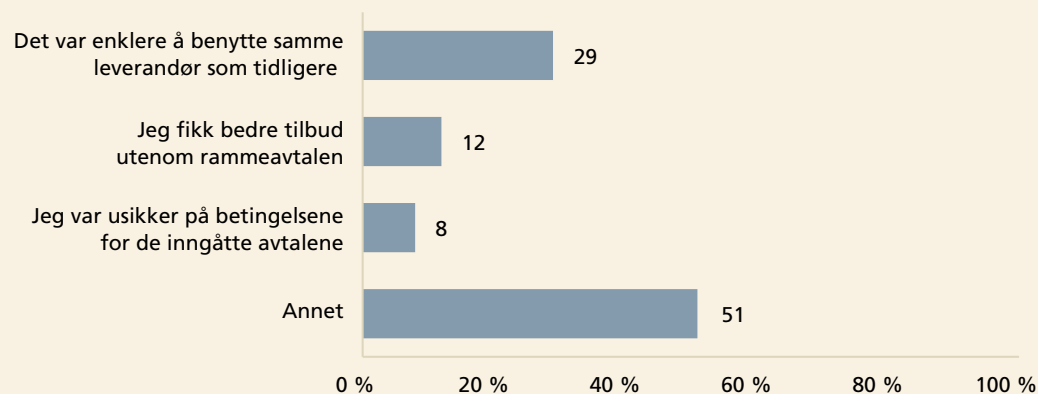
Flertallet av anskaffelsene som ikke er konkurranseutsatt, er på mellom kr 500 000 og kr 100 000, jf. tabell 1. Ni av disse anskaffelsene er på over kr 500 000, og tre er på over 1 mill. kroner. Den største anskaffelsen det ikke har vært konkurranse om, er på om lag 3,2 mill. kroner. Samlet utgjør anskaffelsene som ikke er konkurranseutsatt i utvalget 14,8 mill. kroner.

11 prosent (55) av respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at de i løpet av de to siste årene har vært involvert i direktekjøp der det er inngått rammeavtale. På spørsmål om respondenten har foretatt direktekjøp på over kr 100 000 på områder uten rammeavtale i løpet av de siste to årene, oppgir 7 prosent at de har gjort dette.

4.1.2 Årsaker til manglende konkurranseutsetting

I spørreundersøkelsen er det belyst årsaker til at ansatte velger å foreta direktekjøp, både på områder der det er inngått rammeavtaler, og generelt for anskaffelser over kr 100 000.

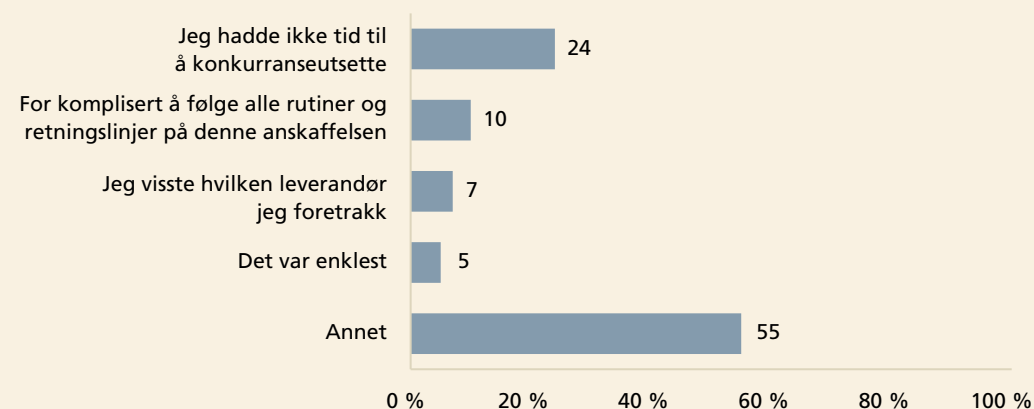
Figur 5 Årsaker til at respondentene valgte å foreta direktekjøp på et område der det foreligger en rammeavtale. Tall i prosent (N = 59)



Kilde: Spørreundersøkelsen til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Av de 11 prosentene som opplyste at de hadde foretatt direktekjøp på et område der det er inngått rammeavtale, oppgir nesten 30 prosent av disse at det var enklere å benytte samme leverandør som tidligere enn å benytte seg av rammeavtalen, jf. figur 5. Halvparten oppgir andre årsaker til at det ble foretatt direktekjøp utenom rammeavtale. Blant disse viser flere til at det hastet med å få tak i produktet eller tjenesten.

Figur 6 Årsaker til at respondentene valgte direktekjøp for anskaffelser over kr 100 000. Tall i prosent (N = 43)



Kilde: Spørreundersøkelsen til ansatte i Statens vegvesen

Figur 6 viser at av de 7 prosentene i spørreundersøkelsen som oppgir at de har foretatt et direktekjøp på en anskaffelse over kr 100 000, begrunner en av fire dette med at de opplevde å ikke ha tid til å konkurranseutsette. Drøyt halvparten av respondentene oppgir at det var andre årsaker til at de valgte å foreta en direkteanskaffelse. Flertallet av disse opplyser at det bare var én leverandør som kunne levere tilbud.

Region sør opplyser at en mulig årsak til at anskaffelsesregelverket og interne retningslinjer ikke alltid blir fulgt i Statens vegvesen, kan være at oppmerksomheten primært er rettet mot å gjennomføre prosjekter. Enkelte kan derfor velge å omgå regelverket og velge leverandører som de kjenner godt, for å få til en rask anskaffelsesprosess.

Region sør mener det oppstår et dilemma mellom å sikre framdrift i prosjektet og å etterleve regelverket. Det kan også forekomme at enkelte for lett bruker unntaksbestemmelsen for konkurranseutsetting i regelverket, og gjør direktekjøp med begrunnelse om eneleverandør, selv om dette ikke er godt undersøkt.

I utvalget av anskaffelser er det et eksempel på at en region valgte å foreta en anskaffelse på 2 mill. kroner av en tidligere ansatt i Statens vegvesen, istedenfor å konkurranseutsette anskaffelsen. Dette ble begrunnet blant annet med at det erfaringsmessig var krevende å få tilstrekkelig bemanning på det aktuelle området, og at man ønsket en rask anskaffelse. Se nærmere om dette i faktaboks 1.

Faktaboks 1 Direktekjøp for å sikre effektiv gjennomføring av førerprøver

Våren 2008 foretok Statens vegvesen en direkteanskaffelse der et enkeltmannsforetak ble engasjert for å arbeide med førerprøver på en trafikkstasjon. Konsulenten som ble ansatt, hadde arbeidet periodevis som ansatt i Statens vegvesen fra 1995, og fast fra 1. januar 2003 til 31. mai 2008.

Den 22. mai 2008 opprettet konsulenten et enkeltmannsforetak. Konsulenten arbeidet uten kontrakt fra våren 2008 og fram til 4. mars 2011, da det ble inngått kontrakt mellom Statens vegvesen og enkeltmannsforetaket. Konsulenten arbeidet for trafikkstasjonen fram til desember 2012. Statens vegvesen har utbetalt i overkant av 2 mill. kroner til leverandøren i perioden fra august 2008 til desember 2012.

Den aktuelle regionen der anskaffelsen ble foretatt, opplyser at den valgte å foreta direktekjøpet for å korte ned ventetiden på førerprøver. Det ble diskutert om man skulle konkurranseutsette oppdraget. Men etter at regionen hadde vært igjennom en lang periode med underbemanning, ble det prioritert å få til en rask anskaffelse. Det ble et valg mellom muligheten til å få ned ventetiden på førerprøver eller å følge anskaffelsesregelverket, opplyser regionen.

Også Region øst peker på at det er et dilemma å sikre at anskaffelsesregelverket blir etterlevd, samtidig som man sikrer at gjennomføringen av prosjektet er i henhold til tid og kostnad. Regionen viser til at Statens vegvesen er utsatt for et konstant press for å gjennomføre Stortingets vedtak i henhold til tidsfrister og årlige bevilgninger. Det er for eksempel krevende å miste en sentral ansatt i slutfasen av et investeringsprosjekt. Det vises også til dette dilemmaet i en av anskaffelsene i utvalget, der en region valgte å gjøre ulovlig direktekjøp for å beholde kritiske ressurser i oppstartede prosjekter. Se nærmere om dette i faktaboks 2.

Faktaboks 2 Direktekjøp for å sikre effektiv framdrift etter å ha mistet nøkkelkompetanse

Den 31. januar 2012 foretok Statens vegvesen en direkteanskaffelse av konsulenttjenester for byggeledelse av et stort veiprojekt.

Byggelederen som Statens vegvesen gikk til direktekjøp av, gikk fra rollen som byggeleder på dette veiprojektet for Statens vegvesen og over til konsultentselskapet i april 2012. Regionen, som anskaffelsen ble foretatt i, opplyser at dette veiprojektet hadde en entreprenør som fortløpende krevde en mengde tillegg og endringer i forhold til kontrakten. Regionen vurderte det derfor som svært viktig å beholde byggelederen, fordi han hadde god kompetanse, kjennskap til historikk og leverandør. Dette gjorde at byggelederen kunne håndtere kravene fra leverandøren fortløpende. Regionen valgte derfor å foreta en direkteanskaffelse for å beholde personen som byggeleder, selv om dette ikke var i henhold til regelverket. Regionen mener i ettertid at de foretok det riktige valget.

Den 10. desember 2012 foretok Statens vegvesen en ny direkteanskaffelse hos det samme konsultentselskapet med leie av en prosjektleder. Konsulenten som ble leid inn, var den tidligere prosjektlederen i veiprojektet for Statens vegvesen. Regionen opplyser at de sto overfor det samme dilemmaet som da byggelederen gikk over til konsultentselskapet. Regionen var avhengig av å beholde prosjektlederen og foretok derfor en direkteanskaffelse for å leie inn den tidligere prosjektlederen som konsulent. Innleide konsulenter kan ikke fungere som prosjektledere i Statens vegvesen, derfor fikk veiprojektet en ny intern prosjektleder etter at den tidligere prosjektlederen gikk over til konsultentselskapet.

Statens vegvesen har med bakgrunn i disse kontraktene utbetalt 3,8 mill. kroner for leie av byggelederen og 2,5 mill. kroner for leie av prosjektlederen. Totalt har Statens vegvesen dermed utbetalt 6,3 mill. kroner til konsultentselskapet i perioden fra 2012 til og med 2013.

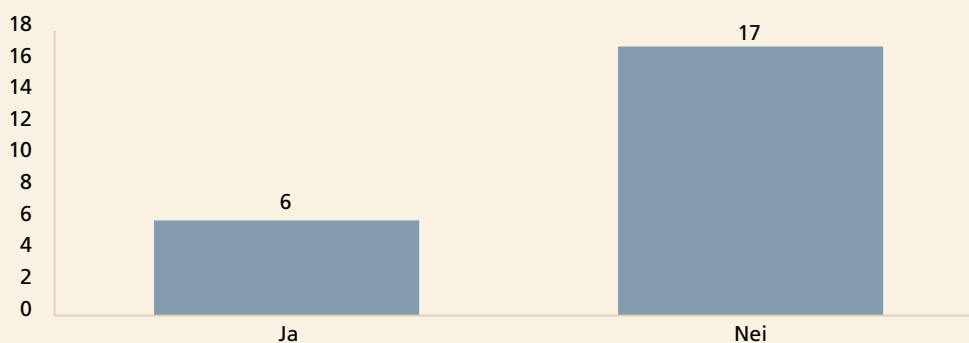
4.1.3 Anskaffelsesprotokoll og avgjørelsesprotokoll

Kravet til protokollføring for alle anskaffelser over kr 100 000 ekskl. mva. skal blant annet gi økt gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelsesprosessen, og dermed bidra til å motvirke kameraderi og korrupsjon.²²

Forenklet anskaffelsesprotokoll – anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000

Ifølge kvalitetssystemet i Statens vegvesen skal saksbehandleren utarbeide forenklet protokoll etter at det er gjennomført tildelingsvurderinger av leverandørene, og før valg av leverandør er bestemt. Den forenklete protokollen skal dokumentere hvordan tilbudene er vurdert, og sendes til anskaffelseskoordinatoren for kvalitetssikring.

Figur 7 Er det ført forenklet anskaffelsesprotokoll for anskaffelser mellom kr 100 000 og kr 500 000? (N = 23)



Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

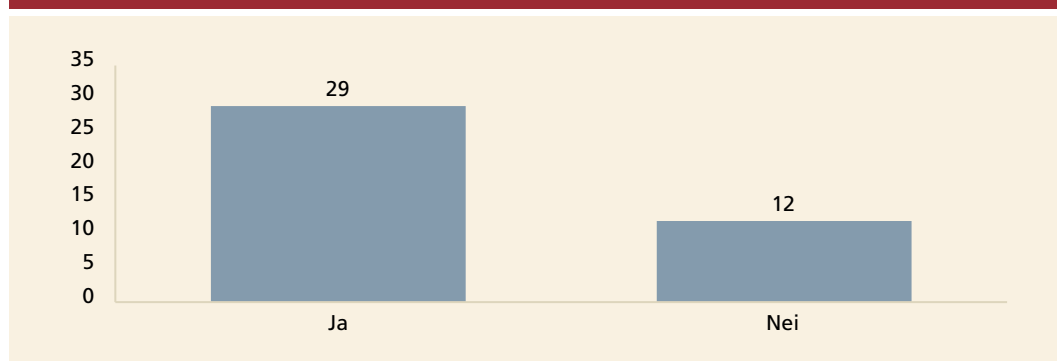
²²⁾ Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, side 69.

I 23 av anskaffelsene i utvalget skal det være ført forenklet anskaffelsesprotokoll. En gjennomgang av disse viser at flesteparten, 17 av 23, mangler forenklet anskaffelsesprotokoll, jf. figur 7. I 13 av anskaffelsene der det ikke foreligger forenklet anskaffelsesprotokoll, er anskaffelsen heller ikke tilstrekkelig konkurranseutsatt.

Anskaffelsesprotokoll – anskaffelser over kr 500 000

For anskaffelser over kr 500 000 skal saksbehandleren i Statens vegvesen utarbeide anskaffelsesprotokoll etter at det er gjennomført tildelingsvurderinger av leverandørene, og før valg av leverandør er bestemt.²³ Anskaffelsesprotokollen skal dokumentere hvordan tilbudene er vurdert, og sendes til anskaffelsesnemnda for kvalitetssikring.

Figur 8 Er det ført anskaffelsesprotokoll for anskaffelser over kr 500 000? (N = 41)



Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

I 41 av anskaffelsene i utvalget skal det være ført anskaffelsesprotokoll. Figur 8 viser at 12 av disse manglet anskaffelsesprotokoll. For 9 av anskaffelsene der det ikke foreligger anskaffelsesprotokoll, er anskaffelsen heller ikke tilstrekkelig konkurranseutsatt. Til sammen utgjør anskaffelsene i utvalget der det ikke er ført anskaffelsesprotokoll, 24 mill. kroner. Seks av anskaffelsene som manglet anskaffelsesprotokoll, er på over 1 mill. kroner. Den største anskaffelsen i utvalget som det ikke er ført anskaffelsesprotokoll for, er på 5,9 mill. kroner.

Avgjørelsesprotokoll – anskaffelser over kr 500 000

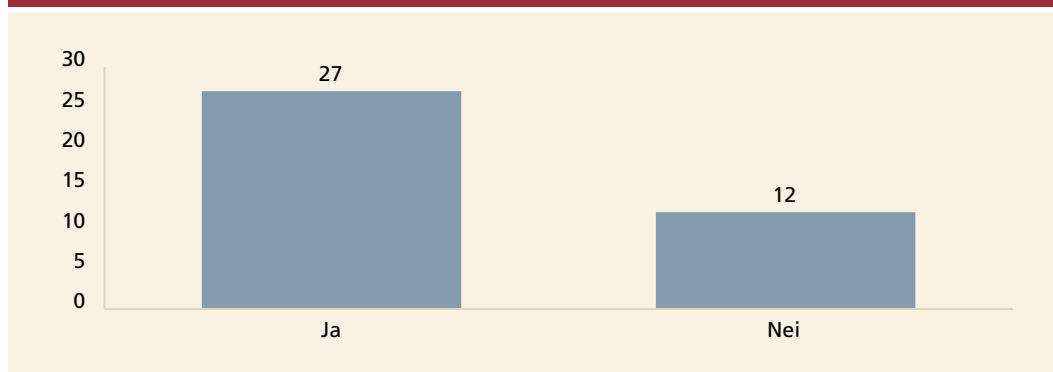
Ifølge anskaffelsespolicyen til Statens vegvesen skal anskaffelsesnemnda i regionene og kontor for anskaffelser i Vegdirektoratet sikre at anskaffelsesprosessen gjennomføres i tråd med gjeldende lover, forskrifter og Statens vegvesens anskaffelsespolicy, retningslinjer og rutiner. Anskaffelsesnemnda og kontor for anskaffelser skal kvalitetssikre alle anskaffelser over kr 500 000 ekskl. mva., med unntak av bruk (avrop) av gyldig rammeavtale eller utløsning av opsjon.

Anskaffelsesnemnda skal utarbeide en avgjørelsesprotokoll der nemndas innstilling kommer fram.²⁴ Dette skal gjøres etter at saksbehandleren har utarbeidet anskaffelsesprotokollen, og før konkurransen er avgjort og kontrakt er inngått. Saksbehandleren skal ta stilling til og legge fram rådene som blir gitt av anskaffelsesnemnda, for fullmaktsinnehaveren.

23) Statens vegvesens kvalitetssystem.

24) Ibid.

Figur 9 Er det ført avgjørelsesprotokoll for anskaffelser over kr 500 000? (N = 39)



Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

I 40 av de 73 undersøkte anskaffelsene skal det føres avgjørelsesprotokoll i henhold til Statens vegvesens anskaffelsespolicy. En gjennomgang av mottatt dokumentasjon viser at 12 av anskaffelsene mangler avgjørelsesprotokoll, jf. figur 9. Regionene opplyser at disse anskaffelsene heller ikke er behandlet i nemnd. I ni av anskaffelsene der det ikke foreligger avgjørelsesprotokoll, er anskaffelsen heller ikke tilstrekkelig konkurranseutsatt.

To av anskaffelsene som manglet anskaffelsesprotokoll, er på mellom kr 500 000 og kr 750 000, åtte av anskaffelsene er på mellom kr 750 000 og 2 mill. kroner, og tre anskaffelser er på over 2 mill. kroner. Den største anskaffelsen i utvalget der det ikke er ført avgjørelsesprotokoll, er på om lag 11 mill. kroner. Til sammen utgjør anskaffelsene i utvalget som mangler avgjørelsesprotokoll, 30,5 mill. kroner.

Region øst uttaler at en av årsakene til at anskaffelser over kr 500 000 mangler anskaffelsesprotokoll og avgjørelsesprotokoll, kan være at anskaffelsene på anskaffelsestidspunktet ble vurdert til å være på under kr 500 000.

Både Vegdirektoratet og Region sør og øst opplyser at det ikke kontrolleres at anskaffelser som skal innom anskaffelsesnemnda eller kontoret for anskaffelser for kvalitetssikring, faktisk er det.

4.1.4 Skatteattest og HMS-egenerklæring

Skatteattest

Skatteattesten viser om forfalte skatte- og avgiftskrav er betalt. Attesten skal være framlagt før oppdragsgiveren evaluerer et tilbud.²⁵ Formålet med forskriften er blant annet at kravet skal motivere de store innkjøperne til å sikre seg mot leveranser fra bedrifter som opererer i strid med norsk lov. Det er antatt at kravet om framleggelse av skatteattest bidrar til at virksomheten til enhver tid har ordnede forhold med hensyn til skatte- og avgiftsbetaling.²⁶

²⁵) Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, side 174.

²⁶) Ot.prp. nr. 71 (1997–1998).

Ved anskaffelser for Statens vegvesen skal det innhentes bekreftelser på at forfalte skatte- og avgiftskrav er betalt, og disse skal være en del av anskaffelsesdokumentasjonen. Over halvparten av anskaffelsene som ble undersøkt manglet skatteattest.

Statens vegvesens kvalitetssystem slår fast at saksbehandleren i Statens vegvesen skal etterspørre skatteattest ved gjennomføring av en anskaffelse.²⁷ I kvalitetssystemet til Statens vegvesen ligger det maler som skal benyttes i anskaffelsesprosessen, og det stilles som kvalifikasjonskrav at leverandøren legger ved attest fra kemner og attest fra skattekontor ved levering av tilbud.


Skatteetaten


Stavanger kemnerkontor

MittFirma AS
Madiaveien 12
4008 STAVANGER

Attest for skatt og merverdiavgift

Attesten er produsert på bakgrunn av registrerte opplysninger i skatte- og avgiftssystemene per dd.mm.yyyy. For spørsmål om merverdiavgift kontakt Skatteetaten. For spørsmål om øvrige skatte- og avgiftskrav kontakt skatteoppkrever.

Gjelder:

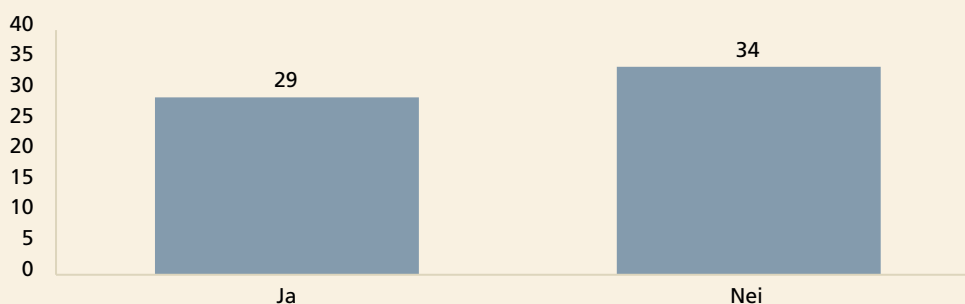
Organisasjonsnummer 901 111 111, 902 222 222, 903 333 333, 903 333 334
Fødselsnummer 170545*****
Organisasjonsnummer 903 333 333 er ikke registrert i Merverdiavgiftsregisteret.

Følgende forfalte ikke betalte restanser er registrert på ovennevnte foretak/person pr. dags dato:

Forskuddsskatt og restskatt inkl trygdeavgift	1 000
Forskuddsskatt og restskatt foretak	2 000
Forskuddstrekk (som arbeidsgiver)	3 000
Utleggstrekk (som arbeidsgiver)	4 000
Arbeidsgiveravgift (som arbeidsgiver)	5 000
Ansvarskrav (skatt)	6 000
Renter og gebyr (skatt)	7 000
Merverdiavgift (som avgiftspliktig)	8 000
Ansvarskrav (Mva)	0
Renter og gebyr mv. (Mva)	9 000

Ved offentlige anskaffelser skal attesten ikke være eldre enn 6 måneder.

