

Dagbladet
keg@dagbladet.no

Tidl. ref.

Vår ref.
2015/01225-4/FD V 3/MAY

Dato 02 OKT 2015

INNSYNSBEGJÆRING

Forsvarsdepartementet viser til din e-post av 17. september 2015, der du ber om innsyn i sluttrapport fra Forsvarsbyggs internrevisjon om avhending av kystartillerifort – samarbeidet mellom FLO og Skifte. Du fikk foreløpig svar i saken 21. september 2015.

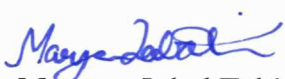
Vi har kommet til at rapporten inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Du får derfor delvis innsyn i rapporten, jf. offentleglova § 13 første ledd. Vi viser i den forbindelse til at Sivilombudsmannen i sin uttalelse av 25. august 2015 har gitt departementet medhold i at det foreligger taushetsplikt for identifiserende opplysninger om personer som er under eventuell mistanke for straffbare handlinger eller andre lovbrudd.

Du kan klage på vår avgjørelse om delvis innsyn. Klagefristen er tre uker etter mottak av dette svaret. Klageinstans for departementsavgjørelser er Kongen i statsråd. Vi gjør oppmerksom på at retten til å klage til Sivilombudsmannen ikke gjelder for avgjørelser truffet av Kongen i statsråd, jf. offentleglova § 32 første ledd siste punktum. Du kan innen samme frist som nevnt ovenfor kreve en nærmere begrunnelse for avslaget, der de viktige hensyn som har vært avgjørende for avslaget skal nevnes. Klagefristen starter ikke før en slik eventuell begrunnelse er mottatt.

Med hilsen



Severin Vikanes (e.f.)
avdelingsdirektør



Maryam Iqbal Tahir
rådgiver



Sluttrapport

Prosjektnummer	B 24-2015 – Ad hoc
DW-referanse	Kapittel 6.3 Sluttrapport
Gradering:	U.off., jf. offl. § 13
Godkjent (dato/signatur)	02.07.2015
<i>for</i>	<i>Linda Lillestøl</i> Frank Alvern (sign.)

Innholdsfortegnelse

Oppsummering av observasjoner og anbefalinger.....	1
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål	1
1.3 Problemstillinger	1
1.4 Definisjoner	2
1.5 Omfang og avgrensninger	2
1.6 Særskilt om mislighetsrisiko	2
1.7 Særskilt om behandling av personopplysninger	2
1.8 Oppdragsteam	2
2 Metode	3
2.1 Dokumentanalyse	3
2.2 Intervju	3
2.3 Regnskaps- og økonomianalyser	3
2.4 Ferdigstillelse av rapport	3
3 Revisjonskriterier	4
4 Faktabeskrivelser, vurderinger og anbefalinger	4
4.1 Problemstilling 1 - Har det vært en klar ansvars- og kostnadsdeling mellom FLO og Skifte i samarbeidet om avhending av kystartillerifort?	4
4.1.1 Revisjonskriterier	4
4.1.2 Oppdrag, roller og ansvar	4
4.1.3 Arbeidsform og kostnadsfordeling	7
4.1.4 Vurderinger og anbefalinger	8
4.2 Problemstilling 2 - Foreligger det uregelmessigheter ved fakturagrunnlaget fra FLO?	9
4.2.1 Revisjonskriterier	9
4.2.2 FLOs fakturagrunnlag	9
4.2.3 AF Decom	11
4.2.4 COWI AS / ØPD Contracting	15
4.2.5 Vurderinger og anbefalinger	16
4.3 Problemstilling 3 - Har Skifte hatt en tilfredsstillende intern kontroll i dette samarbeidet, og har Skifte fulgt interne/eksterne retningslinjer for å avdekke eventuelle uregelmessigheter knyttet til inngående faktura?	19
4.3.1 Revisjonskriterier	19
4.3.2 Attestasjonsrutiner i Skifte i Prosjekt LLKA	19

4.3.3	Vurderinger og anbefalinger.....	20
5	Hovedkonklusjon	21
	Vedlegg 1 – Kilder	i

Oppsummering av observasjoner og anbefalinger

Hovedobservasjon	Hovedanbefaling
Oppdragets hovedkonklusjon er at Skiftes styring og kontroll i samarbeidet med FLO har hatt flere svakheter, og at Skifte har fraveket prinsipper for prosjektstyring og rutiner for attestasjon av faktura som vanligvis gjelder i virksomheten. Samarbeidsprosjektet er organisert i to linjer [redacted]. Det foreligger ingen egen avtale eller liknende mellom FLO og Skifte som tydeliggjør rammene for samarbeidsformen som ble valgt, herunder fordeling av ansvar og myndighet.	Dersom det skulle bli aktuelt med tilsvarende samarbeid bør det utarbeides et dokument som regulerer samhandlingen. Dokumentet bør beskrive (ikke uttømmende): • rolle- og ansvarsfordeling • fullmakter og eventuell delegering av disse • bruk av rammeavtaler • ansvar for økonomistyring • oppfølging av leverandører • angivelse av rammer for fakturering mellom partene.
Observasjon som gjelder FLO	
FB IRs gjennomgang har ytterligere bekreftet uregelmessigheter i anskaffelsesprosessen i FLO. Videre er det avdekket et rødt flagg som er av en slik art at FB IR i samråd med FD III har oversendt informasjonen til Økokrim.	I tråd med oppdrag gitt av ass. depråd 14.04.2015 rapporteres funnene som gjelder FLO til FD for eventuell videre oppfølging
Observasjoner – Skifte eiendom	Anbefalinger
1 Uryddige fakturagrunnlag har bidratt til å vanskeliggjøre Skiftes jobb med attestasjon av fakturaer fra FLO. Blant annet ved at det i varierende grad er angitt hvilke fort kostnadene gjelder, samt hvilke varer og tjenester kostnadene er relaterte til.	Avtalen mellom partene bør angi forutsetninger for en ryddig fakturering, blant annet at partene arbeider ut fra samme inndeling i koststeder og en omforent forståelse av hva som må inngå i fakturagrunnlag for å tillate en reell attestasjon av de fakturerte kostnadene.
2 Skifte har, gjennom delingen av kostnader med FLO, blitt belastet med kostnader som ikke vedkommer dem.	Se anbefaling 1 og 3.
3 Attestasjonsrutiner i Skifte har ikke vært i overensstemmelse med regelverket for økonomistyring i staten i samarbeidsprosjektet med FLO.	En avtale som tydeliggjør partenes felles ansvar for, og eierskap til kostnadene i prosjektet, vil legge til rette for bedre innsikt i de eksterne tjenestene som leveres og omfanget av disse. Se for øvrig anbefaling 1.
4 Skifte og Forsvarsbyggs rammeavtaler åpner for at disse også kan brukes av andre i forsvarssektoren, men dette har ikke blitt klargjort mellom partene i samarbeidsprosjektet. FLO har gjort avrop og bestillinger på Skifte eiendom og Forsvarsbyggs rammeavtaler uten at dette har vært kjent for Skiftes prosjektleder eller kontraktsadministratorene. Flere av tjenestene som er levert er ikke dekket av disse rammeavtalene.	Det bør foreligge en felles forståelse for hvilke rammeavtaler som kan være aktuelle for partene å benytte i slike samarbeidsprosjekter. Kontrakts-administratorer og leverandører må gjøres kjent med hvem som har fullmakt til å gjøre avrop på rammeavtalene for å unngå uautorisert bruk av disse.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Oppdraget har sin bakgrunn i undersøkelser av Forsvarets videresalg av marinefartøy, der det ble avdekket flere uregelmessigheter knyttet til [REDACTED] Forsvarets logistikkorganisasjons salg- og avhendingsseksjon (FLO SAS). Ved siden av ansvaret for salg av marinefartøy, var [REDACTED] samarbeidet med Skifte eiendom (Skifte) om avhending av kystartillerifort, et prosjekt som har løpt over flere år.

Skifte ble underveis i ovennevnte undersøkelser oppmerksom på at FLO [REDACTED] [REDACTED] var ansvarlig for salg av marinefartøy. Arbeidet med kystartillerifortene var et helt særegent prosjekt for Skifte, som ikke ble gjennomført etter tilsvarende modell for øvrige avhendingsprosjekter. Skifte ønsket derfor at Forsvarsbyggs internrevisjon (FB IR) gjør en gjennomgang av samarbeidet mellom Skifte og FLO om avhendingen av kystartillerifort i perioden 2010-2014. Videre har assisterende departementsråd i brev av 14.04.2015 bedt AD FB gi FB IR i oppdrag å gjennomføre en grundig gjennomgang av Skiftes avhending av kystartillerifortene, med særskilt fokus på samarbeidet med FLO.

1.2 Formål

Oppdraget tar for seg Skiftes håndtering av samarbeidet med FLO i avhendingen av kystartillerifortene, og undersøker om det forelå kritikkverdige forhold som Skifte burde vært / blitt oppmerksomme på. Oppdragets formål er å vurdere hvorvidt Skifte har hatt tilfredsstillende styring og kontroll i samarbeidet med FLO i forbindelse med avhendingen av kystartillerifortene, herunder om det foreligger indikasjoner på uregelmessigheter i faktureringen fra Forsvaret til Skifte.

1.3 Problemstillinger

Oppdraget tar for seg følgende hovedproblemstilling:

Har Skifte hatt en forsvarlig håndtering av gjennomføringen av samarbeidet med FLO?

Hovedproblemstillingen belyses ved hjelp av følgende underproblemstillinger:

- 1) Har det vært en klar ansvars- og kostnadsdeling mellom FLO og Skifte i samarbeidet om avhending av kystartillerifort?

Denne underproblemstillingen tar for seg grunnlaget for samarbeidet mellom FLO og Skifte, herunder om det var utarbeidet et klart mandat for partenes arbeid med avhendingen av kystfortene og hvorvidt det forelå en klar rolle-, ansvars- og kostnadsfordeling. Gjennomgangen skal synliggjøre hvorvidt Skifte har hatt et hensiktsmessig utgangspunkt for å følge opp faktureringen fra FLO.

