



**Rapport fra Granskingsutvalget
for IKT-kontrakter i Forsvaret
oppnevnt av Kongen i statsråd
6. januar 2006**

Avgitt 16. juni 2006



Til Forsvarsdepartementet

Granskingsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret, oppnevnt av Kongen i statsråd 6. januar 2006, legger med dette frem sin rapport.

Rapporten er enstemmig.

Oslo, 16. juni 2006

Nils Dalseide
Leder

Einar Døssland

Flemming Ruud

Inger Marie Sunde

Siri Teigum

Kristian Dahle Trygstad

Sammendrag

Granskingsutvalget og utvalgets mandat

Granskingsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret ble oppnevnt av Kongen i statsråd den 6. januar 2006. Bakgrunnen for oppnevningen var at Forsvarsdepartementet gjennom interne undersøkelser hadde avdekket brudd på anskaffelsesregelverket, interne rutiner og etiske retningslinjer. Regelbruddene var av en slik art og av et slikt omfang at de ble ansett å utgjøre en betydelig risiko for at det ved konsulentbruk på IKT-området i Forsvaret har forekommet korrupsjon eller andre straffbare handlinger.

I mandatet bes Granskingsutvalget søke å avdekke om det kan foreligge korrupsjon eller andre straffbare handlinger i tilknytning til Forsvarets IKT-kontrakter i perioden 1995 til 2005, herunder Forsvarets FISBasis-avtale med Siemens Business Services (SBS). Granskingsutvalget anmodes videre om å søke å avklare omfanget av eventuelle straffbare handlinger, gi en erstatnings- og arbeidsrettslig vurdering av identifiserte normavvik, og om mulig tallfeste den eventuelle økonomiske skade Forsvaret er blitt påført.

Mandatet pålegger videre Granskingsutvalget å vurdere Forsvarets planlegging, organisering, styring og kontroll med kjøp av konsulenttjenester innen IKT-området.

Endelig anmodes Granskingsutvalget om å komme med forslag til fremtidige optimaliserende tiltak.

Granskingsutvalget har bestått av fem medlemmer med henholdsvis juridisk og økonomisk kompetanse. Det har ikke vært gjort endringer i sammensetningen eller i antall medlemmer i utvalgets arbeidsperiode.

Granskingen

En utrederenhhet, med utredere som har arbeidet på heltid, har bistått Granskingsutvalget. Utrederenhhetens oppgaver har vært fastlagt av Granskingsutvalgets leder med løpende tilslutning fra Granskingsutvalget i møter, og gjennomføringen har vært ledet av lederen for utrederenhheten. Utrederenhheten har rapportert til utvalget og utvalgsleder i møter og gjennom rapporter. Beslutningskompetansen angående granskingsprosess og granskingsobjekter har ligget i Granskingsutvalget, mens utrederenhheten har vært gitt den nødvendige faglige frihet til å kunne utføre de pålagte oppgaver. I tillegg har spesialkompetanse blitt trukket inn ved behov.

Granskingsutvalget har basert sine undersøkelser på ulike informasjonskilder. Et utvalg kontrakter Forsvaret har inngått i granskingsperioden, er innhentet sammen med tilhørende protokoller og annen informasjon som har belyst anskaffelsesprosedyren. Videre er ulike typer økonomisk informasjon skaffet til veie. Granskingsutvalget har gjennomført speiling og/eller kopiering av elektroniske regnskapsdata fra Forsvaret og et utvalg av Forsvarets leverandører.

Ved kontroll av regnskapene til Siemens Business Services AS (SBS) ble en komplett versjon av økonomisystemet Concorde for perioden 1. oktober 2000 til 31. mars 2004 kopiert med transaksjoner og økonomiske data.

Granskingsutvalget har gjennomført intervjuer med sentrale personer i Forsvaret og tilknyttede leverandører. Intervjuene er sikret gjennom lydopptak, og intervjuobjektene har fått anledning til å lese gjennom og godkjenne intervjuene i etterkant. Ansatte i Forsvaret er også bedt om å fylle ut et spørreskjema angående arbeidsrelaterte mottak av fordeler som gaver og reiser.

Endelig er e-post etter samtykke innhentet fra et utvalg ansatte og tidligere ansatte i Forsvaret samt for enkelte innleide konsulenter til Forsvaret. E-post er innhentet etter samme modell fra et antall av SBS sine ansatte og tidligere ansatte.

Granskingsutvalgets funn

Nedenfor følger en kortfattet presentasjon av enkelte sentrale funn Granskingsutvalgets undersøkelser har avdekket. En utdypende redegjørelse er gitt i selve rapporten.

FISBasis-kontrakten

Etter Granskingsutvalgets oppfatning har SBS ikke oppfylt plikten til å ivareta Forsvarets beste slik denne plikten følger av FISBasis-avtalens lojalitetsklausul og alminnelige kontraktsrettslige lojalitetskrav.

Granskingsutvalget har videre avdekket at SBS har fakturert priser uten dekning i FISBasis-avtalen, uten at det ble oppdaget i Forsvaret.

Forsvarets etterlevelse av reglementet og bestemmelsene om økonomistyring i staten har etter Granskingsutvalgets oppfatning ikke vært tilfredsstillende.

Etter Granskingsutvalgets vurdering har den kontraktstridige faktureringen i FISBasis-avtalen påført Forsvaret merkostnader på kroner 36,8 millioner eksklusiv merverdiavgift i perioden fra og med 1. oktober 2000 til og med 31. mars 2004. Faktureringen til Forsvaret i tidsrommet etter 1. april 2004 er av kapasitetsmessige grunner ikke analysert. I forbindelse med Granskingsutvalgets kontradiktoriske saksbehandling er det holdt 5 møter med SBS, hvoretter SBS har sluttet seg til utvalgets beregning av det samlede refusjonskrav for perioden. Beløpet vil bli tilbakebetalt Forsvaret etter fradrag for tidligere innbetalt beløp.

Granskingsutvalget antar at SBS' bruk av fakturapriser uten dekning i kontrakten kan utgjøre et brudd på straffelovens bedrageribestemmelser, jf straffeloven §§ 270 til 271 a.

Anskaffelsesmetode, herunder bruk av opsjoner og modifikasjoner av avtaler

Granskingsutvalgets undersøkelser har avdekket en utstrakt bruk av direkte anskaffelser. Unntaket fra anskaffelsesregelverkets krav til konkurranse er gjennomgående begrunnet med tidspress og/eller at bare én leverandør vil være i stand til å levere den ønskede ytelsen. Forsvaret har ikke kunnet godtgjøre at de strenge vilkårene for direkteanskaffelser i denne type tilfeller er oppfylt.

Mottak av fordeler

Undersøkelser foretatt av Granskingsutvalget viser en utstrakt bruk kundepleie overfor Forsvarsansatte og innleide konsulenter. Granskingsutvalget antar at forsvarspersonell kan ha mottatt fordeler som gaver og reiser fra tilknyttede leverandører i strid med gaveforbudet i tjenestemannsloven § 20 og Forsvarets eget anskaffelsesreglement.

Enkelte fordelsoverføringer er etter Granskingsutvalgets oppfatning av en slik art at de kan utgjøre brudd på forbudet mot korrupsjon, jf straffeloven §§ 276 a til c. Dette gjelder både for giver og mottaker av fordelene.

Rolleryddighet

Granskningen har avdekket flere tilfeller av at personell som handler på vegne av Forsvaret, har hatt uheldige dobbeltroller.

Forsvarets forhandlingsleder ved inngåelsen av FISBasis-avtalen var en innleid konsulent. Vedkommende var daglig leder og hovedaksjonær i konsulentfirmaet IKON AS. Da Forsvaret inngikk FISBasis-avtalen med SBS, var IKON AS avtalerettslig forpliktet overfor SBS til aktivt å bidra til å fremme SBS' interesser overfor potensielle kunder. Granskingsutvalget har på denne bakgrunn vurdert konsulenten som inhabil til å delta i kontraktsforhandlingene med SBS både i forkant av FISBasis-avtalen og ved senere forhandlinger og kontraktsmodifikasjoner.

Innleide konsulenter har hatt en til dels fremtredende rolle ved Forsvarets anskaffelser på IKT-området. Granskingen har avdekket enkelte tilfeller hvor konsulentbistanden er skjedd i strid med habilitetsbestemmelsene.

Granskingen har også gitt indikasjoner på at kravet om særlig påpasselighet ved engasjering av konsulenter som tidligere har arbeidet i Forsvaret, ikke følges. Forsvaret har ikke etablert et forsvarlig system innrettet for å fange opp slike tilfeller.

Anbefalte tiltak

Arbeidet med forslag til anbefalte tiltak er gjennomført i dialog med representanter for Forsvaret, deriblant FLO/IKT og en ekstern rådgiver for disse. Granskingsutvalget har kommet med anbefalinger vedrørende innholdet i regelverket om inngåelse og gjennomføring av anskaffelseskontrakter, kommunikasjon og kunnskap om regelverket og kontroll med etterlevelse av og sanksjoner overfor brudd på regelverket. Utvalget har også vurdert kontraktsmessige forhold og kommet med anbefalinger og tiltak for å oppnå forbedringer. Som et ledd i gjennomgangen av forbedringsområder har utvalget også fremmet forslag om tiltak innenfor organisasjon/struktur, fullmakter/kompetanse/rettigheter i organisasjonen, rutiner, faktiske handlemåter vedrørende relasjonelle forhold mellom aktører og kompetanse faglig sett i forhold til oppgavene (ledelseskompetanse/fagkompetanse) og kapasitet (ressurser) kvantitativt sett.

Innhold:

1.	FORKORTELSER.....	13
2.	OPPNEVNING, SAMMENSETNING OG MANDAT	17
2.1.	GRANSKINGSUTVALGETS OPPNEVNING OG SAMMENSETNING	17
2.2.	MANDATET OG FORTOLKINGEN AV DET	17
	GRANSKINGSUTVALGETS MANDAT ER:	17
3.	GRANSKINGSUTVALGETS ORGANER OG BISTANDSYTERE. ORGANISERING OG PERSONELL SAMT ARBEIDSPROCESS.....	19
3.1.	ORGANISERING, ORGANER OG PERSONELL	19
3.2.	RELASJONELLE FORHOLD OG OPPGAVEFORDELING	19
3.3.	OM ARBEIDSPERIODE OG GJENNOMFØRING	20
3.4.	LOKALER, UTSTYR MED VIDERE.....	20
3.5.	SIKKERHETSMESSIGE FORHOLD	20
3.5.1.	Sikkerhetsmål generelt	20
3.5.2.	Personell	21
3.5.3.	Kommunikasjonssikkerhet, dokumentetsikkerhet og informasjonssikkerhet.....	21
4.	RETTLIGE RAMMER OG PRINSIPPER I GRANSKINGSPROESSEN.....	23
4.1.	GENERELT.....	23
4.2.	FORVALTNINGSPROESS OG STRAFFEPROESS	23
4.3.	GRANSKINGSUTVALGETS RETTLIGE VIRKEMIDLER	23
4.4.	FORHOLDET TIL BESTILLER/OPPDRAKSGIVER.....	24
4.5.	BEVISUMIDDELBARHET.....	24
4.6.	UTREDNINGSPRINSIPPET – FORSVARLIGHETSPRINSIPPET. DOKUMENTASJON	24
4.7.	KONTRADIKSJON	25
4.8.	USKYLDSPRESUMSJONEN	25
4.9.	OVERSKUDDSINFORMASJON	25
4.10.	OFFENTLIGHET.....	25
4.11.	SAMHANDLING MELLOM GRANSKINGSUTVALGET OG DE SOM ER GJENSTAND FOR GRANSKING. UAVHENGIGHET – MEDINNFLYTELSE OG KVALITETSSIKRING	26
4.12.	BEGRENSNINGER.....	26
4.13.	INNSYN	26
5.	FORHOLDET TIL DE ENKELTE INFORMASJONSBÆRERE – BEVISMIDLER	28
5.1.	GENERELT OM FORHOLDET TIL ULIKE INFORMASJONSBÆRERE FOR ØVRIG, HERUNDER ELEKTRONISKE INFORMASJONSBÆRERE, PAPIRBASERTE DOKUMENTER MV.....	28
5.2.	DOKUMENTER AV FORSKJELLIGE TYPER	28
5.3.	INTERVJUER	29
5.3.1.	Frivillighet. Informert samtykke.....	29
5.3.2.	Adgang til å la seg bistå.....	29
5.3.3.	Ytringsforbud og ytringsrett	29
5.3.4.	Selvinkrimineringsforbudet	29
5.3.5.	Sannhetsplikt	30
5.3.6.	Bevissikring intervjuer/informanter.....	30
5.4.	E-POST	31
5.5.	GRANSKINGSMETODIKK FOR ANALYSE AV ØKONOMISK INFORMASJON	32
5.5.1.	Generelt	32
5.5.2.	For Siemens Business Services spesielt	33
6.	OVERSIKT OVER OMORGANISERING OG NEDBEMANNING	37
6.1.	INNLEDNING.....	37
6.2.	PERIODEN 1995 – 1999	37
6.2.1.	Innledning.....	37
6.2.2.	Nærmere om Forsvarets tele- og datatjeneste.....	37
6.2.3.	Tiltak for å redusere konsulentbruken	38

6.3.	PERIODEN 2000 -2003	39
6.3.1.	Program Fokus	39
6.3.2.	Nedbemanningen i Forsvaret.....	39
6.3.3.	Opprettelse og omorganisering av FLO, herunder FLO/IKT	40
6.3.4.	Redegjørelse vedrørende omorganiseringen og bemanningen av forsvarsledelsen.....	40
6.4.	PERIODEN 2004 – 2005	43
6.4.1.	Redegjørelse fra Forsvarsstaben.....	43
6.4.2.	Noen sentrale historiske dokumenter fra oppfølgingen av konsulentbruken i 2004-2005.....	43
6.5.	MERKANTIL FUNKSJON, ANSKAFFELSESPROSEDYRER OG KULTUR.....	46
6.5.1.	Nærmere om den merkantile funksjon i FTD.....	46
6.5.2.	Organiseringen av den merkantile funksjon i FLO	46
6.5.3.	Det todelte forvaltningsprinsipp	47
6.6.	ANSKAFFELSESPROSEDYRENE I FLO/IKT.....	47
6.7.	STØTTEVERKTØYET CONTIKI – BRUKEN OG KONTROLLMULIGHETENE	48
7.	PROSJEKT FISBASIS OG PROGRAM GOLF.....	49
7.1.	PROSJEKT FISBASIS.....	49
7.1.1.	Innledning.....	49
7.1.2.	Formålet med FISBasis	50
7.1.3.	Kort om prosjektets milepæler og omfang	50
7.1.4.	Oppstarten av prosjektet og prosjektets politiske forankring	50
7.1.5.	Generelt om valget av leverandør til FISBasis – Siemens Business Services AS.....	52
7.1.6.	Nærmere om gjennomføringen av prosjekt FISBasis	54
7.1.6.1.	Omfanget.....	54
7.1.6.2.	De økonomiske rammene	54
7.1.6.3.	Arbeidskultur og sosiale forhold.....	54
7.2.	PROGRAM GOLF.....	55
7.2.1.	Formål	55
7.2.2.	Oppstart og utvikling av Program Golf	55
7.2.3.	Organisering av Program Golf	55
7.2.4.	Ekstern kvalitetssikrer Metier Scandinavian AS	56
7.2.5.	Etiske retningslinjer for prosjekt / Program Golf	57
8.	TIDLIGERE REVISJONER, KONTROLLER OG UNDERSØKELSER.....	58
8.1.	INNLEDNING.....	58
8.2.	PROGRAM ARGUS	58
8.2.1.	Innledning.....	58
8.2.2.	De ulike rapportene	58
8.2.2.1.	Argus om konsulentbruken i Forsvarets militære organisasjon.....	58
8.2.2.2.	Argus om konsulentbruken i Program Golf.....	59
8.2.2.3.	Argus om konsulentbruken i FLO / IKT.....	61
8.2.3.	Mottak og behandling av uformelle opplysninger i Program Argus	62
8.2.4.	Forsvarsledelsens retningslinjer og prosedyrer 1. januar 2003 om innkjøp av konsulenttjenester	62
8.3.	RIKSREVISJONEN.....	62
8.3.1.	Undersøkelser.....	62
8.3.2.	Brev fra FO til Riksrevisjonen, «Revisjon av konsulenttjenester – revisjonsåret 2002».....	63
8.4.	FORSVARSSJEFENS ÅRSRAPPORT.....	63
8.4.1.	Innledning.....	63
8.4.2.	Forsvarssjefens årsrapport 2002	63
8.4.3.	Forsvarssjefens årsrapport 2003	64
8.5.	RAPPORT FRA INTERNREVISJONEN OM KONSULENTBRUKEN I FORSVARET	65
8.6.	KONTRAKTREVISJONSKONTORET.....	66
8.6.1.	Innledning.....	66
8.6.2.	Redegjørelse fra Faggruppe Kontraktrevisjon.....	67
8.6.3.	Nærmere om hjemmelsgrunnlaget og arbeidsoppgaver	68
8.6.4.	Bemanning.....	69
8.7.	RAPPORT FRA CONTROLLERENHETEN.....	70
8.7.1.	Bakgrunn, mandat og funn	70
8.7.2.	FLO/IKT sitt tilsvarende til Controllerenhetens rapport.....	71
8.8.	GRIMSTADRAPPORTEN.....	74

8.8.1.	Om rapporten.....	74
8.8.2.	Konklusjoner i rapporten.....	74
8.8.3.	Anbefalinger.....	75
9.	OPPSUMMERING	76
10.	DE ULIKE REGLENE SOM STYRER FORSVARETS INNGÅELSE OG BRUK AV KONTRAKTER PÅ IKT-OMRÅDET	80
11.	KRAV TIL FORSVARETS REPRESENTANTER.....	81
11.1.	HABILITETSREGLER SOM SKRANKER VED ANSKAFFELSENE	81
11.1.1.	Habilitetsreglene.....	81
11.1.2.	Forvaltningslovens habilitetsregler.....	81
11.1.2.1.	Habilitetsreglenes anvendelsesområde	81
11.1.2.2.	Inhabilitetsgrunner.....	82
11.1.3.	Bruk av konsulenter ved gjennomføring av anskaffelser	83
11.1.4.	Aktsomhetsplikten overfor leverandører med tidligere tilknytning til Forsvaret	84
11.2.	SÆRLIG OM BEGRENSNINGER I ADGANGEN TIL Å TA IMOT FORDELER	86
11.2.1.	Begrensninger i adgangen til å ta imot fordeler.....	86
11.2.2.	Gaveforbudet i tjenestemannsloven § 20.....	86
11.2.3.	Andre skranker for mottak av fordeler	87
11.3.	FORSVARSPERSONELLS OPPTREDEN PÅ VEGNE AV LEVERANDØRENE.....	88
12.	KRAV TIL ANSKAFFELSER BASERT PÅ KONKURRANSE.....	89
12.1.	DET GRUNNLEGGENDE KRAVET TIL KONKURRANSE.....	89
12.2.	SIKKERHETSUNNTAKET	89
12.3.	ADGANGEN TIL Å HENVENDE SEG DIREKTE TIL LEVERANDØRENE.....	90
12.3.1.	Den unntaksvise adgangen til å henvende seg direkte til leverandørene	90
12.3.2.	Direkteanskaffelser grunnet tidspress.....	90
12.3.3.	Eneleverandørsituasjoner	91
12.4.	BRUK AV RAMMEAVTALER	92
12.4.1.	Rammeavtaler.....	92
12.4.2.	Avrop.....	94
12.5.	KONKURRANSER MED FORHANDLINGSADGANG.....	94
13.	KRAV TIL LEVERANDØRENE.....	96
14.	RELEVANTE KRAV KNYTTET TIL GJENNOMFØRINGEN AV FORSVARETS KONTRAKTER.....	97
14.1.	UTGANGSPUNKTER	97
14.2.	BRUK AV OPSJONER M.M.	97
14.3.	LOJALITETSPLIKT.....	98
14.4.	ØKONOMISKE NORMER	98
14.4.1.	Innledning.....	98
14.4.2.	Internkontroll.....	98
14.4.3.	Risikovurdering	99
14.4.4.	Risiko for misligheter	99
14.4.5.	Tiltak – en kost-/nyttebetrakning.....	100
14.4.6.	Transaksjonskontroll av utgifter.....	100
14.4.7.	Attestasjonskontroll.....	100
15.	ARBEIDSRETTLIGE SANKSJONER	104
15.1.	INNLEDNING.....	104
15.2.	ADMINISTRATIV AVSKJED.....	104
15.3.	OPPSIGELSE	104
15.4.	SÆRLIG OM REFSELSE SINSTITUTTET SOM REAKSJONSMIDDEL FOR MILITÆRT PERSONELL	105
15.4.1.	Utgangspunkter	105
15.4.2.	Refsbarhet og straffbarhet	105
15.4.3.	Refselsesmidler og refselsesmyndighet.....	105
15.4.4.	Klage	106
15.4.5.	Refselse av offiserer	106