Figur 10 Er skatteattest vedlagt anskaffelsesdokumentasjonen for anskaffelser over kr 100 000? (N = 63)



Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

For 63 av anskaffelsene i utvalget er det krav om at det skal legges ved skatteattest ved innlevering av tilbud. En gjennomgang av mottatt dokumentasjon viser at mer enn halvparten av anskaffelsene ikke har vedlagt skatteattest, jf. figur 10. 22 av anskaffelsene der det ikke foreligger skatteattest, er heller ikke tilstrekkelig konkurranseutsatt.

Tabell 2 Anskaffelser som ikke har vedlagt skatteattest fordelt på beløp (N = 34)

Over kr 500 000	Mellom kr 500 000 og kr 100 000	I alt
13	21	34

Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

Tabell 2 viser at 13 av 34 anskaffelser som ikke har vedlagt skatteattest, er på over kr 500 000. Sju av disse er på over 1 mill. kroner. Den største anskaffelsen som mangler skatteattest, er på 18,5 mill. kroner. Til sammen utgjør anskaffelsene som mangler skatteattest i utvalget 43,9 mill. kroner.

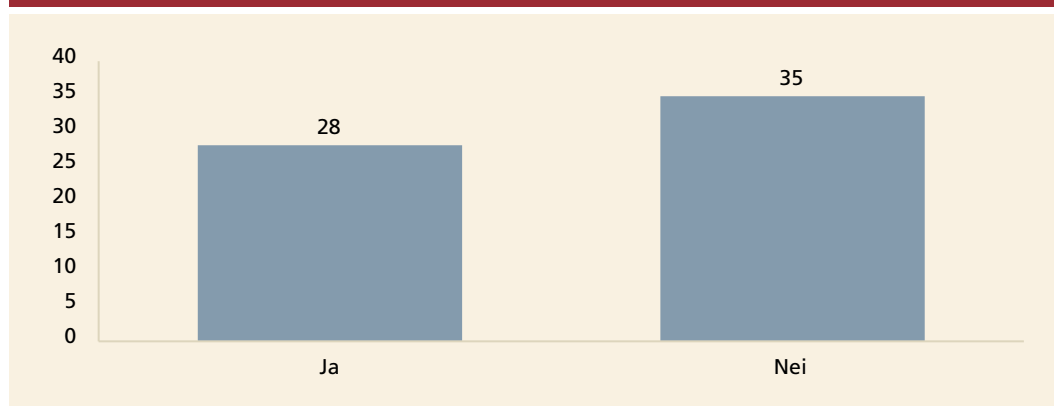
27) Statens vegvesens kvalitetssystem

HMS-egenerklæring

Det er krav om at den leverandøren som Statens vegvesen velger å inngå kontrakt med, må framlegge en HMS-egenerklæring dersom anskaffelsesverdien er på over kr 100 000.²⁸ Formålet med dokumentasjonskravet er å rette oppmerksomheten mot det norske HMS-regelverket, blant annet internkontrollforskriften og byggherre-forskriften, og å bidra til bedre etterlevelse av regelverket. Egenerklæringen skal bekrefte at virksomheten har innført, eller har under etablering, et HMS-system som tilfredsstiller kravene i internkontrollforskriften. Utenlandske leverandører som skal utføre arbeid i Norge, skal bekrefte at det ved utarbeidelse av tilbudet er tatt hensyn til de kravene som følger norske regler på området, blant annet internkontrollforskriften.²⁹

I henhold til Statens vegvesens maler, som skal benyttes ved gjennomføring av en anskaffelse, stilles det som kvalifikasjonskrav at leverandøren legger ved HMS-egenerklæring ved levering av tilbud.³⁰

Figur 11 Er HMS-egenerklæring vedlagt for anskaffelser over kr 100 000? (N = 63)



Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

Krav om at HMS-egenerklæring skal være vedlagt anskaffelsesdokumentasjonen gjelder for 63 av de 73 anskaffelsene i utvalget. En gjennomgang av mottatt dokumentasjon viser at et flertall av de undersøkte anskaffelsene ikke har vedlagt HMS-egenerklæring, jf. figur 11. 22 av anskaffelsene der det ikke foreligger HMS-egenerklæring, er heller ikke tilstrekkelig konkurranseutsatt.

Tabell 3 Anskaffelser som ikke har vedlagt HMS-egenerklæring fordelt på beløp (N = 35)

Over kr 500 000	Mellom kr 500 000 og kr 100 000	I alt
14	21	35

Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

Tabell 3 viser at 14 av de 35 anskaffelsene som ikke har vedlagt HMS-egenerklæring, er på over kr 500 000. Åtte av anskaffelser som manglet HMS-egenerklæring, var på over 1 mill. kroner. Den største anskaffelsen som ikke har vedlagt HMS-egenerklæring i utvalget, er på om lag 18,5 mill. kroner. Til sammen utgjør anskaffelsene som manglet HMS-egenerklæring i utvalget, 54,9 mill. kroner.

28) Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, side 175.

29) Ot.prp. nr. 71 (1997–1998).

30) Statens vegvesens kvalitetssystem.

Regionene øst, vest og nord opplyser at grunnen til at enkelte anskaffelser mangler skatteattester og HMS-egenerklæringer, er at det ikke er tilstrekkelig kjent at denne dokumentasjonen er påkrevd ved direkteanskaffelser. Regionene viser videre til at en grunn kan være at det er mange ansatte som foretar anskaffelser, og at ikke alle har tilstrekkelig kunnskap om regelverket og Statens vegvesens interne rutiner.

4.1.5 Kontroll av varemottak

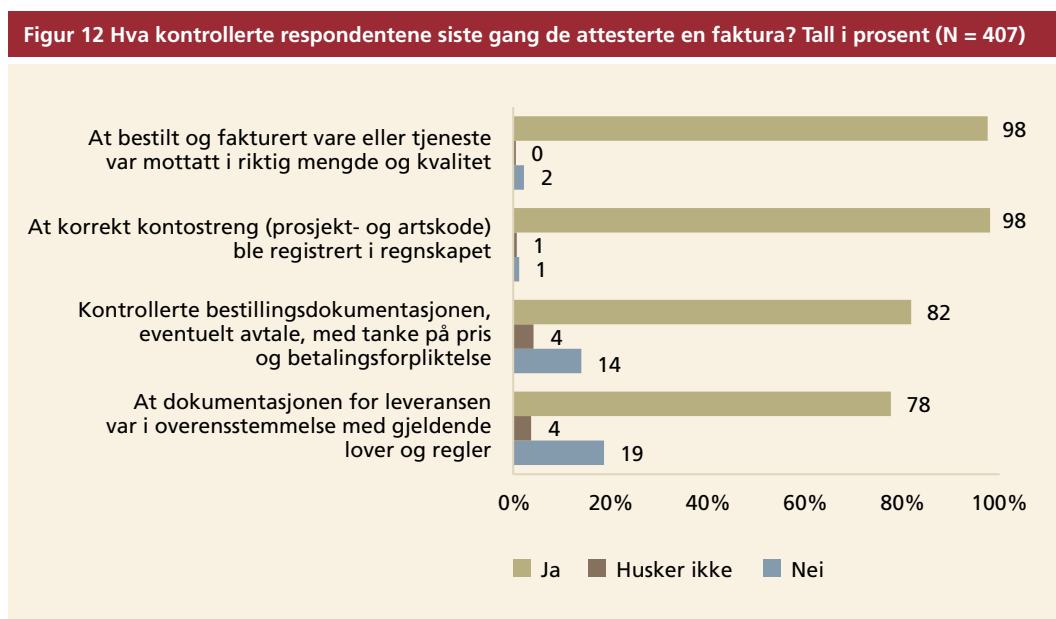
Vegdirektoratet opplyser at Statens vegvesen mottar om lag 170 000 fakturaer årlig. Alle i Statens vegvesen har attestasjonsmyndighet. Krav til utøvelse av attestasjons- og anvisningsfullmakt er gitt i Statens vegvesens interne økonomiinstruks. Ifølge økonomiinstruksen er kontroll av utgifter i form av attestasjon og anvisning en viktig del av internkontrollen i etaten. Alle utgifter skal være attestert og anvist før utbetaling kan finne sted.

Utførelse av attestasjonsmyndighet

Ifølge den interne økonomiinstruksen skal den som attesterer,

- kontrollere at en vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med bestilling eller avtale
- kontrollere at dokumentasjonen (bilaget) for leveransen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler
- kontrollere at bilaget er et originalbilag (elektronisk bilag må ha tilsvarende validitet)
- kontrollere bestillingsdokumentasjonen, eventuelt avtalen, med tanke på pris og betalingsforpliktelse
- påføre forslag til kontostreng

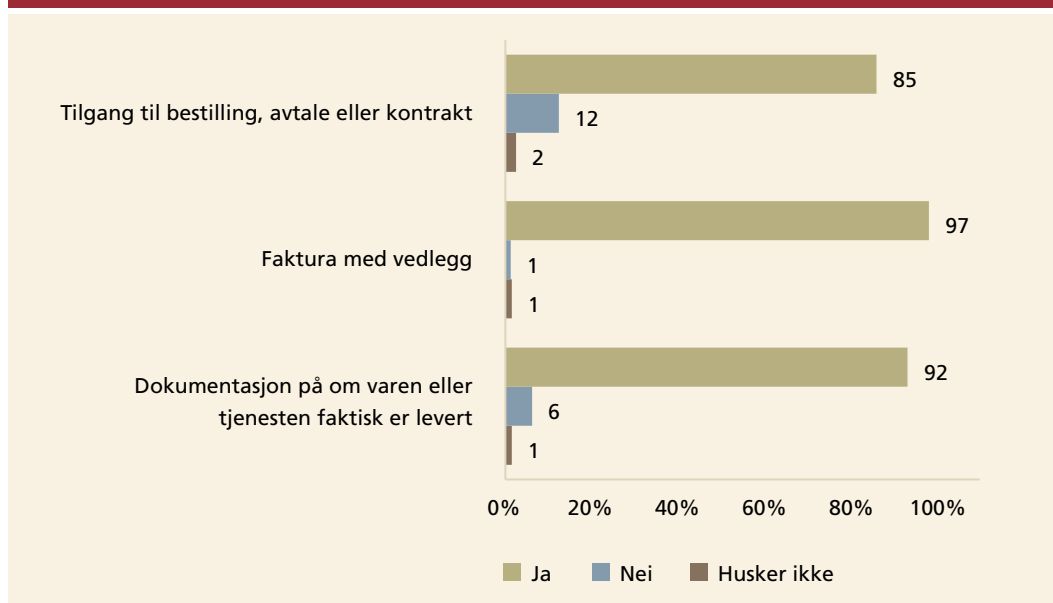
De ansattes kontroll ved attestasjon og anvisning er belyst i spørreundersøkelsen.



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 12 viser at nesten samtlige opplyser at de sjekket korrekt kontostreng og bestillingsdokumentasjon, eventuelt avtale, med tanke på pris og betalingsforpliktelse sist gang de attesterte en faktura. Samtidig opplyser om lag én av sju at de ikke undersøkte om den mottatte varen og fakturaen stemte overens med bestillingsdokumentasjonen. Om lag én av fem sjekket ikke at dokumentasjonen (faktura og vedlegg) for leveransen var i overensstemmelse med gjeldende lover og regler. De fleste sjekket at mengde og kvalitet er som bestilt.

Figur 13 Hvilken dokumentasjon hadde attestantene tilgjengelig ved siste attestering av en faktura?
Tall i prosent (N = 407)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 13 viser at flesteparten opplyser at de hadde tilgang til bestilling, avtale eller kontrakt, mens 12 prosent ikke hadde det.

Region sør opplyser at entreprisekontraktene setter krav til entreprenørenes egne kvalitetssystemer og krever at de gjennomfører selvkontroller av leveranser og rapporterer til Statens vegvesen. Det stilles blant annet krav til at entreprenøren selv skal ta stikkprøver. Regionen mener at overtakelsesprotokollen, med sluttoppgjør, er den endelige kontrollen på at Statens vegvesen har fått riktig mengde og kvalitet.

Region sør og nord viser til at vedkommende som attesterer et varemottak, har ansvar for at Statens vegvesen har mottatt det de har betalt for. Kontrollnivået ved attestering avhenger av type oppdrag. Regionene viser til at det er lettere å kontrollere en mottatt vare enn en mottatt tjeneste. Av og til kan det forekomme uenighet med entreprenøren om hvorvidt levert vare er i henhold til kontrakten. Disse uoverensstemmelsene skyldes som oftest uenighet om hva som inngår i kontrakten, hva som skal leveres, og hva som eventuelt faller utenom kontrakten.

Region nord mener at kontrollnivået er høyt i større byggeprosjekter, men regionen peker på at Statens vegvesen ikke har mulighet til å kontrollere alle leveranser. For eksempel er en del leveranser fysisk vanskelig å kontrollere i ettertids, blant annet leveranser som bygges under bakken. Region nord viser til at mottatte varer på drifts-, vedlikeholds- og byggekontrakter kontrolleres med stikkprøver av leveranser.

Vegdirektoratet opplyser at rutiner for hva som skal kontrolleres i forbindelse med attestering og anvisning, ligger på intranettsidene og i kvalitetssystemet. Direktoratet mener imidlertid det er usikkert hvor bevisst den enkelte er på hvilket ansvar han eller hun har ved varemottak. Direktoratet mener systemene rundt varemottak er basert på tillit til de ansatte, og at det kan forekomme glipper på kontroll ved varemottak.

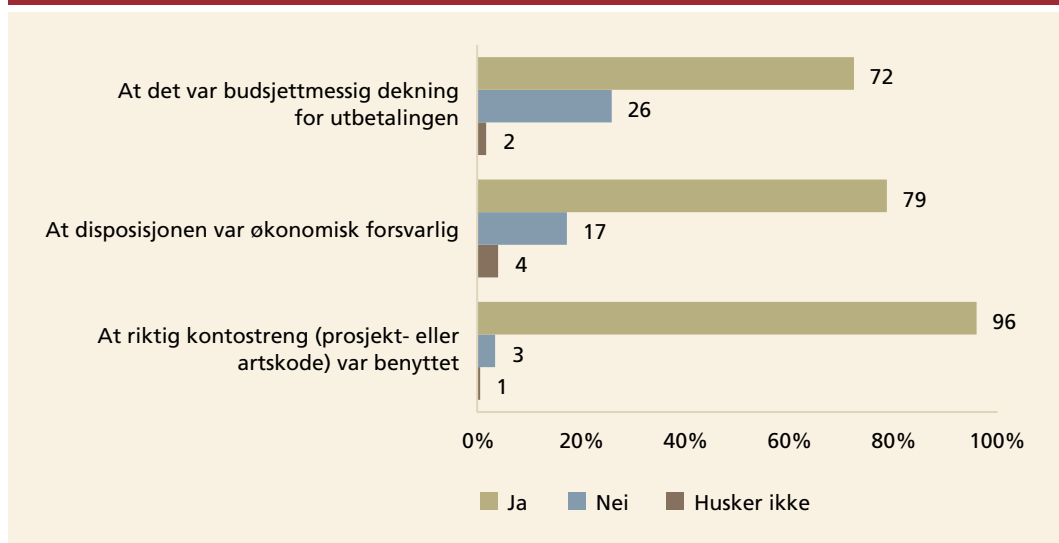
Utførelse av anvisningsmyndighet

Det følger av den interne økonomiinstruksen at alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for Statens vegvesen, skal anvises av en som har budsjettansvar. Før den budsjettansvarlige anviser, skal vedkommende sørge for at

- det er foretatt attestasjon
- det er hjemmel for disposisjonen
- det er dekning for utbetalingen i budsjett
- disposisjonen er økonomisk forsvarlig
- det er benyttet korrekt kontostreng

Vegdirektoratet uttaler at hvordan fakturaer håndteres, er en viktig del av arbeidet med å forebygge misligheter, fordi utbetalingene skjer gjennom faktura. Anviser har dermed en viktig funksjon i kontrollen av om utbetalingen stemmer med kontrakten, at det er en nødvendig anskaffelse, og at den er i henhold til budsjett. Det er derfor, ifølge direktoratet, viktig at den som anviser er bevisst dette ansvaret. Direktoratet opplyser at det arbeides kontinuerlig med å sikre kunnskap om dette. Spørsmål om attestasjon og anvisning, blant annet fakturabehandling, er tema på kurs- og leder-samlinger i Vegdirektoratet. Vegdirektoratet mener at det er viktig å sikre at nye ledere får en helhetlig forståelse av ledelse og forvaltningssystemene i Statens vegvesen. God opplæring bidrar til å sikre at de ulike arbeidsprosessene gjennomføres på en god måte, og at anviseren kan ivareta sitt ansvar.

Figur 14 Hva kontrollerte respondentene sist gang de anviste en faktura? Tall i prosent (N = 174)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 14 viser at tre firedele av respondentene oppgir at de kontrollerte at det var budsjettmessig dekning for utbetalingen. Samtidig oppgir om lag én av fire at de ikke sjekket dette. Flertallet sjekket også om disposisjonen var økonomisk forsvarlig ved anvisning av fakturaen, mens om lag én av seks ikke kontrollerte dette. De fleste sjekket at riktig kontostreng var benyttet.

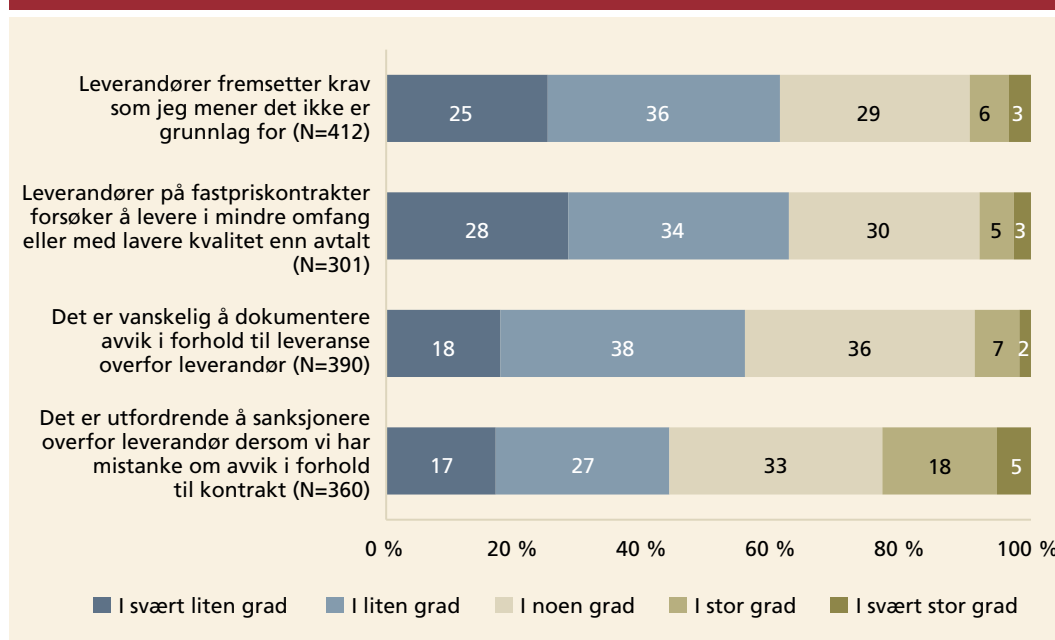
Tillegg og endringer i kontrakter

I store prosjekter der det inngås entreprisekontrakter, må man ifølge *forskrift om offentlige anskaffelser* ha hjemmel i anskaffelsesregelverket for å bestille tilleggsarbeider utover 15 prosent av kontraktssummen. Hovedregelen er at tilleggsarbeidet må skyldes forhold som byggherren ikke kunne forutse. For eksempel kan grunnforholdene vise seg å være annerledes enn det som lå til grunn for kontrakten i

konkurranses grunnlaget. I 2013 utbetalte Statens vegvesen om lag 3,5 mrd. kroner til endringer og tillegg på entrepris kontrakter.

Region øst og Region sør opplyser at forhold som gjelder krav om tillegg og endring reguleres i kontrakten. Regionene viser til at Statens vegvesen vanligvis må gi svar på krav innen et par dager etter at krav om endring eller tillegg er framsatt. Hvis ikke entreprenøren får svar innen fristen, anses kravet som akseptert. Region øst opplever at den korte fristen gjør det svært krevende å følge opp krav, spesielt i store prosjekter med et stort omfang av krav om endringer og tillegg. Prosjektene er også ekstra sårbare ved lav bemanning, sykdom og lignende. Region sør opplyser at dersom Statens vegvesen og entreprenøren ikke blir enige om krav om tillegg underveis i kontraktperioden, utsettes avgjørelsen til slutt oppgjøret. I fastlåste situasjoner må Statens vegvesen av og til godta krav de er uenige i, for å sikre framdriften i prosjektet.

Figur 15 I hvilken grad opplever respondentene at ulike hendelser oppstår når de skal følge opp om leveranser er i henhold til kontrakt? Tall i prosent



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 15 viser at om lag én av tre i spørreundersøkelsen opplyser at leverandører framsetter krav overfor Statens vegvesen som det ikke er grunnlag for. Over halvparten av de ansatte som vanligvis foretar anskaffelser innen bygg- og anleggskontrakter, opplever dette. 38 prosent opplever at leverandører på fastpriskontrakter forsøker å levere i mindre omfang eller med lavere kvalitet enn avtalt, og 45 prosent oppgir at det er i noen til svært stor grad vanskelig å dokumentere avvik i leveransen. Det framgår også at det kan være utfordrende å sanksjonere overfor leverandøren dersom det er mistanke om avvik fra kontrakten. 23 prosent opplyser at de opplever dette.

Region øst og Region sør mener det kan virke som om enkelte leverandører har som strategi å gi tilbud med lavere pris enn det som er realistisk, for så å tjene penger på et stort omfang av endringer og tillegg til kontrakten. Disse regionene opplever ofte at de mottar krav som er urimelige eller for høye i forhold til kontrakten. For eksempel synes Region øst og Region sør at det er et alvorlig problem at entreprenøren forsøker å fakturere for større leverte mengder i byggeprosjektene enn det som faktisk er levert. Region øst erfarer at det er utfordringer med å kontrollere konsulentarbeid der

det er risiko for overfakturering av medgåtte arbeidstimer. Region sør, Region midt og Region øst mener at kontrakter med mange endringer er så krevende å følge opp, både faglig og tidsmessig, at dette kan innebære en mislighetsrisiko. Disse regionene opplyser om at det store og økende omfanget av krav om endringer og tillegg til kontrakter har ført til at juridisk oppfølging av kontraktene har blitt en stadig viktigere del av kontraktsoppfølgingen.

Vegdirektoratet opplyser at for at entreprenøren skal få godkjent krav om endring i forhold til kontrakt, må entreprenøren fylle ut et endringsskjema (vedlegg i håndbok 151). Dersom byggherren er enig med kravet, blir det en endringsordre. Dersom det er foretatt en endringsordre, skal denne være omtalt i referatet fra byggemøtene, der alt som er knyttet til økonomiske problemstillinger, skal være referert.