- 2) Foreligger det uregelmessigheter ved fakturagrunnlaget fra FLO?

I denne delen av oppdraget har FB IR gjennomgått fakturaer fra Forsvaret til Skifte knyttet til arbeidet på kystfortene, og gjort en vurdering av om de fakturerte kostnadene er reelle og berettigede.

- 3) Har Skifte hatt en tilfredsstillende intern kontroll i dette samarbeidet, og har Skifte fulgt interne/eksterne regelverk for å avdekke eventuelle uregelmessigheter knyttet til inngående faktura?

Denne underproblemstillingen fokuserer på den interne kontrollen knyttet til samarbeidet. Dette innebærer blant annet en kartlegging av hvilke rutiner som foreligger og hvordan samarbeidet og faktureringen har blitt fulgt opp fra Skiftes side.

1.4 Definisjoner

Misligheter – bevisste handlinger som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel¹.

1.5 Omfang og avgrensninger

Oppdraget avgrenses til å vurdere Skiftes samarbeid med FLO i forbindelse med avhending av kystartillerifortene. Skiftes øvrige arbeid med miljøsanering, annen klargjøring og selve avhendingen av fortene inngår ikke i oppdraget.

Basert på innledende samtaler, samt kunnskapen om FLO [redacted] fra tidligere undersøkelser, ble risikoen vurdert til å være høyest for FLOs anskaffelser til det felles prosjektet. Oppdraget innebærer derfor ikke en gjennomgang av hvorvidt Skiftes anskaffelser til prosjektet er i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, samt habilitetsregler og etiske retningslinjer.

1.6 Særskilt om mislighetsrisiko

I henhold til «Etske regler og standarder for profesjonell utøvelse av internrevisjon»², må internrevisjonen *vurdere muligheten for at misligheter kan forekomme og hvordan organisasjonen håndterer risiko for misligheter*³.

Standardene pålegger FB IR å vurdere mislighetsrisiko. Oppdraget har som målsetning å avdekke eventuelle kontrollsvakheter som kan ha svekket styringen i samarbeidsprosjektet, og medført økt risiko for misligheter. I gjennomføringen ble det avdekket indikasjoner på misligheter, og dette ble umiddelbart rapportert til Økokrim i samråd med oppdragsgiver og fagavdelingen i Forsvarsdepartementet (FD).

1.7 Særskilt om behandling av personopplysninger

Med personopplysninger legges her til grunn informasjon som omfattes av personopplysningsloven, §§ 8 og 9. Gjennom revisjonsintervjuene vil det bli innhentet informasjon om intervjuobjektets navn og stilling. Innhenting er hjemlet i lovens § 8 d) og e), og personopplysningene vil bli håndtert i tråd med lov om behandling av personopplysninger. Oppdraget innebærer ikke innhenting av sensitive personopplysninger, jf. §2, punkt 8.

1.8 Oppdragsteam

Frank Alvern, SJ FD Led IR – kvalitetssikrer

Silje E. Hansen – oppdragsleder

Maria Pühr – oppdragsmedarbeider

¹ Basert på internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1240).

² Norges interne revisorers forening, desember 2012

³ Implementeringsstandard 2120.A2 (Bekreftelsesoppdrag)

2 Metode

2.1 Dokumentanalyse

FB IR har gjennomgått gjennomføringsoppdrag⁴ (GO) og fremskaffelsesløsning (FL) for prosjekt 0900. Avhending av langtidslagret kystartilleristruktur, med tilhørende vedlegg. FBs prosedyre for attestasjon og anvisning⁵, samt rammeavtaler med aktuelle leverandører er også gjennomgått. I forbindelse med høringsprosessen opplyste Skifte at de i etterkant av revisjonsarbeidet var blitt oppmerksomme på at det foreligger relevant dokumentasjon de mener kan ha vært styrende for prosjektet på Forsvarets FIS basis. Dokumentene omfatter blant annet noe som skal være en oppdatert versjon av GO og FL med små endringer knyttet til fortene som skulle vernes. Dokumentene er likevel merket med samme versjonsnummer som de FB IR allerede hadde mottatt. Øvrige dokumenter var anskaffelsesprotokoller, FLOs termineringsrapport for prosjekt 0900, samt PL FLOs tilsvar til en forvaltningskontroll som ble gjennomført av FLOs anskaffelser i forbindelse med arbeidet på Rauøy fort. Disse dokumentene er også gjennomgått.

2.2 Intervju

Det er gjennomført innledende samtale med direktør og økonomisjef i Skifte. Videre er det gjennomført intervju/arbeidsmøte med Skiftes prosjektleder (PL) og økonomisjef. Det er også gjennomført et arbeidsmøte med Skiftes controller, som bisto prosjektet. FLO SAS har ikke vært tilgjengelig for intervju, og FB IRs mandat omfatter heller ikke personell i FLO. Vi har derfor delvis lagt funn og konklusjoner fra PwCs rapport «Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer⁶» til grunn.

2.3 Regnskaps- og økonomianalyser

Det er tatt utgangspunkt i Skiftes prosjektrekskap for kystartillerifortene 2010-2014. Her fremgår at Forsvaret har utstedt 11 fakturaer til Skifte, mens Skifte har utstedt 8 fakturaer til Forsvaret. Undersøkelsen har hatt hovedvekt på Forsvarets fakturaer til Skifte, og IR har innhentet underbilag i Forsvarets regnskapssystem, SAP.

Det ble gjort en risikobasert utvelgelse av fakturaer basert på leverandør, omfang av fakturering og fakturabeløp. For fakturaene fra 2010 og 2011 var de fleste leverandørene i FLOs fakturagrunnlag allerede dekket av PwCs rapport, og disse er det derfor ikke prioritert å se nærmere på i dette oppdraget. Fakturaer fra de utvalgte leverandørene er gjennomgått med Skiftes PL for å få en overordnet forståelse av hva det er fakturert for.

2.4 Ferdigstilling av rapport

Rapporten ble oversendt Skifte for uttalelse 11.06.2015. 18.06.2015 mottok FB IR et svar, hvor Skifte skriver at de har blitt gjort oppmerksomme på at det foreligger flere dokumenter som bør gjennomgås, se avsnitt 2.1. Andre innspill i svaret er innarbeidet i sluttrapporten. Det ble gjennomført et avslutningsmøte 30.06.2015.

⁴ FDs Doculive 2005/01107-24, 21.05.2010.

⁵ FBKS-51-2585

⁶ 20. mars 2015

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for oppdraget er hovedsakelig hentet fra regelverket for økonomistyring i staten. De enkelte revisjonskriterier er gjort rede for under hver enkelt problemstilling.

4 Faktabeskrivelser, vurderinger og anbefalinger

4.1 Problemstilling 1 - Har det vært en klar ansvars- og kostnadsdeling mellom FLO og Skifte i samarbeidet om avhending av kystartillerifort?

4.1.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for denne problemstillingen:

Direktiv for virksomhets- og økonomistyring⁷ (DIVØ) om horisontal samhandel: *Horisontal samhandel beskriver forholdet mellom kunder og leverandører av produkter og tjenester internt i Forsvaret. Samhandlingen reguleres gjennom kunde-/ leverandøravtaler. Kostnadene for leveransene belastes kunden, og leverandøren godskrives sine budsjetter slik at ressursbruken synliggjøres for begge parter.*

Reglement for økonomistyring i staten §4: *Alle virksomheter skal (...) b)sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd (...).*

4.1.2 Oppdrag, roller og ansvar

Utgangspunktet for samarbeidet om avhending av kystartillerifortene er St.prp.nr 45⁸, hvor det ble foreslått å utfase 9 kystartillerifort og 6 undervannsanlegg som følge av en nedprioritering av stasjonært kystartilleri. Anleggene ble "satt i møllpose" i en periode på 10 år. Perioden går ut 2010, og i 2006 ble det vurdert at det ikke ville være behov for LLKA etter 2010. Anleggene ble bestemt endelig nedlagt, og ansvaret ble overført til Skifte i påvente av avhending. I FDs IVB til FMO for 2006 Vedlegg G og Sj FLOs virksomhetsplan for 2006 – 2008, Vedlegg A ble følgende oppdrag gitt:

Avslutt langtidslagring av stasjonær KA-struktur fra 1. januar 2006. Utranger følgende enheter for avhending:

- 120 mm kanonbatterier på Meløyvær, Nes og Kråkvåg fort
- 75 mm kanonbatterier på Årøybukt, Breiviknes, Skjellanger, Visterøy, Rauøy og Bolærne fort.
- Minefelt på Grøtsund, Det Naue og Visterøy fort.
- Torpedobatterier på Malangen, Herdla og Korsnes fort.

Utarbeid helhetlig avhendingsplan for den stasjonære strukturen.

Gjennomføringsoppdrag og fremskaffelsesløsning for Prosjekt 0900 Avhending av langtidslagret Kystartilleristruktur ble fremsendt fra FD til Forsvarsstaben (FST) 21.05.2010. Her gis oppdrag om å iverksette avhending av langtidslagret kystartilleristruktur i Forsvaret. I avsnitt 1.2 fremgår prosjektets målsetting: *Prosjekt 0900 skal avhende alle stasjonære kystartillerianlegg. Totalprosjektet omfatter:*

⁷ Oslo, 19. juni 2009.

⁸ Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-05 (vedtatt juni 2001).

- Arbeider relatert til omlegging av IKT-infrastruktur og fjerning av materiellinstallasjoner. Arbeidene gjennomføres av FLO og skal utføres av personell med nødvendig kompetanse i egen organisasjon.
- Arbeider relatert til miljørydding og avhending av eiendom, bygg og anlegg. Arbeidene gjennomføres av FB.

Videre gis følgende oppdrag til henholdsvis FLO og FB:

FD gir FSJ v/FLO i oppdrag å gjennomføre prosjekt 0900 – Avhending av langtidslagret kystartilleristruktur – som beskrevet i FL og innenfor de til enhver tid gjeldende rammer, anbudsregler og rammeavtaler. FLO er ansvarlig for å rapportere status og avvik for tid, kostnader og omfang.

FD gir Forsvarsbygg v/Skifte eiendom i oppdrag å gjennomføre avhending av eiendom, bygg og anlegg i strukturen.

