



STORTINGET

Innst. 491 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:9 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen
om Riksrevisjonens undersøkelse av habilitet i
anskaffelser i Statsbygg

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger

1.1.1 INNLEDNING

Bakgrunnen for undersøkelsen var flere artikler i media i starten av 2024 som handlet om mulige brudd på reglene om habilitet i Statsbygg. Som følge av artiklene besluttet Riksrevisjonen å gjennomføre en revisjon av Statsbygg for å kontrollere om de har systemer og rutiner som bidrar til å sikre at ansatte følger habilitetsreglene i anskaffelsesprosessen.

Målet med undersøkelsen har vært å kontrollere om Statsbygg ivaretar at anskaffelsene gjennomføres i samsvar med habilitetsreglene. Undersøkelsen omfatter anskaffelser i perioden 1. januar 2023 til 31. mai 2024.

Rapporten ble forelagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ved brev 14. januar 2025. Departementet har i møte 22. januar 2025 og i brev 31. januar 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

1.1.2 KONKLUSJONER

Statsbyggs systemer og rutiner ivaretar ikke at alle anskaffelsene gjennomføres i samsvar med regler om habilitet.

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Systemene og rutinene ivaretar ikke i tilstrekkelig grad at habilitet er etterprøvbart.
- Statsbygg har ikke sørget for at egne rutiner for å dokumentere habilitet etterleves.
- Statsbygg har ikke iverksatt nødvendige tiltak for å sikre at habiliteten kan etterprøves i alle anskaffelser.

1.1.3 OVERORDNET VURDERING

Det er kritikkverdig at Statsbygg har en internkontroll som gjør det vanskelig å etterprøve at de som er involvert i anskaffelsesprosessen, har vært habile. I flere anskaffelser er det vanskelig å etterprøve om habilitet er ivaretatt. Det er også svakheter i Statsbyggs etterlevelse av egne rutiner for å dokumentere at habilitet er vurdert. Statsbygg er statens byggherre og en stor anskaffelsesvirksomhet.

Statsbygg er avhengig av Stortingets og allmennhetens tillit for å kunne oppfylle sitt samfunnsansvar. Det må derfor stilles strenge krav til at Statsbygg gjennomfører sine anskaffelser i samsvar med gjeldende regelverk.

1.1.4 UTDYPING AV KONKLUSJONER

Anskaffelsesloven skal bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. For å sikre dette må Statsbygg sørge for at det er reell konkurranse mellom leverandørene, og at de som deltar i an-

skaffelsesprosessen, er uten personlige interesser i saken.

Anskaffelsene skal være etterprøvbare. Etter økonomiregelverket i staten må ledelsen i Statsbygg derfor påse at internkontrollen kan dokumenteres, og at den fungerer på en tilfredsstillende måte. Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, slik at Statsbyggs økonomiske verdier forvaltes på en forsvarlig måte. Internkontrollen skal også forebygge at tilsiktede handlinger utføres i strid med gjeldende lover og regler, som habilitetsbestemmelsene, og avdekke slike handlinger.

De ansatte i Statsbygg har et selvstendig ansvar for å foreta en vurdering av egen habilitet i henhold til reglene om habilitet i forvaltningsloven. Statsbygg har likevel et systemansvar og må ha egnede tiltak for å forebygge, identifisere og håndtere tilfeller av inhabilitet i anskaffelser.

Habiliteten skal vurderes av alle som deltar i gjennomføringen av anskaffelser. Dette gjelder fra behovet oppstår, gjennom utformingen av konkurransegrunnlaget og evalueringen av tilbudene til kontrakten inngås. Hvis noen er inhabile, vil det påvirke anskaffelsens legitimitet. Statsbygg må ha rutiner som sikrer at de ansatte vurderer sin egen habilitet i anskaffelsesprosessen.

Habilitetsreglene gjelder for alle som deltar i anskaffelsesprosessen, enten de er fast ansatte eller innleide konsulenter. Statsbyggs anskaffelser utgjør om lag 80 pst. av virksomhetens totale kostnader og investeringer. Dette tilsier at det må stilles store krav til Statsbyggs rutiner for å gjennomføre og følge opp anskaffelsene, herunder etterlevelse av habilitetsbestemmelsene. I 2024 vurderte Statsbygg at risikoen for habilitetsutfordringer i anskaffelsesprosessen er kritisk. Ifølge Statsbygg skyldes dette blant annet at det er økte krav og forventninger til dokumentasjon og kontroll av habilitet.