Det er gjennomgått dokumentasjon for 20 tilfeldig utvalgte tilleggs-/endringsordrer for å undersøke om det foreligger nødvendig dokumentasjon. Det er ikke undersøkt om grunnlaget for tillegget er reelt, bare om det foreligger nødvendig dokumentasjon.

Tabell 4 Tilleggs-/endringsordrene fordelt på beløp. Absolutte tall (N = 20)

Over kr 500 000	Mellom kr 500 000 og kr 100 000	Under kr 100 000	I alt
12	7	1	20

Kilde: Risikobasert utvalg av regnskapet til Statens vegvesen

De 20 tilleggs-/endringsordrene i utvalget utgjør totalt om lag 52 mill. kroner. Den største tilleggsordren er på om lag 29 mill. kroner, den minste ca. kr 67 000.

Gjennomgangen viser at samtlige tilleggs-/endringsordre i utvalget har en tilleggs-/endringsordre som er signert av byggherren og entreprenøren. For seks av tilleggs-/endringsordrene foreligger det ikke et byggemøtereferat der behandlingen av tilleggs-/endringsordren er omtalt. Den største tilleggs-/endringsordren der det ikke foreligger et byggemøtereferat, er på snau 5 mill. kroner.

Attestasjonskontroll ved utbetalinger

Ifølge økonomibestemmelsene skal attestasjonskontrollen utføres av en annen person enn den som benytter budsjett disponeringsmyndigheten sin.³¹ Vegdirektoratet viser til at en oversikt over hvem som skal ha attestasjonsmyndighet og myndighet til å anvis fakturaer, blir sendt fra regnskapskontoret i Vadsø til regionene to ganger i året. Denne fullmaktslisten må bekreftes av regionvegsjefene. Fakturasystemet skal i prinsippet kontrollere at den som har anvist en faktura, ikke er den samme som har attestert fakturaen. Ifølge direktoratet er det lagt inn kontroller i systemet som skal forhindre at attestant og anviser er samme person.

Det er foretatt en gjennomgang av regnskapet til Statens vegvesen for perioden fra desember 2011 til og med mai 2014 der det ble søkt på fakturaer der attestant og anviser har samme ansattnummer og brukernavn. Det ble funnet 17 tilfeller der attestant og anviser er samme person. Beløpene for disse fakturaene er på mellom kr 2156 og 3,3 mill. kroner, og de utgjør totalt 9,4 mill. kroner. Åtte av fakturaene er over kr 100 000, og tre av disse er over 1 mill. kroner. Fakturaene ble attestert og anvist av samme person i typisk ferietid, det vil si i perioden fra juni til august, da sju fakturaer ble attestert og anvist, og i desember, da tre av fakturaene ble attestert og anvist. Siste observasjon av at en og samme ansatt attesterte og anviste en faktura var i mars 2014.

31) Økonomibestemmelsene punkt 2.5.2.2.

Samferdselsdepartementet opplyser i svarbrev av 3. okt 2014 til rapportutkastet at Vegdirektoratet har gått gjennom de 17 fakturaene i vegvesenets fakturabehandlings-system, Ebasys. Der framkommer det av loggen på den enkelte faktura at de er korrekt behandlet med ulike personer som attestant og anviser. Det vises imidlertid til at det har oppstått en systemfeil som gjør at feltet for anviser i enkelte tilfeller blir satt til "blank" ved videresending etter at anvisning er gjennomført. I slike tilfeller hentes automatisk signaturen i feltet for attestant og legges i feltet for anviser. Ettersom det er disse opplysningene som framkommer i fakturaarkivet, opplyses det om at det kan se ut som samme person både har attestert og anvist en faktura. Statens vegvesen vil se videre på dette, slik at riktig signatur legges i riktig felt hvis slike tilfeller skulle oppstå igjen.

4.2 Hvordan er anskaffelsesfunksjonen i Statens vegvesen organisert?

Vegdirektoratet har det overordnende ansvaret for å styre og følge opp anskaffelsesområdet i Statens vegvesen. Det innebærer blant annet at de har ansvar for å utarbeide og bestemme hvilke retningslinjer og rutiner som til enhver tid gjelder på anskaffelsesområdet i etaten. Direktoratet har ansvaret for kvalitetssystemet. I kvalitetssystemet beskrives de viktigste arbeidsprosessene som skal til for at etaten når sine mål. Fagavdelingene i Vegdirektoratet har et overordnet ansvar for prosessene knyttet til kvalitetssystemet. Vegdirektoratet har videre et overordnet ansvar for å følge opp at anskaffelsesregelverket i Statens vegvesen blir etterlevd, og de er ansvarlig for anskaffelser som foretas i direktoratet.

Selv om Vegdirektoratet har det overordnede ansvaret på anskaffelsesområdet, har regionene i Statens vegvesen et selvstendig ansvar for å foreta anskaffelser i egen region. Regionene har også ansvar for å sikre og følge opp at anskaffelsesregelverket, retningslinjer og rutiner blir fulgt i regionene.

4.2.1 Hvem anskaffer i Statens vegvesen?

Vegdirektoratet og regionene viser til at anskaffelsesfunksjonen i Statens vegvesen er desentralisert, og at mange av de ansatte har fullmakt til å anskaffe. En analyse av regnskapsdata viser også dette. Den som disponerer et budsjett, har fullmakt til å planlegge, gjennomføre, legge til rette for avgjørelse og følge opp anskaffelser innenfor eget ansvarsområde og budsjett, og å anviser fakturaer.³² En gjennomgang av regnskapet til Statens vegvesen viser at i perioden 2012–2013 anviste nær av 1200 av 7121 ansatte.³³

Vegdirektoratet opplyser at alle i Statens vegvesen har attestasjonsmyndighet, slik at den som kjenner anskaffelsen best, kan attestere. Det innebærer blant annet at vedkommende skal kontrollere at en vare eller tjeneste er mottatt i samsvar med bestilling eller avtale.³⁴ Gjennomgangen av regnskapet for 2012–2013 viser at vel 5000 av de ansatte i Statens vegvesen attesterte i denne perioden.

32) Statens vegvesen, *Anskaffelsespolicy for Statens vegvesen*.

33) Tall fra regnskapet til Statens vegvesen for perioden desember 2011 – mai 2013 (perioden for utvalget i transaksjonsanalysen). I alt 1167 anviste. Antall ansatte er hentet fra Statens vegvesens årsrapport 2013.

34) Tall fra regnskapet til Statens vegvesen for perioden desember 2011 – mai 2013 (perioden for utvalget i transaksjonsanalysen). I alt 5078 attesterte.

4.2.2 Hvilke retningslinjer og rutiner er etablert for å sikre etterlevelse på anskaffelsesområdet og for å forebygge og avdekke misligheter?

Sentrale retningslinjer og rutiner

Statens vegvesen har utarbeidet en anskaffelsespolicy som er styrende for alle typer anskaffelser.³⁵ I policyen står det hvordan anskaffelser skal gjennomføres.

Anskaffelsespolicyen skal "sikre at alle anskaffelser i Statens vegvesen planlegges, gjennomføres og følges opp på en profesjonell, effektiv og miljømessig måte, slik at eksterne og interne krav ivaretas". Videre skal policyen gi rammebetingelser for anskaffelser i Statens vegvesen med hensyn til ansvar, roller, regelverksbegrensninger og avgjørelser av anskaffelsene.³⁶

Det er også utarbeidet retningslinjer som skal sørge for at Statens vegvesen har et tilfredsstillende system for å "forebygge, avdekke og håndtere misligheter", både fra eksterne aktører og egne tilsatte. Retningslinjene ble vedtatt av Vegdirektøren i november 2011.

Det følger av retningslinjene at ledelsen i Statens vegvesen skal holde oppsyn med risikoen for misligheter i etaten. Alle ledere har et spesielt ansvar for å vurdere risikoen for misligheter innenfor eget ansvarsområde. Linjeledere har ansvar for løpende å evaluere eventuelle tiltak som blir iverksatt for å redusere risikoen for misligheter i etaten. Alle prosesseiere har ansvar for at det i kvalitetssystemet innenfor alle fagområdene i Statens vegvesen er innarbeidet rutiner for å forebygge og avdekke misligheter.³⁷

Ifølge retningslinjene har Statens vegvesen en handlingsplan som beskriver hvordan retningslinjene skal følges opp. I tillegg skal handlingsplanen revideres etter behov og minst hvert fjerde år.

Vegdirektoratet opplyser at retningslinjene i liten grad er iverksatt. Det foreligger et utkast til handlingsplan, men denne er per april 2014 ikke behandlet av ledelsen i Vegdirektoratet. Direktoratet viser til at arbeidet med å tilfredsstille sikkerhetskravene, blant annet krav til informasjonssikkerhet, har blitt prioritert framfor å gjøre ferdig handlingsplanen. Ifølge direktoratet er likevel deler av handlingsplanen iverksatt.

Retningslinjer for ulike typer av anskaffelser

Foruten lovverk og sentrale retningslinjer og rutiner som gjelder for hele anskaffelsesområdet, er det utarbeidet en rekke håndbøker, maler og sjekklister som er styrende for hvordan anskaffelser innenfor bygg og anlegg og drift og vedlikehold skal gjennomføres. Byggherreseksjonen i Vegdirektoratet legger for eksempel gjennom håndbøker og maler føringer for hvordan regionene skal arbeide med entrepris-kontrakter.

35) Unntak er ferjekontrakter som reguleres av *lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy* (yrkestransportlova)

36) Statens vegvesen, *Anskaffelsespolicy for Statens vegvesen*

37) *Retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter i Statens vegvesen*, Vegdirektoratet, 2011.

Faktaboks 3 Håndbøker for anskaffelser innen bygg og anlegg

Det følger av kvalitetssystemet i Statens vegvesen at særlig Håndbok 151 *Styring av vegprosjekter* og Håndbok 066 *Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag* er sentrale, styrende dokumenter. Håndbok 151 *Styring av vegprosjekter* gjelder planlegging, prosjektering og bygging, samt drift og vedlikehold av vegprosjekter på riksvei.

Håndbok 066 *Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag* er et styrende dokument for bygg- og anleggsarbeider, drifts- og vedlikeholdsarbeid, og kontrakter innenfor blant annet asfaltarbeid og veimerking. Hensikten med retningslinjene er å lette og standardisere måten konkurransegrunnlagene blir utarbeidet på.*



Statens vegvesen har utarbeidet en rekke ulike retningslinjer, rutiner og håndbøker som gir føringer for hvordan anskaffelser skal gjennomføres.

* *Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag*, Statens vegvesen, 2010.

I kvalitetssystemet er framgangsmåten for anskaffelser av varer og tjenester nærmere beskrevet. I dette systemet får den som anskaffer informasjon om de ulike stegene i anskaffelsesprosessen:

- avklare og beslutte behov
- planlegge en anskaffelse
- foreta anskaffelse ut fra beløpsstørrelse
- vurdere avrop på rammeavtale hvis aktuelt
- foreta kjøp
- implementere og følge opp avtalen
- anwise faktura

Regionale retningslinjer og rutiner

Vegdirektoratet opplyser at regionene innenfor rammene av de sentrale føringene, kan utarbeide egne rutiner for hvordan de foretar anskaffelser.

Alle regionene, med unntak av Region sør, opplyser at de har utarbeidet egne sjekklister eller rutinebeskrivelser på anskaffelsesområdet, særlig knyttet til kvalitetssikringen av konkurransegrunnlaget. Regionene viser til at sjekklister og rutiner er et supplement til kvalitetssystemet, og at de gjør kvalitetssikringen mer effektiv.

4.2.3 Rammeavtaler

En rammeavtale inngås mellom oppdragsgiver og leverandør. Rammeavtalen skal fastsette vilkårene for kontraktene som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder.³⁸ Statens vegvesen har inngått en rekke rammeavtaler både for hele etaten og i den enkelte region. Før en anskaffelse blir foretatt, skal det sjekkes om det foreligger rammeavtaler på området.³⁹

Vegdirektoratet opplyser at det er inngått i overkant av 100 etatsrammeavtaler. Alle enhetene i Vegvesenet er pålagt å bruke disse. Etatsrammeavtalene omfatter blant annet innkjøp av kjøretøy, arbeidsklær, blomster, datatjenester og kurs. I tillegg til sentrale etatsrammeavtaler finnes det en rekke regionale rammeavtaler. Oversikt over

38) *Forskrift om offentlige anskaffelser* § 4-2, f.

39) Statens vegvesens intranett, Vegveven.

sentrale og regionale rammeavtaler ligger på intranettsidene til Statens vegvesen og i kvalitetssystemet.

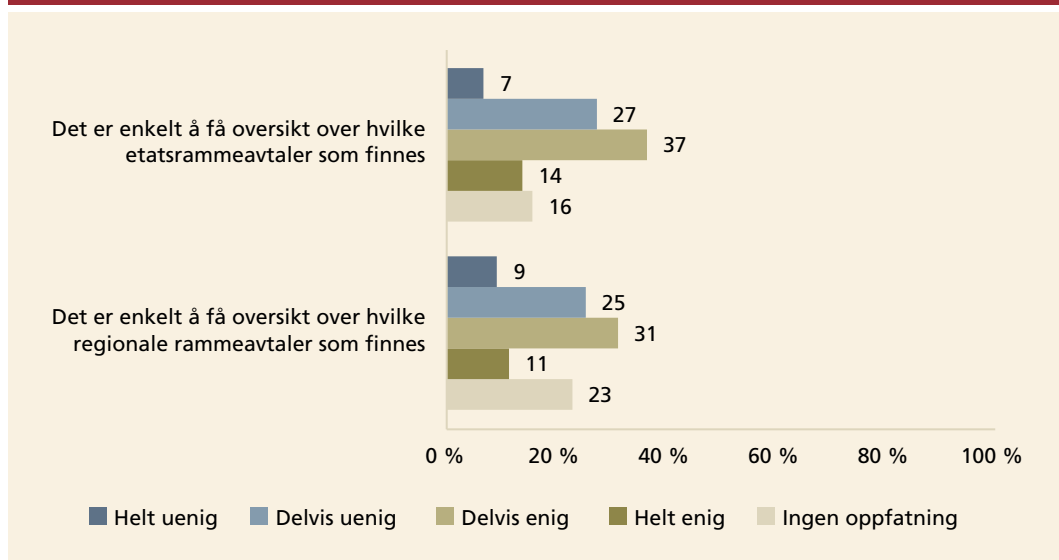
Hver enkelt rammeavtale i Statens vegvesen har en kontraktsansvarlig. Vedkommende er ansvarlig for avrop og for å følge opp kontrakten. Dette skal bidra til å sikre at det ikke blir foretatt anskaffelser utover rammeavtalens beløp eller gyldighet.

Bruk av rammeavtaler

Vegdirektoratet, Region nord og Region sør viser til at bruk av rammeavtaler gir en effektiviseringsgevinst i forbindelse med anskaffelser. Det vises til at rammeavtalene fører til færre enkelt- og direkteanskaffelser. Det framgår av en rapport fra internrevisjonen i Vegdirektoratet at rammeavtaler er nyttig og reduserer omfanget av brudd på anskaffelsesreglementet.⁴⁰

Det framgår av intervjuer og spørreundersøkelsen at det er utfordringer knyttet til å sikre oversikt over, og tilstrekkelig bruk av, rammeavtalene i Statens vegvesen.

Figur 16 Vurdering av rammeavtaler. Tall i prosent (N = 493)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 16 viser at om lag en tredel av de som har besvart spørreundersøkelsen, ikke synes det er enkelt å få oversikt over hvilke etatsrammeavtaler eller regionale rammeavtaler som finnes. Mellom 40 og 50 prosent av respondentene synes derimot det er enkelt å få oversikt over gjeldende avtaler. Tallene viser videre at det ikke er regionale forskjeller i svarene til respondentene. De ansatte i Vegdirektoratet synes imidlertid det er lettere å få oversikt over hvilke etatsrammeavtaler som finnes, enn de ansatte i regionene.

Som det framgår av kapittel 4.1, oppgir 11 prosent i spørreundersøkelsen at de har foretatt direktekjøp på områder med rammeavtaler. Vegdirektoratet bekrefter at det skjer direktekjøp på områder med etatsrammeavtaler. Direktoratet opplyser at Statens vegvesen arbeider med å styrke kunnskapen om bruk av rammeavtaler i hele etaten. Det legges særlig vekt på at avrop på rammeavtalene blir gjort korrekt.

40) Statens vegvesen, 2010, *Revisjon av lojalitet til rammeavtaler*.

4.2.4 Hvordan sikres det at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesområdet?

Kompetanse er en viktig forutsetning for at de ansatte i Statens vegvesen skal foreta anskaffelser i tråd med regelverk og rutiner. Det arrangeres derfor ulike kurs i Vegdirektoratet og regionene. Blant annet inneholder kursene for alle nyansatte en egen del om anskaffelsesregelverket og om hvordan en anskaffelse skal gjennomføres.

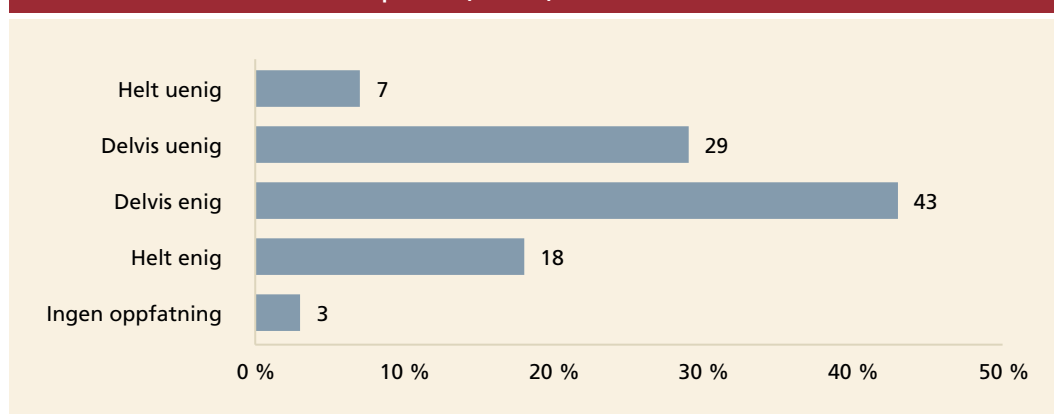
Vegdirektoratet arrangerer også årlig et byggherrestudium som består av flere moduler, blant annet en modul om anskaffelser. Studiet er et tilbud til byggherrepersonell, først og fremst prosjektledere, byggeledere og kontrollingeniører som jobber med utbyggings-, drifts- og vedlikeholdsprosjekter. Direktoratet opplyser at anskaffelsesmodulen kan tas ut av byggherrestudiet og holdes som opplæring i mindre bolker i regionene. Det ligger imidlertid en kapasitetsbegrensning her, så dette er ikke gjort så mange ganger. I tillegg avholdes det sentrale og lokale konferanser der anskaffelser kan være tema.

Region øst og Region midt viser til at byggherrestudiet gir grundig opplæring, men at det er begrenset antall plasser. Det skulle gjerne vært flere plasser til de ansatte på dette studiet, ifølge Region øst.

Regionene arrangerer også årlig ulike kurs der både anskaffelsesregelverket, håndbøker, maler og kontrakter er tema. Flere regioner opplyser at de juridiske seksjonene deltar på faglige samlinger og holder innlegg og kurs om anskaffelser.

De ansattes vurdering av opplæringen er belyst i spørreundersøkelsen.

Figur 17 Jeg har fått tilstrekkelig opplæring om retningslinjer, rutiner og regelverk på anskaffelsesområdet. Tall i prosent (N = 493)

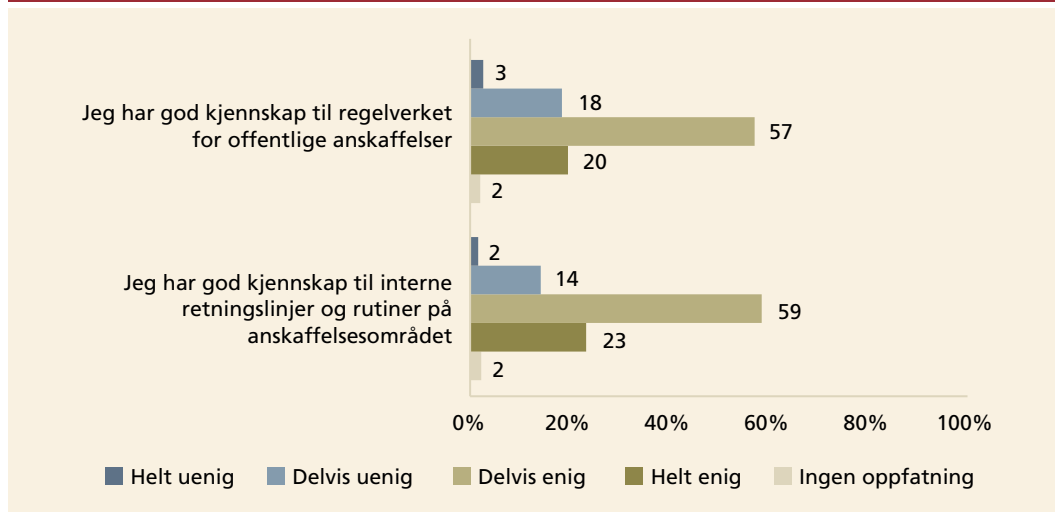


Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Det framgår av figur 17 at 61 prosent av respondentene mener de har fått tilstrekkelig opplæring, mens 36 prosent svarer at de ikke har fått det. Blant de som var involvert i anskaffelser med kontraktsum over 500 000 kroner eksklusiv merverdiavgift, er det noen færre, 29 prosent av respondentene, som oppgir at de ikke har fått nok opplæring.

Hvor mange år respondentene har arbeidet i Statens vegvesen, og hva slags type anskaffelse respondentene vanligvis foretar, påvirker i liten grad svarene. Antall anskaffelser påvirker derimot svarene noe. En større andel av de ansatte som har vært involvert i en eller to anskaffelser de siste to årene, opplever at de ikke har fått tilstrekkelig opplæring, sammenlignet med ansatte som har vært involvert i flere anskaffelser.

Figur 18 Kjennskap til retningslinjer, rutiner og regelverk på anskaffelsesområdet. Tall i prosent (N = 493)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Det framgår av figur 18 at om lag tre firedeler av de som har besvart spørreundersøkelsen, mener at de har god kjennskap til regelverk, retningslinjer og rutiner på anskaffelsesområdet. Om lag en femdel av respondentene mener at de ikke har god kjennskap til regelverket for offentlige anskaffelser eller interne retningslinjer og rutiner på området.

De ansatte som har vært involvert i én eller to anskaffelser de siste to årene, har noe mindre kjennskap til regelverk, retningslinjer og rutiner enn de som har vært involvert i tre eller flere anskaffelser. Blant de som vanligvis anskaffer innenfor bygg og anlegg, er det en mindre andel som mener at de ikke har god kjennskap til regelverket, retningslinjer og rutiner sammenlignet med de øvrige typene av anskaffelser.