Det fremgår i avsnitt 3.2 at prosjektansvarlig (PA) for IKT og materiell er SJ FLO F, mens PA for EBA er SJ Forsvarsbygg/Skifte eiendom. Prosjektleder (PL) for IKT og materiell er FLO F FAP, mens PL for EBA er FB/SE.

FD er overordnet koordineringsansvarlig mens SJ FST er gjennomføringsansvarlig.

I avsnitt 2.9 og 3.1. av FL utdypes ansvarsområdene videre:

- *FLO Systemstyring (FLO S) utsteder avhendingsordre.*
- *FLO F FAP er ansvarlig for å tømme anleggene og fjerne våpensystem, ildledningssystem, samt annet som ikke anses som naglefast EBA etter mottatt avhendingsordre.*
- *Skifte eiendom er ansvarlig for å sikre anleggene, eventuell miljørydding, avhende EBA som har sivilt markedspotensial, samt sikre de øvrige inventarene. Skifte eiendom har ansvaret for å avhende alt som anses som naglefast materiell. Skifte eiendom skal understøtte FLO F FAP med nødvendige kart og inventarlist over hovedobjektene.*
- *FLO IKT er ansvarlig for å fjerne gradert nettverk samt gjennomføre nødvendig omlegging av gjennomgående samband. Videre er de ansvarlig for å informere FLO Systemstyring Maritime Kapasiteter (FLO S MK) når hovedobjektene er klare for avgradering.*

Vedlegg C til FL er Skiftes Utredningsdokument «Beregning av EBA kostnad ved nedleggelse». Her er grensesnittet mot FLO videre beskrevet i følgende hovedregel:

- *Ansaret for å rydde opp/ta ut er tilsvarende det den enkelte satte inn av materiell og installasjoner*
- *FLO som bruker har ansvar for alt våpenteknisk og sensor-/ildledningssystemer samt alt løst materiell/inventar*
- *FB har ansvaret for alt EBA-relatert, dvs. byggkonstruksjonen, byggelementer samt naglefast utstyr. I tillegg også basisinfrastruktur på etablissementet. FB skal også ivareta den endelige sikringen og avhendingen av eiendommen.*

Som avvik fra hovedregelen er følgende angitt:

FLO tar også ut:

- Fastmonterte senger

Men lar følgende stå:

- Fastmonterte kjøkkenmaskiner og utstyr
- Innstøpte våpen- eller sensordeler (eks. torpedorør og festebraketter)

FB tar også ut:

- Alle tilgjengelige kabler uansett type (elektriske, sensor, samband osv.)

Om prosjektets økonomi fremgår følgende i FL kap. 12:

Tabell 1 – Prosjektets grunnkalkyle med usikkerhet – Tall i MNOK eks MVA

Budsjettposter	Optimistisk	Planlagt	Pessimistisk
Avhending Materiell (FLO F FAP)	0,0	95,1	120,0
Avhending IKT	0,0	12,3	20,0
Avhending Skifte Eiendom	0,0	81,0	110,0
	0,0	0,0	0,0
Grunnkalkyle		188,4	

- Avhending IKT er justert opp 10 % i forhold til estimert utgift på 11 095 072,50. Dette for å kompensere prisstigning. Tallene er basert på beregninger gjort 2008.

Tabell 2 – Prosjektets økonomiske ramme - Tall i MNOK

Grunnkalkyle	188,4
Uspesifisert usikkerhet 10 %	18,8
Basiskostnad (MK45)	207,2
Forventet tillegg (FT45)	0,0
Forventet kostnad (FMO45)	207,2
Usikkerhetsavsetning (UA45)25 %	51,8
Foreslått kostnadsramme (K45)	259,0
Gjennomføringskostnader (G1760 post 01)	0,0
Kostnadsramme EBA (K47)	0,0
Inntekter salg aggregater	0,25
Totalt Planbeløp	258,75

I følge PL i Skifte ble resultatet, på grunn av de praktisk-økonomiske hensynene som ble tatt i prosjektet, bedre enn styringsmålet tilsa: kr 179 mill.

FB IR har ikke fått opplysninger om at det foreligger andre styrende dokumenter for samarbeidet mellom FLO og Skifte enn de ovennevnte, herunder dokumenter eller avtaler som ytterligere regulerer samarbeidsformen eller formaliserer den avtalte fordelingen av kostnader (se avsnitt 4.1.3 og 4.2.2).

4.1.3 Arbeidsform og kostnadsfordeling

I FL avsnitt 1.5 fremgår at oppdraget omfatter 11 fort, som skulle avhendes i perioden 2010-2013.

PL i Skifte har opplyst at i tillegg til disse 11, ble fortene Årøybukt og Grøtsund avhendet i perioden 2008-2009. Disse fungerte som prøveprosjekter for samarbeidet om den fysiske nedmonteringen, og la grunnlaget for modellen for samarbeidet i hovedprosjektet i 2010-2014. FB IR har ikke mottatt noen erfaringsrapport eller liknende fra prøveprosjektene.

Basert på erfaringene fra prøveprosjektet, samt erfaringer fra liknende prosjekter i Sverige, fant Skiftes første PL en mer effektiv måte å organisere avhendingene på enn at hver av partene i to operasjoner demonterte "sine" komponenter. Denne løsningen innebar at FLO gjorde det meste av jobben, og at kostnadene ble splittet mellom FLO og FB. Det ble ikke ansett som en god løsning at FLO først skulle inn på fortene for å gjøre sin del av arbeidet, og at FB deretter skulle inn for å gjøre sin del. Dette henger blant annet sammen med at flere av fortene ligger vanskelig til, noe som medførte høye kostnader knyttet til transport av utstyr og liknende til området. Løsningen gjorde at man begrenset både riggekostnader og tidsbruk.

En beskrivelse av denne løsningen er ikke tatt med i GO/FL fra 2010, eller i andre dokumenter som er gjort tilgjengelige for FB IR, men i Skiftes styringsdokument for prosjektet⁹ heter det «*Skifte Eiendom håndterer normalt ikke bygg og anlegg før de er avgradert, FLO/IKT-avklart, oppsagt og overført (ved protokoll). I nærværende prosjektet skjer alle disse tingene parallelt, dette først og fremst av praktiske og økonomiske årsaker.*»

I oppdatert FL¹⁰ mottatt i forbindelse med rapportens høring, har vedlegg C «Utredningsdokument LLKA versjon 1.1 – Skifte eiendom» et avsnitt som omhandler samdriftsfordeler, hvor det heter følgende:

«(...) Vi har ikke hatt tid til å kostnadsberegne hvilke besparelser man vil kunne oppnå dersom våpnene og all EBA ved de fortene som har vært i møllpose samt de allerede utrangerte inventarene kunne sikres i en operasjon, men besparelsen på rigg og drift alene vil være ikke ubetydelig.»

Også FLOs termineringsrapport for prosjekt 0900¹¹ omtaler samarbeidsformen:

«Organiseringen av P0900 LLKA er noe utradisjonell i forhold til tilsvarende prosjekter i regi av FLO. Prosjektet er basert på utstrakt samarbeid på tvers av (ikke bare i FLO) avdelinger i FLO og med FB.

Prosjektet ble organisert med [redacted] FLO/Div F/MSA/SAS og en Prosjektansvarlig fra Skifte Eiendom. Kostnadsfordelingen mellom FLO F og Skifte eiendom har vært 60 % - 40%. Dette har

⁹ Styringsdokument for LLKA, SEs del av FMOs Prosjekt 0900 som ledes av FLO, utgave 1/2010 og 2/2011 datert hhv. 08.10.10 og 17.02.11

¹⁰ Datert 23.02.2010, dokumentet er ikke påført saksnummer.

¹¹ Datert 26.05.2014.

resultert i at man har fått gode synergieffekter innenfor fremdrift og økonomikontroll. Utstrakt bruk av ansvar og myndighetsfordeling har vært nødvendig for å lykkes i prosjektet. (...)

Et av suksesskriteriene for at prosjektet har lykkes er at [REDAKERT] i samarbeid med representant fra Skifte eiendom, valgte og delegerte ansvar og myndighet ned til underliggende personell. Måten prosjektet har blitt organisert og ansvar og myndighet delegert, har vært en vesentlig faktor for at vi har lykkes. Samt det utstrakte samarbeidet og bruken av FLO Vedlikehold.»

FB IR har ikke fått forelagt dokumentasjon på hvordan ansvar og myndighet ble delegert, ut over det som er beskrevet i avsnitt 4.1.2.

PL i Skifte sier til FB IR at hun oppfatter den beskrevne rolle- og ansvarsbeskrivelsen i GO og FL som tilstrekkelig. Hun forteller at [REDAKERT] FLO SAS, på grunn av fortens vanskelige tilgjengelighet, også fikk utført annet arbeid på Rauøy fort under de samme rammeavtalene, parallelt med arbeidet knyttet til LLKA. Rauøy er eneste fort hvor det fortsatt skulle være militær aktivitet etter avviklingen av fortet. FLO hadde gjennomføringsansvaret, mens Skifte supplerte i gjennomføringen av avviklingen. Skifte sørget for å ha avtaler som tillot mobilisering av leverandører på kort tid, blant annet på grunn av avvikling av militære øvelser i området. Skifte hadde derfor flere rammeavtaler med eksterne leverandører inngått for formålet. PL i Skifte opplyser at avrop mot disse rammeavtalene ble gjort i fellesskap mellom Skifte og FLO SAS, og at [REDAKERT] FLO SAS ikke hadde selvstendig adgang til å gjøre avrop mot Skiftes rammeavtaler. I oppdatert FL er fremskaffelsesstrategi angitt å være: «Bruk av arbeidsordrer mot FLO TV, anbud og tilbudsforespørsel, samt avrop mot rammeavtaler», og kontraktsstrategi er «Avrop mot eksisterende rammeavtaler der hvor dette finnes ved behov, samt bruk av tilbuds/anbudsforespørsel når det kreves.». FB IR har ikke fått fremlagt andre dokumenter som er retningsgivende for partenes bruk av hverandres rammeavtaler i prosjektet.