16.	ERSTATNINGSRETTLIGE SPØRSMÅL	107
16.1.	ERSTATNINGSRETTLIGE UTGANGSPUNKTER	107
16.2.	ERSTATNINGSANSVAR I KONTRAKTSFORHOLD	107
16.2.1.	Ansvar på subjektivt grunnlag	107
16.2.2.	Uaktsomhetsansvar	107
16.2.3.	Erstatningsansvar for forsettlig voldt skade	108
16.2.4.	Ansvar for kontraktsmedhjelpere	108
16.3.	SÆRLIG OM ERSTATNING FOR BRUDD PÅ ANSKAFFELESREGLENE	109
16.3.1.	De ulike typetilfellene	109
16.3.2.	Erstatning for negativ kontraktsinteresse	109
16.3.3.	Erstatning for positiv kontraktsinteresse	110
17.	STRAFFERETTLIGE REGLER	112
17.1.	STRAFFERETTLIGE UTGANGSPUNKTER OG BEGRENSNINGER I MANDATET	112
17.1.1.	Innledning	112
17.1.2.	Avgrensning av straffansvar i tid	112
17.1.2.1.	Tidsforløpets betydning	112
17.1.2.2.	Foreldelse	112
17.1.2.3.	Forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft – Grunnloven § 97	113
17.1.3.	Kort om de subjektive vilkår for straff	113
17.2.	KORRUPSJON OG PÅVIRKNINGSHANDEL	114
17.2.1.	Innledning	114
17.2.2.	Tidligere straffebud om korrupsjon	114
17.2.2.1.	Straff for mottaker av bestikklser i offentlige forhold (passiv korrupsjon)	114
17.2.2.2.	Straff for aktiv bestikker i offentlige forhold (aktiv korrupsjon)	115
17.2.3.	Straffebestemmelser om korrupsjon etter 4. juli 2003	116
17.3.	BEDRAGERI – STRAFFELOVEN §§ 270-271 A	117
17.4.	GROV UFORSTAND I TJENESTEN – STRAFFELOVEN § 325 NR 1	119
17.5.	FORETAKSSTRAFF – STRAFFELOVEN §§ 48 A OG B	119
18.	GJENNOMGÅTTE KONTRAKTER	124
18.1.	INNLEDNING	124
18.2.	FØLGENDE KONTRAKTER ER HELT ELLER DELVIS GJENNOMGÅTT/VURDERT:	124
19.	KONTRAKTER AV SÆRLIG INTERESSE	142
19.1.	INNLEDENDE BEMERKNINGER	142
19.2.	FISBASIS-AVTALEN	142
19.2.1.	Innledning	142
19.2.2.	Spørsmål om habilitet vedrørende Bernt Refsahl	142
19.2.2.1.	Bakgrunn	142
19.2.2.2.	Inngåtte kontrakter og fakturerte beløp	143
19.2.2.3.	Oppstart av FISBasis	144
19.2.2.4.	Kronologisk redegjørelse for FISBasis med tanke på rollene til Refsahl og Ikon AS	144
19.2.2.5.	Reaksjoner internt i Forsvaret	146
19.2.2.6.	Granskingsutvalgets vurdering	147
19.2.3.	Gjennomføring av FISBasis-avtalen	147
19.2.3.1.	SBS' oppfyllelse av FISBasis-avtalen	147
19.2.4.	Beregning av overfakturert beløp	149
19.2.5.	Økonomisk etteroppgjør	151
19.2.6.	Strafferettslig vurdering – mulig bedrageri	151
19.3.	FORSVARETS IMAS-KONTRAKTER	152
19.3.1.	Kontraktene og kontraktens samlede omfang	152
19.3.2.	Den opprinnelige kontrakten Luftforsvaret inngikk med IFS i 1997	152
19.3.3.	Kontrakt mellom Sjøforsvaret og IFS i 2000 angående implementering av IFS-løsninger til de nye fregattene	153
19.4.	FORSVARETS RAMMEAVTALE FOR TELETJENESTER FOR PERIODEN 2003 TIL 2005	153
19.4.1.	Bakgrunn	153
19.4.2.	Granskingsutvalgets vurdering	154
20.	AVVIK FRA RETTLIGE NORMER	155

20.1.	BRUDD PÅ KRAVENE TIL REPRESENTANTER FOR FORSVARET	155
20.1.1.	Brudd på begrensningene i adgangen til å ta imot fordeler	155
20.1.1.1.	Bakgrunn	155
20.1.1.2.	Mottatt informasjon	156
20.1.1.3.	Sammendrag av resultatene	156
20.1.1.4.	Granskingsutvalgets funn	156
20.1.2.	Opptreden på vegne av leverandøren	158
20.1.2.1.	Bakgrunn	158
20.1.2.2.	Opptreden på vegne av Teleplan	158
20.1.2.3.	Opptreden på vegne av SBS	158
20.1.3.	Uriktig bruk av konsulenter ved gjennomføring av anskaffelser	159
20.1.4.	Forvaltningslovens habilitetsregler	159
20.1.5.	Bruk av konsulenter med tidligere tilknytning til Forsvaret	160
20.1.5.1.	Bakgrunn	160
20.1.5.2.	Granskingsutvalgets funn	160
20.2.	FORSVARETS FREMGANGSMÅTE VED INNGÅELSE AV KONTRAKTER	161
20.2.1.	Kontrakter inngått etter henvendelse direkte til én leverandør	161
20.2.1.1.	Bakgrunn	161
20.2.1.2.	Direkte anskaffelser begrunnet i eneleverandørsituasjon	161
20.2.1.3.	Direkte anskaffelser på grunn av tidspress	161
20.3.	BRUK AV RAMMEAVTALER	162
20.3.1.	Utgangspunkter	162
20.3.2.	Rammeavtale om konsulentbistand inngått i 2002	162
20.3.2.1.	Bakgrunn	162
20.3.2.2.	Granskingsutvalgets vurdering	162
20.4.	ANDRE MANGLER VED INNGÅELSE OG OPPFØLGNING AV KONTRAKTER	163
20.4.1.	Utløsning av opsjoner og andre etterfølgende endringer	163
20.4.2.	Forsvarets økonomiforvaltning	163
20.4.2.1.	Forsvarets kontroll med faktureringen fra leverandører	163
20.4.2.2.	Manglende risikovurdering	163
20.4.2.3.	Manglende etterlevelse	164
20.4.2.4.	Transaksjonskontroll av utgifter	164
21.	REGELBRUDDENES MULIGE KONSEKVENSER.....	165
21.1.	ERSTATNINGSBETINGENDE FORHOLD	165
21.1.1.	De ulike erstatningsrettslige spørsmål	165
21.1.2.	Forsvarets mulige erstatningsansvar overfor leverandørmarkedet	165
21.1.3.	Forsvarspersonells mulige erstatningsansvar overfor Forsvaret	165
21.2.	ADMINISTRATIVE REAKSJONER.....	166
21.3.	OVERTREDELSE AV STRAFFEBUD	166
21.3.1.	Innledning.....	166
21.3.2.	Korrupsjon.....	166
21.3.2.1.	Innledning.....	166
21.3.2.2.	Utløst fordel	167
21.3.2.3.	Spesielt om SBS	167
21.3.2.4.	Kategori 1: Ytelser som har kommet mange forsvarsansatte til gode.....	168
21.3.2.5.	Kategori 2: Ytelser overfor personer som har hatt innflytelse på beslutninger i Forsvaret.....	168
21.3.2.6.	Motiv for overføring av fordeler.....	170
21.3.2.7.	Manglende intern godkjenning og rapportering	170
21.3.2.8.	Oppsummering	171
21.3.3.	Grov uforstand i tjenesten	171
22.	ANBEFALTE TILTAK VIDERE.....	175
22.1.	BAKGRUNN	175
22.2.	NOEN UTGANGSPUNKTER.....	175
22.3.	ANBEFALINGER OG TILTAK	176
22.3.1.	Normsystemet – rettsregler og prinsipper vedrørende inngåelse og gjennomføring av anskaffelseskontrakter samt bakgrunnsretten	176
22.3.1.1.	Generelt	176
22.3.1.2.	Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende regelverk	176

22.3.1.3.	Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF).....	176
22.3.2.	Kommunikasjon og kunnskap om normer.....	177
22.3.3.	Kontroll med etterlevelse av normer og ivaretagelse av rettigheter og forpliktelser	177
22.3.3.1.	Risikostyring og intern revisjon.....	177
22.3.4.	Sanksjoner ved manglende etterlevelse av normer.....	178
22.3.5.	Kontraktsmessige forhold – inngåelse, innhold og gjennomføring	179
22.3.6.	Organisasjon og struktur. Målretting.....	180
22.3.7.	Fullmakter/kompetanse/rettigheter.....	180
22.3.8.	Rutiner – faktiske handlemåter vedrørende relasjonelle forhold mellom aktører.....	180
22.3.9.	Kompetanse innkjøpsfaglig sett i forhold til oppgavene (ledelseskompetanse og fagkompetanse)	180
22.3.9.1.	Ledelseskompetanse	180
22.3.9.2.	Anskaffelsesfaglig kompetanse	181
22.3.9.3.	Kompetanse på samhandlingsnormer, herunder etikk og rolleryddighet.....	181
22.3.10.	Kapasitet/ressurser – kvantitativt sett	181

1. Forkortelser

Historiske og eksisterende forkortelser og begreper i Forsvaret som blir benyttet i rapporten

ARF	Anskaffelsesregelverk for Forsvaret
BAF	Bestemmelser vedrørende anskaffelser i Forsvaret
CIS	Contiki Information Server
Contiki	Dataprogram for kontraktsadministrasjon
DG	Dekningsgrad
DIF	Driftsenhet i Forsvaret
Doculive	System for arkivering og elektronisk saksbehandling
DT/FDS	Drifttjenester, Forsvarets driftssenter
DVU II	Drift og videreutvikling (prosjekt under Program Golf)
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
FBT	Forsvarets bygningstjeneste
FD	Forsvarsdepartementet
FFMT	Forsvarets felles materielltjeneste
FELREG	Hærens og HV sitt system for forvaltning av materiell
FGKR	Faggruppe Kontraktsrevisjon
FIF	Felles integrert forvaltningssystem
FIN	Finansdepartementet
FIS	Forsvarets informasjonssystem
FISBasis	Basiskonfigurasjon - Forsvarets informasjonssystem (felles IT-plattform)
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FLO/I	Forsvarets logistikkorganisasjon/ Investering
FLO/IKT	Forsvarets logistikkorganisasjon/ Informasjons- og kommunikasjonstjenester
FMO	Forsvarets militære organisasjon
FO	Forsvarets overkommando
FO/I	Forsvarets overkommando/ Informatikkstaben
FO/ P&Ø	Forsvarets overkommando/ Personell og økonomi-staben
FO/S	Forsvarets overkommando/ Sikkerhetsstaben (nå Forsvarets sikkerhetsavdeling)
FOA	Forskrift om offentlige anskaffelser
FSAN	Forsvarets sanitet
FSJ	Forsvarssjefen
FST	Forsvarsstaben
FST/ POD	Forsvarsstaben/ Personell, operasjoner og drift
FÅR	Forsvarssjefens årsrapport
FTD	Forsvarets tele- og datatjeneste
GFD	Gjennomføringsdirektiv
GIH	Generalinspektøren for Hæren
GIL	Generalinspektøren for Luftforsvaret
GIS	Generalinspektøren for Sjøforsvaret
Golf	Forsvarets felles satsing på nytt styringssystem for økonomi, personell og logistikk
GPL	Godkjent Produktliste (FISBasis)
HFK	Hærens forsyningskommando
HV	Heimevernet
IMAS	Integrert materiell- og anskaffelsessystem
IR	Internrevisjon
IS	Informasjonssystemer
ISAM	Forsvarets kontraktmodell for integrert samarbeid
KL/FISBasis	Kundeløsning/ FISBasis
KRK	Kontraktrevisjonskontoret
LFK	Luftforsvarets forsyningskommando

LO	Leveranseoppfølging
LOA	Lov om offentlige anskaffelser
LP 1	Leveranseprosjekt 1
LTP	Langtidsproposisjon
METFOR	Metode for endring og innføring av IT og IS i Forsvaret
MOD	Modifikasjon til kontrakter
MRI	Mål- og resultatindikatorer
PAK	Prosess Administrativ Kontroll
PET	Presiseringer, endringer og tillegg (følger til FSJ virksomhetsplan)
PL	Programleder
POC	Point of Contact
PP	Produksjonsplan
PRINSIX	Forsvarets prosjektstyringssystem
R&T	Rettelser og tillegg
RR	Riksrevisjonen
Rt	Norsk retstidende
SAE	Selvstendig administrerende enhet
SBS	Siemens Business Services
SFK	Sjøforsvarets forsyningskommando
SJ	Sjef
SJØMAST	Sjøforsvarets system for forvaltning av materiell
SPK	Sjef Programkontor
STSJ	Stabssjef
TPDOK	Totalprosjektdokument
TPL	Totalprosjektleder

Del I

Granskingsutvalget. Prosessuelle forhold og arbeidsmåte

2. Oppnevning, sammensetning og mandat

2.1. Granskingsutvalgets oppnevning og sammensetning

Granskingsutvalget for IKT-kontrakter i Forsvaret ble oppnevnt av Kongen i statsråd den 6. januar 2006.

Utvalgets sammensetning er slik:

- Nils Dalseide, sorenskriver, Elverum (leder)
- Flemming Ruud, professor/statsautorisert revisor, Teufen, Sveits
- Einar Døssland, statsautorisert revisor, Oslo
- Inger Marie Sunde, cand. jur/stipendiat, Oslo
- Siri Teigum, advokat, Oslo

Om bakgrunnen for oppnevningen heter det følgende i mandatet:

«Forsvarsdepartementet har gjennom interne undersøkelser avdekket at det har vært utstrakt brudd på anskaffelsesregelverket, interne rutiner og etiske retningslinjer, som gir betydelig risiko for at det ved konsulentbruk på IKT-området i Forsvaret har forekommet smøring, bestikkelse og korrupsjon eller andre straffbare handlinger. Dette kommer fram i to rapporter:

1. *"Evaluering av styring og kontroll med konsulentbruk i FMO", Delrapport I, utarbeidet av Controllerenheten i FD, 13. september 2005.*
2. *"Rapport om risiko for korrupsjon og andre straffbare forhold i forbindelse med innkjøp av konsulenttjenester innen IKT-området til FMO", utarbeidet av advokat Erling Grimstad, 3. november 2005.*

Det er på denne bakgrunn behov for å nedsette et utvalg som skal granske de alvorlige regelbruddene. Utvalget vil bestå av fem medlemmer. Sammensetning og antall medlemmer i utvalget kan endres dersom det oppstår behov for dette.»

Det har ikke vært gjort endringer i sammensetningen eller i antall medlemmer i utvalgets arbeidsperiode.

Et utvalgsmedlem arbeider i et firma som har hatt forbindelse med enkelte av leverandørene omfattet av granskningen. Vedkommende har ikke deltatt i den konkrete granskningen eller utformingen av utvalgets konklusjoner hva disse angår.

2.2. Mandatet og fortolkningen av det

Granskingsutvalgets mandat er:

- * *Utvalget skal søke å avdekke om det kan foreligge smøring, bestikkelse og korrupsjon eller andre straffbare handlinger i forhold til kontrakter med de 7 firmaene som er behandlet i ovennevnte revisjon og i forhold til andre konsulentkontrakter på IKT-området i tidsperioden 1995 - 2005, samt Forsvarets FISBasis-kontrakt med Siemens Business Service. Utvalget skal også gi en erstatnings- og arbeidsrettslig vurdering av eventuelle irregulære forhold som avdekkes. Mandatet kan bli utvidet til å gjelde også andre kontrakter.*

- * *Dersom det foreligger straffbare og/eller erstatningsbetingende handlinger, skal utvalget søke å avklare omfanget av disse og om mulig kvantifisere den økonomiske skade dette har påført Forsvaret.*
- * *Utvalget skal vurdere planlegging, organisering, styring og kontroll med kjøp av konsulenttjenester, spesielt innen IKT-området, herunder prosedyrer og rutiner som skal hindre uberettiget økonomisk vinning og sikre kontroll og etterlevelse.*

I tillegg skal utvalget vurdere behov for og eventuelt komme opp med forslag til tiltak:

- * *som kan øke oppdagelsesrisikoen for regelbrudd ved kjøp av varer og tjenester med forslag til sanksjoner/konsekvenser ved regelbrudd*
- * *som reduserer muligheten for at ansatte kan skaffe seg uberettiget økonomisk vinning, herunder i forhold til å tildele oppdrag til selskap uten reell konkurranse*
- * *som kan bidra til å hindre en ukultur der ansatte ikke reagerer eller varsler når det avdekkes uetiske forhold*

Utvalget skal ferdigstille sine vurderinger og anbefalinger til tiltak innen 1. mars 2006 i en rapport som leveres forsvarsministeren. Fristutsettelse kan gis dersom det oppstår behov for dette.

I brev 11. februar 2006 anmodet utvalgsleder Forsvarsdepartementet om ny frist for å ferdigstille utvalgets rapport. I brev 28. februar 2006 (ref. nr. 2005/04091-22) fastsatte Forsvarsdepartementet ny frist for levering av utvalgets rapport til 16. juni 2006, som var i samsvar med utvalgets forslag.

Mandatet har ikke reist vesentlige tolkingsproblemer. Med begrepene «*om det kan foreligge smøring, bestikkelse og korrupsjon eller andre straffbare handlinger*» legger utvalget til grunn at mandatet omfatter både klanderverdige handlinger og straffbare handlinger begått av dem som har opptrådt på vegne av staten, og eventuelle straffbare handlinger overfor staten begått av for eksempel medkontrahenter.

Med ordene «*kan foreligge andre straffbare handlinger*» har utvalget forstått at det ikke er nødvendig å avklare om alle straffbarhetsbetingelsene er oppfylt, eller hvorvidt straffansvar fortsatt kan gjøres gjeldende. Utvalget har således i det vesentligste begrenset seg til å vurdere de objektive straffbarhetsvilkår.

3. Granskingsutvalgets organer og bistandsyttere. Organisering og personell samt arbeidsprosess.

3.1. Organisering, organer og personell

Granskingsutvalgets sammensetning er fastsatt av regjeringen.

En utrederenheter ble etablert primo januar 2006. Utrederenheteren har bestått av utredere som har arbeidet på heltid. Enheteren har vært ledet av cand. jur Ragnvald Brekke, og har for øvrig bestått av følgende medarbeidere:

- Morten Torkildsen, siviløkonom (nestleder)
- Egil Inge Utgård, spesialrevisor
- Lars Wilberg, polititjenestemann
- Lars Tveito, registrert revisor
- Torill Sorte, polititjenestekvinne

Med unntak av Morten Torkildsen, som driver privat virksomhet, har samtlige medarbeidere i utrederenheteren hatt permisjon fra sine arbeidsgivere i skatteetaten og politiet.

Cand. jur Kristian Dahle Trygstad har vært Granskingsutvalgets juridiske sekretær. Han har hatt permisjon fra sin stilling hos Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

I tillegg har Granskingsutvalget hatt bistand fra Gro-Kristin Dale, som har vært avgitt fra Controllerenheteren i Forsvarsdepartementet. Hun har bistått utrederenheteren med innsamling av materiale fra Forsvaret, og fratrådte granskningsarbeidet rett før påske 2006.

Marit Schürmann har vært avgitt fra Forsvarsdepartementet for å gi utrederenheteren og utvalget kontorteknisk bistand, og har arbeidet deltid i arbeidsperioden.

I hele arbeidsperioden har kaptein Stig Lunde vært avgitt fra Forsvaret til liaisonoppgaver og andre oppgaver for Granskingsutvalget og utrederenheteren.

3.2. Relasjonelle forhold og oppgavefordeling

Ved opprettelsen av utrederenheteren og utvelgelsen av annet innleid personell har det vært lagt særlig vekt på hensynet til uavhengighet, både med hensyn til organisering, relasjonelle forhold mellom organer og valg av medarbeidere. Det er valgt bistandspersonell som ikke vil kunne få befatning med utvalgets arbeidsresultat i fremtiden, og som ikke har noen form for tjenestemessige eller andre bindinger til organer eller personer som kunne komme under gransking. Det er derfor ikke valgt personell fra for eksempel Økokrim eller andre organer som i ettertid vil kunne komme til å få befatning med forhold som har vært gransket eller omfattes av rapporten.

Utrederenheterens oppgaver har vært fastlagt av Granskingsutvalgets leder med løpende tilslutning fra Granskingsutvalget i møter, og gjennomføringen har vært ledet av lederen for utrederenheteren. Utrederenheteren har rapportert til utvalget og utvalgsleder i møter og gjennom rapporter. Beslutningskompetansen angående granskningsprosess og granskningsobjekter har ligget i Granskingsutvalget, mens utrederenheteren har vært gitt den nødvendige faglige frihet til å kunne utføre de pålagte oppgaver.

3.3. Om arbeidsperiode og gjennomføring

Etter anmodning fra forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen kontaktet forsvarssjef Sverre Diesen primo desember 2005 sorenkriver Nils Dalseide med anmodning om å lede et utvalg som skulle granske IKT-kontrakter vedrørende konsulenttjenester i Forsvaret og forholdene rundt disse. Forsvarsdepartementets anslag på utvalgets arbeidsperiode var fra 1. januar til 1. mars 2005.

Umiddelbart etter forsvarssjefens henvendelse foretok sorenkriver Dalseide en analyse av kriterier for mulig organisering og oppbygging av granskingsorganer, samt kompetanse- og kapasitetsbehovet i Granskingsutvalget og eventuelle bistandsorganer. Medio desember 2005 fremla utvalgsleder en målangivelse for granskingsarbeidet og et utkast til kompetanse- og kapasitetsbehov, herunder forslag om etablering av en egen utrederenhets under utvalget. Forslaget fikk departementets tilslutning. Granskingsutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd den 6. januar 2006. Kort tid deretter etablerte Granskingsutvalget utrederenheten og ordninger for annet bistandspersonell. Arbeidsperioden har i praksis for alt personell vart til fremleggelse av Granskingsutvalgets rapport den 16. juni 2006. Arbeidsmengden har – på bakgrunn av mandatet og den begrensede tiden til rådighet – vært betydelig gjennom hele utvalgsperioden.