Vegdirektoratet opplyser at det til enhver tid er mange nyansatte i organisasjonen. Disse har stort behov for opplæring og veiledning på anskaffelsesområdet. Det kan være krevende å sikre tilstrekkelig kjennskap til regelverk og praksis hos medarbeidere som sjelden anskaffer, opplyser direktoratet, Region nord og Region sør. Mange ansatte anskaffer sjelden. Det vises til at sannsynligheten for at det gjøres feil, er større hos disse medarbeiderne.

Jo større beløp respondentene anskaffer for, desto bedre kjennskap til regelverket, retningslinjene og rutinene oppgir respondentene at de har. Samtidig opplyser 24 prosent av de som anskaffer for mellom 500 000 og 3 mill. kroner, at de er *helt uenig* eller *delvis uenig* i at de har tilstrekkelig kjennskap til regelverk, retningslinjer og rutiner.

Vegdirektoratet opplyser at en desentralisert anskaffelsesfunksjon, der mange kan foreta anskaffelser, har vært kritisert, blant annet fordi det er utfordrende å sikre tilstrekkelig kompetanse om anskaffelsesregelverket blant de ansatte. På den annen side viser regionene til at en fordel med en desentralisert anskaffelsesfunksjon er at den som anskaffer, har kompetanse på fagområdet det anskaffes på.

4.2.5 Hvordan sikres det at retningslinjer og rutiner på anskaffelsesområdet er kjent?

I tillegg til tilstrekkelig kompetanse på anskaffelsesregelverk er det sentralt at de ansatte har kjennskap til interne retningslinjer og rutiner, og at disse er tilgjengelig for den som skal anskaffe.

Kvalitetssystemet

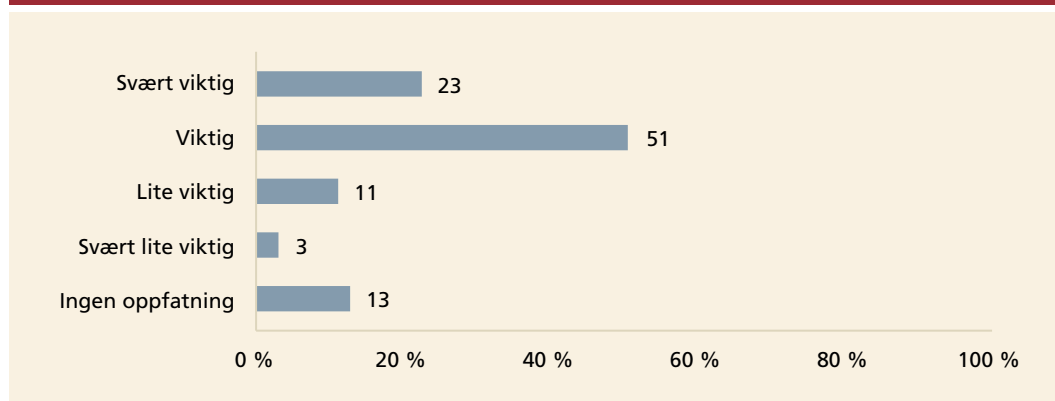
Kvalitetssystemet, der alle gjeldende krav- og hjelpedokumenter skal ligge, har en viktig funksjon, blant annet for å sikre at de ansatte følger retningslinjer og rutiner på anskaffelsesområdet, opplyser Vegdirektoratet og flere av regionene. Vegdirektoratet opplyser at det i utgangspunktet er et krav at kvalitetssystemet skal benyttes, så fremt den enkelte ikke kan alle prosedyrene. Vegdirektoratet oppfordrer alle ansatte til å bruke systemet.

Kvalitetssystemet i Statens vegvesen er delt inn i elleve hovedprosesser, med tilhørende støtte- og underprosesser. Disse knytter seg til Vegvesenets ulike oppgaver, for eksempel å gjennomføre utbyggings- og vedlikeholdsprosjekter eller å skaffe beslutningsgrunnlag for overordnet myndighet.⁴¹

Hver hovedprosess har en prosesseier i Vegdirektoratet som har ansvar for å utvikle og vedlikeholde arbeidsprosessene i kvalitetssystemet. Det betyr at prosessene og dokumentene til enhver tid er beskrevet og oppdatert, og på riktig detaljnivå.⁴² Direktøren i HR- og administrasjonsavdelingen er prosesseier for anskaffelser av varer, tjenester og konsulentkjøp. Direktøren i veg- og transportavdelingen har prosessansvaret for bygg og anlegg.

De ansattes vurdering og bruk av kvalitetssystemet er belyst i spørreundersøkelsen.

Figur 19 Hvor viktig opplever du at kvalitetssystemet er for å sikre at du kan foreta anskaffelser i henhold til rutiner og regelverk? Tall i prosent (N = 493)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Det framgår av figur 19 at tre firedeler av respondentene mener at kvalitetssystemet er *svært viktig* eller *viktig* for å sikre at de kan foreta anskaffelser i tråd med rutiner og regelverk.

Både Vegdirektoratet og fire av regionene peker på flere utfordringer med kvalitetssystemet. Det gjelder blant annet hvor utfyllende de ulike arbeidsprosessene er beskrevet, og i hvor stor grad de ansatte bruker systemet. Regionene viser til at flere av arbeidsprosessene i kvalitetssystemet ikke er detaljert nok beskrevet, og at det mangler nødvendig informasjon for å kunne foreta en anskaffelse. Hoveddokumenter som lovverk og anskaffelsespolicy er tilgjengelig, men det mangler veiledende hjelpe-tekst i de ulike fasene. For noen prosesser mangler det relevante retningslinjer, rutiner og maler. Fire regioner opplyser at kvalitetssystemet har størst mangler for bygg og

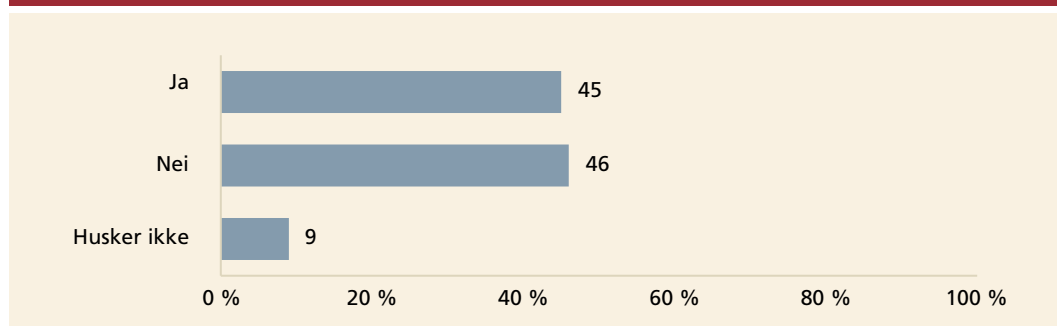
41) Statens vegvesen, 2013, *Vegvesenboka – Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen*.

42) Ibid.

anlegg.⁴³ Vegdirektoratet viser til at det har vært vanskelig å overføre retningslinjer og rutiner på entrepriserområdet til kvalitetssystemet.

Ifølge Vegdirektoratet er det krevende å oppdatere kvalitetssystemet, og det må arbeides videre for å få kvalitetssystemet til å fungere optimalt. For eksempel mangler det informasjon om hvordan man skal opptre i krisesituasjoner.

Figur 20 Brukte du kvalitetssystemet sist gang du foretok en anskaffelse? Tall i prosent (N = 493)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 20 viser at 46 prosent av respondentene ikke brukte kvalitetssystemet sist gang de anskaffet, mens 45 prosent opplyser at de gjorde det.

Blant de ansatte som har vært involvert i flere enn ti anskaffelser de siste to årene, opplyste en større andel av respondentene at de ikke brukte kvalitetssystemet sist gang de anskaffet, sammenlignet med de som har vært involvert i færre enn ti anskaffelser. Svarene varierer også utfra størrelsen på anskaffelsen. 69 prosent av de som anskaffet for 20 mill. kroner eller mer, svarte at de brukte kvalitetssystemet ved siste anskaffelse.

Figur 21 Hva er årsaken(e) til at kvalitetssystemet ikke ble brukt ved siste anskaffelse? Respondentene kunne oppgi flere svaralternativer. Tall i prosent (N = 227)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

43) Intervju med Region øst, Region midt, Region nord og Region sør.

Det framgår av figur 21 at det er flere årsaker til at respondentene ikke brukte kvalitetssystemet ved siste anskaffelse. 21 prosent oppgir at de ikke har fått informasjon eller veiledning om hvordan kvalitetssystemet skal brukes. 20 prosent sier at de kan regelverket godt og derfor ikke har behov for å bruke kvalitetssystemet. Blant de som anskaffer for mer enn 3 mill. kroner, er det 30 prosent som svarer dette. 19 prosent oppgir at det går raskere å finne det de leter etter på intranettsidene.

Nesten halvparten av respondentene, 46 prosent, oppgir *andre grunner* som årsak til at de ikke brukte kvalitetssystemet ved siste anskaffelse. Mange av respondentene skriver i kommentarfeltet at de søkte nødvendig råd og bistand fra kolleger, anskaffelseskoordinator eller juridisk enhet. Noen forklarer manglende bruk med at det ble anskaffet for små beløp. Flere opplyser at de selv eller kollegene i prosjektet som skulle anskaffe, har tilstrekkelig kompetanse til å foreta en anskaffelse, og at kvalitetssystemet derfor ikke ble benyttet.

Det kan ifølge Vegdirektoratet være ulike grunner til at ikke alle bruker kvalitetssystemet. Mange innkjøpere har lang erfaring og kjenner regelverk og rutiner godt. Det kan være krevende å få disse til å bruke systemet aktivt. Dette gjelder spesielt innenfor bygg og anlegg. Stort arbeidspress kan også være et hinder for bruk. Direktoratet opplyser at en intern spørreundersøkelse blant de ansatte høsten 2013 viser at motivasjonen og forståelsen for systemet er god, men at den faktiske bruken varierer. Det legges derfor fortsatt vekt på å øke bruken av kvalitetssystemet, opplyser Vegdirektoratet.

4.2.6 Hvordan kvalitetssikres anskaffelser?

Det følger av anskaffelsespolicyen i Statens vegvesen at anskaffelser kvalitetssikres på ulike måter avhengig av størrelsen på anskaffelsen og om anskaffelsen foretas i Vegdirektoratet eller regionene.

I Vegdirektoratet er det kontoret for anskaffelser som kvalitetssikrer anskaffelsene. Kontoret gir råd til de ulike avdelingene i direktoratet som foretar anskaffelsene. Kontoret skal involveres i alle anskaffelser over kr 100 000 eksklusiv merverdiavgift. Kontoret skal sikre at alle anskaffelser gjennomføres i tråd med lover, forskrifter, Statens vegvesens anskaffelsespolicy, rutiner og retningslinjer.⁴⁴

I regionene kvalitetssikrer anskaffelsesnemndene alle anskaffelser over kr 500 000 eksklusiv merverdiavgift. Nemnda skal blant annet vurdere bruken av regelverket om offentlige anskaffelser, kontrollere at det foreligger korrekt utfylt anskaffelsesprotokoll og kontrollere at all nødvendig dokumentasjon foreligger. Hver region skal ha en anskaffelsesnemnd som består av tre til fem personer med ulik faglig bakgrunn og kompetanse.⁴⁵ Vegdirektoratet og regionene peker på at anskaffelsesnemnda har en sentral rolle i kvalitetssikringen av anskaffelser. Det vises til at nemndas arbeid er viktig for å sikre at anskaffelsesregelverket blir etterlevd.

Anskaffelseskoordinatorene i regionene skal være rådgivere i kvalitetssikringen. Deres oppgave er, ved behov, å gi råd, bistå og kvalitetssikre alle anskaffelser, i alle faser av anskaffelsesprosessen.⁴⁶ Antallet anskaffelseskoordinatorer i regionene varierer fra to til åtte personer avhengig av størrelsen på regionen.

Enkelte regioner har innført krav om bruk av anskaffelseskoordinatorene for visse typer anskaffelser eller i deler av anskaffelsesprosessen. Region vest har innført krav om at koordinatorene skal kvalitetssikre alle vare- og tjenesteanskaffelser over kr 100 000. Region øst viser til at koordinatorene kvalitetssikrer alle entrepriser over

44) Statens vegvesen, 2008, *Anskaffelsespolicy for Statens vegvesen*.

45) Ibid.

46) Ibid.

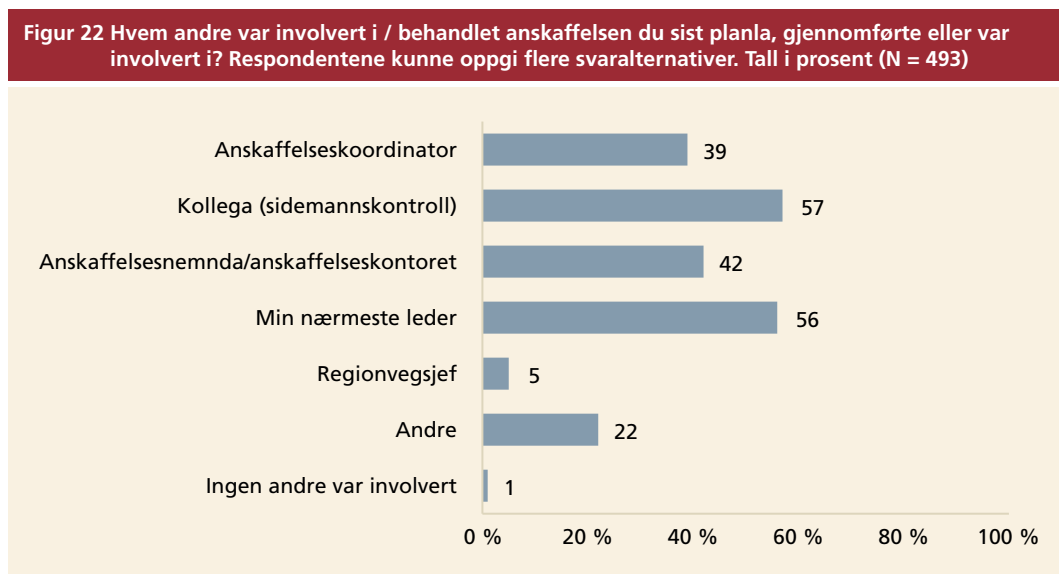
5 mill. kroner, men at de ikke har kapasitet til å kvalitetssikre alle anskaffelser som er under dette beløpet.

Prinsippet om sidemannskontroll i Statens vegvesen innebærer at det alltid skal være en annen person som kvalitetssikrer konkurransegrunnlaget enn den som har utarbeidet det. Det er utarbeidet en obligatorisk sjekkliste for sidemannskontrollen av konkurransegrunnlaget. Personen som skal foreta kvalitetssikringen, skal blant annet ha innsikt i regelverket om offentlige anskaffelser og anskaffelses- og kontraktsstrategier.⁴⁷

Budsjettansvarlige i Statens vegvesen, både i Vegdirektoratet og i regionene, har ansvar for at konkurransegrunnlaget og tilbudsavgjørelser for anskaffelser blir kvalitetssikret før kunngjøring.⁴⁸

Det framgår av spørreundersøkelsen at respondentene synes at kvalitetssikring av anskaffelser er viktig for å sikre at anskaffelsene foretas i henhold til lover og regler. Mellom 75 og 80 prosent av respondentene mener at kvalitetssikringen til anskaffelsesnemnda, anskaffelseskoordinatorene, sidemannskontrollen og budsjettansvarlige er viktig for å sikre at anskaffelsene foretas i tråd med rutiner og regelverk.

I spørreundersøkelsen ble det belyst hvem som var involvert i siste anskaffelse.



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 22 viser at flere aktører var involvert i kvalitetssikringen av den siste anskaffelsen som respondenten foretok. 57 prosent av respondentene opplyser at de involverte en kollega i form av en sidemannskontroll eller nærmeste leder. Om lag 40 prosent oppgir at de involverte anskaffelseskoordinator eller anskaffelsesnemnda/anskaffelseskontoret. Blant de som svarer at *andre* var involvert, oppgir mange at prosjektleder eller byggeleder var involvert. Flere opplyser også at juridisk seksjon eller avdeling bisto.

Som en del av kvalitetssikringen av anskaffelser foretar Vegdirektoratet stikkprøver av konkurransegrunnlaget og tilbudsavgjørelser i forbindelse med kontraktsgjennomføringen på entreprisekontrakter. Årlig plukkes det ut tre anskaffelser fra hver region for stikkprøvekontroll. Anskaffelsene skal være kvalitetssikret i regionen i forkant,

47) Statens vegvesen, 2008, *Anskaffelsespolicy for Statens vegvesen*.

48) Ibid.

men ikke lyst ut. Direktoratet opplyser at det gir en skriftlig samlet tilbakemelding på disse anskaffelsene.

Ifølge Vegdirektoratet kan stikkprøvene gi viktig informasjon om hvor det er utfordringer. Vegdirektoratet opplyser at det ikke er noen systematisk oppfølging av avvik eller mangler utover stikkprøvene, men gjentakende feil kan tas videre internt i ulike faglige fora. Region øst, Region vest og Region nord opplyser at de ikke har mottatt tilbakemeldinger fra Vegdirektoratet på stikkprøvene av byggeprosjekter. Det er lite oppfølging fra Vegdirektoratet av om anskaffelsesregelverket blir etterlevd, ifølge Region øst og Region sør.

4.3 Hvordan følger Statens vegvesen opp internkontrollen på anskaffelsesområdet for å forebygge og avdekke misligheter?

4.3.1 I hvilken grad gjøres det etterkontroll på anskaffelsesområdet?

Vegdirektoratet opplyser at direktoratet ikke foretar egne stikkprøvekontroller av vare- og tjenesteanskaffelser, men tar ut ulike oversikter over nøkkeltall og rammeavtaler i forbindelse med halvårsmøter og utarbeiding av nye avtaler. Direktoratet viser imidlertid til at det gjøres flere kontroller i økonomiseksjonen som bidrar til å følge opp at retningslinjene på anskaffelsesområdet blir fulgt. Blant annet har Vegdirektoratet laget en rutine som sier at økonomiseksjonene i de ulike regionene skal ta ut rapporter som viser anskaffelser der én leverandør bare har én anviser. Slike tilfeller kan innebære mislighetsrisiko. Rutinen skal gjennomføres to ganger i året i regionene. Regionene velger selv hvordan de følger opp rutinen i praksis, og dette gjøres også på ulike måter. Men det skal dokumenteres og arkiveres at rapportene er gjennomgått.

Region øst opplyser at det som en følge av disse analysene har kommet opp saker der det har blitt stilt spørsmål om tilsynelatende uheldige koblinger mellom bestiller og leverandør, men hittil har analysene ikke avdekket uregelmessigheter. Regionen viser til at slike kontroller kan ha en oppdragende effekt blant de ansatte.

Region midt har pekt på at det er usikkerhet om hvordan resultatene fra denne kontrollen skal følges opp. Det er også usikkerhet om hvilke tilfeller som kan anses som mistenkelige, og eventuelt hvordan disse skal følges opp videre. Regionen anser det som utfordrende at Vegdirektoratet ikke har gitt videre føringer for hvordan denne kontrollen skal gjennomføres og tolkes.

En annen rutine er at økonomiseksjonene skal kontrollere at det er kobling mellom faktura og SVEIS-nummer ved å sjekke om feltet for dette er fylt ut i regnskapet. Dette gjøres for å sikre kobling mellom kontrakt og faktura, slik at det er sporbarhet mellom regnskapet og anskaffelsesdokumentasjonen. Regionene bekrefter at de foretar denne kontrollen.

I tillegg til de to kontrollene som gjelder for hele etaten, opplyser alle regionene at de gjør enkelte kontroller av anskaffelser. For eksempel viser Region nord til at det er kontrollert om det er ført protokoll i et utvalg anskaffelser. Region sør opplyser at det foretas månedlig kontroller av avvik mellom kontraktsbeløp og sluttbeløp. Ved store overskridelser må avvik forklares. Denne regionen tok også i 2009 ut rapport for å avdekke om enkelte anskaffelser går utenom nemndbehandling.

Region vest viser også til at det gjøres enkelte manuelle undersøkelser der man blant annet ser på om det forekommer direktekjøp utenom rammeavtalen på områder der det er inngått rammeavtaler. Region sør opplyser at den foretar en årlig gjennomgang

av konsulentkjøp, der de ser på hvilke konsulenter som er benyttet, og i hvilket omfang.

Region vest peker på at selv om det gjøres økonomikontroller, så har ikke økonomiseksjonen ansvar for å sjekke om anskaffelsene foretas i tråd med regelverket. Ansvaret for kontroll og oppfølging kan dermed falle mellom ulike enheter i virksomheten.

Vegdirektoratet og regionene opplyser at utover de enkeltvise kontrollene nevnt over er det etter gjennomført anskaffelse ingen systematisk oppfølging med kontroll eller evaluering av at de er foretatt i henhold til retningslinjer og rutiner. Men direktoratet viser til at internrevisjonen har en viktig kontrollfunksjon i så måte.

Internrevisjonen i Statens vegvesen har i årene 2010–2011 utarbeidet fire internrevisjonsrapporter om arbeidet med anskaffelser i Statens vegvesen (se faktaboks 4). I 2012 og 2013 ble det ikke utarbeidet internrevisjonsrapporter på anskaffelsesområdet. I denne perioden har imidlertid internrevisjonen arbeidet med å følge opp og gå gjennom de kritikkverdige relasjonene som ble påpekt i en internrevisjonsrapport fra 2010. Denne gjennomgangen har ikke avdekket misligheter, men enkelte brudd på anskaffelsesreglementet.

Samferdselsdepartementet opplyser i svarbrev av 3. oktober 2014 til rapportutkastet at internrevisjonen i Statens vegvesen har gjennomført flere revisjoner i tilknytning til anskaffelsesvirksomheten, som er ferdigstilt i 2014.

Faktaboks 4 Funn i internrevisjonens rapporter på anskaffelsesområdet

Internrevisjonen har blant annet pekt på følgende forhold i sine rapporter:

- svakheter i etterlevelse av anskaffelsesregelverket
- svakheter ved planlegging og kvalitetssikring av byggeplanene for å unngå tilleggsarbeider
- manglende konkurranse, ikke reell konkurranse, manglende kontrakter og ugyldige kontrakter ved bruk av konsulenter
- effekten av bruk av rammeavtaler
- kobling mellom faktura og kontrakt/disposisjonsnummer for bedre internkontroll og sporbarhet

Internrevisjonen i Statens vegvesen er underlagt Vegdirektøren og er uavhengig av linjeorganisasjonen.