Skiftes controller har opplyst at i oppstarten av samarbeidet hadde partene blitt enige om at kostnadene som hovedregel skulle fordeles med 2/3 på FLO og 1/3 på Skifte. Denne fordelingen ble senere endret til 60% på FLO og 40% på Skifte samlet for prosjektperioden. Denne fordelingsbrøken er ikke nedfelt i noen av de styrende dokumentene.

Kostnadsfordelingen er nevnt i Skiftes styringsdokument fra 2012¹², hvor det under punktet metodebeskrivelse heter: «Dette er et relativt ordinært rive- og sikre-prosjekt, hvor det ekstraordinære er at Forsvarets fjerning av utstyr skjer parallelt med øvrig jobbing på anleggene. Samt at arbeidsoppgaver fordeles mest ut fra praktiske hensyn, og mindre til hvem som «eier» hva. Kostnadsfordeling imidlertid skjer ihht løpende vurdering av hvem som antas å «eie» hva.»

PL i Skifte har opplyst at FLO i starten ikke hadde skilt ut LLKA som et eget koststed, og at dette gikk ut over kvaliteten på fakturagrunnlagene (se avsnitt 4.2.2).

4.1.4 Vurderinger og anbefalinger

Direktiv for virksomhets- og økonomistyring skisserer kunde-/ leverandøravtaler som en løsning for å sikre forutsigbare rammer for horisontal samhandling, og synliggjøre ressursbruk hos begge parter. Direktivet gjelder ikke for FB, men avtalefesting av samarbeidsformen kunne med fordel likevel ha blitt anvendt i styringen av dette prosjektet. Videre fastslår regelverket for økonomistyring i staten at alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at

¹² Styringsdokument for LLKA, SEs del av FMOs Prosjekt 0900 som ledes av FLO, datert 22.03.12.

virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd.

Samarbeidsløsningen som ble innført etter at de to prøveprosjektene var avsluttet var basert på et ønske om å gjennomføre prosjektene på en mest mulig kostnadseffektiv og hensiktsmessig måte. Enkelte av de styrende dokumentene er inne på ønsket om at partene kan gjennomføre oppdraget i én felles operasjon, uten at denne løsningen er beskrevet her eller i andre dokumenter som er gjort tilgjengelige for FB IR. Løsningen ser ut til å ha gitt stort rom for skjønn hos partene. Det er heller ikke synliggjort hva den avtalte kostnadsfordelingen er basert på, eller hvordan partene skulle legge til rette for en ryddig kostnadsfordeling og fakturering, for eksempel ved å skille ut LLKA-kostnader i et eget koststed. Strategi eller retningslinjer for partenes bruk av hverandres rammeavtaler i prosjektene er heller ikke nedfelt i noen av dokumentene. Skifte har i sitt høringssvar påpekt at slike retningslinjer ligger nedfelt i konkurransegrunnlaget, og er beskrevet i selve avtalen. Se avsnitt 4.2.3, 4.2.4 og 4.2.6 for FB IRs vurdering av dette.

Etter FB IRs mening ville en særskilt avtale mellom FLO og Skifte, jf. beskrivelsen av horisontal samhandling i DIVØ, gitt tydeligere rammer for samarbeidet. Det fremgår i redegjørelsen under problemstilling 2 at mangelen på slike rammer har bidratt til at faktureringen mellom partene har vært krevende å håndtere, og at Skifte har blitt uriktig belastet med kostnader.

Konklusjonen på problemstilling 1 er at det ikke har vært en klar ansvars- og kostnadsdeling mellom FLO og Skifte i samarbeidsprosjektet, da organiseringen som er beskrevet i FL og GO ikke samsvarer med den faktiske samarbeidsformen, herunder kostnadsfordelingen.

Dersom Skifte skal inn i liknende samarbeidsprosjekter fremover anbefaler FB IR at samarbeidet forankres i en egen avtale mellom partene. Dette vil legge til rette for et ryddig og transparent samarbeid med tydelige rammer og avklarte ansvarsforhold.

4.2 Problemstilling 2 - Foreligger det uregelmessigheter ved fakturagrunnlaget fra FLO?

4.2.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for vurderingen av problemstilling 2:

Bestemmelser for økonomistyring i staten punkt 4.2 c) *Bokførte opplysninger skal være resultat av faktisk inntrufne hendelser eller regnskapsmessige vurderinger, og skal gjelde virksomheten.*

Lov om offentlige anskaffelser §5: *Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse. Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.*

4.2.2 FLOs fakturagrunnlag

I Skiftes prosjektrekskap for LLKA 2010-2014 ligger det totalt 11 fakturaer fra Forsvaret, hvorav én er en kreditnota. Én av fakturaene har et svært lavt beløp, og er holdt utenfor gjennomgangen. Av de

gjenstående 10 fakturaene er én fra 2010, én fra 2011, fem fra 2013 og tre (inkludert kreditnotaen) fra 2014.

De to fakturaene fra hhv. **2010** og **2011** inkluderer ikke vedlegg som viser hvilke underbilag fakturaene er basert på. For fakturaen fra 2010 er det vedlagt en mail i SAP fra FLO SAS til Forsvarets regnskapsadministrasjon med forklaringen: «*I fremskaffelsesløsningen fremgår det at det er splitting/deling av utgiftene mellom FAP og skifte eiendom i f m avhending av kystartillerifortene. Den gir ikke noen prosentvis fordeling. Den er basert på et skjønn i f t det arbeidet som er gjort.*»¹³. Fakturaen fra 2011 inkluderer et oppsett av kostnader for begge partene, uten at det er videre dokumentert hva som inngår i FLOs kostnader, eller tidsrommet for disse. I dette oppsettet er fordelingsnøkkelen 50/50 lagt til grunn. Disse to fakturaene er opplyst av PL i Skifte å være á konto-fakturaer fra FLO, da FLO på dette tidspunktet ikke hadde skilt ut LLKA som eget koststed.

Med ett unntak inkluderer fakturaene fra **2013** utdrag fra FLOs hovedbok som fakturagrunnlag. Fakturaen uten utdrag fra FLOs hovedbok som vedlegg er opplyst å være en avregningsfaktura. Vedlagt denne fakturaen i SAP er en oppstilling av hva som er fakturert mellom partene i perioden mai 2010 – desember 2012, samt beløp hentet fra FLOs hovedbok for 2010-2012, uten at utfyllende utdrag fra selve hovedboken er med. I dette oppsettet er en 60/40-fordeling for hele perioden 2010-2012 mellom partene lagt til grunn. Avregningsfakturaen ble utstedt etter at Skiftes controller kom inn i prosjektet i slutten av 2012. Han ønsket en kvalitetssikring av hva som var fakturert til/fra FLO fra 2010, da han ikke følte seg komfortabel med hvordan faktureringen hadde foregått så langt. FB IR fikk senere tilsendt et regneark fra PL i Skifte, hvor også hovedbokutdragene fra FLO for 2010-2012 er tatt med.

I fem av de seks fakturaene fra FLO som har uttrekk fra hovedbok med som vedlegg, inngår det kolonner hvor det for noen av underbilagene er angitt hvilke fort kostnadene gjelder. For flere av underbilagene er det derimot her angitt «Interne driftskostnader» i stedet for hvilket fort underbilaget gjelder.

FB IR har gjennomgått hvordan Skifte har postert Forsvarets fakturaer til de ulike fortene i Agresso, og det er ikke for alle fakturaene sammenfall mellom hvilke fort som er angitt i FLOs vedlegg og hvilke(t) fort Skifte har postert fakturaen til:

¹³ Mail fra PL i FLO datert 13.12.2010.

Fakturanr FRA	Bilag nr FB	Fakturadato	Fakturasum	Postering i Agresso		Info om fort i FLOs fakturagrunnlag
1800010766	110041228	Des. 2010	3 200 000,00	500 000,00	Korsnes	Buarøy/Visterøy og Korsnes*
				1 000 000,00	Malangen, Aglapien	
				1 700 000,00	Visterøy	
1800005817	110104768	Juli 2011	7 500 000,00	1 000 000,00	Meløyvær	Breiviknes, Buarøy/Visterøy, DeNaue/IO tangen, Korsnes, Kråkvåg, Malangen, Meløyvær, Nes, Rauby og Skjellanger*
				1 000 000,00	Skjellanger	
				5 500 000,00	Nes	
1800001865	110258507	Feb. 2013	269 374,00	269 374,00	Meløyvær	*
1800004320	110327891	Mai 2013	879 548,00	879 548,00	Meløyvær	Bolærne, Herdla, Kråkvåg, Meløyvær, Nes, Rauby
1800008810	110328337	Nov. 2013	2 506 368,66	2 506 368,66	Rauby	Rauby, Meløyvær, Bolærne
1800008809	110328338	Nov. 2013	2 163 942,25	2 163 942,25	Bolærne	Rauby, Meløyvær, Bolærne
1800010541	110339946	Des. 2013	1 903 065,31	1 903 065,31	Rauby	Rauby, Meløyvær, Bolærne
1800000389	110360101	Jan. 2014	417 919,16	184 000	Nes	Rauby, Meløyvær, Bolærne
				233 919,16	Rauby	
1800007381	110445005	Okt. 2014	1 129 143,32	1 129 143,32	Malangen, Aglapien	Ingen info

* I de tre første fakturaene fra Forsvaret inngår ikke uttrekk fra FLOs hovedbok som vedlegg. FLOs hovedbok for hhv. 2010, 2011 og 2012 inngår som vedlegg til faktura 1800001865, som er en avregning basert på de to første fakturaene, samt Skiftes fakturaer til FLO i samme periode. Her fremgår noe informasjon om hvilke fort kostnadene er relatert til.

Tabell 1

PL i Skifte er usikker på hvorvidt det kan ha vært de samme vedleggene som ble brukt i gjennomgangen av partenes kostnader, se avsnitt 4.3.2.