Granskingsutvalget har arbeidet etter samme mønster som andre offentlige utvalg, og har gjennomgående holdt faste møter hver onsdag med økt møtefrekvens mot slutten av arbeidsperioden. Til sammen er det avholdt 21 møter.

Ingen av Granskingsutvalgets medlemmer har arbeidet med utvalgsoppgavene på heltid.

3.4. Lokaler, utstyr med videre

Granskingsutvalget har disponert velegnede kontorlokaler i 3. etasje i Grev Wedels plass 9 i Oslo. Det har omfattet et stort fellesrom for kontorlandskap og møtelokale for større møter, et særskilt møterom for mindre møter samt fire separate kontorer til bruk for intervjuer og andre arbeidsoppgaver som krever særskilte rom.

Etter anmodning fra Granskingsutvalgets leder er arbeidsstedet ikke fysisk/funksjonelt og/eller kontormessig samlokalisert med de organer eller det personell som kan komme til å bli gjenstand for gransking. Dette av hensyn til at det skal foreligge en reell uavhengighet, som også er synlig for omverdenen.

Granskingsutvalget har av Forsvarsdepartementet blitt stilt til rådighet alt utstyr som utvalget har funnet behov for, eksempelvis stasjonære og bærbare PC-er, skrivere, kopimaskin, telefaks, låsbare skap og alt annet kontorteknisk utstyr.

Både med hensyn til lokaler og kontortekniske hjelpemidler har Granskingsutvalget hatt gode rammebetingelser.

3.5. Sikkerhetsmessige forhold

3.5.1. Sikkerhetsmål generelt

På bakgrunn av de sikkerhetsmessige sider ved oppdraget, har utvalgsleder i tilretteleggingsperioden for granskingsprosessen foretatt en analyse av sikkerhetsbehovet i ulike sammenhenger. Medio desember 2005 ble følgende målskisse for sikkerhet forelagt Forsvarsdepartementet:

«Administrative prosessressurser – sikkerhetsmål - målskisse:

- *Grunnleggende sikkerhetskrav skal oppfylles: Lover, forskrifter og instruksjoner samt det sekretessebehov utvalget selv har satt hensett til materialets karakter og granskingsresultatets gjennomslagskraft*
- *Anskaffelsesprosessene, anskaffelsesverktøyene og leveransene skal benyttes til militære formål, også etterretnings- og sikkerhetstjenesteoppgaver. Sikkerhetsregimet må ivareta også dette aspekt.*
- *Personellsikkerhet i henhold til regelverk - sikkerhetsklarering*
- *Informasjonssikkerhet*
 - *Dokumentsikkerhet i henhold til det utvidede dokumentbegrep, hvoretter alle former for informasjonsbærere omfattes, så som elektroniske lagringsmedier og papirbaserte lagringsmedier*
 - *Kommunikasjonssikkerhet – så vel mot Forsvaret – som mot andre*
- *Informasjonssikkerhetsmessige forhold på tre nivåer: 1. Gradert informasjon, 2. Utvalgssensitiv informasjon og 3. Informasjon uten begrensninger av noe slag*
- *Sikkerhetsansvarlige: Alle, utvalgsleder, Forsvarets sikkerhetsorganer. Særskilt dedikert sikkerhetsansvarlig i utrederenheten.»*

Utvalgsleder har i samarbeid med vedkommende militære sikkerhetsmyndighet søkt å tilrettelegge sikkerhetsmessige forhold slik at sikkerhetsbrudd ikke skal kunne finne sted. Det har vært av særlig betydning å innrette arbeidet slik at ingen av de organer eller personer som granskingen kunne komme til å omfatte, har kunnet få annen intern informasjon om granskingsmetodiske avgjørelser eller funn, og at samfunnet har kunnet ha tillit til det.

3.5.2. Personell

Samtlige medlemmer av Granskingsutvalget og utrederenheten samt alt bistandspersonell for øvrig er sikkerhetsklarte for sikkerhetsgraden *Hemmelig* i henhold til gjeldende regelverk, og har avgitt taushetserklæringer.

Granskingsutvalget har benyttet Forsvarets sikkerhetsmedarbeidere til å gi informasjon om sikkerhetsloven med tilhørende regelverk og råd om hvorledes personellsikkerhet og annen sikkerhet skal ivaretas.

3.5.3. Kommunikasjonssikkerhet, dokumentsikkerhet og informasjonssikkerhet

Sikkerhetsmålene er søkt nådd gjennom tiltak rettet mot fysisk håndtering og oppbevaring av dokumenter, herunder elektronisk lagret informasjon.

Fysisk håndtering av dokumenter

Alle dokumenter har vært oppbevart i henhold til gradering. I lokalene har hver arbeidsplass hatt tilgang til låsbart skap som benyttes til oppbevaring av dokumenter opp til gradering *Begrenset*. I tillegg har utvalget benyttet et eget stålskap godkjent for gradert materiale (uansett lagringsmedium) opp til *Konfidensielt*. Skapet har vært benyttet til oppbevaring av innhentet dokumentasjon, intervjuer, lydfiler mv. I tillegg har man oppbevart en egen bærbar PC for *Begrenset* materiale i skapet når den ikke er i bruk.

Rutinemessig er all sensitiv og gradert dokumentasjon nedlåst etter arbeidshagens slutt, eller når lokalene har vært forlatt over et lengre tidsrom.

Håndtering av elektronisk lagret informasjon. Datanett

Medlemmene i Granskingsutvalget og utrederenheten har benyttet fire separate nett:

- I:** FISBasis – Forsvarets interne nett
- II:** Arbeidsnett m/filserver og klienter
- III:** Trådløst internett
- IV:** Gradert PC *Begrenset*

I: FISBasis-nettet har vært tilgjengelig via Forsvarets egne arbeidsstasjoner, og er kun benyttet til informasjonsuthenting og e-post korrespondanse som krever begrenset nett. Man har ikke funnet det hensiktsmessig å benytte Forsvarets interne nettverk i det daglige arbeidet av habilitetshensyn, fare for lekkasjer og uønsket innsyn eller påstander om det.

II: Arbeidsnett med filserver og klienter har fungert som utrederenhets daglige arbeidsnett hvor medlemmene har hatt tilgang via personlig brukernavn og passord. Nettverket har vært et lukket, kablet nett hvor kun Granskingsutvalget og utrederenhets medlemmer har hatt tilgang. På filserveren har hver medarbeider hatt sitt eget område, i tillegg til et fellesområde hvor alt innhentet og egenprodusert materiale har vært lagret. Nettet har hatt tilsluttet egen skriver.

III: Trådløst internett er satt opp og konfigurert av Forsvaret, og det er benyttet trådløs router med WEP-kryptering. Granskingsutvalget og utrederenheten har hatt tilgang til internett via egen eller utlånt bærbar PC fra Forsvaret. Maskiner som har vært tilknyttet internett har ikke vært tilkoblet eller benyttet i det interne arbeidsnettet. Også dette nettet har vært tilsluttet egen skriver.

Da det alltid vil være en risiko for uautorisert tilgang via et trådløst nettverk, til tross for kryptering og andre aksessfiltreringsmekanismer, har Granskingsutvalget vurdert dette som uegnet til sitt behov for et felles dokumenthåndteringsnett. Trådløst nettverk har kun vært benyttet til ugradert e-post-kommunikasjon og informasjonsuthenting.

IV: Gradert PC *Begrenset* har vært dedikert til behandling av gradert materiale. Maskinen er kun benyttet til dette formål og har stått innelåst i stålskap når den ikke har vært i bruk.

For øvrig har følgende sikkerhetsrutiner vært fulgt:

- All dokumentasjon som utrederenheten har mottatt er fortløpende loggført og gitt et løpenummer. Loggen har rutinemessig blitt oppdatert hver ettermiddag og ligget tilgjengelig på filserveren. Sikkerhetskopi har også vært lagret lokalt på en arbeidsstasjon.
- Alle medlemmer av Granskingsutvalget og utrederenheten har vært tildelt egen e-postkonto på domenet www.iktgransking.no. Medlemmene har vært pålagt å utvise aktsomhet i forhold til e-postkommunikasjon og hvilken informasjon som sendes over åpent nett. Det er utarbeidet egne rutiner for sending av sensitivt materiale, blant annet i forhold til bruk av kryptering.
- I den grad det er oppbevart elektronisk lagret informasjon i relasjon til Granskingsutvalgets arbeid på maskiner utenfor det interne arbeidsnettet og fysiske lokaliteter, har dette vært oppbevart i kryptert form.
- Overføring av data mellom maskiner er søkt gjennomført ved hjelp av minnepinne.

Det har vært truffet tiltak mot at uautoriserte personer har kunnet skaffe seg adgang til Granskingsutvalgets lokaler blant annet ved bruk av kortleser og rutiner for identifisering av uvedkommende i nærheten av området.

4. Rettslige rammer og prinsipper i granskingsprosessen

4.1. Generelt

Rettslige prosessuelle normer og generelle granskingsprinsipper bygger på forskjellige grunnlag, alt fra lov, forskrift og rettslige prinsipper til rene hensiktsmessighetsvurderinger med hensyn til hva som er den optimale fremgangsmåte for å ende opp med et mest mulig korrekt faktum. Likevel er det et samspill mellom normer og prinsipper, både med hensyn til valg av saksbehandlingsmåte og vurderinger av selve bevisresultatet.

4.2. Forvaltningsprosess og straffeprosess

Granskingsutvalget er oppnevnt av Kongen i statsråd, og er pålagt å løse en forvaltningsrettslig oppgave på vegne av det offentlige. Det er ikke gitt særskilte lovregler eller forskrifter som regulerer prosessuelle eller materielle forhold vedrørende statlige granskingsutvalg/granskingskommisjoner. Hensett til oppnevningen og mandatet må Granskingsutvalget anses som et forvaltningsorgan av spesiell karakter.¹ Det er derfor lagt til grunn at grunnreglene i forvaltningsloven og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper gjelder for utvalgets saksbehandlingsprosess. I og med at mandatet inneholder en anmodning om å avklare om det kan foreligge straffbare forhold, vil også straffeprosessuelle og folkerettslige regler og prinsipper måtte iakttas. Rettsregler av mer sivilrettslig karakter for fastleggelse av andre former for ansvar, for eksempel tjenestemannsrettslig og erstatningsrettslig ansvar har også hatt betydning for utvalgets arbeid.

4.3. Granskingsutvalgets rettslige virkemidler

Det er ikke gitt særskilte lovregler for dette granskingsutvalgets arbeid slik som for eksempel Lov om granskingskommisjonen for Mehamn-ulykken 11. mars 1982 med et Twin Otter passasjerfly.² Granskingsutvalget har heller ikke funnet behov for å anmode lovgiver om det for å kunne gjennomføre sitt arbeid.

Granskingsutvalget har således ikke adgang til å beslutte bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, så som for eksempel ransaking og beslag. Det foreligger heller ingen prosessrettslig forklaringsplikt for intervjuobjektene, eller plikt til å avgi forsikring eller edisjonsplikt for dokumentbevis, slik som for eksempel etter nevnte lov § 2.

Samtykke er det rettslige grunnlaget for innhenting av bevis, for eksempel dokumentbevis i form av regnskapsinformasjon, e-post, og forklaringer i intervju. Samtlige intervjuobjekter og besittere av ulike informasjonsbærere for bevis (regnskaper, e-post og papirbasert informasjon) har gitt samtykke til å stille materiale til rådighet. Det har således ikke vært nødvendig for Granskingsutvalget å bygge på det tjenestemannsrettslige grunnlag for samhandling med utvalget som mandatet innebærer for eksempel i form av pålegg til forsvarsansatte, eventuelt tidligere forsvarsansatte.

Domstoloven § 43 andre ledd første punktum, som gir Granskingsutvalget hjemmel til å begjære bevisopptak, har ikke vært benyttet da samtlige som har vært innkalt til intervju, har samtykket.

¹ Det samme synes lagt til grunn i f. eks. Bratholm, Anders i *Samfunn. Rett. Rettferdighet*. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70 årsdag, side 188 flg. og samme forfatter i Lov og Rett 1986 side 439 flg. Se også rundskriv G-48/75 fra Justis- og politidepartementet (Jnr. 674/75 E)

² Jf lov 11. april 2003 nr 20

4.4. Forholdet til bestiller/oppdragsgiver

Granskingsutvalgets leder har i arbeidsperioden hatt flere møter med Forsvarsdepartementet som oppdragsgiver. Følgende forhold har vært behandlet:

- Personellressurser, behov og bruk
- Pengeressurser, økonomiforvaltning og grensesnitt mellom utvalget og Forsvarsdepartementet
- Materielle ressurser, behov og forvaltning
- Mandatet – bestillingen, utvidelser, innskrenkninger og bakgrunn
- Fremdrift i arbeidet i forhold til mandatet. Utført og gjenstående arbeid. Forholdet til fristen
- Leveranser – bidrag - fra Forsvaret etter bestillinger fra Granskingsutvalget Forsvarets medvirkning
- Sikkerhetsmessige forhold
- Rettslige spørsmål av prosessuell karakter som må avklares i fellesskap vedrørende personell i Forsvaret eller materiale fra Forsvaret med videre

I kontakten mellom utvalgsleder og Forsvarsdepartementet har det vært lagt vekt på Granskingsutvalgets behov for uavhengighet, samtidig som alle gjennomføringsmessige forhold skjer innenfor de regler og retningslinjer som gjelder, herunder at ressursbruken er omforent.

Forsvarsdepartementet har stilt til rådighet de ressurser Granskingsutvalget har hatt behov for, og har lagt alle forhold til rette for at granskingsprosessen har kunnet foregå uavhengig, selvstendig og uten ressursmessige begrensninger.

4.5. Bevisumiddelbarhet

Ved avgjørelser i grensefeltet mellom straffeprosessuelle, sivilprosessuelle og forvatningsprosessuelle normer ligger – ikke minst i lys av folkeretten – et særlig behov for bevisumiddelbarhet. På grunn av mandatets omfang (brutto inntil ca 3 400 kontrakter) og oppgavens kompleksitet har det ikke vært mulig for utvalget å ha direkte kontakt med samtlige intervjuobjekter. Utrederenheten har gjennomført i alt 59 intervjuer, og Granskingsutvalgets behov for – på selvstendig grunnlag – å vurdere bevisverdi og vekt ved umiddelbar bevisførsel har ikke latt seg forene med den tid som har vært til rådighet.

Valg av intervjuobjekter, rekkefølgespørsmål, intervjutemaer og andre intervjutaktiske spørsmål er behandlet i utvalgsmøtene, og beslutningene gjennomført av utrederenheten.

4.6. Utredningsprinsippet – forsvarlighetsprinsippet. Dokumentasjon

Ved en forvaltningsrettslig basert gransking med behandling av strafferettslige og straffeprosessuelle problemstillinger kommer både utredningsprinsippet i forvaltningsloven § 17 og i straffeprosessloven § 294 inn. Granskingsutvalget har – innenfor den gitte tids- og ressursramme – metodisk søkt å gjennomgå et antatt representativt materiale og forsøkt å kombinere informasjon fra ulike informasjonsbærere, for eksempel intervjuobjekter, regnskapsdata, e-postfiler og skrevne dokumenter for å skaffe et bredest og sikrest mulig avgjørelsesgrunnlag.

For så vidt gjelder de informasjonsbærere som utvalget har hatt tilgang til, er utrednings- og forsvarlighetsprinsippet søkt ivaretatt ved at et representativt materiale er innhentet og gjennomgått, og at de berørte har fått uttale seg om hva de mener er relevant for å skape et mest mulig objektivt og fullstendig bilde av de faktiske forhold.

Det er lagt vekt på å sikre samtlige mandatrelevante bevismidler på en måte som muliggjør etterbruk og kontroll med bevisverdien. Intervjuer er lagret på lydfiler.

4.7. Kontradiksjon

Kontradiksjonsprinsippet i forvaltningsretten, eksemplifisert gjennom forvaltningsloven § 16, er søkt ivaretatt gjennom at samtlige organer og individer som granskingen har rettet seg i mot, har fått anledning til å meddele utvalget all den informasjon de har funnet behov for.

Ved alle intervjuer er referat blitt forelagt intervjuobjektet for endelig godkjenning. Alle vesentlige fakta i forhold til mandatet er forelagt dem det angår for kommentarer. I tillegg har det - på bevismessige punkter hvor bevisumiddelbarhet og notoritet har vært vurdert som særlig viktig – vært holdt møter hvor Granskingsutvalgets bevisresultat har vært forelagt de berørte for direkte kommentarer.

Når det gjelder generell bakgrunnsinformasjon om den virksomhet som konsulentavtalene innenfor IKT-området har skullet betjene, har Granskingsutvalget mottatt faktabidrag fra Forsvarets logistikkorganisasjon/Informasjons- og Kommunikasjonstjenester (FLO/IKT). Ved dette er kontradiksjonen for denne del av rapporten ivaretatt.

Det er avholdt særskilte møter med enkelte intervjuobjekter og med representanter for foretak som er omhandlet i rapporten, for eksempel Siemens Business Services AS (SBS), for å ivareta kontradiksjon og bevisumiddelbarhet. For så vidt gjelder intervjuobjektene har utvalgets faktainformasjon vært forelagt og det har vært gitt anledning til kommentarer og supplering. For SBS' vedkommende, har det vært gitt anledning til å legge frem det materiale som man har funnet hensiktsmessig i forhold til å belyse fakturering etter FISBasis kontrakten, og å fremkomme med sitt syn på faktureringsspørsmålene.

For så vidt angår Granskingsutvalgets anbefalinger om tiltak, jf rapportens punkt 22 nedenfor, har det – av hensyn til å utnytte kompetanse og erfaring på de berørtes side - vært etablert en arbeidsgruppe hvor brigader Sverre Sørvåg, avdelingsdirektørene Ole Peder Nordheim og Tom Hexeberg og administrerende direktør Kjell Martin Grimeland har deltatt.

4.8. Uskyldspresumsjonen

I Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 (2) fremgår at «*enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven*». Prinsippet henger også sammen med det generelle krav til rettferdig rettergang. I det utvalget etter mandatet «*skal søke å avdekke om det kan foreligge smøring, bestikkelse og korrupsjon eller andre straffbare handlinger*», kan utvalget løse sin oppgave uten å foreta skyldkonstateringer som kan komme i strid med uskyldspresumsjonen.

4.9. Overskuddsinformasjon

Så vel regnskapsdata som e-postfiler inneholder nødvendigvis informasjon utover det som er mandatrelevant. Granskingsutvalget har bare gjort bruk av mandatrelevant informasjon i sitt arbeid.

4.10. Offentlighet

Granskingsutvalget er et forvaltningsorgan etter offentlighetsloven § 1, og dets virksomhet er å anse som forvaltningsvirksomhet.

En del av Granskingsutvalgets dokumenter faller innenfor dokumentbegrepet i samme lov §§ 1 og 2, hvorefter enhver kan gjøre seg kjent med dokumenter som ikke faller inn under unntaksbestemmelsene, jf samme lovs § 2.

Etter omstendighetene kan granskingsarbeidet anses som en sak i offentlighetslovens forstand.³

4.11. Samhandling mellom Granskingsutvalget og de som er gjenstand for gransking. Uavhengighet – medinnflytelse og kvalitetssikring

Granskingsutvalget har lagt særlig vekt på å oppnå en samarbeidsbasert samhandling med de foretak og personer som granskingen omfatter. Representanter for Granskingsutvalget har derfor drevet informasjonsvirksomhet om granskingsprosessens formål, utvalgets arbeidsmetodikk og andre forhold av betydning for de som i sterkest grad berøres, som FLO/IKT. Hovedsiktemålet med dette har vært å legge grunnlaget for medinnflytelse gjennom kontradiksjon og å oppnå kvalitetssikring av granskingsprosessen og granskingsresultatet.

I sin kontakt med enkeltpersoner har utrederenheten søkt å ivareta den enkeltes behov for å bli informert, rettssikkerhetsmessig ivaretatt og behandlet med alminnelig respekt og høflighet.

Granskingsutvalget har generelt oppnådd godt samarbeid med alle berørte, i det kun én person ikke har funnet grunn til å samtykke i henhold til utvalgets anmodning (vedr innsyn i e-post).

Fra Forsvarets side har Granskingsutvalget hatt et konstruktivt samarbeid, og blitt møtt med profesjonell samhandling når det gjelder anmodninger om å få utlevert materiale.

De foretak granskingen har rettet seg i mot har også samarbeidet med utvalget på en konstruktiv og profesjonell måte, og samtykket til innsyn i den utstrekning utvalget har anmodet om det.

4.12. Begrensninger

Rent faktisk har det vært enkelte begrensninger. For det første har utvalget ikke kunnet undersøke materiale som er ødelagt, fjernet, kommet bort eller som av ulike grunner ikke kan gjøres tilgjengelig. For det andre er det dominerende rettslige grunnlag for innhenting av informasjon samtykke, og ikke for eksempel straffeprosessuelle tvangsmidler. For så vidt gjelder det bevismaterialet statlige organer har, er utvalgets grunnlag for tilgangen basert på statens private autonomi.

4.13. Innsyn

Granskingsutvalget har mottatt to innsynbegjæringer i løpet av arbeidsperioden, som begge er avslått, med hjemmel i blant annet offentlighetsloven § 5 første ledd første punktum, første ledd bokstav a eller unntaket vedrørende interne notater mellom utvalgsmedlemmene, jf § 5 første ledd første punktum samt § 5 første ledd bokstav b, samme lovs § 6 første ledd nr. 2, og forvaltningsloven § 18 andre ledd bokstav b.