Rapportene fra internrevisjonen legges fram for Vegdirektøren før den sendes revidert enhet for oppfølging. Internrevisjonen vil følge opp tiltakene som er satt i gang etter en tid, og gjøre en vurdering av om forholdene er utbedret. Hvis forholdene er utbedret, lukkes saken. Hvis det fortsatt er kritikkverdige forhold, settes det i gang en ny revisjon.

Per september 2013 var én av de gjennomførte revisjonene blitt fulgt opp med tanke på å lukke avvik, og per april 2014 var ytterligere én revisjon fulgt opp. Samferdselsdepartementet opplyser i svarbrev av 3. oktober 2014 til rapportutkastet at tre av fire er lukket, og at den siste vil bli lukket i løpet av 2014.

Som en del av kvalitetssystemet gjennomfører Statens vegvesen kvalitetsrevisjoner. Disse kan ta utgangspunkt i ulike prosesser i kvalitetssystemet, for eksempel en gjennomgang av instruks for førerprøver og om dette praktiseres likt i regionene, eller en revisjon fra planprosess til utbyggingsprosess og hvordan eventuelle avvik håndteres. Både regionene og Vegdirektoratet utfører kvalitetsrevisjoner, og revisjonene

anses som oppdrag i henhold til bestillinger som er nedfelt i resultatavtalen mellom Vegdirektøren og regionvegsjefen. Vegdirektoratet planlegger ti kvalitetsrevisjoner i 2014. Kompetansen innen kvalitetsrevisjoner skal styrkes, og flere medarbeidere skal få opplæring. Det er foreløpig utført en kvalitetsrevisjon av Vegdirektoratet på anskaffelsesområdet. Region midt opplyser at noen av kvalitetsrevisjonene som er gjennomført i regionen, handler om anskaffelser. Disse ble gjennomført i 2012, med temaene bruk av rammeavtaler og konsulenttenester. Det ble funnet noen avvik ved bruk av rammeavtaler. Vegdirektoratet og regionene opplyser at det ikke er foretatt kvalitetsrevisjoner av etterlevelse av anskaffelsesregelverket utover dette.

De regionale kvalitetsrevisjonene håndteres lokalt, med mindre funnene er av en art som gjør at de bør håndteres sentralt. Prosesseierne i Vegdirektoratet har ansvar for å rette opp feilene som avdekkes i kvalitetsrevisjonene. Det finnes ikke noen samlet oversikt over kvalitetsrevisjoner som er gjennomført i Statens vegvesen. Revisjonene lagres i SVEIS, men direktoratet opplyser at det er behov for å systematisere revisjonene og se funnene samlet, ettersom omfanget av revisjonene øker.

4.3.2 Dokumentasjon og sporbarhet ved anskaffelsene

Data om anskaffelser blir lagret og arkivert i en rekke ulike dataprogrammer og systemer.

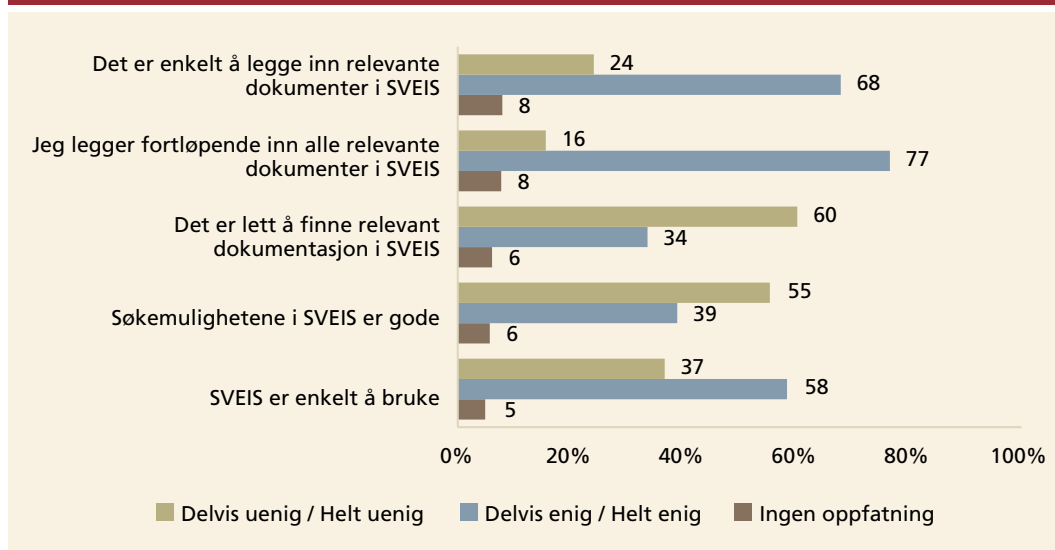
Arkivsystemet SVEIS

SVEIS er Statens vegvesens arkivsystem. Det framgår av Statens vegvesens interne arbeidsnotat *Dokumentbehandling i anskaffelsessaker* at alle dokumenter som gjelder anskaffelser, skal journalføres under et eget saksnummer i SVEIS. Notatet gir føringer for arkiveringsrutiner gjennom hele anskaffelsesforløpet.

Selv om det er utarbeidet retningslinjer og krav til bruk av SVEIS, er det forskjellig praksis, og det er ikke alltid enkelt å sikre enhetlig bruk, ifølge Vegdirektoratet. Volumet av dokumentasjon er enormt, og det er krevende å strukturere dette godt i SVEIS. Mange dokumenter i et prosjekt lagres i dag i prosjektoppfølgingsprogrammet eRoom. Noe av utfordringen er å sikre at denne dokumentasjonen senere arkiveres i SVEIS.

Også alle regionene peker på svakheter ved bruken av SVEIS. Region vest sier at bruken av SVEIS må bli bedre. For saksbehandlere på større prosjekter som ofte bruker SVEIS, fungerer det greit, men SVEIS kan være vanskeligere å bruke for de saksbehandlerne som bruker det mer sporadisk. Siden det er mange ulike systemer som brukes ved anskaffelser, kan det være krevende å lagre all nødvendig dokumentasjon og korrespondanse om anskaffelser i SVEIS, ifølge Region vest og Region midt. Region nord peker på at dokumentomfanget er betydelig i mange saker, og at det ikke er praktisk mulig å overføre saker direkte fra eRoom til SVEIS. Dette må gjøres manuelt med hvert enkelt dokument.

Figur 23 Bruk av arkivsystemet SVEIS. Tall i prosent (N = 493)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 23 viser at et flertall, 77 prosent av respondentene, opplyser at de fortløpende legger inn relevante dokumenter i SVEIS. 16 prosent av respondentene oppgir at de ikke gjør dette.

24 prosent av respondentene oppgir at det ikke er enkelt å bruke SVEIS. Region vest har i intervju opplyst at det kan være vanskelig å bruke SVEIS for de som sjelden foretar anskaffelser. Det framgår imidlertid av spørreundersøkelsen at svarene på hvilken grad de ansatte mener det er enkelt å bruke SVEIS, ikke blir påvirket av hvor lenge de har vært ansatt i Statens vegvesen, eller hvilket ansvar de hadde i forbindelse med anskaffelse.

Internrevisjonen i Statens vegvesen har undersøkt om arkiveringen i SVEIS er korrekt. Revisjonen viste at arkiveringen var noe mangelfull, men at den var bedre enn ved forrige revisjon, i 2009.⁴⁹

Alle regionene og Vegdirektoratet peker på at det er vanskelig å søke og gjenfinne dokumenter eller saker i SVEIS. Blant annet viser Region nord til at man må kjenne saken fra før eller vite SVEIS-nummer for å kunne gjenfinne anskaffelser i systemet. Spørreundersøkelsen belyser de ansattes oppfatning av søkemulighetene i SVEIS. 55 prosent av respondentene oppgir at de ikke anser søkemulighetene i SVEIS som gode.

Andre støttesystemer

I Statens vegvesen benyttes det som nevnt flere systemer i forbindelse med anskaffelser. I tillegg til SVEIS benyttes blant annet:

- E-handelsprogram (Proceedo) brukes ved innkjøp gjennom rammeavtaler.
- Programmet G-prog brukes for å utarbeide anbudsgrunnlag.
- Doffin og TED blir benyttet for å lyse ut anbudskonkurranser.
- Programmet EBASYS blir brukt til fakturabehandling.
- Ved prosjektoppfølgning benyttes i mange tilfeller programmet eRoom.
- Porteføljesys er et oppfølgingssystem for prosjekter som skal gi oversikt over etatens samlede prosjektportefølje.

49) Statens vegvesen, 2011, *Lojalitet med hensyn til journalføring*, Revisjonsrapport 10. november 2011.

Vegdirektoratet opplyser at datasystemene til en viss grad legger til rette for å ta ut oversikter over alle inngåtte kontrakter, kontraktsverdier, type anskaffelser, sjekke lojalitet mot rammeavtaler, antall direktekjøp, og omfanget av endringer og tillegg i prosjekter. I en del tilfeller må data likevel sammenstilles manuelt.

Det finnes blant annet ikke noe kontraktsregister som viser oversikt over alle inngåtte entreprisekontrakter. Direktoratet summerer imidlertid manuelt laveste tilbudssum fra åpningsprotokollene for å anslå verdien av inngåtte kontrakter.

Porteføljesys er et oppfølgingssystem som skal gi oversikt over etatens samlede prosjektportefølje. Systemet gir opplysninger om blant annet anslått verdi, faktisk kontraktssum, entreprenør mv. Vegdirektoratet opplyser imidlertid at bruken av systemet ikke har vært tilfredsstillende og at det nå inneholder bare ca. 25 prosent av prosjektene.

Vegdirektoratet og regionene viser til at det tas ut ulike oversikter, analyser og rapporter knyttet til anskaffelser. Disse oversiktene og rapportene må til dels lages manuelt fordi det ikke er mulig å hente ut rapporter fra SVEIS eller andre systemer.

I Vegdirektoratet føres informasjon om inngåtte kontrakter for anskaffelser av varer og tjenester i regneark som oppdateres jevnlig. Statens vegvesen har per i dag ikke systemløsninger som sikrer oversikt over slik informasjon om kjøp av varer og tjenester, men etaten opplyser at den skal gå til anskaffelse av kontraktsoppfølgingsverktøy.

Vegdirektoratet tar ut månedlige oversikter fra SVEIS over alle entreprisekonkurranser. Åpningsprotokoll for alle entreprisekonkurranser legges ut på Internett hver måned. Det lages også ulike manuelle oversikter, blant annet over inngåtte kontrakter over 100 mill. kroner. Det tas videre ut reiserapporter hvert år, og man analyserer regnskapet for å vurdere de ansattes lojalitet mot avtalene.

Vegdirektoratet er i gang med å anskaffe konkurransegjennomføringsverktøy som støtte i anskaffelsesprosessen. Dette vil føre til at de blant annet kan motta tilbud og annen relevant dokumentasjon elektronisk. Hensikten er at hele anskaffelsesprosessen blir dokumentert, transparent og etterprøvbart i mye større grad enn i dag.

Direktoratet har også et analyseverktøy som kan avdekke indikasjoner på misligheter. Det er mulig å bruke dette systemet på anskaffelsesområdet, men det har foreløpig ikke blitt gjort.

Behovet for relevant og tilstrekkelig dokumentasjon understrekes i Statens vegvesens retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter. Retningslinjene slår fast at etaten må sørge for å lagre relevante data fra blant annet anskaffelser. Dette er nødvendig for at etaten skal kunne drive en effektiv kontrollvirksomhet.

I internrevisjonsrapporten *Revisjon av risiko for handlinger for å oppnå urettmessige fordeler i SVV* fra 2010 ble det også påpekt at det var utfordringer knyttet til Statens vegvesens systemer for registrering og oppfølging av anskaffelser. Det ble påpekt at systemene i liten grad legger til rette for å kunne gjennomføre effektive overvåkende kontroller.

Internrevisjonen i Statens vegvesen har i ytterligere to av sine rapporter pekt på forhold som gjelder sikring av at internkontrollrutiner følges, og at sporbarheten øker. Som følge av rapportene er det gjennomført tiltak i alle regionene som har ført til en bedring på dette området.

I Dokument 1 har Riksrevisjonen ved flere anledninger påpekt svakheter ved måten Statens vegvesen har utarbeidet og arkivert dokumentasjon av anskaffelser på, senest for regnskapet 2012.

Region sør og Region øst oppgir at de har tilstrekkelig informasjon om hvorvidt anskaffelsesregelverket etterleves. Samtidig påpeker én av regionene at de kan bli bedre til å fange opp eventuelle saker som ikke går gjennom kvalitetssikringen i nemnda. Region nord påpeker at Vegdirektoratet og regionen ikke har samlet kunnskap om i hvilken grad regionen etterlever anskaffelsesregelverket. Vegdirektoratet mener at etaten har et forbedringspotensial når det gjelder etterkontroll og oppfølging av anskaffelser.

4.3.3 Hva er eventuelle konsekvenser av svak sporbarhet?

Region vest og Region midt viser til at svakheter i sporbarhet og i støttesystemer i anskaffelsesprosessen gjør det vanskelig å ta ut statistikk og rapporter som kan bidra til å overvåke etterlevelse av anskaffelser. Blant annet opplyser én region at den ikke har statistikk som viser i hvilken grad rammeavtalene blir brukt, og omfanget er derfor heller ikke kjent. Region vest og Region midt viser til at det må utarbeides oversikter og statistikk manuelt, fordi det ikke er mulig å få ut tilsvarende statistikk av datasystemet.

Vegdirektoratet og flere regioner viser også til at én konsekvens av feil ved lagring i SVEIS kan være at det er vanskelig å finne dokumenter man ønsker innsyn i. Videre pekes det på utfordringer med å ha en samlet oversikt over anskaffelser, og det har konsekvenser for muligheten til å ta ut statistikk.

Riksrevisjonen har i tidligere rapporter vist til at svakheter i sporbarhet blant annet kan få konsekvenser for effektiv prosjektstyring og hindre etterprøvbarehet. I tillegg kan det føre til at kunnskap og erfaringer som tilegnes, ikke blir bevart for ettertiden.⁵⁰

4.3.4 Hvordan vurderer enhetene i Statens vegvesen internkontrollen av anskaffelser?

Region sør, Region nord og Region øst viser til at det er etablert gode systemer med retningslinjer, maler o.l. og god kvalitetssikring av saker i nemnd. Det vises også til at det er etablert kontroller som skal sikre at regelverket etterleves, som ansvarsdeling og at regnskapskontoret i Vadsø skal registrere nye leverandører i leverandørregisteret. Region sør, Region øst og Region nord mener derfor at internkontrollen av anskaffelser er tilstrekkelig. Dette gjelder særlig anskaffelser over kr 500 000 som blant annet kvalitetssikres med behandling i nemnd. Enkelte regioner påpeker imidlertid at det er usikkert om internkontrollen er tilstrekkelig for anskaffelser under dette beløpet.

Region nord framhever at Statens vegvesen er en kompetansebedrift der det er høy kompetanse hos ansatte, og regionen har tillit til at den enkelte følger retningslinjer og rutiner på området. Region sør uttrykker tillit til kontrollsystemene og anser internkontrollen på anskaffelses- og økonomiområdet som tilstrekkelig.

Vegdirektoratet oppfatter at internkontrollen av anskaffelser generelt sett er god. Direktoratet anser å ha relativt god oversikt over etterlevelsen av anskaffelsesregelverket på et overordnet plan men anser også at det har et forbedringspotensial når det gjelder etterkontroll og oppfølging. Det erkjennes at samlet og dokumentert beskrivelse av internkontrollen formidlet til vegdirektøren ikke er god nok. Vegdirektoratet opplever også å ikke ha nok informasjon om etterlevelse av anskaffelsesregelverket til å

50) Dokument 1, (2012–2013) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011*.
Dokument 1, (2013–2014) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012*.

følge med på og vurdere utviklingen over tid. Utfordringen er imidlertid å finne gode og effektive kontrollsystemer uten å bemanne opp. Virksomheten legger vekt på effektivisering.

4.3.5 Etikk og habilitet

Etikk

Etiske retningslinjer for statstjenesten gjelder for alle statlige forvaltningsorganer. Statens vegvesen har utdypet disse med egne utfyllende kommentarer og eksempler. I tillegg er det i anskaffelsespolicyen for Statens vegvesen et eget kapittel som handler om etikk ved anskaffelser.

Det framgår at målet med de etiske retningslinjene er at alle statsansatte blant annet plikter å bruke og ta vare på statens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måten, og ikke misbruker eller sløser med statens midler.

De ansattes kjennskap til Statens vegvesens etiske retningslinjer er belyst i spørreundersøkelsen. 63 prosent av respondentene opplyser at de kjenner *svært godt* eller *godt* til Statens vegvesens etiske retningslinjer.

Vegdirektoratet opplyser at habilitet og etikk er tema på flere kurs. Blant annet er etikk tema på årlige kurs for nye ledere i etaten, samt på introduksjonskurset til nyansatte. Region nord viser til at etikk er tema på dagskurset for anskaffelser.

Direktoratet peker på at det er utfordrende å sikre at de etiske retningslinjene er godt kjent i organisasjonen. Vegdirektoratet viser til at det i 2005 opplevde noen mislighets-saker, men at bevisstheten rundt temaet etter hvert har avtatt. Vegdirektoratet understreker at det er viktig å fortsatt legge vekt på dette arbeidet.⁵¹

Det framgår av spørreundersøkelsen at respondentene opplever at i Statens vegvesen har etiske spørsmål i hovedsak stor oppmerksomhet. Flest respondenter, 64 prosent, svarer at etikk har vært et tema på interne møter og samlinger. Nær halvparten av respondentene har fått informasjon om etikk på intranettsidene til Statens vegvesen. 13 prosent av respondentene opplever ikke at etikk har blitt tatt opp i noen fora.

Habilitet

Habilitet kan best forstås ut fra motsetningen: å være inhabil. Å være inhabil vil si at det er omstendigheter ved tjenestemannen, eventuelt innleid konsulent, som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens eller den innleide konsulentens upartiskhet.⁵²

I Statens vegvesens etiske retningslinjer står det: "Våre viktigste regler for å sikre tilliten til den offentlige forvaltning er habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6". De etiske retningslinjene tar opp hvordan man kan håndtere habilitet ved å gi eksempler på tilfeller der det typisk er aktuelt å vurdere sin habilitet i Statens vegvesen.

I de etiske retningslinjene vises det til rundskrivet *Habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 – inhabilitet*.⁵³ Rundskrivet gir en utførlig innføring i områder der loven kommer til anvendelse i Statens vegvesen. I rundskrivet trekkes det fram at både den enkelte tjenestemann og overordnede er ansvarlig for å følge disse reglene, men at det hviler et særlig ansvar på den enkelte tjenestemann. Lederen må følge opp sine underordnede på dette punktet som på alle andre områder.

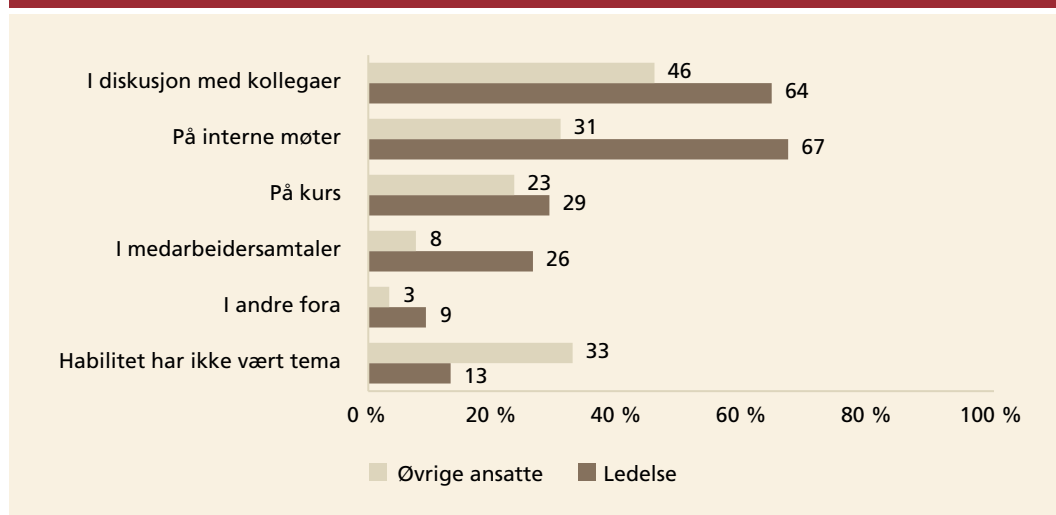
51) Intervju med Vegdirektoratet 12. oktober 2012.

52) Statens vegvesen, 2008, *Anskaffelser på Statens vegvesens område – rettslige problemstillinger* Håndbok 276.

53) Statens vegvesen, 2011, NA-rundskriv 2011/18, 1. november 2011.

Det gjøres også rede for habilitet og utfordringer med habilitet i Statens vegvesens håndbok om anskaffelser og rettslige problemstillinger.⁵⁴ Håndboka har et eget kapittel som drøfter ulike spørsmål og dilemmaer knyttet til habilitet. Eksempler på slike spørsmål er bruk av rådgivere i forbindelse med anskaffelser og eventuell sammenblanding av roller og spørsmål som det kan reise.

Figur 24 I hvilke fora har habilitet vært tema de siste tre årene? Tall i prosent (N = 1062)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 24 viser en sammenligning av i hvilke fora temaet habilitet har vært diskutert eller presentert for ledelsen, og i hvilke fora de øvrige ansatte har fått presentert eller har diskutert temaet habilitet.

Ledelsen opplever i større grad enn de øvrige ansatte at habilitet har vært tema i ulike fora. Respondentene er delte i synet på om habilitet har vært tema på medarbeidersamtaler. 26 prosent av lederne og 8 prosent av de øvrige ansatte mener at habilitet har vært tema på medarbeidersamtaler i løpet av de tre siste årene. Det er også relativt stor forskjell på ledere og øvrige ansatte der respondentene svarer på om habilitet har vært et tema. 13 prosent av respondentene som er ledere, og 33 prosent av de øvrige respondentene mener at habilitet ikke har vært et tema i løpet av de siste tre årene.