Fakturagrunnlagene synliggjør heller ikke hva alle de ulike bilagene gjelder. Noen av fakturaene har med navn på leverandør der bilaget er relatert til en leverandørfaktura, mens andre har kreditornummer. Videre er tekstfeltet brukt på ulike måter for å angi hvilken vare eller tjeneste som er levert. Noen har presise beskrivelser som «*Forprosjektering Vann/Avløp - Rauby Fort*», andre har mer vage beskrivelser som «*Avhending Meløyvær Fort – Sluttregning*», mens andre tekstfelt står tomme.

For alle unntatt én¹⁴ av de gjennomgåtte fakturaene som inkluderer utdrag fra hovedbok som vedlegg, er det totalsummen i FLOs hovedbok som utgjør utgangspunktet for fordelingen mellom partene. Disse hovedbokutdragene omtales heretter som fakturagrunnlag. Etter en innledende gjennomgang av fakturagrunnlagene har FB IR valgt ut tre leverandører for nærmere undersøkelse: AF Decom, Cowi og ØPD. Fakturaene fra disse er enten merket med «Rammeavtale FB» eller liknende, eller har andre beskrivelser som gjorde dem aktuelle for nærmere undersøkelser. Både Cowi og AF Decom har rammeavtaler med FB, og PwCs rapport peker på at FBs rammeavtaler er brukt av FLO SAS i forbindelse med avhendingen av kystartillerifort.

4.2.3 AF Decom

Skiftes rammeavtale med AF Decom¹⁵ gjelder nordre del av Nordland og hele Troms fylke. PL i Skifte er kontraktsadministrasjon for avtalen, noe som blant annet innebærer å holde oversikt over bruken av denne. Det er gjort fire avrop mot rammeavtalen, og alle er signert av PL i Skifte:

Avrop 001 – Gjelder anlegg på Breivikeidet.

Avrop 002 – Gjelder Meløyvær fort.

¹⁴ Faktura 1800000389, her er kr. 54 000 trukket fra totalbeløpet før fordeling.

¹⁵ Kontrakt 2010 02650 / 2010 03277

Avrop 003 – Gjelder anlegg i Malangen og Skorliodden.

Avrop 004 – Gjelder Nes fort.

PL i Skifte opplyser at bestillinger knyttet til de ulike avropene ble gjort i fellesskap med FLO SAS, og at disse ble avklart i arbeidsmøter. Hun opplyser videre at FLO SAS ikke hadde anledning til å gjøre egne avrop mot denne avtalen.

I rammeavtalens¹⁶ punkt 1 fremgår at PL er Skiftes representant i avtalen. I punkt 3 «Definisjoner» er kunden definert som *Forsvarsbygg, eller Forsvarsdepartementet og dets underliggende enheter*. Videre heter det i avsnitt 8.1 at *Enhver av kundens enheter skal kunne benytte denne rammeavtale, se pkt 7.2 om autoriserte avropere*. Det signerte avtaledokumentet har ikke noe avsnitt 7.2., men i konkurransegrunnlagets avsnitt 7.2 heter det følgende: *Kunden skal informere leverandøren om hvilke personer som er autoriserte til å foreta avrop etter avtalen. Er slik informasjon ikke gitt, skal enhver person som er ansatt hos kunden anses autorisert til å gjøre avrop på denne avtale, med mindre det etter forholdene fremstår som åpenbart at vedkommende ikke har fullmakt til å forplikte kunden. Innleide konsulenter kan ikke forplikte kunden i forhold til denne avtale*. Den samme teksten er gjengitt i det signerte avtaledokumentets punkt 9.2.

I grunnlagene for Forsvarets fakturaer til Skifte, er det 14 underbilag fra AF Decom til Forsvaret. Alle bilagene er merket med «AFD Rammeavtale Forsvarsbygg», og viser til innkjøpsordrer fra SAP. Med ett unntak er disse ikke merket med avropsnummer¹⁷.

4.2.3.1 Arbeid på Kråkvåg fort

To av fakturaene fra Forsvaret til Skifte¹⁸ har til sammen åtte underbilag fra AF Decom til Forsvaret som gjelder Kråkvåg fort i Trøndelag. Samtlige er merket med «AFD Rammeavtale Forsvarsbygg», og utgjør til sammen kr 5 966 615. Så langt FB IR kan se, har AF Decom fakturert Forsvaret for totalt kr 7 230 397,50 med referanse til Kråkvåg fort.

Fakturaene er koblet til en anskaffelsesprotokoll¹⁹ i SAP, hvor det heter «(...) Avhending omhandler Kråkvåg fort utenfor Trondheim. Hvor man skal fjerne/destruere 3 kanoner, et kommandoanlegg og fjellanlegg. I henhold til inngått kontrakt 201002650/201023277. (...) Kontrakt 201002650 /201023277 inngått av Skifte Eiendom med AF Decom styrer denne anskaffelsen av tjenesten. (...) Fremgangsmåte: Avrop mot kontrakt 201002650/201023277.» FLO SAS omtaler i protokollen dette som et avrop, og det er angitt at avropet har en estimert verdi på kr 2,8 mill.

Skiftes rammeavtale med AF Decom gjaldt ikke for området hvor Kråkvåg fort ligger, og PL i Skifte var ikke kjent med at FLO SAS gjorde egne avrop mot denne rammeavtalen.

FB IR har vært i kontakt med AF Decoms oppgitte kontaktperson for disse fakturaene. Han forteller at AF Decom opprinnelig tapte konkurransen om Kråkvåg fort, og at det var Vestfold Betongsaging AS

¹⁶ Det signerte avtaledokumentet. I følge dokumentets avsnitt 2 inngår dette, sammen med entreprenørens tilbud, svar på spørsmål til konkurransegrunnlaget og Forsvarsbyggs konkurransegrunnlag i kontrakten. Ved motstrid gjelder dokumentene i ovennevnte rekkefølge.

¹⁷ Faktura 606182 er merket med «Avrop 002 Meløyvær».

¹⁸ Faktura 1800004320 og avregningsfaktura 1800001865.

¹⁹ SAS 2012-002

(VBS) som ble tildelt oppdraget²⁰. Til tross for dette mottok AF Decom en prisforespørsel på rydding av materiell på Kråkvåg fort signert [REDAKERT] FLO SAS²¹. AF Decoms kontaktperson kjenner ikke til bakgrunnen for at de mottok denne henvendelsen.

AF Decoms kontaktperson mener å ha sett et avrop mot rammeavtalen som gjaldt Kråkvåg fort, men har ikke klart å finne dette. Han oppfattet ikke prisforespørselen som et eget avrop, men en «tilleggsbestilling» under avtalen med FB. Han kjenner ikke til at AF Decom har mottatt en liste over autoriserte avropere, slik rammeavtalens punkt 9.2 legger opp til.

På s. 32 i PwCs rapport «Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer» står følgende, som antakeligvis gjelder den første utlysningen av oppdraget på Kråkvåg fort som AF Decoms kontaktperson viser til:

For ett av prosjektene på Kråkvåg fort er det innhentet tilbud fra tre leverandører, AF Decom, Jarle Haustveit og VBS. Alle leverandørene leverte tilbud på arbeidene. I følge anskaffelsesprotokollen hadde oppdraget en verdi på 950 000 kroner eks mva. PwC har ikke mottatt dokumentasjon på at oppdraget ble utlyst, men ser av dokumentasjonen at VBS ble tildelt oppdraget.

Om AF Decom står det på s. 37/38 i samme rapport:

PwC har mottatt en rammeavtale datert 15. august 2011, inngått mellom AF Decom og Skifte Eiendom, angjeldende «entreprenørtjenester i forbindelse med rivning og sikring av flere av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg i nordre del av Nordland og hele Troms Fylke». Det er i tillegg oversendt enkelte anskaffelsesprotokoller relatert til Meløyvær fort utenfor Harstad og Kråkvåg fort utenfor Trondheim, samt diverse andre dokumenter som kan ha relevans for anskaffelsene.

PwC har forøvrig ikke mottatt annen anbudsdokumentasjon eller avtaler mellom AF Decom og Forsvaret/FLO som dekker utførte arbeider i forbindelse med avhending av de overnevnte fortene.

Ett av dokumentene FB IR mottok i forbindelse med høringen av rapporten er et skriv fra [REDAKERT] FLO til [REDAKERT] seksjon avhending og salg²², som ser ut til å kunne belyse hvorfor AF Decom mottok prisforespørselen, til tross for at VBS var blitt tildelt oppdraget på Kråkvåg.

Dokumentet viser til et skriv datert 7. juli 2012 vedrørende en forenklet forvaltningskontroll utført som et ledd i FLO investerings fagmyndighetsutøvelse, av Prosjekt 0900 for anskaffelse av tjenester i forbindelse med riving/avhending av Rauøy fort. Det fremgår i dokumentet at forvaltningskontrollen har avdekket uoverensstemmelser knyttet til anskaffelser i forbindelse med arbeidet på Rauøy fort, og at [REDAKERT] FLO i oktober 2011 har tilkjennegitt overfor forvaltningskontrollen at kontrakten med VBS skulle avsluttes, noe som antas å henge sammen med de avdekkede uregelmessighetene ved anskaffelsesprosessen. [REDAKERT] FLO skriver videre at man forsøkte å finne løsninger med andre leverandører, men at det likevel ble ansett som den billigste løsningen å la VBS fullføre arbeidene på Rauøy. Dokumentet ser ut til å være bakgrunnen for at AF Decom ble kontaktet angående arbeidet på Kråkvåg fort, da det viser at [REDAKERT] FLO ble bedt om å avslutte samarbeidet med VBS i oktober 2011,

²⁰ Dette bekreftes også av PwCs dokumentgjennomgang i rapporten «Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer». PwC påpeker likevel at de ikke finner dokumentasjon på at oppdraget ble utlyst.

²¹ Prisforespørsel datert 20.01.2012. Dokumentet er ikke påført Doculive-nummer.

²² Datert 14.08.2012.

og prisforespørselen til AF Decom er datert i januar 2012. Dokumentet viser for øvrig til flere innkjøpsordrer, hvorav én gjelder AF Decom. Her skriver FLO at heller ikke denne utlysningen er gjort i henhold til regelverket.