Granskingsutvalget har lagt til grunn at de som kan bli gjenstand for kritikk i rapporten, ikke har noe rettskrav på å se utkast til rapporttekst som omfatter dem.⁴ Forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak hjemler heller ikke noen rett for en part til å få seg forelagt utkast til vedtak før vedtak treffes. I og med at kontradiksjonshensynet og opplysningshensynet er ivaretatt gjennom at samtlige berørte har fått uttale seg om alle de bevisfakta som gjelder dem, og fått inngi alle opplysninger og bevis de har ønsket, har det ikke av slike hensyn vært nødvendig å gi innsyn i rapportutkast. Det er

³ Det samme synes lagt til grunn i Rundskriv G-48/75 fra Justis og politidepartementet (jnr. 674/75E).

⁴ Heller ikke i Rundskriv G-48/75 fra Justis og politidepartementet (jnr. 674/75E), Anders Bratholm; *Gransking som statlig virkemiddel for å bringe faktiske forhold eller ansvarsforhold på det rene*, Lov og Rett 1986 side 439 flg., og samme forfatter i *Samfunn. Rett. Rettferdighet*, Festskrift til Torstein Eckhoffs 70 årsdag, side 188 flg., synes det å være lagt til grunn at det foreligger noe rettskrav for de berørte. Det samme synes å være tilfelle i uttalelser i årsmelding fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen 1992 side 139 og 2001 side 118 og 120.

ved vurderingen av spørsmålet om foreleggelse av rapportutkast også tatt hensyn til utvalgssekretariatets kapasitet og produksjonsmessige hensyn.

Granskingsutvalget har besluttet at rapporten som sådan skal innrettes slik at den kan være offentlig. Dette på grunn av den betydelige samfunnsinteresse som knytter seg til utfallet av granskingen.

Det grunnlagsmateriale som utgjør dokumentene i granskingssaken vil bli undergitt arkivering på vanlig måte, og være undergitt offentlighetslovens bestemmelser samt arkivlovgivningen angående innsyn og tilgang for andre enn uvalget.

Hvor utvalgets tilgangsgrunnlag er samtykke, kan også samtykkets grenser ha betydning for en eventuell etterfølgende innsynsrett.

5. Forholdet til de enkelte informasjonsbærere – bevismidler

5.1. Generelt om forholdet til ulike informasjonsbærere for øvrig, herunder elektroniske informasjonsbærere, papirbaserte dokumenter mv.

De ulike bevismidler reiser forskjellige rettslige spørsmål, for eksempel i forhold til samtykkekrav og utvalgets bruk av bevismidlene. Granskingsutvalget finner det hensiktsmessig å behandle disse hver for seg.

5.2. Dokumenter av forskjellige typer

Granskingsutvalget opprettet ved oppstart en dokumentbase, hvor forskjellige søkebegrep i forhold til mottatte og produserte dokumenter ble definert.

Innkommet dokumentasjon er registrert i dokumentbasen fortløpende. Dette dokumentet gir derfor en fullstendig oversikt over all informasjon som under granskingen er mottatt og produsert av Granskingsutvalget og utrederenheten. Det er utarbeidet en fullstendig oversikt som vil bli overlevert oppdragsgiver separat

All dokumentasjon Granskingsutvalget har innhentet, er oppbevart i samme stand som da utvalget fikk dokumentasjonen. Eventuelle påtegninger på originale dokumenter er foretatt før overlevering til utvalget.

Omfanget av det materialet Granskingsutvalget har mottatt:

Det er registrert mottatt 117 e-poster, hovedsakelig korrespondanse med SBS. Det er produsert og mottatt 61 brev. Det meste av brev er i forbindelse med innhenting av regnskap, samt svar fra det enkelte firma i forhold til representasjoner opp mot forsvarsansatte. Forespørsel vedrørende representasjoner er sendt ut til 21 selskaper. Det er til sammen mottatt og produsert 96 CD-plater. Her er det mottatt materiale, i hovedsak årsregnskap og informasjon fra FLO og SBS, i tillegg til CD-plater i forbindelse med intervju. Det er til sammen foretatt 59 intervjuer.

Det er innhentet 79 kontrakter for de selskap som utvalget er blitt bedt om å se på, samt noen kontrakter for tilfeldige utvalgte selskaper. Dette er innhentet fra FLO, Ledcon og prosjekt etterforsyning. Enkelte kontrakter er hentet ut fra Contiki, en elektronisk base for kontrakter, men de fleste er innhentet i original.

Det er en «*sekkepost*» i basen, og her er det registrert 420 posteringer. Dette søkebegrepet inneholder i hovedsak:

Faktainformasjon fra Forsvaret, grunnlaget til Ledcon, møtereferater fra utvalgsmøter (21 stk), i tillegg tre møtereferat fra møter med FLO, anmodning om innsyn i e-post (19 stk) og samtykke til dette (17 stk), fakturaer fra Forsvaret på det enkelte selskap, lønns- og trekkoppgaver samt reiseregninger fra ansatte i Forsvaret (14 smalordnere) og regnskapstall fra SBS (19 brevordnere).

Alle bestillinger til Forsvaret er registrert på en egen logg med hvert sitt aksjonspunkt, til sammen 72 aksjonspunkter. Dette for at en til en hver tid skulle ha oversikt over hva som var levert av forespurt materiale.

Alt regelverk som er innhentet, er også ført i denne basen.

5.3. Intervjuer

5.3.1. Frivillighet. Informert samtykke

Intervjuobjekter har – før intervju – mottatt en orientering om utvalgets mandat og oppgaver, og informasjon om hensikten med intervjuet. De er videre informert om utvalgets bruk av intervjuet og om hvordan informasjonen fra intervjuet lagres.

De er alle gjort kjent med at det er frivillig å delta i intervjuer og å svare på spørsmål, herunder at de kan avslutte intervjuet når de måtte ønske.

Samtlige intervjuobjekter har samtykket til de intervjuene som er foretatt.

5.3.2. Adgang til å la seg bistå

Samtlige intervjuobjekter har hatt anledning til å la seg bistå under intervjuet og i forbindelse med deres etterfølgende godkjenning av intervjuet.

5.3.3. Ytringsforbud og ytringsrett

Intervjuobjekter er gjort kjent med sin rett til å ytre seg og eventuelle begrensninger de måtte ha i den.

For forsvarsansatte er det informert om de taushetsfritak mandatet inneholder for så vidt gjelder nåværende og tidligere forsvarsansatte. For andre – som eventuelt måtte være bundet av forretningsmessig taushetsplikt – er det gjort oppmerksom på at utvalget ikke ønsker å motta informasjon som det måtte være rettslige hindre for å meddele – enten det bygger på klientforhold eller avtaler med arbeidsgiver.

I og med at mandatet fritar for taushetsplikt, har regler og prinsipper for varslere («*whistle blowers*») ikke fått noen selvstendig betydning for intervjuobjektene ytringsrett.

5.3.4. Selvinkrimineringsforbudet

Forbudet mot selvinkriminering er uttrykkelig nedfelt i FN-konvensjonen 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 nr 3 bokstav g og antas også å være et element i kravet om rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr 1.⁵ Begge rettsreglene er inkorporert i norsk rett ved lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 21. mai 1999 nr 30.

Kjernen i selvinkrimineringsforbudet er at en siktet – som er i en avhørssituasjon – ikke kan tvinges til å forklare seg og dermed bidra til sin egen domfellelse.⁶

I bølgepappavgjørelsen inntatt i Rt 1994 side 610 la Høyesterett til grunn at forbudet mot selvinkriminering etter menneskerettskonvensjonene ikke er til hinder for at borgerne kan pålegges forklaringsplikt overfor kontrollmyndigheter, og at den forklaring som er avgitt overfor kontrollmyndighetene, uten å komme i strid med selvinkrimineringsforbudet kan brukes som såkalt «konfrontasjonsbevis» i en eventuell etterfølgende straffesak. Etter Den europeiske

⁵ Se f. eks. Peer Lorentzen, Lars Adam Rehof, Tyge Trier: *Den Europæiske Menneskerettskonvention med kommentarer*, København 1994, side 153 og David Harris, Michael O'Boyle, Colin Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, London 1995 og P. Dijk, G.H.J van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 3rd edition, the Hague 1998, side 436.

⁶ Slik f. eks. Strandbakken, Asbjørn: *Uskyldspresumsjonen «In dubio pro reo»* Bergen 2003, side 202.

menneskerettsdomstols dom 17. desember 1996 i saken Saunders mot Storbritannia kan en slik rettsoppfatning neppe uten videre opprettholdes.

For å forhindre at intervjuobjekter med et mandatbasert tjenestemannsrettslig pålegg om å forholde seg til Granskingsutvalget skal kunne komme – eller subjektivt oppleve å være – i en situasjon hvor de har valget mellom selvinkriminering og tjenestepliktforsømmelse, er samtlige intervjuobjekter stilt helt fritt med hensyn til om de ønsker å la seg intervju og i hvilken utstrekning. Granskingsutvalget har således ikke hatt bruk for å benytte seg av den mandatbaserte samhandlingsplikt som foreligger.

Ved at samtlige intervjuobjekter er gjort kjent med innholdet i selvinkrimineringsforbudet, og sin rett til å avstå fra å gi opplysninger som kan lede til domfellelse i en senere straffesak, er de folkerettslige og straffeprosessuelle hensyn ivaretatt.

Intervjuobjektene er også gjort kjent med at de kan avstå fra å gi opplysninger som kan lede til tjenestemannsrettslige og/eller erstatningsrettslige følger.

5.3.5. Sannhetsplikt

For enkelte offentlige granskingskommisjoner er det gitt særskilt lovgivning angående straffansvar for falske forklaringer.⁷ En særskilt lovhjemmel hvoretter eksempelvis straffeloven §§ 163-167 gjelder tilsvarende, ville ikke ha vært nødvendig dersom det allerede eksisterte en straffesanksjonert sannhetsplikt overfor offentlige granskingskommisjoner. Intervjuobjektene er kun oppfordret om å forklare seg sannferdig, når de først har bestemt seg for å la seg intervju.

5.3.6. Bevissikring intervjuer/informanter

Intervju er sikret gjennom lydopptak. Opptaket er gjort ved hjelp av diktafon. Alle som er intervjuet har samtykket i lydopptak og har blitt forklart hvordan dette vil bli håndtert.

Utrederenheten har i hovedsak benyttet seg av dataprogrammet Indico. Lydprogrammet er innrettet slik at det ikke er mulig å manipulere opptaket før det er brent på CD-plater, noe som innebærer at originalen under ingen omstendigheter kan endres. Alle opptak er lagret elektronisk. Det er skrevet ut en CD-plate av intervjuet som blir lagret som beskrevet. Originalopptaket er under hele granskningen blitt oppbevart i Indico, og programmet har ligget på utrederenhetens lukkede nett. Det er kun én utreder som har hatt tilgang til å benytte dette programmet. CD-plater har blitt oppbevart i sikkerhetsgodkjent stålskap.

For hver enkelt lydfil er det registrert hvem som gjennomførte intervjuet, hvem som er intervjuet, og hvilken enhet/firma personen kommer fra. Referat fra alle intervjuer er skrevet ut på papir og den skriftlige versjonen er godkjent av den som har blitt intervjuet. Det er separate CD-plater for det enkelte intervju. Alle CD-platene er merket med dato for opptak og navn på personen som er intervjuet.

Intervjuene på diktafonen er blitt slettet etter hvert som lydfilen er blitt lagt inn i Indico.

I forhold til gjennomførte særskilte møter, så er disse håndtert på samme måte i forhold til opptak og lagring. Disse er ikke skrevet ut på papir og heller ikke godkjent av de som har deltatt i møtene.

⁷ Jf f. eks. lov om granskingskommisjonen for Mehamn-ulykken 11. mars 1982 med et Twin Otter passasjerfly, lov 11. april 2003 nr 20 § 4.

5.4. E-post

En gransking som skal tilfredsstillende visse minste bredde- og dybdekrav, kan ikke avvikles forsvarlig uten at også tilgjengelig e-post gjennomgås. Granskingsutvalget har derfor etter samtykke innhentet e-post for et utvalg ansatte, tidligere ansatte og konsulenter hos Forsvaret og SBS.

Det har i utrederenheten vært én dedikert person som har ivaretatt prosessen med innhenting og analyse av e-postfilene.

Granskingsutvalgets anmodning om innsyn begrenser seg til arbeidsrelatert e-post. Av praktiske og tekniske årsaker har det ikke vært mulig å foreta en forsvarlig utsiling av e-post som utelukkende er arbeidsrelatert fra en persons e-postkonto. Det materiale som utrederenheten har fått overlevert, kan derfor også inneholde e-post av privat karakter. Granskingsutvalget har som nevnt bare gjort bruk av mandatrelevant informasjon.

Granskingsutvalget har konsultert Datatilsynet i forbindelse med e-postinnsynet for å ivareta en forskriftsmessig og korrekt prosedyre ved gjennomføringen av innhenting, analyse og oppbevaring av materialet.

Samtykke er på den bakgrunn innhentet både fra systemeier som drifter e-posttjenestene, samt fra den enkelte kontoinnehaver. Samtykke fra den enkelte kontoinnehaver er innhentet i forbindelse med gjennomføring av intervjuer og gjennom egne samtykkeerklæringer som er sendt ut.

For Forsvaret er samtykke innhentet fra Forsvarsdepartementet som systemeier. Hos SBS er samtykke innhentet fra administrerende direktør Ove Guttormsen og økonomidirektør Rolf Gregersen på vegne av foretaket som systemeier.

Selve utkopieringen av datafilene er gjort av Forsvarets og SBS' eget personell etter anvisning fra utrederenheten. Det ble vurdert alternative måter å gjøre utkopieringen på, men av praktiske hensyn valgte man å la systemeier gjøre utkopieringen. I vurderingen lå også en avveining i forhold til faren for manipulering og bevisforspillelse, men man kom frem til at valgte fremgangsmåte ivaretok disse hensyn på en tilfredsstillende måte. E-postfilene er først overlevert utrederenheten når samtykke er innhentet fra den enkelte bruker. E-postfilene er i hovedsak eksportert ut fra Exchange server og overlevert utrederenheten i filformatet pst.

Utrederenheten har fått overlevert data for e-postområdene til 19 brukere hos Forsvaret og 14 brukere hos SBS. I tillegg er det overlevert et felles e-postområde som er benyttet som kommunikasjonsportal i forbindelse med prissetting av produkter hos SBS. En bruker valgte ikke å samtykke til innsyn.

Analysen er håndtert av utrederenhetens dedikerte person og foretatt ved å manuelt gjennomgå de mottatte e-post filene. Det innebærer i praksis å importere filene i en Outlook klient og gjennomføre analysen via denne. Av hensyn til omfanget på det mottatte materialet, samt det forhold at materialet også kan inneholde e-post av privat karakter, er gjennomgangen gjort ved å se på teksten i «Emne»-feltet uten forhåndsvisning. E-poster hvor innholdet kan synes å være av interesse, og som tydelig bærer preg av å være arbeidsrelatert, har deretter blitt åpnet slik at selve innholdet i e-posten ble lesbart.

I den grad det er gjort funn av interesse og som er benyttet i Granskingsutvalgets rapport, er avsender blitt konfrontert med innholdet og gitt anledning til å supplere med opplysninger.

5.5. Granskingsmetodikk for analyse av økonomisk informasjon

5.5.1. Generelt

For å gjennomføre granskingen på en måte som kunne fremskaffe de nødvendige fakta, har Granskingsutvalget gjennomført speiling og/eller kopiering av elektroniske regnskapsdata fra Forsvaret og et utvalg av Forsvarets leverandører. Til denne delen av arbeidet har Granskingsutvalget fått bistand fra IKT-personell fra Oslo Fylkesskattekontor og fra konsulentselskapet Infosec Protect IT AS. Undersøkelser hos Forsvarets leverandører ble basert på samtykke og et frivillig samarbeid med den enkelte leverandør. IT-konsulent Sigurd Flydal har bistått utvalget med analyse og kontroll av regnskapsdata fra SBS.

For å kunne analysere selskapenes regnskapsdata, har regnskapssystemene blitt kopiert enten ved speiling/kopiering av hele regnskapsbasen eller vært begrenset til et definert utvalg for den aktuelle undersøkelsesperioden. Omfanget av kopieringen og kontrollene av regnskapsdataene i det enkelte selskap, har vært bestemt ut fra hva som ble ansett som hensiktsmessig i forhold til mandat og de aktuelle problemstillingene som skulle undersøkes. Undersøkelsene har vært begrenset til å avdekke fakta i forhold Granskingsutvalgets mandat.

Regnskapsfilene ble konvertert og ble lagt inn en egen database og hvor alle transaksjoner, tabellinformasjon og faste data ble tilrettelagt for analyse og kontroll. Forsvarets og leverandørenes regnskaper, med unntak av SBS, ble tilrettelagt hver for seg på en felles plattform. For å sikre en pålitelig konvertering av regnskapsdataene ble det benyttet prosedyrer som ivaretar de hensyn som gjelder for elektroniske bevis.

Ved kontroll av selskapenes regnskaper er det benyttet en granskingsmetodikk som hadde til hensikt å avdekke eventuelle tilfeller av smøring, bestikkelser, korrupsjon eller andre straffbare handlinger i forholdet mellom Forsvaret til leverandørene.

Hos den enkelte leverandør er det gjennomført undersøkelser av utvalgte deler av hovedbok, kundereskontro, leverandørreskontro, registre og faste data. Metodikken og teknikkene som er anvendt, er gjennomført ut fra det aktuelle risikobildet som fremkom etter en vurdering av mandatet og de rapporter som ble fremlagt for Granskingsutvalget. Undersøkelsene som har blitt gjennomført, ble definert ut fra risikoens signalprofil, rettet mot å fange opp de signaler (spor/kjennetegn) som korrupsjon, bedrageri og misligheter etterlater seg i regnskapene til Forsvaret og den aktuelle leverandør.

Med utgangspunkt i de innhentede regnskapsdata fra leverandørene, har Granskingsutvalget blant annet gjennomført følgende undersøkelser mot regnskapene:

1. Det er gjennomført undersøkelser for å belyse om Forsvarets leverandører har foretatt utbetalinger til andre leverandører som opptre i roller på vegne av Forsvaret. Dette kan være av betydning i tilfeller hvor leverandøren opptre på vegne av Forsvaret i forhandlinger eller bestillinger. Det er gjennomført kontroll av underliggende dokumentasjon på et utvalg av bokførte poster.
2. Ut fra en risikovurdering med tilhørende signalprofil ble det gjennomført kontroller av transaksjoner i selskapet som kan involvere gaver, representasjon, reiser og andre utbetalinger til ansatte i Forsvaret. Det er gjennomført vurderinger av aktuelle innbetalinger og utbetalinger til/fra selskapet og som ikke bokføres via selskapets reskontro. Hensikten har vært å vurdere hva selskapet har mottatt og utbetalt av midler i og utenom ordinære forretningstransaksjoner.

Granskingshandlingene/kontrollene er utført fra en forståelse av risikoen og den tilhørende signalprofilen. Gjennom granskingen er det utført kontrollhandlinger som har hatt som formål å fange opp signaler (kjennetegn) på at forholdet faktisk har inntruffet.

Med utgangspunkt i analyser og funn i regnskapene, er aktuelle personer blitt innkalt for intervju for å kunne belyse og klargjøre faktum i de enkelte forhold.

5.5.2. For Siemens Business Services spesielt

Ved kontroll av regnskapene til SBS, ble en komplett versjon av økonomisystemet Concorde for perioden 1. oktober 2000 og frem til 31. mars 2004 kopiert med transaksjoner og økonomiske data. Dette ble tilrettelagt i samarbeid med SBS på en egen PC/server som Granskingsutvalget har hatt tilgjengelig i utvalgets lokaler.

For å analysere og kontrollere faktureringen og prisfastsettelsen fra SBS mot Forsvaret, ble det definert og opprettet en ny database hvor økonomisk informasjon fra eksisterende databaser og tabeller i Concorde ble sammenstilt og analysert. Databaseen sammenstiller informasjon fra ulike salgstransaksjoner (fra SBS til Forsvaret) mot innkjøpstransaksjoner (fra leverandør til SBS) og den aktuelle prissetting av varen.

Transaksjonene og andre regnskapsdata er ikke analysert eller kontrollert utover hva som har vært nødvendig for å oppfylle mandatet og formålet med granskingen. Det har vært gjennomført undersøkelser i et omfang som anses tilstrekkelig i forhold til de fakta og resultater som fremlegges. For å kunne slutføre granskingen innenfor angitt tidsramme, har det vært nødvendig å begrense visse deler av undersøkelsene til perioden 1. oktober 2000 til 31. mars 2004.

I forhold til SBS er det gjennomført kontroller for å se om det er samsvar mellom SBS innkjøpspris/inntakskost i forhold til det grunnlag SBS har benyttet i forbindelse med beregning/kalkulasjon av prisene til Forsvaret. Det er gjennomført analyse av den enkelte ordre og varelinje som fremgår av samtlige fakturaer. Dette innebærer at utvalget har gjennomført en analyse over avvik i prissettingen i forhold til kontraktsbetingelser. Dette dreier seg i all hovedsak om avvik som resulterte i at SBS oppnådde en høyere regnskapsmessig dekningsgrad enn hva avtalen mellom Forsvaret og SBS ga rom for.

Innkjøps- og salgstransaksjoner i SBS' lagerregnskap er sammenstilt i en egen tabell. Tabellen viser hvordan reskontroposter, lagerposter og hovedbokposter henger sammen for alle salgstransaksjoner med Forsvaret.