Statsbygg må følge opp at habilitetsreglene blir fulgt i anskaffelsene. Dette er viktig for at allmennheten skal ha tillit til at prinsippene i anskaffelsesloven blir fulgt, at anskaffelsesprosessen har vært rettferdig, og at offentlige midler blir brukt på en samfunnstjenlig måte. Riksrevisjonen anerkjenner at Statsbygg har iverksatt tiltak for å forbedre etterlevelsen av habilitetsbestemmelsene, men har merket seg at dette i hovedsak ble igangsatt etter ekstern eksponering.

Riksrevisjonen har ikke vurdert om det foreligger habilitetsbrudd i enkeltanskaffelser. Gitt Statsbyggs egenart tilsier de påviste svakhetene på området at internkontrollen ikke er tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet. Etter Riksrevisjonens syn innebærer de påviste svakhetene en risiko for at det kan oppstå situasjoner hvor regler om habilitet ikke blir fulgt.

1.1.4.1 Systemene og rutinene ivaretar ikke i tilstrekkelig grad at habilitet er etterprøvbart

I anskaffelser er det viktige beslutninger som tas gjennom hele prosessen. Riksrevisjonen understreker at alle som på ulike måter deltar i prosesser som påvirker om anskaffelsen skal gjennomføres, hvordan den skal gjennomføres, og valg av leverandør, må vurdere sin egen habilitet.

For å sikre etterprøvbart og for å kunne identifisere eventuelle tilfeller av inhabilitet må Statsbygg ha oversikt og dokumentere hvem som deltar i anskaffelsesprosessen. Revisjonen viser at Statsbygg ikke systematisk dokumenterer og arkiverer hvem som deltar i anskaffelsene. Dette gjør det vanskelig å etterprøve spørsmål om habilitet i etterkant.

Etter Statsbyggs rutiner er det krav om at det dokumenteres at habilitet er vurdert for de som deltar i evalueringen av tilbud. Rutinene har ingen krav om dokumentasjon av at habilitet er vurdert i andre faser i anskaffelsesprosessen. Statsbygg har ikke oversikt over hvilke medarbeidere som er involvert i evalueringen av tilbud, bortsett fra protokollfører og andre som signerer anskaffelsesprotokollen. Det er derfor vanskelig å etterprøve og følge opp at ansatte som er involvert i evalueringen, har vurdert sin habilitet. At Statsbygg ikke har hatt et system for dette, vurderes å være kritikkverdig.

Statsbygg erkjenner at det ikke har vært tilstrekkelig sporbarhet av hvem som deltar i anskaffelsene, og har fra september 2024 innført en ny rutine for å dokumentere hvem som har deltatt i evalueringen av tilbud. Denne rutinen gjelder imidlertid kun for anskaffelser over 1,3 mill. kroner ekskl. mva. For anskaffelser under 1,3 mill. kroner ekskl. mva. viderefører Statsbygg tidligere praksis med at det dokumenteres at habilitet er vurdert i anskaffelsesprotokollen, uten at det framgår hvem som har deltatt i evalueringen av tilbudene.

Riksrevisjonen mener at Statsbyggs størrelse og omfattende anskaffelsesvirksomhet betyr at det må stilles strenge krav til systemene og rutinene de har på området. Riksrevisjonen vurderer at Statsbyggs systemer og rutiner ikke i tilstrekkelig grad sikrer at habilitet kan etterprøves i anskaffelsene. Statsbygg etterlever ikke fullt ut anskaffelsesforskriftens krav om å treffe egnede tiltak som forebygger, identifiserer og håndterer tilfeller av inhabilitet i anskaffelser.

1.1.4.2 Det er svakheter i Statsbyggs etterlevelse av egne rutiner for å dokumentere habilitet

Etter Statsbyggs rutiner skal det dokumenteres i anskaffelsesprotokollen at habilitet er vurdert for deltakerne som evaluerer tilbudene i en anskaffelse. Revisjonen viser svakheter i Statsbyggs praktisering av rutinene.