FLs vedlegg E «Utredningsdokument LLKA versjon 1.1 FLO» har følgende beskrivelse av Kråkvåg: *Kråkvåg er et 120 mm kystfort som skal avhendes som en del av LLKA-prosjektet. I alt 3 kanoner og tilhørende infrastruktur med fortsnett skal demonteres og fjernes.*

Uttrekk fra VBS' leverandørreskontro viser at VBS har fakturert Forsvaret for totalt 6 774 605 med referanse til Kråkvåg fort i perioden september 2011 – oktober 2012. Dette er i omtrent samme periode som selskapet utførte arbeider på Rauøy fort. Den nye dokumentasjonen FB IR fikk tilgang til innbefatter to anskaffelsesprotokoller²³ som gjelder leveranser fra VBS til henholdsvis Nes og Meløyvær fort, mens pristilbudet²⁴ VBS leverte omfatter både Nes, Meløyvær og Kråkvåg fort. Her er prisen for arbeidet på Kråkvåg fort anslått å være kr. 1 145 580. VBS har i følge PwCs rapport som vedtekstfestet formål «Betongsaging, kjerneboring, asfaltsaging, pigging, inneriving, pelekapping og asbestsanering, samt dertil hørende virksomhet». I følge PL i Skifte ble VBS hentet inn til oppdraget på grunn av sin spesialkompetanse innen betongsaging.

PwC har i sin rapport gjort en gjennomgang av VBS' fakturaer til Forsvaret, og stiller spørsmål ved flere av de fakturerte kostnadene knyttet til Kråkvåg fort. Videre påpeker PwC at det er flere uregelmessigheter knyttet til VBS' timelister. Langt de fleste fakturaene angir «Div. arbeider avhending av Kråkvåg» som referanse. To av fakturaene viser til henholdsvis «Boring av hull ammorum til kanon»²⁵ og «Boring av hull mantel Delta Kråkvåg»²⁶. PL i Skifte opplyste på avslutningsmøtet at i tillegg til de tre kanonene var det også en kommandoplass/Delta på Kråkvåg som skulle nedmonteres, men at hun ikke kjenner til hvilke av objektene VBS jobbet på.

AF Decom har på sin side fakturert Forsvaret for totalt kr. 7 230 397 i perioden april – desember 2012 med referanse til Kråkvåg fort. Fakturaene angir å gjelde alle tre kanonene.

4.2.3.2 «Overtakelse brukt materiell»

Fire av underbilagene fra AF Decom i fakturagrunnlaget for to av fakturaene fra Forsvaret til Skifte²⁷ har teksten «Overtakelse brukt materiell»²⁸, uten noen nærmere angivelse av hva slags materiell dette gjaldt. Ett underbilag²⁹ har også teksten «Transport brukt materiell». Her fremgår det av vedlegg at det dreier seg om transport av en båt fra Harstad til Horten. Disse fakturaene ble lagt frem for Skiftes PL, som ikke kjente til hva slags materiell det dreier seg om. AF Decoms kontaktperson opplyser at fakturaene gjelder en RIB av typen PolarCirkel 760 Work, komplett med motor og utstyr. Han forteller at båten ble brukt i forbindelse med arbeidene på Meløyvær fort, som har svært vanskelig atkomst. Båten var derfor nødvendig for å kunne frakte personell og utstyr, i tillegg til at det var et HMS-krav at man skulle ha transportberedskap. AF Decom kjøpte derfor båten, og leide

²³ FAP 2011-006 Nes og FAP 2011-007 Meløyvær.

²⁴ Datert 18.04.2011.

²⁵ Faktura 7110, datert 12.09.2011.

²⁶ Faktura 7109, datert 12.09.2011.

²⁷ Faktura 1800008810 og 1800000389

²⁸ Faktura 606512, 606458, 606400 og 606245, daterte på ulike tidspunkt fra juni-august 2013.

²⁹ Faktura 607161 datert i oktober 2013.

den ut til Forsvaret i hele prosjektperioden. Da prosjektet ble avsluttet ønsket FLO SAS å kjøpe båten, men AF Decoms kontaktperson kjenner ikke til hva Forsvaret skulle bruke den til.

FB IR har fått oversendt en mail fra FLO SAS til en avdelingsdirektør i AF Decom³⁰, hvor han ber om at kjøp av båten splittes opp i fem fakturaer á kr 130 000 med tekst «Overtakelse av brukt båt»³¹, og at fire av disse fakturaene sendes til ham selv, mens den femte skal til PL i Skifte. Han ber videre om at de fire fakturaene som skal sendes ham, sendes på ulike tidspunkt. Den femte fakturaen inngår i en annen faktura³² som ellers gjelder «Ekstraarbeider Valhall». Denne utgjør et underbilag til Forsvarets faktura til Skifte som er nummerert 1800008810. AF Decoms kontaktperson bekrefter at denne ikke ble sendt direkte til Skifte likevel. Skiftes PL opplyser at FLOs kjøp av båten ikke har skjedd med Skiftes viten, og at Skifte ikke har hatt behov for å eie en båt av denne typen. Det er også påpekt at transportretningen som fremgår av transportfakturaen ikke stemmer med rekkefølgen for arbeidet på de ulike fortene. Totalt er det fakturert Forsvaret for kr 673 750 med referanse til overtagelse og transport av brukt materiell.

FB IR har gjort flere søk i SAP for å identifisere om båten er tatt inn i Forsvarets materiellregnskap, men søkene gav ingen treff.

Søk i Småbåtregisteret³³ etter båtens nåværende eier viser at båten ikke er omregistrert, og at sist registrerte eier er SG Finans v/AF Decom AS.

4.2.4 COWI AS / ØPD Contracting

COWI AS har en rammeavtale med Forsvarsbygg som er inngått av Futura³⁴. Fem av fakturaene fra Forsvaret til Skifte fra 2013-14 har totalt 11 underbilag fra COWI AS som alle viser til «VA Rauøy». I et arbeidspapir mottatt fra PwC er anskaffelsen fra COWI AS tatt inn, og her fremgår det at anskaffelsesprotokollen³⁵ beskriver anskaffelsen som et avrop mot rammeavtale 200901441 inngått av Forsvarsbygg. Denne rammeavtalen har den samme definisjonen av kunden som rammeavtalen med AF Decom omtalt i forrige avsnitt, og angir i tillegg at dersom informasjon om autoriserte avropere ikke er gitt, er det kun kontraktsadministrator som kan forplikte kunden. Både kontraktsadministrator og Skiftes kontaktperson for avtalen bekrefter at de ikke kjente til at FLO benyttet seg av denne. Skiftes kontaktperson kan ikke huske at det ble sendt en liste over autoriserte avropere til COWI AS.

FB IR har innhentet en vurdering fra Futura av hvorvidt tjenestene som ble levert er dekket av rammeavtalens omfang. Futura vurderer at deler av de leverte tjenestene klart må sies å falle utenfor virkeområdet etter avtalen. Videre at rammeavtalen som sådan legger opp til å dekke Forsvarsbyggs behov for de tjenester som avtalen omfatter, og at det derfor kan argumenteres med at andre etaters bruk av avtalen ikke vil være i tråd med de forutsetningene som har blitt kommunisert til markedet. En forutsetning for denne vurderingen er at FLO brukte avtalen til å dekke eget behov, og ikke bisto i gjennomføringen av oppgaver som var tillagt Forsvarsbygg.

³⁰ Datert 27.05.2013.

³¹ Samme mail angir prisen på båten til å være 650.000 inkl. mva.

³² Faktura 606182 – en egen linje angir «Overtakelse brukt materiell» til en verdi av 104.000 eks. mva., 130.000 inkl. mva.

³³ Søk i Småbåtregisteret baserte seg på båtens registreringsnummer som FB IR mottok fra AF Decom

³⁴ Kontraktsnr 700043 – 200901441, ifølge oversikt over rammeavtaler brukt ifm. LLKA.

³⁵ SAS 2013-003

I følge PL i Skifte jobbet COWI AS på Rauøy med å koble fortet til den kommunale vannledningen. Dette arbeidet var i følge henne knyttet til behovet for å sikre den militære virksomheten som fortsatt skulle være på Rauøy etter avviklingen av kystfortet. Dette arbeidet hadde derfor ingen tilknytning til LLKA. Hun forteller at Skifte likevel ikke stilte seg negativ til å bidra i innledende undersøkelser av mulighetene for å sikre vanntilførsel til Rauøy i anleggsperioden for avviklingen.

Uttrekk fra COWI AS' reskontro i SAP viser at COWI AS har fakturert Forsvaret for totalt kr 583 730 med referanse «VA Rauøy» i 2013. I FLOs fakturagrunnlag til Skifte, inngår 649 176 fra COWI AS. En kontroll mot fakturanumre og beløp viser at én av fakturaene fra COWI AS³⁶ inngår i grunnlaget til to av Forsvarets fakturaer til Skifte³⁷. Så langt FB IR kan se, er denne dobbeltfaktureringen ikke rettet opp. PL Skifte mener dessuten at beløpene fakturert fra COWI AS er høyere enn forventet ut fra hva partene hadde blitt enige om at Skifte skulle bidra med i innledende fase.

To av FLOs fakturaer til Skifte³⁸ inkluderer totalt ni underbilag fra ØPD Contracting. Disse fakturaene er spesifisert å gjelde «Vannledning Rauøy».

Uttrekk fra ØPD Contractings reskontro i SAP viser at ØPD Contracting har fakturert Forsvaret for totalt kr 4 078 417 i 2013, og alle fakturaene inngår i grunnlaget for beløpet som fordeles 60/40 mellom FLO og Skifte.

PL i Skifte har i denne forbindelse understreket at Skifte ikke skulle belastes for selve vannledningen, og legging av denne.

I PwCs arbeidspapir nevnes ØPD Contracting i forbindelse med et oppdrag om legging av vannledning fra kommunalt nett i Engelsviken til Rauøy Fort. I arbeidspapiret fremgår det at anskaffelsen, den tekniske vurderingen og prosjektoppfølgningen i dette oppdraget ble gjennomført av COWI AS i Fredrikstad på vegne av FLO SAS. Bakgrunnen for dette var at FLO DAA allerede skal ha avslått en anmodning om bistand grunnet anskaffelsens spesielle karakter. Oppdraget oppgis å ha blitt utlyst i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Med bakgrunn i den tekniske og merkantile vurderingen, ble det inngått en kontrakt mellom COWI AS (på vegne av SAS) og ØPD Contracting AS for legging av vannledning til Rauøy Fort.