På grunnlag av disse tabellene og dataene, er det gjennomført analyser og sammenstillinger på de enkelte transaksjoner fra de forskjellige delene av SBS' regnskaper. I tabellen er det for den enkelte transaksjon hentet inn informasjon fra kjøp og salg. Blant annet er disse data sammenstilt med prislisten som SBS benyttet for å beregne prisene overfor Forsvaret. Metoden har gitt Granskingsutvalget en systematisk oversikt over innkjøpspris på den enkelte vare med tilhørende betalte transportkostnader til leverandør. Disse opplysningene ble sammenstilt med fakturert pris til Forsvaret sammen med tilhørende oppdatering av prislisten.

Dette innebærer at resultatene og analysene av regnskapene til SBS er gjennomført på ordre og transaksjonsnivå.

Del II

Generelle forhold av betydning for Forsvarets IKT-kontrakter

6. Oversikt over omorganisering og nedbemanning

6.1. Innledning

Konsulentbruken i Forsvaret har vært gjenstand for undersøkelser over en lengre tidsperiode og av ulike instanser i og utenfor Forsvaret. Granskingsutvalget har søkt å skaffe en oversikt over følgende emner:

- Rapporter og analyser som anskueliggjør hvilken kunnskap forsvarsledelsen og Forsvarsdepartementet har hatt om konsulentbruken og anskaffelsen av konsulenttjenester i den kontrollerte perioden
- Informasjon om hvilke instruksjoner, pålegg og kontrolltiltak som ble forsøkt gjennomført av Forsvarsdepartementet, forsvarsledelsen og de ansvarlige linjeledere på ulike nivåer i Forsvaret for å følge opp rapportene
- Ytre forhold som kan ha påvirket omfanget og metodene for anskaffelse av konsulenttjenester – herunder de viktigste organisatoriske og bemanningsmessige forhold, samt informasjon om mer uformelle forhold – så som arbeidskultur, lojalitet til regelverk, beslutninger og pålegg.

I tillegg til å innhente relevante historiske dokumenter og rapporter, har Granskingsutvalget innhentet uttalelser fra nøkkelpersonell i forsvarsledelsen og FLO/IKT om enkelte av problemstillingene. Videre har det blitt foretatt en rekke intervjuer av ansatte i Forsvaret på ulike organisatoriske nivåer.

6.2. Perioden 1995 – 1999

6.2.1. Innledning

Granskingsutvalget har mottatt en skriftlig redegjørelse fra FLO/IKT som belyser logistikkorganisasjonens utvikling i den kontrollerte perioden.

I perioden 1995-1999 var Forsvarets forvaltningsmessige organisasjon inndelt i grenvise forsyningskommandoer for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Disse foresto egne innkjøp av varer og tjenester. I tillegg kom enkelte andre enheter som også foresto egne innkjøp av varer og tjenester. Forsvaret hadde i denne perioden ikke felles integrerte forvaltnings- og økonomisystemer.

6.2.2. Nærmere om Forsvarets tele- og datatjeneste

Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) ble etablert i 1986 som en sammenslåing av Forsvarets fellessamband og Forsvarets datasentral som en egen etat direkte underlagt Forsvarsdepartementet.

FTD besto ved oppstarten i 1986 av ca 500 ansatte organisert i:

- Forvaltningsavdelingen (som ivaretar bl.a. merkantil- og personalfunksjon)
- Prosjekt og utbyggingsavdelingen
- System og utviklingsavdelingen
- Driftsavdelingen

FTD ble i 1998 omorganisert slik at man fikk fem avdelinger. Disse divisjonene var:

- Forvaltningsdivisjon (som ivaretar bl.a. merkantil- og personalfunksjon)
- Teleprosjektdivisjon
- Dataprojektdivisjon
- Teledriftsdivisjon

- Datadriftsdivisjon

FLO/IKT uttaler følgende om FTD i sin redegjørelse til Granskingsutvalget:

«FTD var en egen etat underlagt FD. Som etat hadde FTD egne direktiver som ivaretok virksomheten. Virksomheten hadde en sterk merkantil enhet med en leder som var i front i utviklingen av direktiver og retningslinjer for den merkantile virksomhet i Forsvaret. Det todelte forvaltningsprinsipp – atskilt merkantiltfunksjon og teknisk fagfunksjon i anskaffelser var innført. Likeledes var der en sterk personell- og kompetanseenheter som maktet å ta vare på kompetansen i organisasjonen. Dog avtok evnen etter hvert som forarbeidene til den nye organisasjonen FLO skred frem. Mål om reduksjoner i Forsvaret og det faktum at organiseringen skulle endres var argumenter mot at en fikk gjennomført tiltak for å bevare kraften i organisasjonen.»

6.2.3. Tiltak for å redusere konsulentbruken

FTD anmodet i 1996 om tillatelse til å redusere konsulentbruken ved konvertering av ressursbruk fra kostnader til konsulenter over til ansettelse av eget fagpersonell.

I brev 26. januar 1996 opplyses det at FTD i den senere tid har fokusert på bruken av eksternt konsulentbistand i den hensikt å få ned kostnadene, og samtidig overføre mest mulig av slik kompetanse til eget personell. Videre opplyste FTD at de hadde forsterket de interne rutinene i forbindelse med anskaffelser av konsulenter, men at denne interne rutinen ikke var tilstrekkelig. Det ble derfor igangsatt arbeid med utvidelse av stillingsrammen.

Forsvarets overkommando (FO) svarer FTD i brev 5. august 1996 at FO ikke kan støtte en slik prosess. Årsaken til dette er de generelle pålegg fra Forsvarsdepartementet vedrørende personellreduksjoner. FTD ble oppfordret til å vurdere andre løsninger innen det driftsbudsjett og den stillingsramme som forelå.

Den 5. februar 1997 sender FTD på nytt et brev til FO om samme tema med kopi til Forsvarsdepartementet og Riksrevisjonen (RR). I brevet gjentar FTD at de vil oppnå besparelser ved tilsetting av eget personell i faste stillinger. Brevet er foranlediget av en styringsdialog med Forsvarsdepartementet og FO, hvor FTD ble bedt om å sende en redegjørelse om temaet. FTD anmoder i redegjørelsen på nytt om å iverksette prosessen med konvertering av midler fra konsulentbruk til ansettelse av egne fast ansatte fagpersoner. Som vedlegg til brevet ligger en redegjørelse omkring en del konsulenter som man antok kunne termineres med en besparelse på ca kroner 6 millioner. Det foreslås et såkalt konverteringstiltak hvor det i stedet opprettes til sammen 9 faste stillinger i FTD.

FO svarer FTD i brev 13. mai 1997, hvor det fremgår at FO fortsatt er usikre på om tiltaket skal gjennomføres. Spørsmålet overlates til Forsvarsdepartementet.

Granskingsutvalget er ikke kjent med utfallet av FTD sin anmodning og den videre prosessen.

6.3. Perioden 2000 -2003

6.3.1. Program Fokus

I 1999 ble det gjennomført en omfattende analyse av Forsvarets organisasjon som resulterte i den såkalte Fokusrapporten 8. juni 1999 fra Forsvarets overkommando og Gemini Consulting Inc. Granskingsutvalget har innhentet rapporten. Den påviser en del organisatoriske forhold som bød på utfordringer for Forsvaret – herunder:

- Høyt forbruk på IT-tjenester
- En rekke ulike grenvise informasjons-, personell- og økonomisystemer som ikke kunne kommunisere med hverandre
- En svært desentralisert materiellforvaltning
- Flere kritikkverdige anskaffelsesforhold, herunder:
 - Manglende totaloversikt over eksisterende avtaler i Forsvaret
 - Mange overlappende avtaler
 - Uforpliktende avtaler som reduserte Forsvarets forhandlingsstyrke i markedet
 - Ingen oppfølging av bruken av rammeavtaler
 - De desentraliserte enhetene var gitt frihet til å velge direkte kjøp eller bruk av rammeavtale
 - Holdningsendringer i Forsvaret ville ta lang tid
 - Avtalene burde reforhandles umiddelbart

Fra rapporten oppsummerer en følgende omkring den daværende forsvarsledelsen:

«Forsvarsledelsen karakteriseres i dag av mange maktsentra, parallelle hierarkier og mangel på klarhet.»

Program Fokus foreslo at det ble iverksatt et prosjekt for å bidra omstilling av hele Forsvarets organisasjon.

6.3.2. Nedbemanningen i Forsvaret

I langtidsproposisjonen (LTP) for Forsvaret for perioden 2002 til 2005⁸ ble det fastsatt at organisasjons- og strukturtiltak skulle gi grunnlaget for å fjerne minimum 5 000 årsverk. Det innebar en reduksjon fra 20 700 årsverk til 16 239⁹ årsverk ved utgangen av 2005.

De konkrete organisasjonstiltakene som ble lagt frem for godkjenning, utgjorde til sammen 3 000 årsverk. Proposisjonen anga et ytterligere innsparingspotensial på 900 årsverk gjennom organisasjonstiltak i FLO og felles garnisonsforvaltning i Oslo. De resterende årsverksreduksjonene skulle tas gjennom effektiviseringstiltak, blant annet gjennom Program Golf.

De enkelte innsparingene i antall årsverk ble klart og tydelig beskrevet under det enkelte omstillingstiltak i LTP. I tillegg ble det sendt ut egne omstillingsdirektiv.

Samtidig som nedtrekksmålet på 5 000 årsverk ble vedtatt, økte Stortinget omfanget av strukturendringen. Det ble deretter foretatt nye kostnadsberegninger, og Regjeringen la frem «Gjennomføringsproposisjonen»¹⁰ der Stortinget vedtok nye tiltak som skulle redusere kostnader og bidra til å oppnå målet for årsverksreduksjoner.¹¹

⁸ St. prp. nr 45 (2000-2001), jf Innst. S. nr. 342 (2000-2001)

⁹ Tallet 5000 ble justert som følge av at Forsvarsbygg overtok drift- og vedlikeholdspersonell

¹⁰ St. prp. nr. 55 (2001-2002)

¹¹ Innstilling S. nr. 232 (2001-2002)

6.3.3. Opprettelse og omorganisering av FLO, herunder FLO/IKT

Ved behandling av St. prp. nr 55 (1999-2000) «*Forsvarets logistikkfunksjoner – Framtidig virksomhet, styring og organisering*»¹², ble det besluttet å slå sammen Forsvarets ulike materiellvirksomheter til én organisasjon. Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ble vedtatt opprettet av Stortinget 16. november 2000. FLO ble offisielt etablert 1. januar 2002 med følgende datterselskaper: FLO/Land, FLO/Sjø, FLO/Luft, FLO/Informasjons- og kommunikasjonstjenester (FLO/IKT), FLO/Transport (FLO/TRANS) og FLO/Sanitet (FLO/SAN).

Bakgrunnen for omorganiseringen av tidligere FTD var blant annet at målene for virksomheten bare i begrenset grad var nådd. Ledelsen hadde ikke hatt tilstrekkelige virkemidler for å utøve myndighet og styre utviklingen, og Forsvaret manglet helhetlig styrings- og ledelsesinformasjon. Etter Forsvarsdepartementets oppfatning var det viktig å rette på disse forholdene.

Ved oppstarten 1. januar 2002, ble FLO/IKT organisert som en bred og dyp organisasjon med omlag 1 400 medarbeidere og ca 50 organisatoriske enheter.

FLO/IKT har vært igjennom flere omfattende omorganiseringer.

FLO/IKT har i sin redegjørelse til Granskingsutvalget uttalt at den første omstillingen måtte startes hurtig for å sikre leveringsdyktighet når omstillingen startet for fullt i FLO og FMO for øvrig. Prioriterte oppgaver var kontrollert flytting av nødvendig datagrunnlag og sikring av muligheten til å endre systemer, samt plassering av disse etter hvert som baser ble fraflyttet eller opprettet. Utforming av nye prosesser, bestemmelser for virksomheten og nytt organisasjonsdesign var en stor utfordring.

Fra august 2002 og fram til og med 2005 var det en tilnærmet kontinuerlig omorganiseringsprosess av FLO/IKT, som samlet antas å ha påvirket bruken av konsulenter, samt omfanget og metodene for anskaffelse av slike tjenester.

6.3.4. Redegjørelse vedrørende omorganiseringen og bemanningen av forsvarsledelsen

Granskingsutvalget har innhentet en redegjørelse fra tidligere stabssjef, Svein Ivar Hansen, og tidligere leder for program Argus, Egil Johansen, om temaene kontroll med konsulentbruken og nedbemanning. Følgende gjengis her:

«Det er ingen tvil om det var uenighet om endringens riktighet og konsekvenser, ikke minst for omstillingen av Forsvaret for øvrig som fastsatt av Stortinget i juni 2001 (Prop 45 fra Stoltenberg I) og i juni 2002 (Prop 55 fra Bondevik II).

Forsvarsstudie 2000 lå som grunnlag for Prop 45. Den fastslo at det var mulig å redusere Forsvaret i stort med ca 3500 – 4000 årsverk gitt at de øvrige forutsetninger om antall tjenestesteder nedlagt, slanking av støttevirksomhet og reduksjon av antall operative enheter ble oppfylt. Studien la til grunn at Forsvarets militære organisasjon nasjonalt skulle kunne ledes fra ett sted, nemlig hovedkvarteret i Oslo. NATO hovedkvarteret ble foreslått opprettholdt i Stavanger, og hovedkvarteret i Bodø ble forutsatt nedlagt. Den øverste militære ledelse ble da dokumentert til å være ca 800 stillinger, alle tre steder sett under ett. Forsvarets overkommandos del av denne sum var ca 600.

Imidlertid besto Forsvarets overkommando i tillegg av en rekke stillinger som i prinsippet betjente mange avdelinger i Oslo-området rent administrativt. Disse stillinger var utenom de ledelsesfunksjoner som studien forholdt seg til. Studien fastslo at det ville være mulig å lede Forsvarets militære organisasjon som forutsatt med ca 600 stillinger i Oslo.

¹² Fremlagt og godkjent i statsråd 5. mai 2000

Regjeringen Stoltenberg I forholdt seg imidlertid til andre tall, herunder at Forsvarets overkommando i Oslo, Forsvarskommando Sør-Norge i Stavanger og Forsvarskommando Nord-Norge i Bodø samlet utgjorde ca 1600 stillinger, alle i prinsippet definert som ledende. Målet ble da politisk satt til en reduksjon av den samlede militære forsvarsledelse med 50 %. I hovedsak ble dette ikke konsekvensutredet, men ble en politisk målsetting for ansporing til den generelle nedbemanningen i Forsvaret. Målet skulle nås i omstillingsperioden. Samtidig foretok regjeringen endringer i måltallet for nedbemanningen totalt for Forsvaret, da denne ble satt til 5000 årsverk i løpet av fire år. Årsverkene skulle konkretiseres i reduserte lønnskostnader. Konsekvensene av reduksjonen ble ikke utredet. Stortinget fastsatte hvilke faktiske nedleggelse som skulle finne sted i juni 2001. Langt færre steder ble fastsatt enn Forsvarsstudien 2000 fastslo som nødvendig, ikke minst sett opp mot mulige årsverksreduksjoner. Reduksjon av Forsvarets overkommando med ca 50 % ble fastholdt, og skulle fullføres snarest mulig og senest innen utgangen av 2005. Regjeringen Stoltenberg I foreslo i Prop 45 at Departement og overkommando skulle integreres. Dette gikk Stortingsflertallet (opposisjonen) i mot.

I juni 2002 prop 55 ble målene for omstillingen bekreftet av regjeringen Bondevik II, herunder en reduksjon av Forsvarets øverste militære ledelse med minimum 50 % så tidlig som mulig i perioden. Samtidig la Bondevik II frem et forslag til en finansieringsramme for 4 års-perioden 2002 – 2005 på i alt 118,3 mrd kroner. Denne rammen ble akseptert av opposisjonen (Arbeiderpartiet) under forutsetning av at integrering mellom FD og Forsvarets overkommando ble vedtatt samtidig. Forhandlingene om dette foregikk i lukket rom, dvs i hovedsak i forsvarskomiteen. Forsvarssjefen og hans nærmeste medarbeidere var ikke en del av denne diskusjonen. Forhandlingsresultatet var et forlik om finansiering og besluttet nedleggelse av Forsvarets overkommando, integrering av alle strategiske funksjoner i Forsvarsdepartementet og opprettelse av "en Forsvarsstab av begrenset størrelse", en såkalt gjennomføringsstab.

Forsvarssjefen uttrykte stor skepsis til manglende konsekvensutredninger og for at han ikke var en del av prosessen.

I august 2002 ga statsråd Krohn Devold ut sine retningslinjer for arbeidet med det nye integrerte departement og opprettelse av den nye Forsvarsstaben. Her var det integrerte departement satt til ca 300 og den nye forsvarsstaben til 184 årsverk. I prinsippet førte denne beslutningen til at Forsvarets militære ledelse ble redusert med mer enn 50 % i forhold til den styringsevne og styringskraft den hadde i det "gamle Forsvarets overkommando (FO). Enkel tallsammenlikning kan illustreres slik:

- FOs andel av reell militær ledelse: ca 600 (ref ovenstående)
- Militære fra FO til det nye FD: ca 100 (FD ca 200 + tilført 100=300)
- Nye forsvarsstaben: ca 184 (Stab av begrenset størrelse)
- Reduksjon: ca 55 % ($600 - 100 - 284 = 316$ årsverk).

En felles arbeidsgruppe ble etablert for om mulig å legge frem en organisasjonsskisse for integrert departement og ny forsvarsstab. Resultatet ble lagt frem for statsråden i januar 2003. Forsvarssjefen redegjorde for sitt syn på dette i eget brev. Hovedkonklusjonen var at ved de fremlagte skisser var Forsvarsstabens styringskraft sterkt redusert i forhold til pålagte oppgaver, særlig i omstillingsperioden. Forsvargrenenes staber var satt til 23 (for Hærens vedkommende redusert fra 55). Fellesleddenes (personellstab, økonomistab, informatikkstab, o.l) størrelse var redusert med samme antatte resultat- styringskraften ble svekket, og kontrollmekanismene i forhold til utførte oppgaver svært redusert.

Statsråden tok ikke hensyn til Forsvarssjefens innvendinger og sto fast på forsvarsstabens organisasjonsskisse og antall. Forsvarssjefen fikk i oppdrag å forhandle frem skissen og antallet med de ansattes organisasjoner etter hovedavtalen. De ansatte brøt forhandlingene og statsråden besluttet da skisse og antall på politisk nivå. Dette førte til at saken gikk til meglings uten resultat og ført til arbeidsretten.

Statsråden fastsatte også at den nye organisasjonen skulle være på plass pr 1.august 2003, ca 1 år etter Stortingets vedtak om den prinsipielle innretning. Forsvarssjefen pekte da på utfordringene i forhold til omstilling, og anbefalte at organisasjonsendringen først skulle inntre fra

1 august 2004, alternativt 1 januar 2004. Statsråden fastholdt at tempo var viktig ikke minst i forhold andre avdelinger i Forsvaret som skulle nedlegges hurtig (eksemplets makt), og fastholdt 1 august 2003. Forsvarssjefen var da nødt til å etablere den nye Forsvarsstaben som en midlertidig organisasjon, grunnet pågående arbeidskonflikt. Dette førte til at de ansattes organisasjoner unisont i skrivs form brøt all uformell kontakt med arbeidsgiver (Forsvarssjefen).

Man kan trygt si at den nye forsvarsstaben fikk en trang fødsel. Besettelse av stillinger måtte gjøres i to runder, en midlertidig og en fast så snart arbeidskonflikten ble løst (arbeidsgiver fikk medhold). Det er også viktig å nevne den fysiske flyttingen som skjedde 1. oktober 2003. I praksis kan man si at fra april 03 til 1 jan 04 var Forsvarsstaben bare delvis operativ grunnet interne omorganiseringer og flyttinger.

Av vesentlige momenter som kan anføres til det Dalseide-utvalget spesielt er ute etter, bør nevnes den reduserte størrelse på de kontrollelementer Forsvarssjefen hadde til rådighet.

Forsvarssjefens internrevisjon ble opprettholdt, men med kun 3 faste stillinger. Revisjonen ble gitt fullmakter til å hente inn spesiell revisjonskompetanse i den grad dette ble funnet nødvendig fra sak til sak.

Prosess Administrativ Kontroll (PAK) ble beholdt med meget redusert bemanning, men med knallhard prioritering mot de viktigste sakene av økonomisk karakter.

Her bør nevnes at en av de sakene PAK og Sjef Forsvarsstab hadde fokus på oppfølging av var ulegitimert overtidsbruk blant betroddede medarbeidere i selvstendige sjefsstillinger. Oppfølgingen av denne saken tok mye tid og hadde også fokus i departementet, og hos statsråden. På tross av at saken var kjent i departementet ble enkelte av disse sjefer faktisk satt inn i stillinger på et høyere nivå. Forsvarssjefen anbefalte ikke disse kandidater og gjorde sitt syn kjent for statsråden. En av disse har etter utnevning i ny stilling valgt permisjon mens saker av enda mer tvilsom karakter har kommet for en dag. Det er grunn til å vurdere denne type handlinger som lite heldig i å motvirke legitimering av uregelmessigheter og konkrete forsøk på holdningssskapende arbeid ned gjennom en stor organisasjon.

Det er hevet over tvil at den meget turbulente situasjon rundt nedleggelsen av Forsvarets overkommando, integreringen i departementet og opprettelsen av den nye forsvarsstaben av meget begrenset størrelse, gjorde prioritering nødvendig. Omstillingsresultater, innføring av nye systemer for å understøtte en mer effektiv drift, stadig mer krevende internasjonale engasjementer (Kosovo, Afghanistan, Irak og flere) krevde oppmerksomhet og fokus. Tross dette ble ARGUS-rapporten fra april 2003 fulgt opp med retningslinjer og klare pålegg om opprydding og avvikling av uholdbare forhold fra den militære ledelses side. Departementet ble holdt orientert løpende. Det er allikevel lett i ettertid å se at forsvarsledelsens fokus på oppfølging av denne type forhold burde vært klarere og mer konkret.