I anskaffelsesprotokollen skal protokollfører krysse av for at egen habilitet er vurdert, og at de som har bistått i evalueringen av innkomne tilbud, har vurdert sin habilitet. Protokollfører og andre som godkjenner protokollen skal bekrefte at de har vurdert sin habilitet, gjennom elektronisk godkjenning og signatur. I henhold til rutinene skal anskaffelsesprotokollen alltid signeres av minst to personer.

Revisjonen viser at Statsbygg hadde brudd på egne rutiner i 104 av 343 kontrollerte anskaffelser. Bruddene gjelder manglende dokumentasjon av at habilitet er vurdert. Flere av protokollene var kun signert av én person.

Undersøkelsen viser at Statsbygg ikke kan fremlegge protokoller for 19 av 343 anskaffelser. Det finnes dermed ikke dokumentasjon som viser at habilitet er vurdert i disse anskaffelsene. De er derfor ikke etterprøvbare.

Det framgår av Statsbyggs anskaffelsesprosedyrer at vurderingene som er gjort knyttet til habilitetsspørsmål, skal arkiveres på anskaffelsessaken. Revisjonen viser imidlertid at det ikke er vanlig å dokumentere og lagre vurderinger knyttet til habilitetsspørsmål på anskaffelsessaken. Forhåndsvurderinger av enkelte ansattes habilitet blir i noen tilfeller lagret på personalmappen til den ansatte eller i arkivsystemet på eget eller egnet saksnummer. Denne praksisen gjør at habilitetsvurderinger er vanskelige å etterprøve.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det klare svakheter i Statsbyggs internkontroll når virksomheten ikke etterlever sine egne rutiner i 36 pst. av de kontrollerte anskaffelsene, og ikke følger egne rutiner om å arkivere habilitetsvurderinger på anskaffelsessaken. Det er ledelsens ansvar å påse at internkontrollen fungerer på en tilfredsstillende måte.

1.1.4.3 Statsbygg har ikke iverksatt nødvendige tiltak for å sikre at habiliteten kan etterprøves i alle anskaffelser

Undersøkelsen viser at Statsbygg ikke har en fullstendig oversikt over gjennomførte anskaffelser og deres totale kostnader. Dette skyldes ifølge Statsbygg at de ikke har et komplett kontraktssystem.

Revisjonen viser at om lag 1 000 fritekstbestillinger i undersøkelsesperioden fra 1. januar 2023 til 31. mai 2024 mangler referanse til underliggende dokumentasjon. For disse anskaffelsene på til sammen 255 mill. kroner er det vanskelig å etterprøve om habilitetsbestemmelsene er ivaretatt. Statsbygg etterlever derfor ikke anskaffelseslovens krav om at anskaffelsene skal være etterprøvbare.

Statsbygg har i flere år vært kjent med at mange fritekstbestillinger mangler nødvendige referansehenvisninger og derfor er vanskelige å etterprøve. Dette har Statsbygg avdekket gjennom stikkprøvekontroller av

anskaffelser hvor det blant annet kontrolleres om det er dokumentert at habilitet er vurdert. Andelen fritekstbestillinger som mangler arkivreferanse, har ligget på omtrent 50 pst. i flere år. I 2024 har andelen fritekstbestillinger uten referanse økt til 60 pst.

Anskaffelser er en vesentlig del av Statsbyggs primærvirksomhet. Riksrevisjonen forventer at en stor anskaffelsesvirksomhet som Statsbygg har nødvendig oversikt over sine anskaffelser. Det er kritikkverdig at ledelsen i Statsbygg i flere år har visst at et stort antall anskaffelser mangler referanse til underliggende dokumentasjon uten å iverksette tilstrekkelige tiltak.

1.1.5 ANBEFALINGER

Riksrevisjonen anbefaler at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet følger opp at Statsbygg gjennomfører sine anskaffelser i tråd med anskaffelseslovens grunnleggende prinsippl om etterprøvbarehet, slik at det er mulig å kontrollere at habiliteten er ivaretatt.