4.2.5 Vurderinger og anbefalinger

FB IRs gjennomgang av FLOs fakturagrunnlag har vist at disse er uryddige, og til dels svært vanskelige å tyde. Blant annet har ikke FLO konsekvent angitt hvilke fort kostnadene i grunnlaget gjelder, noe som har ført til at disse fakturaene delvis er postert på samme måte i Skiftes prosjektrekskap. Dermed gis et upresist bilde av kostnader per fort i prosjekt 0900, både på FLOs og Skiftes side. Videre er det i svært varierende grad angitt i fakturagrunnlaget hvilke varer og tjenester de enkelte postene representerer.

Et utgangspunkt for undersøkelsen var å vurdere hvorvidt FLOs viderefakturerte kostnader tilknyttet eksterne leverandører er dekket av rammeavtaler, og om anskaffelsene er gjennomført i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser, habilitetskrav og etiske retningslinjer. I følge PwCs rapport

³⁶ Faktura 402285

³⁷ Faktura 1800008809 og 1800004320

³⁸ Faktura 8800010541 og 8800008810

ble PwC opplyst om at FLO forsøkte å benytte allerede eksisterende rammeavtaler inngått av henholdsvis Forsvaret og Skifte.

Som tidligere nevnt gjorde FLO SAS avrop mot Skiftes rammeavtale med AF Decom for arbeid på Kråkvåg fort. Dette ble gjort selv om rammeavtalen ikke dekket dette området, og uten at [REDACTED] FLO SAS var kjent som autorisert avroper. Det kan derfor stilles spørsmål ved om anskaffelsene fra AF Decom som gjaldt Kråkvåg fort i praksis var direkteanskaffelser. Videre er beløpene som er fakturert Forsvaret for arbeidet på dette fortet av en slik størrelse at det skulle vært gjennomført en åpen anbudskonkurranse³⁹. Den mottatte prisforespørselen til AF Decom har ingen Doculive-referanse, så FB IR har ikke hatt muligheten til å undersøke om det ble sendt ut henvendelser til andre leverandører.

Vestfold Betongsaging (VBS) og AF Decom har til sammen fakturert Forsvaret for kr. 14 005 002 med referanse til Kråkvåg fort. VBS var gjenstand for fokus i PwCs undersøkelse, og er derfor i utgangspunktet ikke prioritert i dette oppdraget. FB IR ønsker likevel å påpeke at faktureringen tilsier at det er AF Decom som har hatt jobben med å nedmontere de tre kanonene på Kråkvåg fort, og at man dermed kan anta at VBS hovedsakelig jobbet på kommandoplass/Delta. Da det ikke går klart frem av VBS' fakturaer hvilket arbeid som er utført er det vanskelig å vurdere hvorvidt kostnadene, som er marginalt lavere enn AF Decoms for alle tre kanonene, er berettigede.

FLO SAS har også gjort avrop mot Skiftes rammeavtale med COWI AS uten at dette er kjent for FB. Deler av anskaffelsen er ikke dekket av rammeavtalens omfang, og det at tjenestene skulle dekke Forsvarets behov tilsier også at FLO SAS ikke hadde anledning til å gjøre avrop på denne.

Det har ikke fremkommet informasjon om hvordan [REDACTED] FLO SAS fikk kjennskap til Skiftes rammeavtaler.

PwC anfører i sin rapport at anskaffelsesdokumentasjonen de har gjennomgått viser at FLO SAS i svært liten grad har hatt fokus på etterlevelse av anskaffelsesregelverket i forbindelse med LLKA, noe som FB IRs gjennomgang også indikerer. Det ligger imidlertid utenfor FB IRs mandat å gi anbefalinger knyttet til FLO SAS' rutiner for anskaffelser. Vi anbefaler derfor at AD FB rapporterer disse funnene til FD for eventuell videre oppfølging. Sett i lys av at dette var et samarbeidsprosjekt [REDACTED], mener FB IR at det reflekterer negativt på Skifte at det foreligger brudd på anskaffelsesregelverket, og uautorisert og ureglementert bruk av rammeavtaler i prosjektet.

Skiftes rammeavtaler legger opp til at disse også kan brukes av FD og underliggende enheter, dersom ikke annet er angitt ved informasjon om autoriserte avropere. For å sikre en god forvaltning og oppfølging av avtalene er det likevel viktig at eventuelle avropere utenfor egen enhet er kjent for kontraktsadministratorer, og at alle autoriserte avropere gjøres kjent for leverandørene. I prosjekt LLKA har FLOs bruk av Skiftes rammeavtaler ikke vært kjent for kontraktsadministratorene, noe som øker risikoen for anskaffelser utenfor rammeavtalenes omfang. FB IR viser til anbefaling i avsnitt 4.1.4 om en egen avtale mellom partene i denne typen samarbeid. Her bør bruk av eksisterende rammeavtaler avklares, og det bør tydeliggjøres at kontraktsadministratorer alltid skal være

³⁹ FOA § 4.2:

a. åpen anbudskonkurranse: anskaffelsesprosedyre som tillater alle interesserte leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling,

informert om avrop og / eller bestillinger som gjøres under avtalene. Dette vil gi en kvalitetssikring av bruken av rammeavtalene, og sikre etterlevelse av regelverket.

PwC vurderer i sin rapport at FLO SAS i liten grad har hatt fokus på styring, kontroll og oppfølging av leverandører ved avvikling av LLKA, og at det i liten grad er gjort reell fakturakontroll, noe som medfører risiko for at FLO har blitt belastet med kostnader som ikke vedrører avviklingsprosjektene. Denne risikoen videreføres til Skifte, som har fått viderefakturert 40% av FLOs kostnader tilknyttet prosjektene.

Gjennomgangen av FLOs fakturaer til Skifte viser at fakturagrunnlagene inneholder kostnader som ikke vedkommer Skifte, noe som er i strid med regelverket for økonomistyring i staten. For AF Decom gjelder dette kjøp av en RIB, og for COWI AS og ØPD Contracting gjelder det arbeid knyttet til en vannledning på Rauøy fort. I tillegg har en faktura fra COWI AS inngått i to ulike fakturagrunnlag. Skifte har i sitt tilsvar gitt uttrykk for at de er usikre på hvorvidt det er riktig at de har blitt belastet for disse kostnadene, og viser til at deres posterte kostnader på Rauøy fort utgjør omtrent 40% av det FLO har opplyst er deres kostnader ved det samme fortet. FB IR mener manglende oversikt over kostnadene som gjelder prosjektet, inkonsekvens i splittingen av kostnadene på de ulike fortene fra FLOs side, samt Skiftes postering av fakturaene⁴⁰ fra FLO har bidratt til å gi et uriktig bilde av de faktiske kostnadene knyttet til de ulike fortene.

Utgifter som ikke vedkommer Skifte - oppsummering		
Inngår i Forsvarets faktura:	Leverandør / kostnad:	Beløp:
1800008810 (2013)	AF Decom – Kjøp av RIB	650 000
1800004320, 1800008810, 1800008809 og 1800010541 (alle 2013)	COWI AS – Vannledning til Rauøy*	628 110
1800008810 (2013) og 1800010541 (2013)	ØPD Contracting – Vannledning til Rauøy	4 078 416
	Totalt fakturert Forsvaret	5 356 526
	Skiftes andel etter fordeling	2 142 610
*Regnestykket tar ikke hensyn til at Skifte var villige til å betale en ikke angitt del av dette.		

Tabell 2

Se avsnitt 4.3.3 for anbefalinger knyttet til Skiftes attestasjonsrutiner.

Videre undersøkelser knyttet til RIB'en som ble kjøpt fra AF Decom faller utenfor dette oppdragets rammer. FB IR mener imidlertid at måten [redacted] FLO SAS har diktert hvordan faktureringen skulle foregå indikerer at dette ikke var en berettiget anskaffelse. Det er et rødt flagg at beløpet for RIB'en skulle fordeles over fem fakturaer uten annen spesifisering av varen som kjøpes enn «overtakelse brukt materiell», og at disse skulle utstedes på ulike tidspunkt. Det ville med andre ord ikke vært mulig å ta rede på hva fakturaene gjaldt uten at selger (AF Decom) hadde blitt kontaktet, noe som i seg selv er et brudd på bokføringsforskriftens krav til innholdet i salgsdokumenter. Videre påpekes at RIB'en verken kan gjenfinnes i materiellregnskapet til Forsvaret, eller er omregistrert til ny eier i Småbåtregisteret. I realiteten har altså [redacted] FLO SAS tatt initiativ til, og gjennomført, innkjøp av en RIB til en pris på 650 000 som ikke kan gjenfinnes i Forsvaret eller i Skifte.

⁴⁰ Se tabell 1 i avsnitt 4.2.2.

FB IRs instruks, punkt 4 Ansvar og myndighet, fastslår at SJ FD Led IR som FB IR har myndighet til å ta beslutninger i alle saker som hører inn under ansvarsområdet. Saker av uvanlig art eller av stor betydning, slik som misligheter/uregelmessigheter og vesentlig svikt i styring og kontroll, skal forelegges AD FB og departementsråden.

I tråd med instruksjonen er saken tatt opp med fagavdelingen i FD, som besluttet å oversende denne informasjonen til Økokrim. AD FB og direktør Skifte er også informert.

Konklusjonen på problemstilling 2 er følgelig at det foreligger uregelmessigheter ved fakturagrunnlaget fra FLO, og videre at Skifte er blitt belastet for kostnader som ikke vedkommer dem.

4.3 Problemstilling 3 - Har Skifte hatt en tilfredsstillende intern kontroll i dette samarbeidet, og har Skifte fulgt interne/eksterne retningslinjer for å avdekke eventuelle uregelmessigheter knyttet til inngående faktura?