Gjennomslagskraften i organisasjonens økonomi- og regnskapssystemer ble bedret vesentlig i løpet av 2004 ved innføring av GOLF fase 1. Riktignok ble brukbarheten noe forstyrret innledningsvis grunnet mangelfulle løsninger for enkelte ansattegrupper, svakere kompetanse etter opplæringsprogrammene enn forutsatt, samt opphopning av forfalt faktura til utbetaling (purringer) ved den sentrale regnskapsenheten i Bergen. Disse feil og mangler ble rettet ved iherdig innsats fra mange medarbeider i alle deler av Forsvarets organisasjon, herunder GOLF og FLO/IKT, ikke minst ved nødvendig bruk av kompetente konsulenter.

Oppfølgingen av disse forhold krevde en kraftig prioritering og oppfølging fra Forsvarsstabens side. En ikke konsekvensutredet omorganisering av ledelsen på et tidspunkt der omleggingen av hele Forsvarets militære organisasjon var inne i en kritisk fase, har hatt stor innvirkning på muligheten til tilstrekkelig oppfølging. Blant annet krevde omleggingen av de forvaltningsmessige rutineene i forbindelse med innføringen av GOLF LP 1 særdeles mye fokus og ressurser. Til tross for dette ble ARGUS rapporten fra april 2003 fulgt opp med retningslinjer og klare pålegg.

Med større sporbarhet i økonomi- og regnskapssystemene ble mulighetene til oppfølging vesentlig styrket. En forutsetning for dette er at slik oppfølging også får konsekvenser ved

uregelmessigheter. Dette må være en oppgave for den som har det ansvar for tilsettingsprosessene til de øverste stillinger i Forsvaret.»

6.4. Perioden 2004 – 2005

6.4.1. Redegjørelse fra Forsvarsstaben

Granskingsutvalget har innhentet en redegjørelse av 2. mai 2006 fra Forsvarsstaben, som beskriver hvilke tiltak som ble gjennomført fra Forsvarsdepartementet og forsvarsledelsens side for å følge opp og kontrollere konsulentbruken.

Av redegjørelsen fremgår blant annet følgende:

«Retningslinjer og prosedyrer for kjøp av konsulent- og eksperttjenester og innleie av personell trådte i kraft 1 jan 03, og ansvaret for oppfølgingen ble i hovedsak lagt til FO/P&Ø-staben.

Dette ble ivaretatt iht svar oversendt til Riksrevisjonen 2. mai -03 .

Ifm omorganiseringen av Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvarets overkommando (FO), der ca 100 stillinger ble overført til FD og Forsvarsstaben (FST) ble etablert med en ramme på 184 årsverk, ble ansvaret for denne oppfølgingen ikke godt nok ivaretatt. De avdelingene som var gitt oppdrag om å følge opp direktivet ble omorganisert og ansvaret for oppfølgingen ble spredt. Videre var det ikke tilstrekkelig kapasitet i FST, innenfor årsverksrammen, til å løse alle oppgaver som tidligere var ivaretatt av FO. Oppfølgingen besto primært i at FSTI/POD monitorerte og fulgte opp det økonomiske forbruket til konsulenter. I tillegg påpekte enheten for administrativ kontroll (PAK) slike forhold i sine administrative kontroller. Det gjøres oppmerksom på at det i liten grad er foretatt administrativ kontroll i den perioden, dette begrunnes med at ledelsen valgte å bruke PAK (2 personer) til andre, mer presserende oppgaver. Likevel har PAK i perioden vurdert enkeltsaker vedrørende konsulentbruken i Forsvarets militære organisasjon (FMO), for eksempel ifm tidligere GIHs "Granskingsutvalget for økonomistyring i Hæren 2 og Hærens bruk av konsulentfirmaene Gazette AS og Interinfo DagLeraand.

Argus har i tillegg påpekte forhold relatert til konsulentbruk i enkeltsaker. Dokumentasjon for dette forholdet er oversendt Granskingsutvalget tidligere.

21 januar 2005 iverksatte FD nye og strammere retningslinjer for konsulentbruk som en direkte følge av Forsvarets merforbruk i 2004. Disse ble implementert i FMO 25 januar 2005 med presiseringer av 17 februar 2005 og fulgt opp av FST/POD. Retningslinjene går i korthet ut på alle søknader om bruk av konsulenter skal fremmes FST/POD/AOD/VS som enten avgjør, eller fremmer søknaden til FD iht nevnte retningslinjer. I tillegg ble brudd på retningslinjene påpekt når det ble avdekket. ifm Resultat og kontrollrapport 12005 ble det laget en oversikt over løpende konsulentavtaler og inngåtte kontrakter etter nye rutiner (vedl B uvedl 3). Sj FST har i presiseringer, endringer og tillegg (PET) nr 2 til FSJ virksomhetsplan 2005 gitt alle kapittelansvarlige i oppdrag å fortløpende terminere alle konsulentoppdrag som ikke strengt tatt er nødvendig. Videre ble FSJs internrevisjon (IR) gitt i oppdrag å foreta en samlet gjennomgang av konsulentbruken og anbefale terminering av en rekke avtaler. Resultatet av dette arbeidet ble presentert i Sjeffsmøte 24 juni 05 v . Anbefalingen ble delvis implementert ila 2005. I R&T nr 1 til FSJs virksomhetsplan 2006 er Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) gitt i oppdrag å gjennomgå eksisterende konsulentavtaler og utarbeide plan for hvordan behovet for kompetanse kan dekkes gjennom andre tiltak enn innleie av konsulenter. FMOs retningslinjer for konsulentbruk er for tiden under oppdatering, blant annet på bakgrunn av "Forsvarssjefens direktiv for virksomhets- og økonomistyring i FMO", fastsatt 5 april 2006.»

6.4.2. Noen sentrale historiske dokumenter fra oppfølgingen av konsulentbruken i 2004-2005

Granskingsutvalget har innhentet dokumenter for å spore hvilke tiltak som ble forsøkt iverksatt i perioden for å få kontroll med omfanget av konsulentbruken og metodene for innkjøp av disse.

Utvalget har innhentet både interne møterefater, brev og pålegg som kan belyse dette. I det følgende gjengis enkelte dokumenter som viser hvilke kontrolltiltak som ble iverksatt:

- Brev fra Forsvarsdepartementet 21. januar 2005 til Forsvarsstaben:
 - Viser til overforbruket i 2004. Umiddelbare tiltak og nye retningslinjer for konsulentbruk.
 - Etatssjefen skal følge konsulentbruken tett
 - Avlegge månedlige rapporter
 - Kun inngå avtaler om ekstern kvalitetssikring og investeringsprosjekter
 - Etatssjefen skal selv godkjenne alle konsulentkontrakter

- Brev fra Forsvarsstaben 25. januar 2005 til FMO:
 - Viser til retningslinjene fra Forsvarsdepartementet
 - Innskjerper ytterligere. Forsvarssjefen skal selv inngå nye konsulentkontrakter
 - Pålegger kapitteleierne tett oppfølging og rapportering av konsulentbruken

- Brev fra Forsvarsstaben 17. februar 2005 til FMO om «presiseringer av retningslinjer for søknader om bruk av konsulenter»:
 - Gjentar påleggene fra Forsvarsdepartementet og forsvarssjefen
 - Presiserer videre om søknadene:
 - Beskrive behovet
 - Kritiske til innkjøpet
 - Kostnadsoverslag/prognose
 - Retningslinjene gjelder også avrop på rammeavtalene

- Brev fra forsvarssjefen 28. april 2005 til FMO – virksomhetsplan for 2005 - presiseringer:
 - Viser til brevet 17. februar 2005 om konsulentbruken
 - I tillegg innføres følgende:
 - «Konsulentoppdrag som ikke er strengt nødvendig, primært for å følge opp på områder som ekstern risikoanalyse av større materiellprosjekter, spesiell kompetanse knyttet til materiellprosjekter eller saker vedrørende økonomistyring og riksrevisjonsoppfølging skal termineres forløpende.»

- Brev fra Forsvarsstaben 13. mai 2005 til FLO:
 - Her nevnes det at FLO har inngått to konsulentavtaler i strid med gjeldende retningslinjer fra Forsvarsdepartementet. «Begge avtaler er inngått innenfor områder hvor FSJ ikke har anledning til å godkjenne bruk av konsulenter.»
 - Presiserer overfor FLO hvilke fremgangsmåte som skal følges ved fremsendelse av søknad til Forsvarssjefen, og med eventuell videresendelse til Forsvarsdepartementet hvis det oppstår behov for juridiske vurderinger.

- Brev fra Forsvarsdepartementet 5. juli 2005 til Forsvarssjefen om bruk av konsulenter i Forsvaret:

- Forsvarsdepartementet viser til at en del konsulenter brukes til å dekke permanente behov i Forsvaret.
- Forsvarsdepartementet viser til at det ikke er adgang til en slik bruk av konsulenter. Nye konsulentavtaler som skal dekke slike behov, vil ikke bli godkjent av departementet.
- Forsvarsdepartementet innskjerper følgende:
 - Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter, samt anskaffelsesregelverk for Forsvaret skal følges. Konsulentavtaler over terskelverdi skal ut på anbud
 - Det skal utvises særlig aktsomhet ved bruk av konsulenter som har hatt et ansettelsesforhold i FMO de siste 2 år
 - Ingen konsulenter kan ha ansvaret for å utarbeide eller inngå kontrakter på vegne av Forsvaret
- Forsvarsdepartementet ber forsvarssjefen gjennomgå konsulentporteføljen.

- Brev fra Forsvarsdepartementet 18. november 2005 til blant annet Forsvarsstaben om oppdaterte retningslinjer for bruk av konsulenter i Forsvaret:

- Oppdateringene skyldes erfaringene med praktiseringen av gjeldende retningslinjer.
- Beskriver blant annet følgende:
 - Hvordan konsulenttjenester skal føres i regnskapet.
 - Opplyser at Forsvarsdepartementet vil følge et «*stramt regime*» og innskjerper retningslinjene ytterligere.
 - Forsvarsdepartementet foretar deretter følgende oppstilling:
 1. *Etatssjefen skal tett følge opp konsulentbruken i etaten og rapportene forbruket til FD i tråd med fastlagte rutiner. Rapporten skal inneholde en oversikt over nye kontrakter som er inngått, og oppdaterte prognoser over forventet årsforbruk.*
 2. *Etatssjefen skal godkjenne alle kontrakter for konsulentbruk. Kontraktene skal vurderes nøye mht. juridiske, økonomiske og kvalitative aspekter. Kontraktinngåelse er et lederansvar og må være gjenstand for systematiske kontroller og oppfølging.*
 3. *Lov om offentlige anskaffelser med forskrifter og anskaffelsesregelverket for Forsvaret skal følges, konsulentavtaler over terskelverdier skal ut på anbud. Det presiseres at samme konsulent og/eller firma ikke skal leies inn over flere år til tilnærmet samme oppdrag. Bruk opsjoner skal også begrenses til et minimum.*
 4. *Konsulenter skal ikke benyttes for å dekke et permanent behov i etaten. Dette må imidlertid ikke forveksles med de tilfeller der Forsvaret, som et ledd i OPP eller av totaløkonomiske hensyn, bevisst har valgt å sette bort oppgaver og derved kjøper tjenester i det private markedet (bortsatt arbeid). Slike utgifter, som for eksempel Forsvarsbyggs kjøp av ingeniørtjenester ifm. Investeringsprosjekter, er ikke å anse som konsulenttjenester.*
 5. *De skal generelt utvises særlig aktsomhet ved bruk av konsulenter som har hatt et ansettelsesforhold i Forsvaret de siste to år. I tillegg presiseres at ansatte som mottar avgangsstimulerende midler fra Forsvaret iht. AST-direktiv, ikke kan utføre konsulentoppdrag for Forsvaret i den samme perioden.*
 6. *Det skal ikke inngås avtaler om konsulenttjenester med personell som har gått av med ordinær alderspensjon fra Forsvaret. Slikt personell kan eventuelt tilbys kontrakt med pensjonistvilkår.*
 7. *Ingen konsulenter kan ha ansvaret for å inngå eller forhandle kontrakter på vegne av Forsvaret.*
 8. *For å sikre at Forsvarets interesser fullt ut blir iverksatt, gis det ikke anledning til å kjøpe konsulenttjenester fra firma som samtidig har kontrakt på leveranser til Forsvaret. Dette forbudet inkluderer også bruk av agenter som representerer potensielle leverandører til Forsvaret.*
 9. *Ved inngåelse av konsulentkontrakter som åpenbart kan være politisk sensitive, skal også disse fremmes FD for godkjenning.*

6.5. Merkantil funksjon, anskaffelsesprosedyrer og kultur

6.5.1. Nærmere om den merkantile funksjon i FTD

Granskingsutvalget har innhentet en redegjørelse fra FLO/IKT, datert 5. mai 2006, angående den merkantile funksjon. Fremstillingen nedenfor bygger på denne redegjørelsen.

Frem til opprettelsen av FLO 1. januar 2002 var FTD en egen etat, direkte underlagt Forsvarsdepartementet. FTD gjennomgikk en større omorganisering i perioden 1995 – 2002. Denne omorganiseringen utgjorde primært en endring av fagavdelingenes organisering og ansvarsforhold.

Før 1998 var fagavdelingene organisert i Driftsavdelingen, Prosjekt- og utbyggingsavdelingen, og Systemutviklingsavdelingen. Divisjonsbetegnelsen ble da innført, og fagmiljøene ble inndelt i Teleprosjektdivisjonen, Dataprojektdivisjonen, Teledriftdivisjonen og Datadriftdivisjonen. De forvaltningsmessige funksjoner var både før og etter omorganiseringen samlet i en egen enhet på samme nivå som fagavdelingene/divisjonene. Frem til 1998 var denne betegnet Forvaltningsavdelingen, etter 1998 Forvaltningsdivisjonen.

Til omorganiseringen i 1998 var de merkantile funksjoner organisert i en enhet betegnet «Kontraktkontoret». Denne var organisatorisk lagt inn under Kontrakt- og Innkjøpsseksjonen som igjen var en av flere seksjoner i Forvaltningsavdelingen.

Etter omorganiseringen i 1998, der virksomhetens fellesfunksjoner ble organisert under Forvaltningsdivisjonen, var de merkantile funksjoner samlet i en enhet betegnet «Anskaffelsesavdelingen», som en av flere avdelinger på nivået under Forvaltningsdivisjonen.

6.5.2. Organiseringen av den merkantile funksjon i FLO

I følge redegjørelsen fra FLO/IKT til Granskingsutvalget, medførte ikke etableringen av FLO vesentlige endringer i organiseringen av den merkantile funksjon. Forvaltningsdivisjonen fra det tidligere FTD ble etter det opplyste overført «flatt» til FLO/IKT med tilnærmet samme bemanning og ansvars-/myndighetsområde. Anskaffelsesavdelingen fra det tidligere FTD forble uendret som en del av Forvaltningsdivisjonen ved opprettelsen av FLO/IKT.

Etter dette skjedde det flere omorganiseringer i FLO/IKT. I forbindelse med omorganiseringen av august 2002 ble de merkantile funksjonene videreført i Anskaffelsesavdelingen under organisasjonsbetegnelsen «Fellestjenester». Ved formaliseringen i mars 2003 endret Anskaffelsesavdelingen navn til Merkantil seksjon.

Ved opprettelsen av Forsvarets logistikkorganisasjon/Investering (FLO/I) den 1. januar 2003, ble ansvaret for alle investeringsprosjektene flyttet ut fra FLO/IKT. Det samme gjaldt investeringsprosjekt som tidligere var tillagt andre enheter i FLO. I FLO/I ble de merkantile ressurser organisert i en egen «Faggruppe kontrakt». I redegjørelsen til Granskingsutvalget opplyses det om en lengre dialog angående «*hvorvidt hele det merkantile miljø i FLO/IKT skulle overføres til FLO/I. FLO/IKT argumenterte sterkt for nødvendigheten av å beholde merkantile ressurser også i FLO/IKT, og fikk til slutt aksept for dette*».

Utfallet av dialogen ble at en del merkantile stillinger og personell ble overført fra FLO/IKT til FLO/I-kontraktsguppe. Det fremkommer at de resterende merkantile stillinger ble igjen i FLO/IKT. Det er videre opplyst at FLO/I samtidig ble tillagt det overordnede fagmyndighetsansvar på merkantil side i hele FLO, og at dette ansvaret fortsatt tilligger FLO/I.

Fra 1. august 2004 innføres en ny organisering av FLO/IKT. Det merkantile element består, men nå under «Seksjon for leverandørstrategi og bortsetting». I begynnelsen av september 2005 ble FLO/IKT igjen omorganisert. Merkantile funksjoner ble nå organisert som en av fire faggrupper i seksjon for Leveranseoppfølging (LO).

I redegjørelsen fra FLO/IKT til Granskingsutvalget opplyses følgende:

«[D]en merkantile gruppe i FLO/IKT har de senere år måttet leve med betydelig usikkerhet og vakanser. Langtidssykdom, barselpermisjon, utlån av ressurser til program Golf og vårt eget "prosjekt" for endring av FISBasis leverandørstrategi (Ref Siemens kontrakten som nå avvikles trinnvis). Begrensninger i adgang til å kunnngjøre og tilsette nytt personell har ført til at merkantil kapasitet i virksomheten har vært langt under et forvaltningsmessig forsvarlig nivå.»

6.5.3. Det todelte forvaltningsprinsipp

I sin redegjørelse til Granskingsutvalget om det todelte forvaltningsprinsipp, fremholder FLO/IKT at de i hele perioden fra 1995-2005 har praktisert dette prinsippet ved anskaffelser.

FLO/IKT uttaler i denne forbindelse følgende om det todelte forvaltningsprinsipp:

«Kontrakter skal behandles og signeres både av produksjonsenhet ved teknisk ansvarlig, og av merkantilt ansvarlig i virksomheten. Økonomiske ressurser er tildelt produksjonsavdelingene og det er de som initierer alle anskaffelser. De er også ansvarlig for spesifisering av anskaffelse og teknisk evaluering av tilbud. Merkantilt ansvarlig har ansvar for å påse at anskaffelsene gjennomføres iht gjeldende regelverk.»

6.6. Anskaffelsesprosedyrene i FLO/IKT

Utover de ytre forhold som beskrives ovenfor, kan også prosedyrene for tilsetninger av eget personell ha påvirket bruken av konsulenttjenester. Utvalget har i denne forbindelse mottatt en redegjørelse fra FLO/IKT 10. mars 2006, hvor følgende gjengis:

«Det synes hensiktsmessig og nødvendig å orientere utvalget om den prosess som gjennomløpes fra et nytt kompetansebehov oppstår – frem til en eventuell nyrekruttert medarbeider er på plass. Prosessen har vært, og er fortsatt, meget omstendelig og mange hindre har effektivt stanset virksomhetens mange forsøk på å rekruttere ny kompetanse i form av faste nye medarbeidere.»

FLO/IKT redegjør deretter generelt for tilsettingsprosessene i Forsvaret, og anfører i hovedtrekk følgende:

- Kompetansebehovet søkes først dekket via interne omdisponeringer av ressurser og/eller kompetanseheving av allerede tilsatt personale. Dersom ikke dette dekker behovet, iverksettes eventuell nyrekruttering.
- Tilsetting av kompetanse krever i utgangspunktet at det foreligger en ledig stillingshjemmel. Dersom en ledig hjemmel finnes, søker virksomheten å opprette ny stilling med konverteringsgrunnlag i ledig/tom stilling som kan legges ned. Med identifisert konverteringsgrunnlag på «rett» stillingsnivå utarbeides så stillingsbeskrivelse iht. den rolle/kompetanse som skal dekkes.
- Uten slik konverteringsgrunn må en ny stilling opprettes uten konverteringsgrunnlag. Dette innebærer i praksis en økning av virksomhetens stillingsramme. Myndighet til å godkjenne en økning av stillingsramme tillå ikke FTD, og heller ikke FLO/IKT. Godkjenning om kunnngjøring av ledige stillinger er tillagt overordnet myndighet.

Tilsettingsprosessene blir beskrevet slik:

«FLO/IKTs oppdragsportefølje er kompleks, og det gjenspeiles i stillingenes kompleksitet og stillingenes nivå. Stillinger som senioringeniør, sjefsingeniør, rådgiver og seniorrådgiver er stillinger som er i såkalte "gruppe 1"-stillinger og her må vi søke Forsvarets overkommando om tillatelse (nå Forsvarsstaben) til opprettinger på dette nivå.

Dersom det foreligger grunnlag for etablering av ny stilling, enten gjennom konvertering av annen stilling som kan nedlegges eller en godkjenning av at stillingsrammen økes, formaliseres stillingsbeskrivelse gjennom drøfting av denne med Tjenestemannsorganisasjonene, dette i hht Hovedavtalen for Staten.

Med en ferdig drøftet stillingsbeskrivelse kan prosessen føres videre under forutsetning av at det foreligger budsjettmessig dekning over et riktig budsjetteringskapittel.