Riksrevisjonen anbefaler at Statsbygg

- dokumenterer hvem som er involvert i anskaffelsesprosessen, slik at det er mulig å etterprøve om de har vært habile
- sørger for at internkontrollen på anskaffelsesområdet blir etterlevd

1.1.6 STATSRADENS SVAR

Dokument 3:9 (2024–2025) Habilitet i anskaffelser i Statsbygg ble oversendt til statsråden i Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Statsrådets svar følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.1.7 RIKSREVISJONENS UTTALELSE TIL STATSRADENS SVAR

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Willfred Nordlund, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Naomi Ichihara Røkkum, viser til Riksrevisjonens undersøkelse om habilitet i anskaffelser i Statsbygg. Bakgrunnen for undersøkelsen var flere saker i media på starten av 2024. Disse handlet om mulige brudd på habilitetsreglene i Statsbygg.

Målet med undersøkelsen har vært å kontrollere om Statsbygg i perioden 2023–2024 ivaretar anskaffel-

sesregelverket, og om anskaffelsene er i tråd med habilitetsreglene.

Komiteen viser til at Statsbygg forvalter store midler på vegne av fellesskapet, og at så mye som 80 pst. av de totale utgiftene brukes på anskaffelser. I 2024 var beløpet rundt 13 mrd. kroner. Det må derfor stilles strenge krav til at Statsbygg gjennomfører sine anskaffelser i samsvar med gjeldende regelverk.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen bemerker at Statsbygg er avhengig av Stortingets og allmennhetens tillit for å kunne oppfylle sitt samfunnsansvar. Det er komiteen enig i, og komiteen er også enig med Riksrevisjonen i at for at man skal kunne etterprøve og oppdage inhabilitet, må det foreligge en oversikt over hvem som deltar i anskaffelsesprosessene, i alle faser av disse, fra analysefasen, via planlegging, konkurranse, evaluering av tilbudene, kontraktsignering og selve gjennomføringen.

Riksrevisjonen viser til at de i undersøkelsen ikke har vurdert om det foreligger habilitetsbrudd i enkeltanskaffelser, og at de påviste svakhetene er en risiko for at det kan oppstå situasjoner hvor regler om habilitet ikke er fulgt.

Komiteen viser til konklusjonen:

Riksrevisjonens undersøkelse viser at

- Systemene og rutinene ivaretar ikke i tilstrekkelig grad at habilitet er etterprøvbart.
- Statsbygg har ikke sørget for at egne rutiner for å dokumentere habilitet etterleves.
- Statsbygg har ikke iverksatt nødvendige tiltak for å sikre at habiliteten kan etterprøves i alle anskaffelser.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjon:

«Det er kritikkverdig at Statsbygg har en internkontroll som gjør det vanskelig å etterprøve at de som er involvert i anskaffelsesprosessen, har vært habile. I flere anskaffelser er det vanskelig å etterprøve om habilitet

er ivarettatt. Det er også svakheter i Statsbyggs etterlevelse av egne rutiner for å dokumentere at habilitet er vurdert. Statsbygg er statens byggherre og en stor anskaffelsesvirksomhet. Statsbygg er avhengig av Stortingets og allmennhetens tillit for å kunne oppfylle sitt samfunnsansvar. Det må derfor stilles strenge krav til at Statsbygg gjennomfører sine anskaffelser i samsvar med gjeldende regelverk.»

Riksrevisjonen anbefaler at Statsbygg

- dokumenterer hvem som er involvert i anskaffelsesprosessen, slik at det er mulig å etterprøve om de har vært habile
- sørger for at internkontrollen på anskaffelsesområdet blir etterlevd.

Riksrevisjonens funn er forelagt statsråden for Digitaliserings og fornyingsdepartementet. Statsråden peker på at det er viktig at Statsbygg har gode systemer for å håndtere habilitetsvurderingene ved anskaffelser. Statsråden forsikrer om at departementet skal følge opp dette i dialogen med Statsbygg. Statsråden viser også til at rapporten peker på at Statsbygg siden 2024 har jobbet med å forbedre rutiner og systemer på dette området.

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens kritikk og de anbefalinger Riksrevisjonen har gitt departementet.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:9 (2024–2025) – Riksrevisjonens undersøkelse av habilitet i anskaffelser i Statsbygg – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 27. mai 2025

Peter Frølich

leder

Kari Henriksen

ordfører