4.3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for denne problemstillingen er hentet fra Bestemmelser om økonomistyring i statens krav til fakturamottak og attestasjon i henholdsvis Punkt 5.3.5.1:

Fakturaer skal ved mottak kontrolleres for om de vedrører virksomheten.

og punkt 5.3.5.2 hvor det heter om attestasjon:

Attestasjonen omfatter kontroll av:

a) at fakturaen inneholder opplysninger som viser hva anskaffelsen gjelder, eventuelt med referanse til hvor slik dokumentasjon finnes, og opplysninger for riktig betaling, registrering og kontroll

b) bestillingsdokumentasjonen, eventuelt avtale, med henblikk på pris, betalingsforpliktelse og andre relevante bestemmelser

c) eventuell dokumentasjon for varemottak eller tjenesteleveranse mot fakturaen, for å sikre at bestilt vare eller tjeneste er mottatt i henhold til de spesifikasjoner som er bestilt. Ved kjøp av tjenester, skal det om mulig kontrolleres at tjenesten er bestilt og utført i henhold til avtale, og at resultatet er tilfredsstillende

d) at beløpet er riktig kontert, eventuelt registrere korrekt konteringsinformasjon

Videre vektlegges §14 g) i Reglement for økonomistyring i staten: *Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.*

4.3.2 Attestasjonsrutiner i Skifte i Prosjekt LLKA

FB IR har mottatt FBs prosedyre for attestasjon og anvisning av faktura og kreditnota⁴¹, som beskriver de viktigste arbeidsprosessene knyttet til attestering og anvisning av inngående faktura. Her heter

⁴¹ FBKS-51-2585

det blant annet at attestant skal kontrollere at faktura er i henhold til bokføringsforskriftens § 5.1.1., noe som innebærer kontroll av at ytelsens art og omfang, samt tidspunkt og sted for levering av ytelsen er angitt.

I følge PL i Skifte ble det gjennomført hyppige planleggingsmøter for løpende avklaring av problemstillinger. Her ble hovedbokutdragene fra FLO gjennomgått sammen med [REDACTED] FLO SAS, og partene ble enige om hvilke kostnader som skulle inngå i fakturagrunnlaget. Disse gjennomgangene innebar ikke en sjekk av FLOs leverandørfakturaer som inngikk i fakturagrunnlaget. Det ble heller ikke gjort en reell sjekk av fakturaene ved mottak, da samarbeidet i følge PL i Skifte var basert på tillit.

FB IR har mottatt møtereferater og mailutvekslinger, men det fremgår ikke av disse at faktureringen mellom Forsvaret og Skifte har blitt diskutert. FB IR har ikke mottatt andre spor som viser hvordan underbilagene er kontrollert.

I innledende samtale med økonomisjef i Skifte ble det opplyst at fakturaene fra Forsvaret alltid ble mottatt nært årsoppgjøret, noe som skapte tidspress både for attestant og for økonomimedarbeidere. Både økonomisjef og controller i Skifte har uttalt at fakturagrunnlagene ofte var uklare, og at det var svært krevende å rydde opp i dette i forbindelse med avregningsfakturaen fra 2013. FB IR har gjennomgått grunnlaget for avregningsfakturaen sammen med controller i Skifte, og stiller seg bak vurderingen om at FLOs fakturagrunnlag har vært til dels uoversiktlige, og at det har vært ytterligere kompliserende at fordelingsnøkkelen mellom partene har endret seg underveis i prosjektperioden.

4.3.3 Vurderinger og anbefalinger

Det fremstår som tydelig at det har vært krevende for Skifte å følge opp faktureringen fra Forsvaret. Dette kombinert med at Skiftes attestasjon av fakturaer har vært basert på et tillitsforhold [REDACTED], må antas å ha bidratt til at Skifte har blitt belastet for kostnader som ikke vedkommer dem, se avsnitt 4.2.5. FB IR viser igjen til anbefaling i avsnitt 4.1.4 om en avtale mellom partene i slike samarbeidsprosjekt. Det bør avklares hvordan det best kan legges til rette for en oversiktlig fakturering mellom partene, herunder med hvilke tidsintervaller faktureringen mellom etatene skal foregå (månedlig, kvartalsvis, halvårlig, etc.).

Skiftes attestasjonsrutiner i Prosjekt LLKA har ikke vært i overensstemmelse med Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 5.3.5.1, hvor det heter at *fakturaer skal ved mottak kontrolleres for om de vedrører virksomheten* og videre Reglement for økonomistyring i staten §14 g), hvor det heter at *Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes*. Etter FB IRs oppfatning ville en reell gjennomgang av fakturagrunnlaget før attestasjon av fakturaene kunne avdekket kostnadene som ikke vedkom Skifte. FLO og Skifte kan i praksis betraktes som kostnadsbærerne i ett felles prosjekt som ble ledet av [REDACTED] partene. [REDACTED] har sammenfallende mål (avhending av fort) men ulike ansvarsområder (EBA og militært materiell), og det er de totale kostnadene i prosjektet de deler i mellom seg med en fordelingsnøkkel som etter hvert ble satt til 60/40. Det ville derfor ha vært naturlig om [REDACTED] hadde tatt et felles eierskap til alle kostnadene i prosjektet, og hatt innsikt i de eksterne tjenestene som ble levert, og omfanget av disse.

FB IRs undersøkelse viser at gjennomgangen som er opplyst å ha blitt utført av Skifte og FLO ikke var tilstrekkelig til å fange opp kostnader som ikke vedkom Skifte. Her kan det imidlertid argumenteres for at en kontroll av underbilag i Skifte i praksis ville utgjøre et dobbeltarbeid. FB IR forstår det slik at Skifte forutsatte at FLO SAS kun oppgav kostnader som vedrørte samarbeidsprosjektet, og utøvde rollen som innenfor gjeldende regelverk. Som tidligere nevnt, var en del av prosjektoppfølgningen tillitsbasert. FB IR holder imidlertid fast ved at burde ha hatt et felles eierskap til kostnader som ble ført på det felles prosjektet.

Konklusjonen på problemstilling 3 er at Skifte ikke har hatt en tilfredsstillende intern kontroll i dette samarbeidsprosjektet, og har ikke hatt systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes.

FB IR anbefaler at dersom det for fremtiden skulle bli aktuelt med liknende samarbeid, bør rammene for samarbeidet være tydeliggjort i særskilte avtaler eller liknende der ansvarsområdene til aktørene i prosjektet er klart definert.

5 Hovedkonklusjon

Det flerårige samarbeidsprosjektet mellom FLO og Skifte er opplyst å ha vært svært komplisert å gjennomføre. Det dreide seg om avvikling og avhending av gradert infrastruktur beliggende på øyer og holmer uten normal vei- eller båtforbindelse. Dette ga utfordringer både med hensyn til tid, logistikk og riggkostnader, noe som ble søkt løst gjennom et tett og tillitsbasert samarbeid med FLO for å redusere sektorens totale kostnader. Planlegging og gjennomføring avvek derfor fra alle avhendingsoppgaver Skifte eiendom tidligere har hatt, og har i dag.

Basert på de tre delkonklusjonene, er FB IRs hovedkonklusjon at Skiftes styring og kontroll i samarbeidet med FLO har hatt flere svakheter, og at Skifte har fraveket prinsipper for prosjektstyring og rutiner for attestasjon av faktura som vanligvis gjelder i virksomheten.

Mangel på en formell avtale mellom Skifte og FLO har skapt uklare rammer for samarbeidet. Mangelen på uttalte rammer i komplekse prosjekter kan utnyttes for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten eller andre, jf. definisjonen på misligheter.

Skiftes manglende innsikt i de eksterne tjenestene som ble levert til det felles prosjektet har bidratt til at Skifte har blitt belastet med kostnader som ikke vedkommer dem. Videre var det ikke avklart noen strategi for bruk av partenes rammeavtaler. Det er ikke Skiftes ansvar å påse at FLOs anskaffelser gjennomføres i tråd med lov og forskrift om offentlige anskaffelser, habilitetskrav og etiske retningslinjer. FLOs gjennomføring reflekterer imidlertid negativt på Skifte da de har godkjent kostnadene i det felles prosjektet underveis. Utydelighet rundt berettiget bruk av Skiftes rammeavtaler, i kombinasjon med manglende innsikt i leveranser fra eksterne leverandører, har antagelig lagt til rette for brudd på LOA i FLO.

Det understrekes at denne gjennomgangen er begrenset til prosjekt 0900 avhending av LLKA, og at FB IR ikke kan si hvorvidt Skiftes rutiner i dette prosjektet er representative for hvordan det generelt arbeides med avhendingsprosjekter i Skifte.

Vedlegg 1 – Kilder

Gjennomføringsoppdrag og fremskaffelsesløsning for prosjekt 0900 Avhending av langtidslagret kystartilleristruktur – FDs Doculive 2005/01107-24, samt oppdatert versjon fremsendt av FST (ikke påført saksnummer)

Prosedyre for attestasjon og anvisning av faktura og kreditnota, FBKS-51-2585

«Undersøkelse av forhold knyttet til Forsvarets avhending av fartøyer» PwC, Oslo 20.mars 2015

St.prp.nr 45, Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-05 (vedtatt juni 2001).

Styringsdokument for LLKA, SEs del av FMOs Prosjekt 0900 som ledes av FLO, utgave 1/2010 og 2/2011 datert hhv. 08.10.10 og 17.02.11

Styringsdokument for LLKA, SEs del av FMOs Prosjekt 0900 som ledes av FLO, datert 22.03.12.

Forsvarsbyggs rammeavtale med AF Decom, Kontrakt 2010 02650 / 2010 03277, med tilhørende avrop.

Forsvarsbyggs rammeavtale med COWI, Kontraktsnr 700043 – 200901441.

FLOs anskaffelsesprotokoller FAP 2011-006 Nes, FAP 2011-007 Meløyvær, SAS 2012-002 og SAS 2013-003

Diverse mailkorrespondanse

Termineringsrapport for prosjekt 0900

Uttrekk fra Forsvarets regnskapssystem SAP og Forsvarsbyggs regnskapssystem Agresso

Fakturaer fra FLO til Skifte med underbilag

Direktiv for virksomhets- og økonomistyring, Oslo, 19. juni 2009.

Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten

Lov om offentlige anskaffelser