Dersom det er en militær stilling, meldes denne inn til Forsvarets ledelse for kunngjøring i felles kunngjøringsrunder for alle ledige militære stillinger i Forsvaret. Slike runder kunngjøres vanligvis to ganger i året. Normal tilsettingsprosess innebærer da normalt 4-6 måneder før ny medarbeider er innbeordret. Ved kritiske stillinger har det unntaksvis vært gitt aksept for kunngjøring uavhengig av de normale kunngjørings-/beordringsrundene. Dersom det har vært identifisert aktuelle/villige kandidater andre steder i egen organisasjon har virksomhetsleder hatt adgang til å foreta midlertidig beordring i påvente av kunngjøring for fast tilsetting. Det er her viktig å understreke at kunngjøring av militære stillinger er styrt i Forsvarsstaben, og at denne har vært betydelig begrenset de senere år i sammenheng med Forsvarets omstilling og pålegg om personellreduksjoner.

Dersom stillingen som etableres er sivil, er det flere mulige nivå å kunngjøre denne på:

internt i FLO (unntaksvis internt i FLO/IKT);

internt i FMO;

ekstern kunngjøring i det sivile marked.

Adgangen til å kunngjøre sivile stillinger, spesielt eksternt, har vært sterkt begrenset. Godkjenning skal foreligge både fra FLO Stab, og fra Forsvarsstaben. Med henvisning til Forsvarets nedbemanning har det i liten grad vært gitt adgang til å kunngjøre stillinger eksternt. Innføring av "tilsettingsstopp", besluttet sentralt i Forsvaret, satte i praksis punktum for den generelle adgang til ekstern kunngjøring av ledige stillinger med virkning fra 2000.»

6.7. Støtteverktøyet Contiki – bruken og kontrollmulighetene

Contiki er primært et støtteverktøy for å produsere kontraktsdokumenter, som ble tatt i bruk i siste halvdel av 2000. Systemet har til formål å systematisere kontrakter, firmainformasjon og andre nøkkelopplysninger rundt kontraktene.

Utvalget har hatt tilgang til Contiki, og har foretatt uttak av flere vilkårlige kontrakter fra systemet i forbindelse med kontroll av anskaffelsesprosedyrene.

I forbindelse med intervjuer av forsvarsansatte ble det opplyst at Contiki normalt ville gi utvalget den informasjon som var nødvendig for å vurdere anskaffelsene – det vil si gi tilgang til avtalene, forlengelsene av avtalene og de tilhørende prosessdokumentene, men at systemet i alt for liten grad ble brukt som forutsatt av de ansvarlige brukerne i Forsvaret.

I tillegg til de formelle prosessdokumenter i Contiki, var det i en del tilfeller også registrert uformelle prosessdokumenter som ga verdifulle opplysninger om bakgrunnen for valg av innkjøpsmetode.

7. Prosjekt FISBasis og Program Golf

7.1. Prosjekt FISBasis

7.1.1. Innledning

FISBasis (Basiskonfigurasjon – Forsvarets informasjonssystem) er betegnelsen på Forsvarets felles IT-plattform som i dag benyttes av alle ansatte i Forsvaret.

Granskingsutvalgets mandat omfatter ikke en konkret vurdering av det faglige og tekniske innholdet i prosjektet. Utvalget legger til grunn at Forsvaret gjennom FISBasis-prosjektet har fått en hensiktsmessig datainfrastruktur/plattform innenfor fastsatte tidsrammer, at prosjektet synes å fungere etter planen, og at kostnadsrammene er overholdt.

I 2003 foretok METAgroun Consulting en benchmarkingundersøkelse av FISBasis. METAgroun avga rapport 14. november 2003 med bl.a. følgende konklusjon:

« ...Overall, we believe that FLO has negotiated an excellent commercial agreement with SBS. Indeed, our research indicates that the contract is one of the best in Europe at this time for price, service levels and contractual terms. We congratulate the FLO team on this effort....

.....On its current basis, the FLO contract for DA2 (Delavtale nr 2) represent excellent value for the customer and a sound basis for extension into further contract years in a similar basis. However, we are concerned that the current deal may be only marginally profitable for SBS...»

Granskingsutvalget bemerker at det i ettertid har vist seg at det hefter problematiske forhold rundt FISBasis-prosjektet/-avtalen. Disse forholdene blir behandlet nærmere i ulike deler av rapporten.

Utviklingen, innføringen og driften av FISBasis-prosjektet har vært et omfattende og komplekst arbeid for Forsvaret. Arbeidet er videre gjennomført i en periode med store endringer i Forsvarets organisasjon og bemanning. Dette har stilt de prosjektansvarlige overfor betydelige utfordringer i perioden fra 1999-2003.

I løpet av prosjektets gjennomføringsperiode ble det foretatt relativt mange innkjøp av konsulenttenester. Granskingsutvalget mener det er riktig å beskrive sentrale forhold rundt prosjekt FISBasis, fordi disse historiske omstendighetene kan bidra til å belyse om det ble begått normbrudd i gjennomføringsperioden.

Utrederenheten mottok 20. januar 2006 en presentasjon fra FLO/IKT ved tidligere prosjektleder Jan Morten Solhaug som beskriver prosjekt FISBasis. Videre har utvalget mottatt en redegjørelse datert 23. mars 2006 FLO/IKT ved avdelingsdirektør Ole Peder Nordheim om FISBasis-prosjektet.

Redegjørelsene ble gitt etter anmodning fra Granskingsutvalget, og har bidratt til utvalgets forståelse av prosjektets utvikling og organisering. Videre ivaretar redegjørelsene kravet om kontradiksjon ved at den ansvarlige enheten som vært involvert i FISBasis-prosjektet har fått anledning til å beskrive de sentrale hendelser.

7.1.2. Formålet med FISBasis

I Målsetningsdokumentet fra Forsvarets overkommando av november 1999, står følgende om målsetningen med FISBasis:

«2.1.2 Mål – program FISBasis:

- Målet med program FISBasis er å implementere én felles IT-infrastruktur for å tilrettelegge for sikker og sømløs informasjonsutveksling i FIS mellom staber og avdelinger i Forsvaret i fred, krise og krig.
- Redusere driftskostnadene innen IS totalt i Forsvaret.»

7.1.3. Kort om prosjektets milepæler og omfang

De viktigste milepælene i prosjektet var:

1995	Forsvarsledelsen konkluderer med at IT-utviklingen i Forsvaret må styres bedre
1996	November 1996 – rapporten «Basiskonfigurasjon – Forsvarets informasjonssystem (FISBasis)- anbefaling fra FTD, versjon 1» overleveres FO/I
1997	FO beslutter at realiseringen skal planlegges gjennomført som et felles prosjekt for hele Forsvaret Prosjektet FISBasis etableres uten økonomiske midler Prosjektet skal gjennomføres som et «Totalprosjekt» i henhold til Forsvarets prosjektstyringsverktøy «PRINSIX». Den valgte strategi er forankret både hos den politiske ledelse og forsvarsledelsen, jf St meld nr 22 (1997-98)
1998	FTD var totalprosjektansvarlig
1999	Utlysning for å skaffe hovedleverandør til FISBasis prosjektet gjennomføres september 1999
2000	Felles e-posttjeneste opprettes Pilot 1 – gjennomføres/rulles ut Prosjekt FISBasis finansieres/mottar penger November – SBS velges som leverandør
2001	Formell inngåelse av kontrakten 22. januar Iverksettelse overfor Hæren. Ultimo 2001 – iverksettelse overfor Sjø- og Luftforsvaret
2002	31. desember – FISBasis prosjektet termineres og overføres trinnvis til linjen i løpet av 2003

7.1.4. Oppstarten av prosjektet og prosjektets politiske forankring

I Forsvarets langsiktige systemplan 1995-2000 ble FTD, i samarbeid med HFK, SFK og LFK, gitt i oppdrag å beskrive en basiskonfigurasjon for Forsvaret. Den 19. november 1996 fikk FO/I overlevert rapporten *Basiskonfigurasjon – Forsvarets informasjonssystem (FISBasis)- anbefaling fra FTD, versjon 1*.

Etter rapporten ble det av FO besluttet at realiseringen skulle planlegges gjennomført som et felles prosjekt for hele Forsvaret.

Sjø- og Luftforsvaret hadde på denne tiden utviklet og implementert egne datasystemer og var i utgangspunktet ikke interessert i å skifte ut disse før investeringene hadde gitt forventet utbytte. System FISBasis ble derfor først innført i Hæren, HV og utvalgte fellesavdelinger.¹³ Innføring i de resterende deler av Forsvaret ville bli ivarettatt gjennom en videreføring under programområde FISBasis.

¹³ Jf St.prp nr. 1 (2000-2001)

Den samlede økonomiske ramme som ble lagt til grunn for den todelte innføringen var på kroner 1 869 millioner.

Granskingsutvalget har mottatt et notat fra FTD datert høsten 1998, som er utarbeidet i anledning en ressursdialog med FO. Dokumentet viser til at FTD fikk ansvaret for å gjennomføre Forsvarets nye felles IT-plattform – prosjekt FISBasis – som et totalprosjekt. I notatet redegjør FTD for behovet for personellressurser - herunder både innleie av konsulenter og fast tilsatte. FTD uttrykker i notatet usikkerhet både om økonomien i prosjektet og om antallet faste stillinger.

I et tilsvarende dokument fra FTD 25. februar 1999, utarbeidet i forbindelse med en prosjektdialog overfor FO, går FTD mer i detalj angående organiseringen og ressursbehovet rundt prosjekt FISBasis. I dokumentet fremhever FTD at det er meget viktig at de øvrige forsvarsgrener deltar i prosjektet med avgivelse av fagpersonell. I tillegg mener FTD at «*FO må stille særhjemler og lønnsmidler til rådighet for avgivende avtaler.*»

I et udatert brev skrevet i 1999 fra FTD til FO – med overskriften «*Oppfølging av FISBasis – Tilbeordring av personell fra forsvarsgrener/forvaltning*», – tilkjennegir FTD at prosjekt FISBasis er avhengig av overføringer fra «*linjen*» i de øvrige forsvarsgrener/forvaltningen. FTD uttaler i brevet at det haster med overføringer for å unngå utsettelse av gjennomføringen, og de beskriver samtidig et utkast til prosjektorganisasjon og hvilke typer personell som bør bekle de ulike sentrale stillingene i prosjektledelsen.

I brev 13. juli 1999 fra FTD til FO, med gjenpart til Forsvarsdepartementet og forsvarsgrenene, beskrives igjen samme tema og behovet for overføringer av personell fra linjen.

Den eksterne kvalitetssikringen av prosjektet ble foretatt av HolteProsjekt som avga rapport til Forsvarsdepartementet. Hovedkonklusjonene og anbefalingene til HolteProsjekt var at prosjektet syntes godt organisert, gjennomførbart og hensiktsmessig.

Når det gjelder tilgangen på kompetent personell i prosjektet, uttaler kvalitetssikrer i en usikkerhetsanalyse følgende om temaet personell:

«Det er vanskelig å oppdrive kvalifisert personell internt i Forsvaret. Konsekvensen av pålegg om bruk av personell med manglende forutsetninger representerer en usikkerhet i kostnadene. Alternativet blir å leie inn ekstern hjelp, noe som betyr større direkte kostnader.»

Det ble på denne bakgrunn anbefalt å gi prosjektleder frihet til selv å velge personell til å bemanne prosjektet.

Granskingsutvalget henviser her til at prosjekt FISBasis allerede i 2000 hadde knyttet til seg en del eksterne konsulenter som fikk sentrale oppgaver i prosjektet. Fra rapporten til Holteprosjekt gjengis følgende om prosjektledelsen:

Prosjektorganisasjonen

Per Johnny Haugen - prosjektleder

Bernt Refsahl - prosjektkoordinator

Pål Johannesen – risikoansvarlig

Tov Tovsen - delprosjektansvarlig

Tommy Bårdevik – Delprosjektansvarlig, Arkitektur

Prosjektstyret

Øyvind Roseth - totalprosjektkoordinator

Av de nevnte personer var Refsahl, Johannesen og Tovsen innleide konsulenter.

I rapporten omtales videre at det er usikkerhet knyttet til personellspørsmålet fordi IT-/Telecom-personell etter gjennomført pliktjeneste ofte forlot Forsvaret til fordel for arbeidsplasser som kunne tilby bedre betingelser. Problemstillinger knyttet til bruk av konsulenter som sikret faglig tyngde, men som var dyrere i drift enn fast ansatte, berøres også. Det ble anbefalt at prosjektet fikk handlefrihet til å velge hvilke ressurser som skulle tilknyttes.

I tillegg til kvalitetssikringen av selve prosjektet, foretok Regjeringsadvokaten et omfattende arbeid med kontraktutkastene til avtalen med SBS. Granskingsutvalget har fått tilgang til Regjeringsadvokatens vurderinger, som ble meddelt Forsvarsdepartementet høsten 2000 og vinteren 2001.

7.1.5. Generelt om valget av leverandør til FISBasis – Siemens Business Services AS

Granskingsutvalget har mottatt informasjon og dokumentasjon omkring valget av Siemens Business Services AS (SBS). Videre har utvalget mottatt en redegjørelse datert 23. mars 2006 fra FLO/IKT ved avelingsdirektør Ole Peder Nordheim, hvor han uttaler følgende om prosessen:

«Utlysning for prekvalifisering av potensielle tilbydere til prosjekt 2933 FISBasis ble foretatt i Norsk lysningsblad 30 september 1999. Prekvalifiseringsdokumentene ble distribuert via Statens forvaltningsnett, og interessentene ble gitt tilgang til disse på oppgitt web adresse i perioden 18-22 oktober 1999.

Under prekvalifiseringsprosessen ble det reist spørsmål om hvorvidt også kunngjøring innen EØS området var påkrevd. Etter rådgøring med Sikkerhetsstaben, Næringsdepartementet og Forsvarsdepartementet ble det besluttet av sikkerhetsmessige årsaker å unnta forespørselen fra EØS området.

FTD mottok 39 henvendelser fra interessenter i prekvalifiseringen. Den 2. november 1999 ble det avholdt en kandidatkonferanse hvor representanter fra 24 ulike firmaer møtte. 7 kandidater bekreftet sin interesse ved fremming av prekvalifiseringsdokumenter.

Gjennom prekvalifiseringen ble 6 leverandører godkjent for den videre prosess. Dette var:

Bull, Getronics, Merkantidata, Siemens Business Services (SBS), Thomson og Telenor Bedrift.»

Granskingsutvalget har ikke funnet grunn til å iverksette nærmere undersøkelser vedrørende fremgangsmåten ved prekvalifiseringen, herunder vurderingen av sikkerhetsaspektene.

Anskaffelsen ble basert på en konkurranse med forhandlinger etter Forsvarets på den tid gjeldende regelverk, Bestemmelser vedrørende anskaffelser i Forsvaret (BAF). Ettersom anskaffelsen av sikkerhetsmessige årsaker ble ansett å falle utenfor de EØS-baserte reglene, har Granskingsutvalget ikke merknader til denne fremgangsmåten.

Forhandlingene ble deretter innledet med to leverandører, SBS og Telenor Bedrift. Evalueringgruppen var av den oppfatning at det ikke ville være gunstig å starte forhandlinger med bare én leverandør, til tross for at SBS ble vurdert som beste tilbyder etter den innledende evalueringen.

Forhandlinger ble gjennomført i perioden 19. juni til 1. september 2000. De to leverandørene ble invitert til å oppdatere sine tilbud med bakgrunn i forhandlingsresultatene fra første runde.

Evalueringen i runde 2 er dokumentert i dokument «*Evalueringsrapport nr 2 for FISBasis-prosjektet*». Av konklusjonen i evalueringsrapporten fremgår at:

«...På alle faglige områder har Siemens bekreftet sitt evalueringresultat fra tilbudsfasen og dessuten økt avstander til Telenor.

På pris er tilbudene sammenlignbare uten de store forskjeller.

Det er liten grunn til å tro at Telenor`s tilbud, selv etter betydelig tid til forhandlinger, kan løftes til å bli bedre enn Siemens.

FISBasis prosjektet anbefaler at Siemens inviteres til sluttforhandlinger og at Telenor vedstår seg sitt tilbud inntil endelig beslutning foreligger...»

Basert på anbefalingene fra evalueringsgruppen ble det besluttet å gjennomføre merkantile sluttforhandlinger med SBS. Sluttforhandlinger ble gjennomført i perioden frem til 20. september 2000.

Etter godkjenning av Forsvarsdepartementet, inngikk FTD en foreløpig kontrakt med SBS den 1. november 2000, i den hensikt å sikre prosjektets fremdrift, samt å etablere nødvendige planer og metodedokumenter som skulle inngå i den endelige kontrakt.

I samråd med Forsvarsdepartementet valgte en å benytte juridisk bistand fra Regjeringsadvokaten for å kvalitetssikre kontraktsforslaget. I perioden frem til 13. desember 2000 ble så kontraktsstrukturen endret i tråd med anbefalingene fra Regjeringsadvokaten. Endelig kontraktutkast ble fremlagt og akseptert av SBS samme dag.

Den endelige FISBasis-kontrakten ble oversendt Forsvarsdepartementet for godkjenning 4. januar 2001, og etter godkjenning formelt inngått med SBS 22. januar 2001.

Utvalget har for øvrig ingen bemerkning til hvordan utvelgelsen av SBS som leverandør er beskrevet fra FLO/IKT sin side.

Hovedkontrakten bestod av:

- Fellesvilkår
- Delavtale nr 1 – Anskaffelser
- Delavtale nr 2 – Drift og vedlikehold
- Delavtale nr 3 – Konsulentavtalen (Tjenester knyttet til videreutvikling av løsningen)

Hovedkontrakten hadde en varighet frem til 30. juni 2004, med opsjon om forlengelse utover denne dato. I henhold til registreringsprotokollen var Forsvarets maksimale forpliktelse begrenset til kroner 1070 millioner for kontrakten.

Det er i kontraktsperioden gjennomført 7 modifikasjoner av kontrakten som følger:

- MOD-1, 20. august 2001 - Nye tjenester
- MOD-2, 22. januar 2002 - Delmål 2, Sjø- og Luftforsvaret
- MOD-3, 10. desember 2002 – Omstilling, nye tjenester
- MOD-4, januar 2004 – Reforhandling/justering av innhold
- MOD-5, desember 2003 – Utløsning av opsjon, forlengelse av avtalen til 30. juni 2006
- MOD-6, 30. juni 2005 – Reforhandling/justering av innhold
- MOD-7, februar 2006 – Pris og forvaltningsmodell i forhold til dekningsgrad 8 %, og «exit-vilkår».

7.1.6. Nærmere om gjennomføringen av prosjekt FISBasis

7.1.6.1. Omfanget

Selve utbyggingen og innføringen i hele Forsvaret var ferdig ved utgangen av 2002.

Av prosjektrengskapet fremkommer det at prosjektet ble gjennomført innenfor den tildelte økonomiske ramme, kroner 1498 millioner. Gjennom prosjektet er det installert til sammen:

- 17 200 pc-er, tilsvarende 75 %
- 13 % av de installerte pc-er er bærbare
- 18 % av installerte pc-er er gjenbrukt
- 3 000 skrivere, hvorav 640 er fargeskrivere
- 470 sentrale servere og 130 lokale

Fra Termineringsrapporten for FISBasis av oktober 2004 fremgår det at bemanningen har vært i henhold til de planer som fremgikk av totalprosjektdokument nr 2 (TPDOK 2), og at prosjektet fikk tilgang til nødvendige personellressurser. Prosjektet hadde en blanding av militært og sivilt tilsatte og eksterne konsulenter. Termineringsrapporten beskriver deretter detaljert om hvilke interne ressurser som ble avgitt til prosjektet fra linjen.

Prosjekt FISBasis ble trinnvis overført til linjeorganisasjonen i løpet av 2003.

7.1.6.2. De økonomiske rammene

I TPDOK2 – side 9, beskrives totalrammen for prosjektet – Delmål 1 (innføring i Hæren med flere):

«Total økonomisk ramme for prosjektet FISBasis er 1070,- millioner kroner, fordelt på:

- *Investering (post 45) 785, 0 mill NOK.*
- *Lønn (post 01) 44,8 mill NOK*
- *Drift (post11) 240,2 mill NOK.»*

Fra Termineringsrapporten for FISBasis fra 2004 – side 8, opplyses det at delmål 1 og delmål 2 – innføring av IT-plattformen i resten av Forsvaret (Sjø- og Luftforsvaret med flere), var stipulert til å koste kroner 1869 millioner. Ettersom implementeringen av delmål 2 ble forsert, ble prosjektkostnaden redusert ikke ubetydelig. Forventet kostnad etter forseringen av prosjektet opplyses i følge Termineringsrapporten å ha vært på kroner 1560 millioner – altså en reduksjon på kroner 309 millioner.

På grunn av at omstillingstakten/nedbemanningen i Forsvaret ikke fulgte de opprinnelige prognoser, økte kostnadene med ca. kroner 72 millioner fordi antallet arbeidsstasjoner måtte økes tilsvarende.

Prosjektet ble gjennomført mens Forsvaret var inne i omfattende strukturelle og organisasjonsmessige endringsprosesser. FISBasis var det største IT-prosjektet av denne type som hadde vært gjennomført.

7.1.6.3. Arbeidskultur og sosiale forhold

I samme Termineringsrapport fra oktober 2004 uttaler FLO/IKT følgende om temaet på side 12:

«Prosjektet har vært bemannet av personell som for en stor del hadde relasjoner fra tidligere prosjekter. Dette, sammen med en inkluderende lederstil, skapte en trygg intern atmosfære. Dette har vært en forutsetning for viljen til å yte en innsats langt over det alminnelige. Uten den hadde prosjektets resultater ikke latt seg realisere.

Prosjektet har gjennomført en rekke sosiale tilstelninger for alle prosjektmedarbeiderne.»