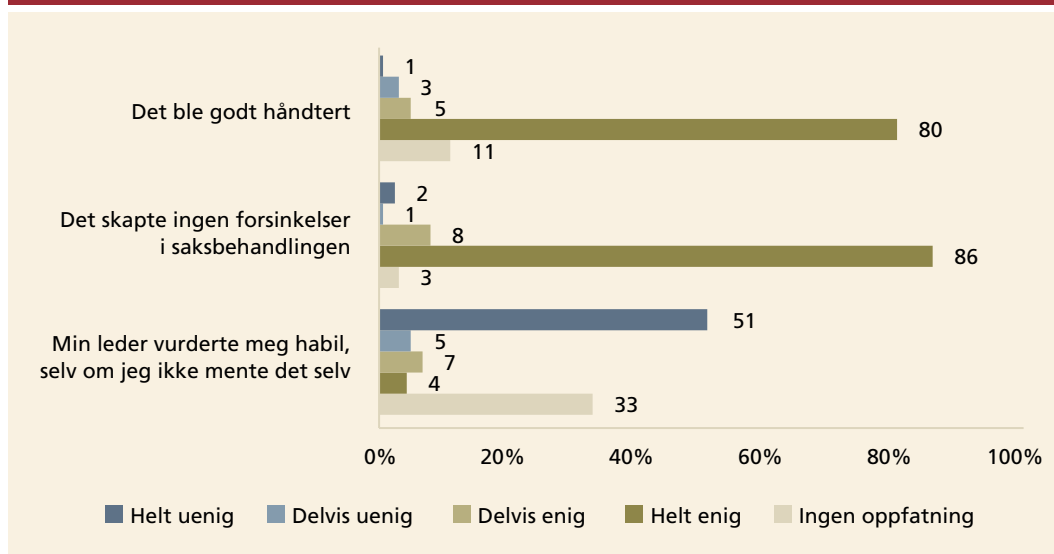
Håndtering av habilitet

33 prosent av respondentene opplyser at de de siste tre årene har vært i situasjoner der det var nødvendig å vurdere egen habilitet. 15 prosent har erklært seg inhabil i ett eller flere forhold/saker i løpet av de tre siste årene.

Spørreundersøkelsen belyser hvordan tilfeller der respondenten hadde erklært seg inhabil, ble håndtert.

54) Statens vegvesen, 2008, *Anskaffelser på Statens vegvesens område – rettslige problemstillinger* Håndbok 276.

Figur 25 Håndtering av erklæring om inhabilitet. Tall i prosent (N = 163)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Figur 25 viser at de ansattes erklæring om inhabilitet hovedsakelig blir godt håndtert, slik de selv vurderer det. Flesteparten av respondentene, 85 prosent, opplevde at saken ble godt håndtert, og 94 prosent opplevde at det ikke skapte forsinkelser i saksbehandlingen.

Spørsmål om habilitet hos saksbehandlere av noen av anskaffelsene i det risikobaserte utvalget (se kapittel 2) har blitt nærmere belyst i intervju med regionene. Her kommer det blant annet fram tre eksempler på ulovlig direktekjøp av ansatte som nylig har arbeidet i Statens vegvesen. Direktekjøpene er begrunnet med at de tidligere ansatte ble ansett som nødvendige for den videre gjennomføringen av prosjektet. I én av disse anskaffelsene ble det imidlertid iverksatt tiltak for å unngå inhabilitet. I ett prosjekt skulle både prosjektlederen og bygglederen i Statens vegvesen bytte jobber, og deres nye arbeidsgiver var entreprenøren som Statens vegvesen hadde avtale med. For å sikre at habiliteten ble ivaretatt, ble de to medarbeiderne satt til andre arbeidsoppgaver den siste tiden de arbeidet i Statens vegvesen. Dette ble ifølge regionene gjort for å unngå diskusjon om habilitet i kontraktsforholdet.

4.4 Hvordan er varslingsordningen i Statens vegvesen?

Flest tilfeller av misligheter og korrupsjon blir avdekket ved varsling. Varsling er derfor et sentralt internkontrolltiltak for å forebygge og avdekke misligheter.⁵⁵

4.4.1 Hvilke retningslinjer og rutiner er etablert for varsling i Statens vegvesen?

Statens vegvesen har egne retningslinjer for varsling: *Varsling av kritikkverdige forhold i Statens vegvesen*. Det framgår av retningslinjene at kritikkverdige forhold skal varsles internt og i første rekke til nærmeste leder.⁵⁶ Dersom dette framstår som uhensiktsmessig, for eksempel fordi de kritikkverdige forholdene omfatter nærmeste leder, kan det varsles til nærmeste leders overordnede. Det kan også varsles til annen representant for ledelsen som har påvirknings- eller beslutningsmyndighet over de spørsmålene som forholdet gjelder. Videre følger det av retningslinjene at det kan

55) ACFE (2012) *Report to the Nations on occupational Fraud and Abuse*.

56) Godkjent på AMU etat 12. februar 2008.

varsles til verneombud eller tillitsvalgt. Retningslinjene er gjort kjent gjennom rundskriv.

Varsling til etatens internrevisjon er også ansett for å være et forsvarlig varslingspunkt ifølge retningslinjene. Det framkommer også av retningslinjene for varsling at ekstern varsling til tilsynsmyndigheter eller Samferdselsdepartementet alltid vil anses som forsvarlig. Det framgår av de etiske retningslinjene til Statens vegvesen at intern kritikk alltid skal oppfattes positivt, og at ansatte har både plikt og rett til å ta opp forhold de mener er kritikkverdige.⁵⁷

Informasjon om varsling er lagt ut på Statens vegvesens intranett. Her ligger det en lenke til etatens retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold. Det framgår ikke hvilke kontaktpersoner, telefonnumre eller e-postadresser man kan henvende seg til.

Vegdirektoratet opplyser at det ikke er opprettet et eget varslingspunkt der man kan varsle anonymt. Direktoratet opplyser imidlertid at det ifølge retningslinjene er mulig å opplyse om at man ønsker å være anonym ved muntlig varsling, og at det i praksis er mulig å sende et anonymt varsel på papir.

Ifølge Vegdirektoratet er varslingskanalen godt kjent i Statens vegvesen, og det er kjent at dersom de ansatte observerer avvik, er det bare å melde ifra.

I spørreundersøkelsen til ansatte i Statens vegvesen går det fram at 40 prosent av de spurte opplyser at de ikke kjenner til hvordan de skal gå fram for å varsle.

4.4.2 Omfanget av varsler i Statens vegvesen

Ifølge Statens vegvesens etiske retningslinjer er det viktig at ansatte som mener det foreligger alvorlige kritikkverdige forhold i etaten, melder fra om dette skriftlig til nærmeste leder, og sørger for at meldingen arkiveres.⁵⁸ Dersom kritikken framsettes i et formelt møte, kan man be om at den referatføres, og at referatet arkiveres.

Vegdirektoratet opplyser at etaten ikke har oversikt over alle varsler som er mottatt de siste fem årene. Hver enkelt som mottar varselet, er ansvarlig for å undersøke saken som kommer inn. Det er ingen rutine om at varselet skal loggføres, eller at andre skal informeres om varselet, ifølge direktoratet.

Vegdirektoratet opplyser at det bare er internrevisjonen som har en logg som viser antall varsler som har kommet inn til dem. Denne loggen inneholder fem varslingsaker som har kommet inn fra 2010 og fram til april 2014.

En av fem regioner opplyser å ha mottatt varsler som er registrert i løpet av de siste tre årene. I denne regionen er det i denne perioden varslet én sak om kritikkverdige forhold. Flere av regionene påpeker samtidig at dersom det har blitt varslet i linjen, og saken har blitt løst der, vil ikke dette være synlig andre steder.

Ifølge Vegdirektoratet er det usikkert om mottatte varsler gjenspeiler det faktiske behovet for varsling. Det kan være underrapportering, og det er ifølge direktoratet grunn til å tro at det er flere kritikkverdige forhold i etaten som det skulle ha vært varslet om. Samtidig vises det til at det er kultur i Statens vegvesen for å løse saker fortløpende, og kritikkverdige forhold kan bli løst i linjen. Regionene kan motta varsler og løse disse sakene uten at direktoratet får denne informasjonen.

57) Statens vegvesen, *Etiske retningslinjer for statstjenesten med tillegg, kommentarer og eksempler knyttet til Statens vegvesens virksomhet*.

58) Ibid.

Omfanget av kritikkverdige forhold er også belyst i spørreundersøkelsen. Her svarer 65 av respondentene (6 prosent) at de har opplevd eller observert forhold som de vurderer som kritikkverdige de siste fem årene.⁵⁹ 27 respondenter oppgir at dette gjelder ett eller to forhold, og 10 opplyser at det gjelder tre eller flere tilfeller.

Tabell 5 Type kritikkverdige forhold det har vært mistanke om. Respondenten kunne oppgi flere svaralternativer (N=65)

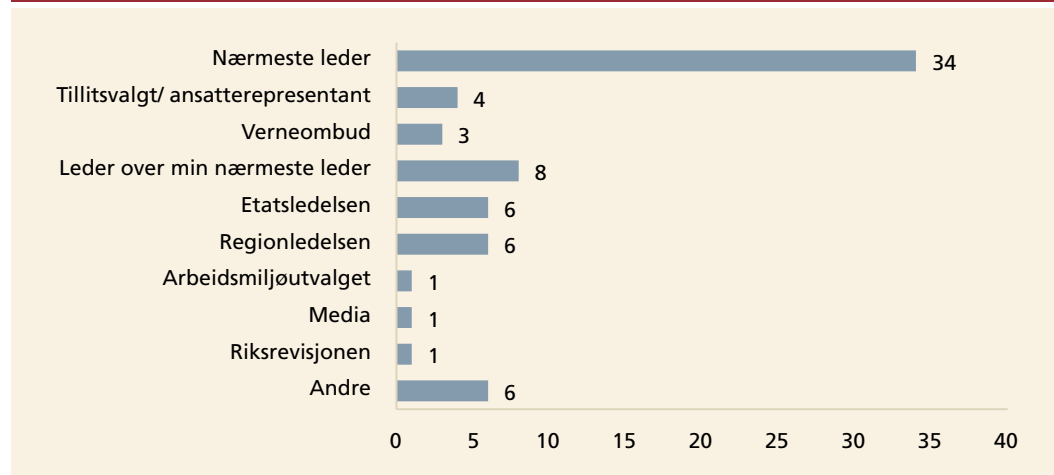
Kritikkverdig forhold	Antall
Korrupsjon	0
Underslag, tyveri eller andre økonomiske misligheter	2
Vesentlig misbruk av arbeidsgivers eiendeler	6
Klare brudd på anskaffelsesregelverket	6
Brudd på alminnelige oppfatninger av hva som er forsvarlig, etisk forsvarlig eller i strid med virksomhetens retningslinjer	34
Inhabilitet	14
Annet	24

Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Over halvparten av de som har opplevd eller observert kritikkverdige forhold, opplyser at dette gjelder forhold knyttet til "brudd på alminnelige oppfatninger av hva som er forsvarlig, etisk forsvarlig eller i strid med virksomhetens retningslinjer", jf. tabell 5. Kategorien "annet" omfatter mange ulike typer forhold, og disse varierer i alvorlighetsgrad. Flere gjelder misbruk av avtaler eller eiendeler til privat bruk, urettmessig favorisering av konsulenter og ulike typer anskaffelsesrelaterte problemstillinger, til mindre alvorlige forhold.

14 har oppgitt at forholdet gjelder habilitet. Klare brudd på anskaffelsesregelverket og vesentlig misbruk av arbeidsgivers eiendeler er begge oppgitt av seks respondenter.

Figur 26 Hvem varslet du til? Faktisk antall (N = 42)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Av de 65 som har opplevd eller observert kritikkverdige forhold, har flesteparten, 42 personer, varslet om forholdet. De fleste av disse varslet nærmeste leder, men noen

59) I spørreundersøkelsen omfatter kritikkverdige forhold ulovlige, uforsvarlige eller uetiske forhold begått av ansatte eller eksterne rettet mot Statens vegvesen, og gjelder følgende kritikkverdige forhold: korrupsjon, andre økonomiske misligheter og inhabilitet.

varslet blant annet nærmeste leders overordnede og etats- eller regionledelsen, jf. figur 26. Ingen av respondentene oppga å ha varslet internrevisjonen.

23 av de 65 som hadde opplevd eller observert kritikkverdige forhold, opplyste å ikke ha varslet om forholdet.

4.4.3 Oppfølging og håndtering av varsler ved mistanke om kritikkverdige forhold
Retningslinjer for behandling av misligholdsaker i Statens vegvesen beskriver rutinene for oppfølging etter at det har kommet fram mistanke om mislighold.⁶⁰ Ved mistanke om misligheter skal dette meldes til leder av personalseksjonen i gjeldende driftsenhet. Denne lederen skal gi beskjed til arbeidsgiverseksjonen i Vegdirektoratet.

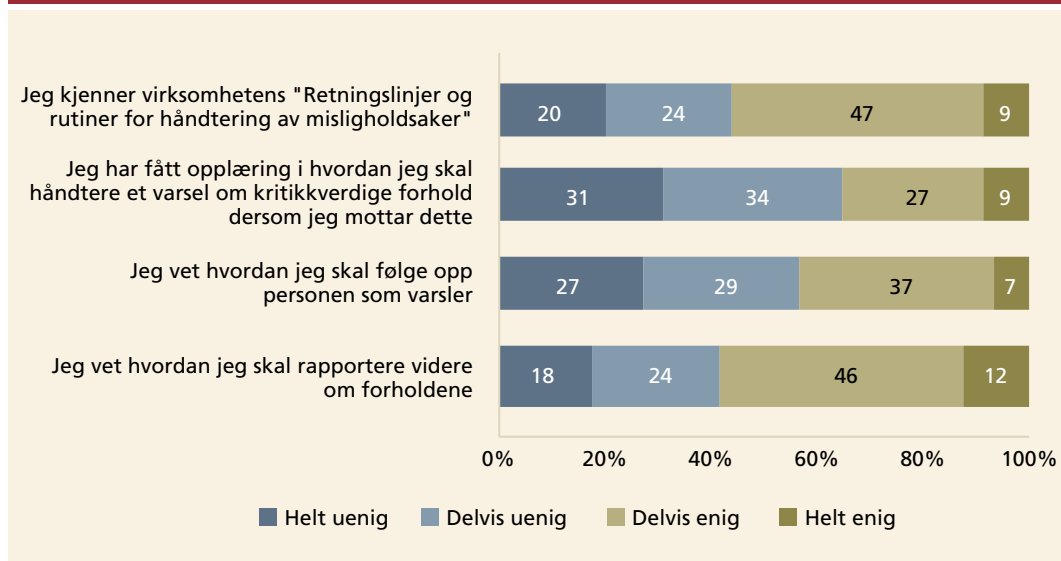
Dersom saken vurderes som en misligholdsak, skal Riksrevisjonen få beskjed omgående.

Internrevisjonen har som vist over mottatt fem varsler i perioden 2010–vår 2014. Riksrevisjonen har mottatt en beskrivelse av hvordan disse er fulgt opp og håndtert. Sakene er primært håndtert i enheten av den som er ansvarlig i linjen. Vegdirektoratet opplyser at disse har blitt håndtert løpende. Sakenes egenart har vært bestemmende for hvordan de har blitt håndtert.

Direktoratet viser imidlertid til at det er krevende å vurdere hvorvidt det er noe i varselet eller ikke. Internrevisjonen har derfor valgt å undersøke innholdet i varsler før de eventuelt går videre med saken. Det er også ifølge direktoratet risiko for at det kan komme falske varsler. Derfor må man være sikker på realiteten i saken før man går videre med den.

Den som mottar varsel om kritikkverdige forhold i Statens vegvesen, skal vurdere hvordan saken skal behandles videre, inkludert hvilke undersøkelser som er nødvendige, og hvem som skal gjøres kjent med saken. Varsleren skal ha tilbakemelding om oppfølgingen fra Statens vegvesen. Det gjelder også i de tilfellene der det viser seg at kritikken har vært ubegrunnet.⁶¹

Figur 27 Oversikt over ansatte som er eller har vært tillitsvalgte og verneombud, og deres kjennskap til rutiner for håndtering av varsler. Tall i prosent (N = 139)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

60) Statens vegvesen, 2008, *Retningslinjer for behandling av misligholdsaker i Statens vegvesen*. Behandlet i Hovedavtalemøtet 16. desember 2008.

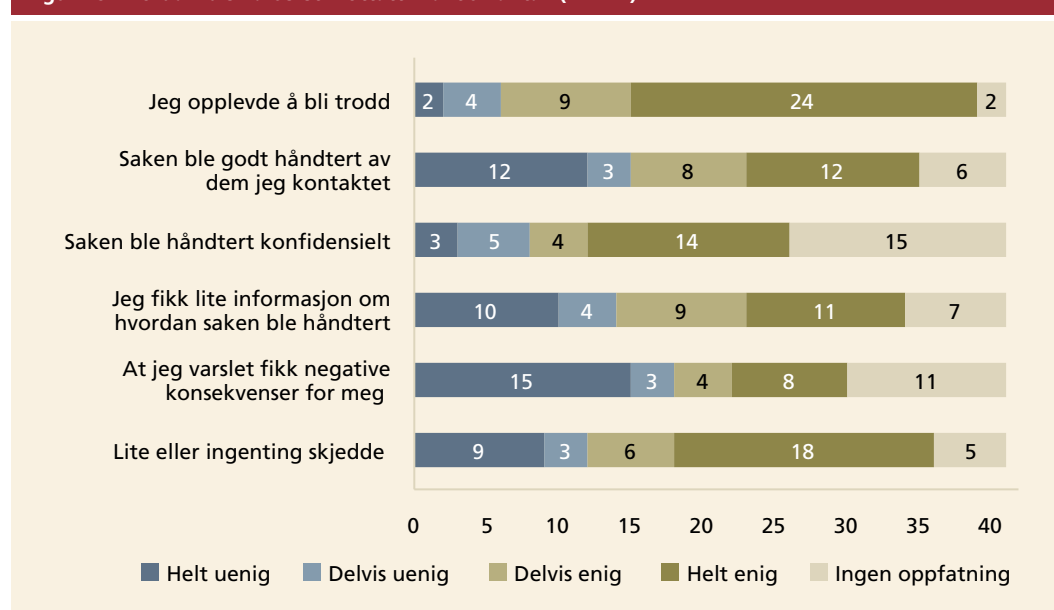
61) Statens vegvesen, 2008, *Varsling av kritikkverdige forhold i Statens vegvesen*.

Som det framgår av retningslinjene for varsling, er det forsvarlig å varsle til tillitsvalgte eller verneombud. 56 prosent av de ansatte som har hatt verv som verneombud og tillitsvalgt, er enig i at de kjenner rutinene for håndtering av varsler, mens 44 prosent oppgir at de ikke kjenner rutinene, jf. figur 27.

Et flertall av de som har vært tillitsvalgt eller verneombud, mener at de ikke har fått opplæring i hvordan de skal håndtere et varsel om kritikkverdige forhold (65 prosent). 58 prosent oppgir at de ikke vet hvordan de skal følge opp en person som varsler.

De som opplyste å ha varslet om kritikkverdige forhold, ble spurt om hvordan varselet ble mottatt.

Figur 28 Hvordan ble varselet mottatt? Faktisk antall (N = 41)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Et flertall av de som varslet, opplevde å bli trodd og mener at varselet ble godt og konfidensielt håndtert. Det er imidlertid også en stor del som oppgir at varselet fikk negative konsekvenser for dem. 12 av de 41 som varslet, opplyser at varselet fikk negative konsekvenser for dem. To tredeler av de som varslet, oppgir at lite eller ingenting skjedde etter at de varslet.

De 23 respondentene i spørreundersøkelsen som hadde opplevd eller observert kritikkverdige forhold, og som opplyste å ikke ha varslet om dette, ble spurt om årsakene til at de ikke varslet.

Figur 29 Årsaker til at de som har observert eller opplevd kritikkverdige forhold, ikke har varslet. Flere svar mulig. Faktisk antall (N = 23)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

11 av de 23 som ikke hadde varslet, oppga at de var usikre på om et varsel ville bli godt håndtert. 8 opplyste at de var bekymret for om det ville få personlige konsekvenser. 7 oppga at de ikke stolte på at de kunne forbli anonyme, jf. figur 29.

Vegdirektoratet opplyser at det er usikkert om de ansatte i tilstrekkelig grad kan sikres anonymitet ved varsling, og om varslingskanalen er tilstrekkelig uavhengig. Generelt bør varslingskanalen forbedres for å sikre varsleren anonymitet, mener direktoratet. Det finnes eksempler på varsling av mislighetssaker i Statens vegvesen de senere årene som ikke har blitt godt nok håndtert. Dette skyldes først og fremst at de som har mottatt varslene, har vært usikre på hvordan de skal håndtere disse, og derfor har valgt å rådføre seg med andre ansatte. Dette har ført til at diskresjon ikke har blitt godt nok ivaretatt, noe som igjen kan forhindre andre i å varsle senere. Ifølge direktoratet har det forekommet at ansatte har kommet med motvarsler. Dette kan være for å få kjennskap til identiteten til den opprinnelige varsleren.

Internrevisjonen i Statens vegvesen har tidligere påpekt svakheter ved etatens varslingsordninger. I *Revisjon av risiko for handlinger for å oppnå urettmessige fordeler i Statens vegvesen* i 2010 ble det blant annet anbefalt at Statens vegvesen bør forsterke og tydeliggjøre den etablerte varslingskanalen. Det ble videre anbefalt å legge til rette for forsvarlig varsling for både interne og eksterne varslere. Det ble også pekt på at det bør utarbeides rutiner for saksbehandlingen knyttet til varslingsmottak, det bør sikres at varslers integritet og rettigheter ivaretas, og at retningslinjer gjøres kjent i organisasjonen.

Etter anmodning fra Vegdirektøren, og som en oppfølging av revisjonen, utarbeidet internrevisjonen et notat i oktober 2011 for å vurdere om det er behov for å videreutvikle etatens varslingsordning. I dette notatet pekes det blant annet på at det bør være etablert flere ulike kanaler for varsling, og at det bør være lagt til rette for anonym varsling, selv om det siste ikke er lovpålagt.

I notatet fra 2011 vises det til enkelte kjennetegn ved beste praksis for varslingsordning, blant annet at ordningen er godt kommunisert og kjent. Det legges vekt på at alle varslere skal føle seg trygge for at de ikke skal bli utsatt for gjengjeldelse ved

varsling. Notatet konkluderer blant annet med at dagens varslingsordning ikke er tilstrekkelig operasjonalisert og gjort kjent i etaten. Vegdirektoratet opplyser at notatet per april 2014 ikke er behandlet.

De ansatte som deltok i spørreundersøkelsen, ble spurt om hva de opplevde som viktig for at de skal varsle om kritikkverdig forhold.

Figur 30 Hva er viktig for at du skulle kunne varsle ved kritikkverdige forhold? Tall i prosent. Flere svar mulig (N = 1007)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Et flertall, 67 prosent, oppgir at det er viktig at man har kjennskap til hvor man skal varsle, jf. figur 30. Over halvparten mener det er viktig å ha trygghet for at varselet blir fulgt tilstrekkelig opp, og at det ikke får personlige konsekvenser. Kunnskap om hva som er varslingsverdig, oppgis som viktig av 43 prosent. At de sikres anonymitet, vektlegges av 37 prosent.

5 I hvilken grad har Statens vegvesen etablert risikostyring som kan bidra til at misligheter forebygges og avdekkes?

5.1 Grunnlaget for risikoanalyser i Statens vegvesen

Veileder i Statens vegvesen – Risikoanalyser i mål- og resultatstyringen fastsetter prinsipper for risikoanalyser i Statens vegvesens virksomhetsstyring, og er ment som en støtte i enhetenes arbeid med risikoanalyser. Ifølge veilederen skal risikostyring ses som en vurdering og kartlegging av forhold eller faktorer som kan true virksomhetens måloppnåelse, på et hvilket som helst nivå i organisasjonen.

Alle enheter i Statens vegvesen skal gjennomføre egne risikokartlegginger for å kunne iverksette tiltak for å redusere risikoen for misligheter.⁶² Vurderinger av mislighetsrisiko skal håndteres på samme måte som annen operasjonell risiko, og arbeidet med å kartlegge risikoen for misligheter skal integreres i etatens øvrige prosesser for risikostyring.

Risikoanalyser på regionsnivå og avdelings- og stabsnivå i Vegdirektoratet skal i henhold til retningslinjene utføres i forbindelse med handlingsprogrammet, som er en konkretisering av *Nasjonal transportplan*, og i det årlige budsjettarbeidet. I det årlige budsjettarbeidet brytes handlingsprogrammet ned i resultatavtalene, som er den årlige skriftlige avtalen mellom Vegdirektøren og regionvegsjefene og lederne for avdelinger og staber i Vegdirektoratet. Resultatavtalene fungerer som et internt styringsdokument og skal sikre at Statens vegvesen når målene innenfor virksomhetens rammer.⁶³ Basert på risikovurderingene skal det vurderes om det er behov for nye tiltak eller å justere eksisterende tiltak.

For at risikoanalysene skal kunne være et godt hjelpemiddel i virksomhetsstyringen, er det – ifølge veilederen om risikoanalyser i mål og resultatstyringen – helt avgjørende at virksomheten/enheten har etablert gode mål.

Vegdirektoratet opplyser at det i risikostyringen legges mest vekt på de målene som er gitt av Samferdselsdepartementet.

Det er også gjort risikovurderinger i forbindelse med handlingsprogrammet. Dette gjør ifølge direktoratet risikostyringen både mer langsiktig og sikrer forankring i toppledelsen. Ifølge Vegdirektoratet ble det for første gang utarbeidet risikovurderinger i forbindelse med handlingsprogrammet i 2013.

5.1.1 Hvordan utarbeider enhetene i Statens vegvesen risikovurderinger?

Vegdirektoratet opplyser at risikovurderingene blir gjennomført i regionene og alle avdelingene i Vegdirektoratet som en del av budsjettarbeidet. Når risikovurderingene er utarbeidet, går disse til styringsstaben i Vegdirektoratet, som går gjennom alle risikovurderingene før disse blir en del av resultatavtalen. Resultatavtalene følges opp månedlig, tertialvis og gjennom årsrapportene.

Metoder og prosesser for å gjøre risikovurderinger velger ifølge Vegdirektoratet de ulike avdelingene og regionene selv, og enhetene gjør dette på noe ulike måter. For eksempel er risikovurderinger i veg- og transportavdelingen utarbeidet med bakgrunn

62) Statens vegvesen, 2011, *Retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter i Statens vegvesen*, november 2011.

63) Statens vegvesen, 2013, *Vegvesenboka – Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen*.

i innspill fra seksjonene, samt diskusjoner i ledergruppa. Seksjonene blir bedt om innspill til risikovurderinger på e-post. I avdelingen ble det opprinnelig identifisert 48 risikoområder. Disse risikoområdene ble redusert til seks områder som prioriteres i oppfølgingen av risikostyringen.

Det varierer også hvordan regionene utarbeider risikovurderinger, og hvilken enhet som gjør dette. I enkelte regioner er det styringsstaben som utarbeider risikovurderinger som senere blir behandlet i regionledermøtet. Region sør opplyser at risikoanalysen blant annet baseres på drøftinger i regionledermøtet, avdelingsledelsen og direktekontakt med ulike avdelingsdirektører. I andre regioner blir risikovurderingene foretatt på regionledermøtene.

Regionene opplyser at det foretas risikovurderinger i forbindelse med mål i resultatavtalen. Dette er risikoer som kan være til hinder for måloppnåelse i *Nasjonal transportplan* og mål og økonomiske rammer i de årlige budsjettproposisjonene. Vegdirektoratet gir også føringer om enkeltrisikoer som skal gis særskilt oppmerksomhet som en del av budsjettarbeidet. Dette gjelder for eksempel vurdering av risikoen for kostnadsøkning av investeringsprosjekter.

Region nord opplyser at dagens måte å arbeide med risikovurderinger på i for liten grad sikrer gode prosesser i avdelingene. Det vises til at det gis føringer på framgangsmåte og enkelte risikoer fra Vegdirektoratet, og at det deretter gjøres risikovurderinger i regionene der avdelingene vurderer risikoen for eventuelle hindre for å nå målene. Regionen viser til at noe av prinsippet for risikostyring med å vurdere risiko nedenfra og opp, slik at risikoer aggregeres oppover, dermed ikke følges. Region nord mener videre at det i dagens system bare er oppmerksomhet på å gjennomføre resultatavtalen og lite på internkontroll.

Flere regioner påpeker at arbeidet med risikostyring er på et tidlig stadium og under utvikling. En av disse viser blant annet til at det er behov for å skape tydeligere kobling mellom mål og risikovurderinger.

5.1.2 Gjøres det risikovurderinger med tanke på etterlevelse av anskaffelsesregelverket og misligheter?

Gjennomgangen av risikovurderinger i resultatavtalene for 2013 og 2014 til avdelingene i Vegdirektoratet og de fem regionene, viser at ingen av disse har foretatt risikovurderinger knyttet til etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Enkelte risikovurderinger berører imidlertid anskaffelsesområdet, som for eksempel risikoen for manglende iverksettelse av prosesser i kvalitetssystemet, temaer relatert til kvalitet på konkurransegrunnlag og kostnadsøkninger på investeringsprosjekter. Vegdirektoratet bekrefter at det ikke er gjort systematiske risikovurderinger relatert til etterlevelse på anskaffelsesområdet.

Vegdirektoratet og regionene opplyser at det også er andre systemer og prosesser innenfor flere felt i Statens vegvesen der det foretas ulike risikovurderinger. Dette gjelder for eksempel usikkerhetsstyringen i prosjektene (SUS), og i forbindelse med samfunnssikkerhet der det gjøres risiko- og sårbarhetsanalyser for beredskap. Region øst viser også til at det foretas uformelle risikovurderinger fortløpende i organisasjonen, og flere tiltak er basert på uformell vurdering av hvor det er risiko. Eksempler på dette er bruken av kontrollingeniører i prosjektene som bidrar til å sikre leveranse i henhold til kontrakt, og bruk av koordinatorene for å bidra til å kvalitetssikre anskaffelser. Disse funksjonene er etablert på områder der det er vurdert å være risiko. Region vest framhever at enkelte avdelinger i regionen vurderer hva som er hovedutfordringer relatert til anskaffelser som en del av styringen i regionen, og viser til konkrete vurderinger.

Disse er: kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget over kr 100 000, utfordringer som følge av at dokumenter ikke lagres i SVEIS, og konsulentavtaler og oppfølging av disse.

Gjennomgangen viser at internrevisjonen har gjort risikovurderinger knyttet til misligheter begge årene. Det er ingen av de andre enhetene i Vegdirektoratet som har foretatt risikovurderinger knyttet til misligheter i 2013 eller 2014. Ingen av Statens vegvesens regioner har foretatt risikovurderinger knyttet til misligheter i 2013 og 2014. At det ikke er foretatt slike risikovurderinger som en del av risikostyringen, bekrefter også Vegdirektoratet og regionene.

Region øst, Region midt og Region sør peker på at grunnen til at det ikke er foretatt risikovurderinger med tanke på etterlevelse og misligheter, kan være at man har oppfattet risikoen som liten eller ikke kritisk nok. Region nord påpeker at dette er en mangel i risikovurderingene.

Vegdirektoratet viser til at den grundige gjennomgangen av mislighetsrisiko som ble gjort i forbindelse med internrevisjonens *Revisjon av risiko for handlinger for å oppnå urettmessige fordeler i SVV* i 2010, kan ha bidratt til at det ikke er gjort mislighetsvurderinger etter dette, fordi man oppfatter at dette har blitt gjort. Vegdirektoratet peker samtidig på at det kan være behov for å gjøre dette på nytt.

Som en del av denne internrevisjonen ble det i 2010 utarbeidet en mislighetsprofil, basert på en kartlegging og vurdering av Statens vegvesens risiko for misligheter og korrupsjon, blant annet svakheter i internkontrollsystemer. Kartleggingen ble gjort gjennom workshops med deltagere fra ulike avdelinger i Statens vegvesen. En rekke ulike risikoområder ble identifisert, og anskaffelsesområdet var et av områdene som ble identifisert med høy mislighetsrisiko. Det anbefales i rapporten at Statens vegvesen kartlegger og vurderer mislighetsrisiko i alle deler av virksomheten.

Internrevisjonsrapporten ble behandlet i etatsledermøte der det ble besluttet at styringsstaben skulle ha det overordnede ansvaret for å følge opp rapporten. Styringsstaben har utarbeidet retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter. Disse retningslinjene kom i november 2011, og hensikten er ifølge retningslinjene å sørge for at Statens vegvesen har et tilfredsstillende system for å ivareta arbeidet med nettopp å forebygge, avdekke og håndtere eventuelle misligheter, både fra eksterne aktører og egne ansatte, og for å dokumentere hendelser slik at de kan kontrolleres i ettertid.

Vegdirektoratet opplyser i april 2014 at det er arbeidet med et utkast til handlingsplan som en oppfølging av flere av punktene som ble påpekt i rapporten, men at denne foreløpig ikke er behandlet formelt i organisasjonen.

Internrevisjonen opplyser å ha fulgt opp rapporten ved å gå gjennom alle de kritikkverdige relasjonene som ble påpekt i rapporten. Gjennomgangen har ikke avdekket misligheter, men enkelte brudd på anskaffelsesreglementet. Det er laget en oppfølgingsrapport som er til kvalitetssikring hos lederen for internrevisjonen. Etter dette skal rapporten til Vegdirektøren for godkjenning. Rapporten er ikke behandlet per mai 2014.

Vegdirektoratet opplyser at det som følge av rapporten er innført enkeltkontroller i økonomiavdelingen. Styrket bemanning av internrevisjonen og det pågående arbeidet med å innrette dens arbeid med internkontroll, er til dels et resultat av rapporten. Direktoratet viser videre til at ikke alle forholdene som internrevisjonen peker på i revisjonen er fulgt opp, men uttaler samtidig at enkelte av tiltakene som foreslås i rapporten, kan være kostbare, og at de kan koste mer enn nytteverdien tilsier.

I mislighetsprofilen som ble utarbeidet i internrevisjonen nevnt over, ble anskaffelsesområdet ansett som et område med høy iboende risiko, siden Statens vegvesen gjennomfører et betydelig antall anskaffelser med svært store kontraktsverdier, særlig i forbindelse med veibygging. Trafikverket i Sverige har vurdert risikoen på anskaffelsesområdet som høy (se faktaboks 5).

Faktaboks 5 Det svenske Trafikverkets vurdering av risiko på anskaffelsesområdet

Trafikverket i Sverige, som blant annet har ansvar for tilsvarende oppgaver som Statens vegvesen, har vurdert at virksomheten har høy risiko på anskaffelsesområdet. Riksrevisjonen i Sverige gjennomførte en kontroll av de statlige myndighetenes beskyttelse mot korrupsjon.

Kontrollen omfattet 65 virksomheter som til sammen omsetter for 90 prosent av statsbudsjettet.* Trafikverket, som har ansvar for å planlegge, bygge, drive og vedlikeholde svensk veitrafikk, jernbanetrafikk og luftfart, er omfattet av undersøkelsen.

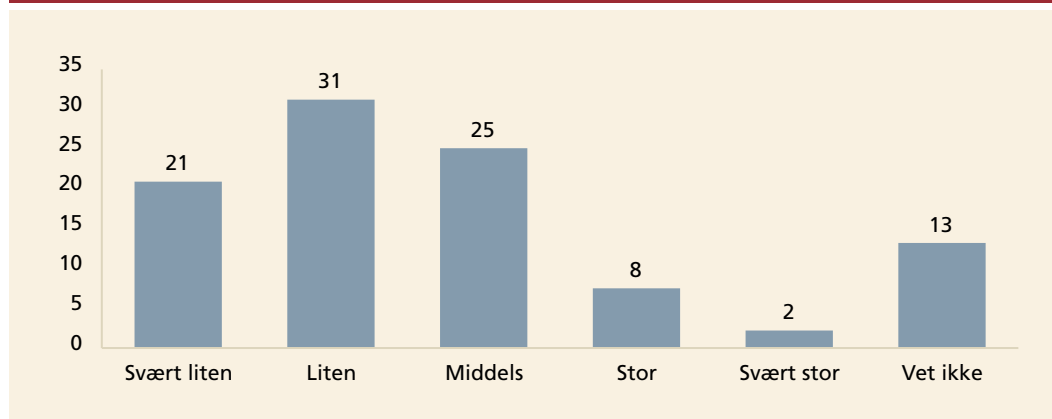
Det framgår av undersøkelsen at Trafikverket har foretatt risikovurderinger for korrupsjon for hele virksomheten. Risikoen for bestikkelser og habilitetsspørsmål er identifisert som den trettende største risikoen. Den høye bruken av konsulenter anses også å innebære en risiko ved at konsulenter anskaffer andre kollegaer. Risiko ved direktekjøp og tilleggskontrakter framheves som særlig problematiske.

Risikoen for korrupsjon i Trafikverket blir av virksomheten vurdert å være middels stor.

* Riksrevisjonen, *Statlige myndigheters skydd mot korrupsjon*, RIR, 2013:2.

Vurdering av sannsynligheten for at det begås misligheter i Statens vegvesen, er belyst i spørreundersøkelsen.

Figur 31 Vurdering av sannsynlighet for at det begås misligheter i Statens vegvesen. I prosent (N = 1072)



Kilde: Spørreundersøkelse til ansatte i Statens vegvesen, 2014

Det framgår av figur 31 at det varierer hvor stor mislighetsrisikoen oppfattes å være i Statens vegvesen. Drøyt halvparten oppgir at de anser risikoen å være *svært liten* eller *liten*. Om lag 10 prosent anser risikoen som *stor* eller *svært stor*. Det er ingen tydelig forskjell i vurderingen av risiko for misligheter mellom stillingsnivåene i Statens vegvesen.

6 Samferdselsdepartementets styring og oppfølging av risikostyring og internkontroll i Statens vegvesen

6.1 Hvilke føringer har Samferdselsdepartementets gitt Vegdirektoratet når det gjelder risikostyring og internkontroll?

Samferdselsdepartementet ga i 2009 styringssignaler om at Vegdirektoratet skulle etablere et system for risikostyring som omfattet alle ledd i virksomheten.⁶⁴ Departementet orienterte i brevet om nye rutiner for rapportering i forbindelse med risikostyringen. Samferdselsdepartementet ba spesielt om at etaten knyttet omtalen av risiko til de fire hovedmålene i *Nasjonal transportplan 2010–2019*: framkommelighet og regional utvikling, transportsikkerhet, miljø og universell utforming.⁶⁵

Samferdselsdepartementet opplyser at styringssignalene til Statens vegvesen i første rekke gis i det årlige tildelingsbrevet og i etatsstyringsmøtene. En gjennomgang av tildelingsbrevene fra 2011, 2012, 2013 og 2014 viser at det overordnede målet for transportpolitikken er å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.

Videre er kravet om risikostyring presisert i alle tildelingsbrevene, der det heter at ledelsen i Statens vegvesen, på tvers av målene, skal påse at det finnes en forsvarlig risikostyring og internkontroll av virksomheten, og at denne fungerer tilfredsstillende. Risikostyring er en integrert del av etatsstyringen. Statens vegvesens risikovurderinger skal inngå i årsrapporten og i tertialrapportene, går det fram av brevene.

Gjennomgangen av tildelingsbrevene viser at internkontroll og risikostyring knyttet til anskaffelser og misligheter ikke blir omtalt særskilt.

En gjennomgang av referatene fra etatsstyringsmøtene mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet i 2011, 2012 og 2013 viser at risikostyring i årene 2011 og 2012 ble behandlet som egen sak på disse møtene.

I referatet fra et av etatsstyringsmøtene i 2011 går det for eksempel fram at de største utfordringene blant annet ble vurdert å gjelde drift og vedlikehold, kompetanse og bemanning.⁶⁶ I 2012 nevner blant annet Vegdirektoratet planlegging, budsjettering og større trafikkmengder som risikomomenter.

Fra og med 2013 ble departementet og direktoratet enige om at risikostyring kan omtales løpende under hver sak i etatsmøtene. Vegdirektoratet begrunnet dette med at etaten integrerer risikovurderinger og risikotenking i hele etatens arbeid.⁶⁷ Gjennomgangen av referatene viser at risikostyring ikke nevnes eksplisitt under de ulike sakene på de tre etatsstyringsmøtene i 2013.⁶⁸

Gjennomgangen av referatene fra etatsstyringsmøtene viser at risikostyring relatert til anskaffelser eller misligheter ikke blir omtalt i referatene for årene 2011, 2012 eller 2013.

64) Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 8. desember 2009.

65) St.meld. nr. 16 (2008–2009) for Samferdselsdepartementet, *Nasjonal transportplan 2010–2019*.

66) Referat fra etatsstyringsmøte med Vegdirektoratet 24.oktober 2011.

67) Referat fra etatsstyringsmøte med Vegdirektoratet 17.oktober 2012.

68) Referat fra etatsstyringsmøter med Vegdirektoratet 26.februar.2013, 21.juni.2013 og 21.oktober 2013.

Vegdirektoratet opplyser at de ulike risikoelementene og tiltakene for å møte risikoene, løpende blir diskutert under de ulike sakene på etatsstyringsmøtene. Siden referatene fra møtene er knappe, framgår imidlertid ikke dette av referatene. For eksempel blir risikoen ved å sikre tilstrekkelig bemanning i etaten løpende drøftet, opplyser direktoratet.

Samferdselsdepartementet opplyser at det ikke har sett behov for å gi føringer for risikostyring og internkontroll med tanke på å overholde lover og regler og misligheter. Departementet forutsetter at Statens vegvesen, som en profesjonell virksomhet, overholder lover og regelverk både generelt og ved anskaffelser.

6.2 Hva rapporterer Vegdirektoratet til Samferdselsdepartementet om risikostyring og internkontroll?

Samferdselsdepartementet opplyser at det får informasjon fra Vegdirektoratet om risikostyring og internkontroll gjennom årsrapporter, tertialrapporter og på etatsstyringsmøtene.



Det framgår av årsrapporten for 2013 at de fire risikoelementene som er identifisert for etaten, er at reguleringsplan ikke er ferdig i tide, kostnadsøkninger på investeringsprosjekter, lav gjennomføringsgrad i programområdene og å rekruttere og beholde riktig kompetanse. Risikoelementene, sannsynligheten for at disse vil inntreffe, konsekvensen hvis de inntreffer, og tiltak for å hindre at det skjer, blir beskrevet.

Gjennomgangen av årsrapportene for 2011 og 2012 viser at de største risikoene for at Statens vegvesen ikke ville nå målene, var mangel på kapasitet, bemanning, rekruttering og kompetanse. Dette gjaldt spesielt planleggingsressurser og byggherrekapasitet.

Gjennomgangen av årsrapportene for 2011, 2012 og 2013 viser at risiko som gjelder anskaffelser eller misligheter ikke er omtalt særskilt.

I tillegg til at Vegdirektoratet rapporterer om virksomhetens resultater i årsrapporten, mottar Samferdselsdepartementet tertialrapporter to ganger årlig. Gjennomgangen av seks tertialrapporter fra årene 2011, 2012 og 2013 viser at det varierer i hvor stor grad risiko blir omtalt i rapportene.

Gjennomgangen av årsrapportene for 2013 viser at de største risikoelementene ved etatens gjennomføringsevne er kapasitet og bemanning. I tertialrapporten fra 31. august 2013 gis det en mer omfattende beskrivelse av risikobildet i etaten. Fire risikoelementer, sannsynligheten for at disse vil inntreffe, konsekvensen hvis de inntreffer, og tiltak for å hindre at det skjer, blir beskrevet i tertialrapporten.

Gjennomgangen av tertialrapportene for 2011, 2012 og 2013 viser at risiko som gjelder anskaffelser eller misligheter ikke er omtalt særskilt.

Samferdselsdepartementet opplyser at det har tillit til at etaten tar opp saker dersom det er identifisert spesiell risiko. Siden Statens vegvesen er en stor og veldrevet virksomhet, er det etter departementets vurdering ikke nødvendig med ytterligere styringsinformasjon enn det som gis per i dag. Samferdselsdepartementet mener at det får tilstrekkelig informasjon om risikostyring og internkontroll i Statens vegvesen. Ifølge departementet er det ingen indikasjoner på at internkontrollen i etaten er utilstrekkelig.

Vegdirektoratet opplyser at det ikke mottar noen tilbakemelding fra Samferdselsdepartementet på rapporteringen til departementet. Samferdselsdepartementet viser til at det blir gitt tilbakemelding på tertialrapporter og årsrapporter på etatsstyringsmøtene. Utover dette blir det ikke gitt noen tilbakemelding på rapportene. Hvis det er spesielle saker som trenger særskilt oppfølging, vil det framkomme i referatene fra møtene. Dersom det er større saker, vil dette bli tatt opp i eget brev til Statens vegvesen.

Samferdselsdepartementet opplyser at departementet ikke har gjennomført noen systematisk vurdering eller evaluering av om internkontrollen og risikostyringen i Statens vegvesen er effektiv. Det gjøres heller ikke en samlet vurdering av dette med tanke på etterlevelse på anskaffelsesområdet, og for å forebygge og avdekke misligheter. Vurderinger av dette blir vurdert fra sak til sak og fra område til område.

7 Vurderinger

Statens vegvesen omsatte i 2013 for 48 mrd. kroner. Om lag 80 prosent av dette, 40 mrd. kroner, var relatert til anskaffelser. En effektiv og velfungerende anskaffelsesfunksjon er derfor viktig for å bidra til at Statens vegvesen kan nå sine overordnede mål.

Statens vegvesen har etablert et godt formelt rammeverk for anskaffelsesområdet, men det er vesentlige svakheter ved virksomhetens gjennomføring av internkontrollen og risikostyring i arbeidet med å forebygge og avdekke misligheter. Blant annet er ikke retningslinjer og regelverk iverksatt i tilstrekkelig grad, og det forekommer brudd på anskaffelsesregelverket. Også oppfølgingen av anskaffelsesområdet har klare mangler.

7.1 Godt formelt rammeverk, men svakheter i iverksettingen av internkontrollen

Statens vegvesen har etablert et omfattende og godt formelt rammeverk for å sikre internkontroll på anskaffelsesområdet. Statens vegvesen har blant annet utviklet en rekke retningslinjer, rutiner, håndbøker og maler for å planlegge og gjennomføre anskaffelser. I tillegg er det etablert retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere mislighetssaker. Det er egne retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold og etiske retningslinjer tilpasset Statens vegvesens virksomhet. Retningslinjer og rutiner er tilgjengelig for alle ansatte gjennom kvalitetssystemet, og det er etablert et system for kvalitetssikring, blant annet med bruk av anskaffelseskoordinatorer og behandling av anskaffelser over kr 500 000 i anskaffelsesnemnd.

Undersøkelsen viser imidlertid at retningslinjene ikke er godt nok iverksatt, og det forekommer en rekke brudd på regelverk som er relevant for både å forebygge og å avdekke misligheter.

Lov om offentlige anskaffelser og økonomiregelverket i staten stiller en rekke krav som skal bidra til effektiv ressursbruk, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet i anskaffelser, motvirke kameraderi og korrupsjon, samt sikre at man ikke kjøper fra leverandører som opererer i strid med norsk lov.

Undersøkelsen av et risikobasert utvalg på 73 anskaffelser viser at kravet i loven om offentlige anskaffelser om at en anskaffelse, så langt det er mulig, skal være basert på konkurranse, ikke er oppfylt for 24 av de 73 anskaffelsene. Kravet om at alle anskaffelser over kr 100 000 skal ha forenklet protokoll, er ikke oppfylt for 17 av de 23 anskaffelsene som skulle hatt dette. Kravet om at alle anskaffelser over kr 500 000 skal ha anskaffelsesprotokoll, er ikke oppfylt for 12 av de 41 anskaffelsene som skulle hatt dette. Den største anskaffelsen som ikke er konkurranseutsatt i utvalget, er på vel 3 mill. kroner. Dette innebærer imidlertid at de største kontraktene i utvalget, inkludert entreprisekontraktene, er konkurranseutsatt.

Kravet om skatteattest i anskaffelsesregelverket skal sikre at forfalte skatte- og avgiftskrav er betalt. Kravet skal blant annet sikre at virksomheten ikke gjør innkjøp fra bedrifter som opererer i strid med norsk lovgivning. 34 av 63 anskaffelser i utvalget som skulle hatt skatteattest, manglet likevel dette.

Vegdirektoratet anser fakturahåndtering som en viktig del av arbeidet med å forebygge misligheter. Alle utbetalinger skal være attestert og anvist før utbetaling kan finne sted. Attestasjonskontrollen skal utføres av en annen person enn den som er anviser. Undersøkelsen viser 17 tilfeller der attestant og anviser er samme person i perioden. Tre av disse tilfellene er anskaffelser over 1 mill. kroner. Vegdirektoratet viser til at det er en systemfeil som gjør at feltet for anviser i fakturasystemet blir feil, men at disse etter direktoratets vurdering er korrekt behandlet med attestant og anviser. Kontroller i og rundt IT-systemer er en viktig del av virksomhetens interne kontroll.

Det er utarbeidet retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere mislighetssaker, men disse er i liten grad iverksatt. Statens vegvesen utarbeidet i 2011 et forslag til handlingsplan for å følge opp retningslinjene, men planen har pr. april 2014 fortsatt status som utkast.

Det er alvorlig at ikke interne retningslinjer og rutiner følges, og at det forekommer flere brudd på loven om offentlige anskaffelser og økonomiregelverket. Funnene viser at Statens vegvesen ikke har etablert god nok internkontroll på anskaffelsesområdet.

7.1.1 Utfordrende å sikre tilstrekkelig kjennskap til anskaffelsesregelverk

Statens vegvesen er en stor virksomhet, og det er utfordrende å sikre at alle ansatte har tilstrekkelig kjennskap til retningslinjer og prosedyrer på anskaffelsesområdet. Virksomheten har en desentralisert anskaffelsesfunksjon, og alle ansatte har myndighet til å attestere på en anskaffelse. I 2012/ 2013 attesterte mer en 5000 ansatte på fakturaer, og nesten 1200 ansatte anviste.

Det gjennomføres opplæringstiltak blant annet gjennom byggherreskolen og ulike kurs, og dette vurderes som positivt. Samtidig viser undersøkelsen at det er en utfordring å sikre at alle ansatte har tilstrekkelig kompetanse og kjennskap til regelverk og rutiner. Blant annet oppgir 21 prosent av de ansatte at de ikke har god nok kjennskap til regelverket på anskaffelsesområdet. Det er grunn til å stille spørsmål ved om Statens vegvesen i tilstrekkelig grad sikrer at alle ansatte har tilstrekkelig kompetanse for å gjennomføre anskaffelser, gitt den desentraliserte strukturen.

7.1.2 Svakheter i kvalitetssikringen av relativt store anskaffelser

Kravet om at alle anskaffelser over kr 500 000 skal behandles i anskaffelsesnemnd, er ifølge Vegdirektoratet og regionene en sentral del av internkontrollen på anskaffelsesområdet. Flere regioner har vist til at internkontrollen på anskaffelsesområdet er tilstrekkelig for anskaffelser over kr 500 000, nettopp fordi disse behandles i nemnd.

Anskaffelsesnemnda skal utarbeide en avgjørelsesprotokoll der nemndas innstilling kommer fram. 12 av 40 undersøkte anskaffelser som skulle ha hatt avgjørelsesprotokoll, manglet dette. Disse 12 anskaffelsene, som til sammen utgjør 30,5 mill. kroner, har heller ikke vært behandlet i nemnd. Undersøkelsen viser videre at det i liten grad kontrolleres om anskaffelser som skal innom nemnd, faktisk er behandlet i nemnd.

Det vurderes som uheldig at en kvalitetssikringsrutine som virksomheten anser som helt sentral for å sikre internkontrollen på anskaffelsesområdet, ikke blir fulgt på en vesentlig bedre måte.

7.2 Mangelfull oppfølging av internkontrollen på anskaffelsesområdet

For å sikre en effektiv internkontroll er det nødvendig at virksomheten følger opp internkontrollen og vurderer hvor effektiv denne er over tid. I henhold til økonomiregelverket skal virksomheten etablere rutiner for etterkontroll.

I Statens vegvesen gjøres det svært få fortløpende og systematiske kontroller av etterlevelse på anskaffelsesområdet, og virksomheten har i liten grad kjennskap til hvor effektiv internkontrollen er. Det foretas enkelte kontroller i Vegdirektoratet og regionene, men få av disse foretas systematisk og jevnlig og omfatter i liten grad hele virksomheten. Internrevisjonen har i perioden 2010- 2013 foretatt få revisjoner relatert til anskaffelser, og det har tatt lang tid før svakheter og avvik blir fulgt opp.

Både Vegdirektoratet og regionene gir uttrykk for at de har tillit til at etablerte systemer fungerer etter hensikten, og de ser derfor ikke behov for ytterligere etterkontroll. Funn fra anskaffelsene som er gjennomgått, viser imidlertid at etablerte systemer ikke fungerer godt nok. På bakgrunn av det store omfanget av anskaffelser i Statens vegvesen, vurderes det som uheldig at ledelsen i Statens vegvesen ikke følger opp bedre at regelverk og rutiner etterleves.

Videre er det vesentlige svakheter i sporbarheten i anskaffelsene. Sentrale anskaffelsesdokumenter lagres ikke fortløpende i arkivsystemet SVEIS. 16 prosent av respondene i spørreundersøkelsen opplyser at de ikke fortløpende legger inn relevante dokumenter i SVEIS. Dette systemet har i tillegg svakheter når det gjelder mulighet for søk og gjenfinning av dokumenter. 55 prosent av de ansatte opplyser i spørreundersøkelsen at de ikke anser søkemulighetene i SVEIS som gode.

Statens vegvesen har også andre støttesystemer der informasjon om anskaffelser lagres, blant annet prosjektoppfølgningssystem, program for utarbeiding av anbudsgrunnlag og fakturabehandlingssystem. Undersøkelsen viser imidlertid at de ulike systemene bare dekker deler av anskaffelsene i Statens vegvesen, og det er derfor svært vanskelig å få en helhetlig oversikt over viktige tall for anskaffelsene totalt. Prosjektoppfølgningssystemet som skal gi oversikt over etatens samlede prosjektportefølje, inneholder i dag bare ca. 25 prosent av prosjektene. Det føres derfor en rekke ulike manuelle oversikter.

Samlet sett gir dermed SVEIS og de andre støttesystemene for anskaffelser i liten grad mulighet for effektiv etterkontroll av etterlevelse på anskaffelsesområdet.

7.3 Varslingsordningen har ikke den nødvendige tilliten blant ansatte i virksomheten

Ifølge *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* loven skal arbeidsgiver utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Statens vegvesen har etablert en ordning for varsling, men ordningen er ikke godt nok kjent, og de ansatte har ikke nødvendig tillit til ordningen. 40 prosent av de ansatte opplyser at de ikke vet hvordan de skal gå fram for å varsle. Undersøkelsen viser også at flere medarbeidere som har opplevd eller observert kritikkverdige forhold, ikke har varslet om forholdet. Dette begrunnes ofte med at de var usikre på at varselet ville bli godt håndtert, og at de var bekymret for om det kunne få personlige konsekvenser.

Flere begrunnet det også med at de ikke stolte på at de kunne forbli anonyme. Det er ikke etablert noe system for anonym varsling i Statens vegvesen. Svakheter ved varslingsordningene i Statens vegvesen er også tidligere påpekt av internrevisjonen i 2010 og 2011.

Statens vegvesen forvalter store verdier for samfunnet og brukere og en effektiv varslingskanal er sentral for å forebygge og avdekke misligheter. Det vurderes som uheldig at Statens vegvesens varslingsordning ikke fanger opp og håndterer varslene godt nok og på en måte som gir den nødvendige tilliten blant ansatte i virksomheten.

7.4 Mangelfulle risikovurderinger på anskaffelsesområdet

Kravene til internkontroll i økonomiregelverket innebærer krav om risikostyring blant annet for å nå mål innenfor etterlevelse av lover og regler.⁶⁹

Statens vegvesen har etablert et system for risikostyring, men undersøkelsen viser at det i liten grad gjøres risikovurderinger knyttet til etterlevelse av regelverk. Det gjøres også i liten grad risikovurderinger med tanke på misligheter. Årsakene er ifølge Vegdirektoratet og flere regioner at risikoen for misligheter ikke anses som høy nok til å inngå i risikostyringen.

Anskaffelsesområdet er imidlertid et område med svært høy iboende mislighetsrisiko. Undersøkelsen dokumenterer videre sentrale områder med mislighetsrisiko. Blant annet er det mislighetsrisiko ved endringer og tillegg til kontrakt, der enkelte kontrakter er svært krevende å følge opp, både økonomisk, faglig og tidsmessig. Halvparten av de ansatte som foretar anskaffelser innen bygg- og anleggskontrakter, opplyser i spørreundersøkelsen at leverandører framsetter krav det ikke er grunnlag for. 32 prosent av ansatte oppgir at det er vanskelig å dokumentere avvik ved leveranse.

Statens vegvesen er med en omsetning på over 40 mrd. kroner en av Norges største innkjøpere, og det vurderes som uheldig at Statens vegvesen i liten grad inkluderer risikovurderinger på anskaffelsesområdet og vurdering av mislighetsrisiko i risikostyringen.

7.5 Svakheter i Samferdselsdepartementets styring og oppfølging

Prinsippet om mål- og resultatstyring er forankret i *bevilgningsreglementet* § 9. Ifølge *bestemmelser om økonomistyring i staten* har departementet et overordnet ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig internkontroll.

Samferdselsdepartementet har gitt klare styringssignaler om at Statens vegvesen skal etablere risikostyring og internkontroll, og departementet har bedt spesielt om at Statens vegvesen omtaler risiko knyttet til de fire hovedmålene i *Nasjonal transportplan*. Samferdselsdepartementet har på den annen side ikke stilt tilsvarende krav om risikovurdering av etterlevelse av lover og regler. Statens vegvesen har i sin tertialvise rapportering gitt departementet orientering om hvordan etaten vurderer risikobildet, men undersøkelsen viser at for årene 2011, 2012 og 2013 er risiko relatert til anskaffelser eller misligheter ikke omtalt særskilt.

69) Jf. Senter for statlig økonomistyring, 2005, *Risikostyring i staten – håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*, s. 13.

Samferdselsdepartementet har ikke etterspurt om det er gjennomført noen systematisk vurdering eller evaluering av om internkontrollen og risikostyringen i Statens vegvesen er effektiv. Departementet har dermed ikke i tilstrekkelig grad forvisset seg om at Statens vegvesen har en god nok internkontroll på anskaffelsesområdet og for å kunne forebygge og eventuelt avdekke misligheter.

8 Referanseliste

Stortingsdokumenter

- Ot.prp. nr. 71 (1997–1998) *Om lov om offentlige anskaffelser*.
- Ot.prp. nr. 84 (2005–2006) *Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)*.
- St.meld. nr. 16 (2008–2009) for Samferdselsdepartementet, *Nasjonal transportplan 2010–2019*.

Lover, forskrifter og reglement

- *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*, av 10. februar 1967 (forvaltningsloven).
- *Lov om offentlige anskaffelser*, av 16. juli 1999 nr. 69 (anskaffelsesloven).
- *Reglement for økonomistyring i staten*, 12. desember 2003.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, 12. desember 2003.
- *Lov om Riksrevisjonen*, av 7. mai 2004 nr. 21 (riksrevisjonsloven).
- *Bevilgningsreglementet*, 26. mai 2005.
- *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.*, av 17. juni 2005 nr. 62 (arbeidsmiljøloven).
- *Forskrift om offentlige anskaffelser*, av 7. april 2006 nr. 402.

Retningslinjer og rapporter

- *Intern kontroll – et integrert rammeverk. COSO-rapporten* (1996), Norsk Bankrevisorforening / Cappelen Akademisk Forlag.
- *Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk COSO* (2004/2005) Norges Interne Revisorers Forening (NIRF), Oslo.
- *Etiske retningslinjer for statstjenesten* (2005), Moderniseringsdepartementet, 7. september 2005.
- *Risikostyring i staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2005), Senter for statlig økonomistyring, 8. desember 2005.
- *Etiske retningslinjer for statstjenesten med tillegg, kommentarer og eksempler knyttet til Statens vegvesens virksomhet*, Statens vegvesen.
- *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser* (2006), Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- *Supplerende retningslinjer om forebygging og avdekking av misligheter* (2007), Riksrevisjonen, 21. juni 2007.
- *Anskaffelser på Statens vegvesens område – rettslige problemstillinger* (2008), Statens vegvesens Håndbok 276.
- *Retningslinjer for behandling av misligholdsaker i Statens vegvesen*. Behandlet i Hovedavtalemøtet 16. desember 2008
- *Anskaffelsespolicy for Statens vegvesen* (2008), Statens vegvesen.
- *Varsling av kritikkverdige forhold i Statens vegvesen (godkjent på AMU 2008)*, Statens vegvesen.
- *Retningslinjer for utarbeidelse av konkurransegrunnlag*, (2010) Statens vegvesens Håndbok 066 /R763
- *Retningslinjer for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter i Statens vegvesen*, Vegdirektoratet, november 2011.
- *Veileder for internkontroll i offentlige anskaffelser*. (2011), Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 5. desember 2011.
- *Vegvesenboka – Ledelse, styring og organisering i Statens vegvesen* (2013), Statens vegvesen, februar 2013.
- *Veileder i intern kontroll* (2013) Direktoratet for økonomistyring (DFØ), april 2013
- ACFE (2012) *Report to the Nations on occupational Fraud and Abuse*.

- Statens vegvesen (2011) *NA-rundskriv 2011/18*, 1. november 2011

Tildelingsbrev, brev og møtereferater

- Samferdselsdepartementet (2011–2014) *Tildelingsbrev til Statens vegvesen*.
- Brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet, 8. desember 2009.
- Referat fra etatsstyringsmøte med Vegdirektoratet 24. oktober 2011.
- Referat fra etatsstyringsmøte med Vegdirektoratet 17. oktober 2012.
- Referat fra etatsstyringsmøter med Vegdirektoratet 26.februar 2013, 21.juni 2013 og 21.oktober 2013.

Riksrevisjonens dokumenter

- Dokument 1 (2013–2014) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012*.
- Dokument 1 (2012–2013) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2011*.
- Dokument 1 (2011–2012) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2010*.
- Dokument 1 (2010–2011) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2009*.
- Dokument 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*.

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med

- Anskaffelsesnemnd Region øst
- Region midt
- Region nord
- Region sør
- Region vest
- Region øst
- Vegdirektoratet
- Samferdselsdepartementet

Andre kilder

- ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions), standard nr. 1240
- Statens vegvesens kvalitetssystem

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.



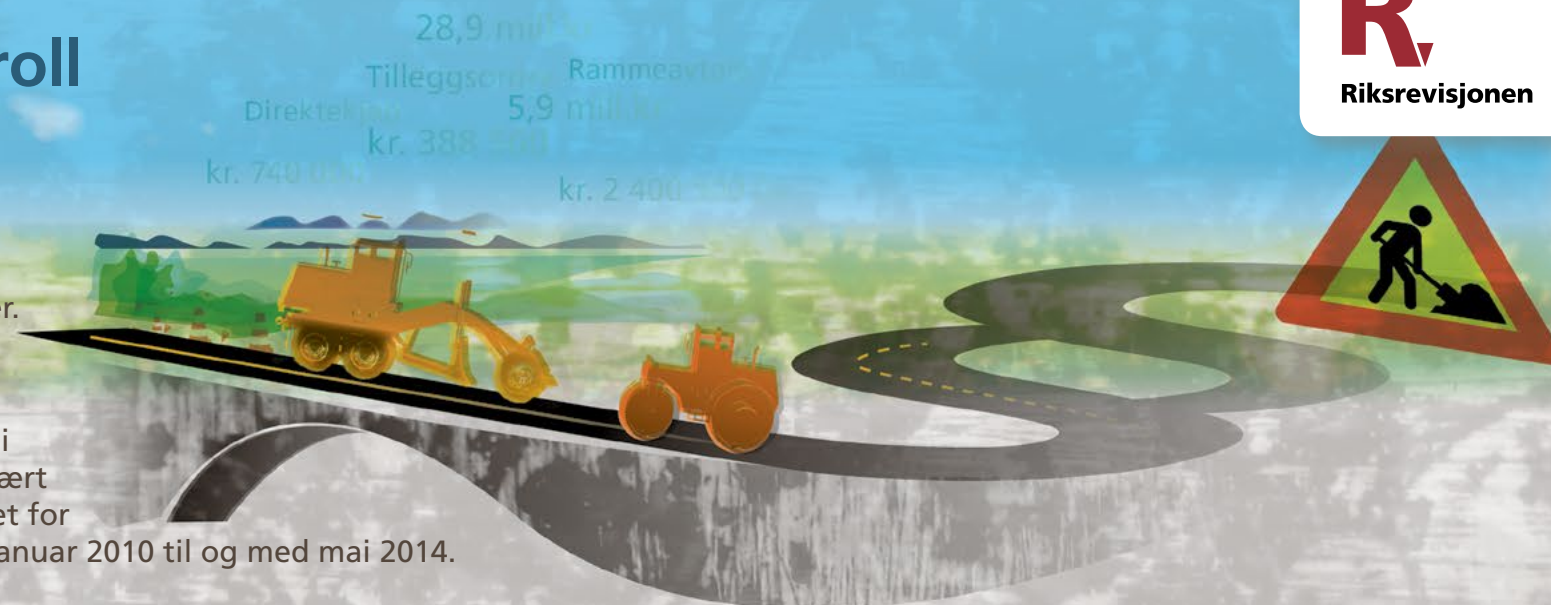
241 344
Trykk: 07 Media 2014

Riksrevisjonens undersøkelse av internkontroll på anskaffelsesområdet i Statens vegvesen

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Statens vegvesen er en av de offentlige norske virksomhetene med høyest innkjøpsvolum. I 2013 utgjorde etatens anskaffelser rundt 80 prosent av omsetningen – 40 milliarder kroner. Anskaffelsesfunksjonen i Statens vegvesen er desentralisert, og svært mange av de ansatte har fullmakt til å foreta anskaffelser.

Risikostyring og interkontroll er de samlede prosessene og tiltakene som iverksettes for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens måloppnåelse. Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om det er iverksatt effektiv risikostyring og internkontroll på anskaffelsesområdet for å bidra til at Statens vegvesen når sine mål. Undersøkelsen omfatter perioden fra og med januar 2010 til og med mai 2014.



Funn og anbefalinger

Godt formelt rammeverk, men svak iverksetting:

- Statens vegvesen har etablert et godt formelt rammeverk for internkontroll på anskaffelsesområdet, med en rekke retningslinjer, rutiner og håndbøker. Det er utarbeidet egne retningslinjer for blant annet varsling av kritikkverdige forhold, avdekking og håndtering av misligheter, og etablert et system for kvalitetssikring. Men dette er ikke godt nok iverksatt og det forekommer en rekke brudd på gjeldende regelverk.
- Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet tar initiativ overfor Statens vegvesen til å styrke kompetansen om regelverk og rutiner hos alle som er involvert i anskaffelser.



Mangelfullstyring og oppfølging:

- Undersøkelsen viser at Statens vegvesen har etablert et system for risikostyring, men at det i liten grad gjøres risikovurderinger av etterlevelse av regelverk og av mislighetsrisiko.
- Vegdirektoratets oppfølging av internkontrollen i Statens vegvesen er mangelfull. Det gjøres svært få systematiske kontroller av etterlevelse av regelverk, og virksomheten har lite kjennskap til hvor effektiv internkontrollen er.
- Det er svakheter i Samferdselsdepartementets styring og oppfølging.
- Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet i samarbeid med Statens vegvesen styrker internkontrollen på anskaffelsesområdet ved både å foreta systematiske risikovurderinger av etterlevelse og mislighetsrisiko, og etterkontroll og oppfølging av om internkontrollen i etaten er effektiv.

Svak tillit til intern varslingsordning:

- Varslingsordningen har ikke den nødvendige tilliten blant de ansatte. Undersøkelsen viser at flere medarbeidere har opplevd eller observert kritikkverdige forhold, men ikke varslet om forholdet. Dette begrunnes blant annet med at de var usikre på om varselet ville bli godt håndtert og at de var bekymret for at det kunne få personlige konsekvenser.
- Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet tar initiativ overfor Statens vegvesen til å forbedre etatens varslingsordning, for å sikre at ordningen har tillit blant de ansatte.



Mer sentralisert anskaffelsesvirksomhet?

- Statens vegvesens desentraliserte anskaffelsesfunksjon krever blant annet at alle ansatte har god kjennskap til retningslinjer og prosedyrer for anskaffelser. Undersøkelsen viser at det er utfordrende å sikre at alle har tilstrekkelig kjennskap til anskaffelsesregelverk.
- Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet i samarbeid med Vegdirektoratet vurderer fordeler og ulemper ved en noe mer sentralisert anskaffelsesvirksomhet i Statens vegvesen.



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 528