7.2. Program Golf

7.2.1. Formål

Formålet med Program Golf fremgår av målformuleringer til forsvarssjefen 29. mars 2000:

«Forsvaret skal innføre et felles system for styring og kontroll av personell-, materiell- og økonomifunksjoner. Forsvarets organisasjon og prosesser innen disse områdene skal tilpasses, slik at det oppnås betydelige innsparinger og effektiviseringer som resultat av investeringene. Innføring av ny informasjonsteknologi skal tilpasses eksisterende systemer og kompetanse der dette er regningssvarende, og ut fra forutsetningen om at det skal konvergeres mot et felles styringssystem for Forsvaret.»

Formålet var altså å innføre et Felles integrert forvaltningssystem (FIF). Forsvaret skulle dermed få en felles løsning for bedre styring av personell, materiell og økonomi.

Program Golf består av flere enkeltstående prosjekter. Hovedprosjektene i Golf var ny lønns- og regnskapsløsning (FIF versjon 1) og ny logistikk-løsning (FIF versjon 2). Program Golf fikk også ansvaret for en del andre omstillingsprosjekter.

7.2.2. Opstart og utvikling av Program Golf

Av erfaringsrapporten fra Program Golf, datert 18. juni 2004, fremgår det at Forsvaret tidligere hadde satt i gang flere prosjekter med formål om å etablere gode informasjonssystemer til støtte for ledelsen, som var felles på tvers av forsvarsgrenene, og som innfridde kravene i økonomiregelverket. Økonomiprojektet og Lønnsprosjektet ble etablert i henholdsvis 1996 og 1997. I august 1999 ble Lønnsprosjektet og Økonomiprojektet slått sammen til et felles prosjekt, Lønns- og økonomiprojektet. Riksrevisjonen bemerket at de viktigste grunnene til at disse prosjektene hadde mangelfull måloppnåelse var knyttet til mangelfull styring og effektivitet i planleggingen og gjennomføringen av prosjektene.

I 2001 besluttet Forsvarsdepartementet å gjennomføre Golf som et program bestående av flere enkeltprosjekter, som eventuelt skulle gjennomføres i sekvens. Realiseringen av FIF skulle derfor skje trinnvis gjennom flere selvstendige prosjekter, for derigjennom å redusere styringskompleksitet og gjennomføringsusikkerhet. Samtidig innebar etableringen en fleksibilitet med hensyn til å kunne terminere programmet etter hvert prosjekt og samtidig sitte igjen med selvstendige og definerte gevinster.

Det første prosjektet i Program Golf skulle ha som hovedmål å framskaffe en minimumsløsning i forhold til kravene i statens økonomiregelverk innen utgangen av 2002. Dette innebar i hovedsak, som nevnt innledningsvis, å innføre et nytt lønns- og regnskapsystem.

7.2.3. Organisering av Program Golf

Øverste ansvarlige i Program Golf har vært programlederen. Programleder rapporterte direkte til Forsvarets øverste ledelse.

Programstyret var Program Golf sitt øverste rådgivende organ. Programleder var en av deltakerne i Programstyret. Programstyret hadde ansvaret for at programmet ble gjennomført i samsvar med de gjeldende målsetninger, og ble ledet av sjefen for Forsvarsstaben.

Sentralt i programmet stod også Programkontoret. Tilknyttet dette kontoret var en såkalt ressurspool, som inneholdt forsvarsansatte/ressurser med kompetanse på fagområder som økonomi, logistikk, ledelse og teknologi.

7.2.4. Ekstern kvalitetssikrer Metier Scandinavian AS

I slutten av desember 2000 besluttet Finansdepartementet og Forsvarsdepartementet å gjennomføre en initial kvalitetssikring av prosjekt Golf.

Metier Scandinavian AS (Metier) avga en rapport 12. september 2001 hvor de blant annet konkluderte med følgende:

- At prosjektet måtte skaffe seg ekstern spisskompetanse - en «*daglig leder*».
- At prosjektet burde gå over til å bli et program med flere underliggende sekvensielle prosjekter.
- At programleder Golf ble delegert det merkantile ansvaret.

På bakgrunn av Metiers anbefalinger ble det besluttet å omdefinere prosjektet til et program bestående av flere enkeltstående prosjekter.¹⁴ Det ble videre besluttet å anskaffe en ekstern daglig leder med bred erfaring fra store kompliserte anskaffelser.¹⁵ Golf overtok ansvar for den merkantile funksjon. Korrespondanse Granskingsutvalget har hatt tilgang til, viser at tiltakene ble møtt med noe motstand internt.

I brev 21. desember 2001 fra Forsvarsdepartementet til FO bekrefter Forsvarsdepartementet at de samtykker til at IBM velges som leverandør. Videre blir følgende lagt til grunn angående gjennomføringen, valg av ekstern kompetanse og tildeling av merkantilt ansvar til Program Golf:

- *«Programorganisasjonen må styrkes med en person, direkte underlagt TPL, med bred prosjektlederkompetanse og med reelt ansvar for prosjektgjennomføringen med leverandør. Vedkommendes hovedoppgave skal være å ivareta den daglige koordinering og oppfølging mot leverandøren.»*
- *«Det merkantile ansvaret skal fullt og helt integreres i den daglige programledelse. Dette innebærer bla. at ansvaret for fremforhandling og slutføring av kontrakter tillegges TPL (departementet er klar over at dette vil være et unntak fra Bestemmelser for anskaffelser i Forsvaret – BAF).»*
- *«For å sikre en forsvarlig gjennomføring av den merkantile prosess, må TPL tilføres ressurser med dokumentert fagkompetanse på området, det vil si ressurser med bred erfaring fra inngåelse av den aktuelle type kontrakter.»*
- *«Som grunnlag for kontraktsforhandlinger må det ligge en prosjektplan og en usikkerhetsanalyse knyttet til kontrakten. Kontrakten representerer et meget sentralt styringsdokument for prosjektet, det er derfor viktig at ansvaret for inngåelsen av kontrakten tilligger TPL.»*
- *«Kontraktsformen må understøtte valgt gjennomføringsmodell og prosjektets kompleksitet.»*
- *«En definert minimumsløsning mht å tilfredsstille kravene i Økonomiregelverket for staten skal være operativt ved utgangen av 2002. Innholdet i minimumsløsningen vil bli søkt definert i et samarbeid mellom FIN og FD tidlig i januar 2002.»*

¹⁴ Jf pressemelding FD 21. september 2001

¹⁵ Jf pressemelding FD 17. oktober 2001

7.2.5. Etiske retningslinjer for prosjekt / Program Golf

I Program Golf ble det 3. mai 2000 innført egne etiske retningslinjer. De etiske retningslinjene berørte flere viktige temaer, så som forretningsetikk herunder gaveforbud, rolleryddighet, habilitet og insideregler.

8. Tidligere revisjoner, kontroller og undersøkelser

8.1. Innledning

Granskingsutvalget har valgt å beskrive tidligere revisjoner, kontroller og undersøkelser som er foretatt i forbindelse med konsulentbruken i Forsvaret. Mye av det arbeidet som er gjort i den forbindelse, er lik deler av det arbeidet utvalget nå har utført, og det anses derfor naturlig å oppsummere hva disse kontrollene har vedrørt og hvilke konklusjoner som er gjort i den forbindelse.

8.2. Program Argus

8.2.1. Innledning

I kjølvannet av Fokusrapporten fra 1999, som er omtalt i punkt 6.3.1 ble Program Argus opprettet i januar 2000 som forsvarssjefens eget omstillingsprogram.

Program Argus ble opprettet som et uavhengig organ utenfor den ordinære linjeorganisasjonen, for å foreta undersøkelser på ulike nivåer omkring omstillingene i Forsvaret. Konsulentbruken i Forsvarets organisasjon var ett av flere temaer som Program Argus var opptatt av.

Det er fremkommet i intervjuer at Program Argus ikke var ønsket, og ble møtt med til dels stor motstand i linjeorganisasjonen. Program Argus ble senere erstattet av nåværende Program Fokus.

Program Argus startet i 2002 en undersøkelse av konsulentbruken i ulike deler av Forsvaret. Granskingsutvalget har fått tilgang til argusrapportene som beskriver funn og anbefalte tiltak.

Hovedpunktene i rapportene til Program Argus var at de anbefalte et betydelig antall termineringer, samt reduksjoner av konkrete konsulentoppdrag/avtaler. I tillegg påviste Program Argus brudd på anskaffelsesregelverket ved anskaffelse av konsulenttjenester.

De funn som ble avdekket ved kontrollene medførte at forsvarsledelsen fra 1. januar 2003 innførte egne retningslinjer som regulerte innkjøp av konsulenttjenester.¹⁶

8.2.2. De ulike rapportene

Nedenfor følger en oppsummering av konklusjonene i enkelte av rapportene som Program Argus utarbeidet i forbindelse med kontrollene som de gjennomførte.

8.2.2.1. Argus om konsulentbruken i Forsvarets militære organisasjon

I en rapport om konsulentbruken generelt i Forsvarets militære organisasjon (FMO) 14. mars 2003, uttaler Program Argus:

«[B]ruken av konsulenter varierer, og spenner fra kjøp av spisskompetanse som Forsvaret selv ikke skal inneha, til kapasitetsstøtte for å gjøre helt ordinære driftsoppgaver. Konsulentene benyttes i svært mange tilfeller til rent driftsmessige oppgaver med lang tidshorisont (> 1 år). I mange tilfeller oppgis det at konsulenten er selve kontinuiteten i organisasjonen/prosjektet, hvilket også medfører at konsulentkontrakten ikke uten videre kan

¹⁶ Se punkt 8.2.3.5

termineres umiddelbart. Det oppleves som særdeles vanskelig å få dekket enhetenes personellbehov internt i Forsvaret, og dette er en av hovedgrunnene til at konsulent(er) benyttes.

Arbeidsgruppen har videre merket seg en del forhold som kan sies å være typiske for konsulentbruken i FMO. Mange av disse forholdene bryter med gjeldene regelverk i form av BAF (Bestemmelser for anskaffelser til Forsvaret), samt de særlige retningslinjer og prosedyrer for konsulenttjenestekjøp.

I forhold til bestemmelsene i BAF er det gjennomgående at formålet med konsulenttjenestebruken ikke er klart definert (til dels fraværende), at oppgavene konsulentene skal utføre ikke er klare, og at resultatkrav ift leveransen mangler. Oppfølgingen av konsulenten er i mange tilfeller mangelfull, og det savnes konkrete planer for kompetanseoverføring. Konkurrans prinsippet følges i all hovedsak ikke, og en rekke hastekjøp foretas. Det lages også avtaler på kortvarige oppdrag for å slippe å benytte anbud, og avtalene forlenges i ettertid ved bruk av modifikasjoner. Arbeidsgruppen har blant annet har kommet over kontrakter med opptil 12 modifikasjoner, der avtalene har vart i 12 år. Dette bryter igjen med BAF'ens krav om tidsbegrenset varighet på avtalene, og er etter arbeidsgruppens mening en lite akseptabel bruk av konsulenter.»

Rapporten gir følgende stikkordsmessige oversikt over andre relevante funn ved gjennomgangen:

- «Innspillene fra enhetene tyder på varierende, og til dels svært mangelfulle, oversikter over konsulentbruken.
- Konsulentene dekker i mange tilfeller et kapasitetsproblem og utfører rene driftsoppgaver. Konsulentene representerer i så henseende en rekke "skjulte" årsverk i organisasjonen.
- Konsulentene er innleid sammenhengende over flere år, og utgjør ofte kontinuiteten i organisasjonen. Avhengigheten øker i takt med varigheten.
- Konsulentkontraktene er ikke konkurranseutsatt. I de langt fleste tilfellene er avtalene om kjøp av konsulenttjenester iverksatt som et direkte kjøp, og er ofte basert på bekjentskap. Anbud eller forhandlet kjøp er i svært liten grad benyttet.
- Det er en ustrakt bruk av ordinære alderspensjonister som konsulenter, både pensjonert befall og sivile. Disse går ofte inn i stillinger som de tidligere selv besatte før avgang.
- Det foreligger en utstrakt (og økende) bruk av bemanningsselskaper for å dekke vakanser, sykdom, prosjektarbeid mv.
- Det ble avdekket at svært mange av konsulentene tidligere har arbeidet i Forsvaret. I enkelte tilfeller har endog konsulentene hatt permisjon fra sin ordinære stilling, for så å bli innleid som konsulent.
- Det er avdekket at man har leid inn personell som er innvilget avgangsstimulerende tiltak (AST).
- Kontraktene har ofte meget høye timepriser, noe som trolig har sammenheng med liten grad av konkurranseutsetting.
- I de færreste tilfellene kan det dokumenteres hvilke tiltak som er iverksatt internt ved enheten for å finne andre løsninger på ressursbehovet, herunder hvorvidt man har søkt å omprioritere egne ressurser for å dekke behovet.
- Enhetene oppgir at en av hovedgrunnene til at konsulenter benyttes er at de ikke får tilført/tildelt nok personellressurser for å løse tildelte oppdrag. En generell betraktning her er at arbeidsoppgavene i FMO ikke er redusert i takt med nedbemanningen.
- Det fremkommer konsulentbruk knyttet til kvalitetssikring pålagt av FD som er utenfor FMOs kontroll.
- Gjennom arbeidet foreligger det indikasjoner på en tilsvarende bruk av konsulenter i andre militære "elementer" utenfor FMO.»

8.2.2.2. Argus om konsulentbruken i Program Golf

Rapporten

I Argusrapporten om Program Golf redegjøres det generelt om konsulentbruken i Program Golf, hvor følgende gjengis:

«Arbeidsgruppen stiller i liten grad spørsmål ved de behov for kompetanse som Program Golf fremmer, men mener på generell basis at det i mange tilfeller kunne vært funnet mer kosteffektive løsninger.

Program Golf hevder i sitt oversendelsesskriv av 18 oktober 2002 pkt 3.1 at Forsvarets organisasjon ikke besitter all den kompetanse og erfaring som slike programmer krever. Arbeidsgruppen ser at det kan foreligge behov for spisskompetanse innenfor spesielle områder i et visst tidsperspektiv. Dette kan likevel ikke benyttes som en generell **legitimitet** for å benytte konsulenter i alle sammenhenger og over lengre tidsperioder. Ved en konkret gjennomgang av de ulike kontrakter mener arbeidsgruppen at FMO i høyeste grad må besitte, og besitter, svært mye av den kompetanse Program Golf kjøper via konsulentavtaler. Dette er særlig sett ut fra det perspektiv at Forsvaret er en av de største offentlige etater ift inngåelse av kontrakter ved en rekke store investeringsprosjekter.

Arbeidsgruppen har i sine vurderinger bygget på at Program Golf vil ha **tidsbegrensede** behov for kompetanse. Tidshorizonten vil imidlertid for de fleste behov være av lang varighet. Dette viser også de gjennomgåtte kontrakter, der de langt fleste avtaler har hatt en varighet på mer enn 1 år allerede. Program Golf hevder i sitt oversendelsesskriv pkt 3.1, at bruk av konsulenter er den mest kosteffektive måten å hente inn disse tidsbegrensede behov for kompetanse på. Ut fra et økonomisk perspektiv der behovene har en varighet på minimum 1 år, finner arbeidsgruppen at det må være rimeligere måter å løse disse behovene på enn ved en utstrakt bruk av konsulent.»

Oppfølging i Program Golf

Forut for Argusrapporten om konsulentbruken i Program Golf, gjennomførte programleder Golf følgende tiltak:

- Utarbeidelse av et internt forhandlingsstrateginotat høsten 2002, ført i pennen av programmets merkantile medarbeidere, hvor programleder tilkjenner at han ikke har til hensikt å terminere flere av de mest sentrale konsulentene. Det utarbeides en strategi for nye forhandlinger med de aktuelle konsulentene. Formålet med forhandlingene er å redusere kostnadene/timeprisen.
- Den 18. oktober 2002 skriver programleder Golf et brev til FO ved Program Argus hvor det redegjøres grundig for Program Golf og behovet for ekstern fagkompetanse.
- Den 24. oktober 2002 sender programleder Golf ut brev til alle konsultentselskapene om at det foretas revisjoner av konsulentavtalene hvor planen er å redusere konsulentbruken. Konsultentselskapene innkalles til reforhandlinger av kontraktene.

I etterkant av Argusrapporten, skriver programleder Golf den 31. mars 2003 til Program Argus om konsulentbruken i Program Golf. Brevet innleder med å fastslå at arbeidsgruppen i Argus ikke synes å ha kunnskap om «*hvilke kompleksitet programmets oppdrag innebærer, da det er dette som er grunnlaget for det meste av Golfs konsulentbehov*». Programleder fortsetter deretter med en drøfting av behovet for konsulentbruk i Program Golf, og redegjør videre for reforhandlingene av de enkelte konsulentkontrakter som endte med reduserte timepriser.

Programleder Golf uttaler avslutningsvis følgende i brevet:

«*Golf har reforhandlet kontraktene i programmet og oppnådd betydelige innsparinger. I så måte har arbeidsgruppens press hatt en positiv effekt på muligheten til å oppnå lavere priser.*

I tråd med føringene fra FD er det lagt vekt på å etablere en programorganisasjon som skal unngå å komme i de problemstillinger flere store IT-omstillingsprosjekter har opplevd, og det er Golfs syn at vi nå har lykket med dette. Det fremstår derfor som et paradoks at programmet nå pålegges å fjerne nøkkelpersonell i denne organisasjonen.

Programleder kan av denne grunn ikke akseptere terminering av alle kontrakter slik arbeidsgruppen anbefaler, og kan heller ikke akseptere å bli målt på innsparingskrav eller

opptil 12 på en enkelt kontrakt). Enkelte konsulenter har vært innleid siden slutten av 80-tallet, og flere av dem har jobbet sammenhengende i mer enn 5 år i organisasjonen.

opnåelse av kortsiktige gevinster som betydelige øker risikoen for gjennomføringen av Program Golf med de negative konsekvenser dette vil få for Forsvaret.»

8.2.2.3. Argus om konsulentbruken i FLO/IKT

I rapport 17. februar 2003, om konsulentbruken i FLO/IKT, kommer Program Argus med følgende vurderinger og konklusjoner:

«Arbeidsgruppens arbeid med konsulentavtalene har avdekket at Forsvaret i svært mange tilfeller ikke etterlever konkurranseprinsippene ved inngåelse av konsulentkontrakter. Det er derfor et behov for å reforhandle avtalene, både med hensyn til avtalenes omfang (utstrakt bruk av modifikasjoner), og med bakgrunn i høye timepriser. Erfaringer fra andre virksomheter viser at en reforhandling av konsulentavtalene alene har gitt gevinster i størrelsesorden 20 – 30 % ut fra reduserte timepriser. Arbeidsgruppen forutsetter at dette vil være tilfelle også i Forsvaret. FLO anbefales derfor å vurdere reforhandling og konkurranseutsettelse av samtlige kontrakter som skal videreføres/inngås, i tråd med BAF'ens prinsipper for anbud og forhandlet kjøp. Det vises for øvrig til det arbeid som gjennomføres i FLO ift inngåelse av rammeavtaler for kjøp av konsulent tjenester.»

Program Argus trekker deretter opp de generelle funn som ble gjort rundt konsulentavtalene hos FLO/IKT:

«Generelle funn i forholdene til kontraktene

FLO/IKT er den største brukeren av eksterne konsulenter i Forsvaret. I henhold til arbeidsgruppens skriv av 24/9-02 skulle FLO/IKT foreta en vurdering av samtlige eksisterende og planlagte konsulentkontrakter i egen organisasjon, og innrapportere disse på skjema A, som var vedlagt skrevet. En samleoversikt som viste alle kontraktene skulle utarbeides på skjema B. Arbeidsgruppen har forståelse for at arbeidet som skulle utføres var svært ressurskrevende for organisasjonen. Grunnet varierende kvalitet på de mottatte innspill fra FLO/IKT, har arbeidsgruppen brukt mye tid på kvalitetssikring av de innrapporterte skjema A, og har selv utarbeidet en samlet oversikt i form av vedlegg B. Det skal imidlertid nevnes at FLO/IKT's kontaktperson vært behjelpelig med dette arbeidet.

Arbeidsgruppen har følgende generelle kommentarer til konsulentbruken ved FLO/IKT;

- En rekke brudd på "Bestemmelser vedrørende anskaffelser til Forsvaret" (BAF), særlig innen områder som konkurranseutsetting, krav til tidsbegrenset varighet, oppfølging av konsulenten og plan for kompetanseoverføring.*
- I de langt fleste tilfellene er avtalene om kjøp av konsulent tjenester iverksatt som et direkte kjøp. Anbud eller forhandlet kjøp er i svært liten grad benyttet.*
- En rekke kontrakter har meget høye timepriser, noe som trolig har en sammenheng med en liten grad av konkurranseutsetting.*
- Svært mange av konsulentene har tidligere jobbet i Forsvaret. Flere av konsulentene er personell som er ordinære alderspensjonister i Forsvaret, enkelte av konsulentene har avgått med avgangsstimulerende tiltak (AST).*
- Konsulentkontraktene dekker i svært mange tilfeller langvarige drifts-/kapasitetsmessige behov, noe som gjenspeiles i de tallrike modifikasjonene (opptil 12 på en enkelt kontrakt). Enkelte konsulenter har vært innleid siden slutten av 80-tallet, og flere av dem har jobbet sammenhengende i mer enn 5 år i organisasjonen.*
- I de færreste tilfelle kan det dokumenteres hvilke tiltak som er iverksatt internt i FLO/IKT for å finne andre løsninger på ressursbehovet, herunder hvorvidt man har søkt å omprioritere egne ressurser for å dekke behovet.»*

8.2.3. Mottak og behandling av uformelle opplysninger i Program Argus

Arbeidsgruppen i Program Argus mottok under kontrollperioden i 2002/2003 uformelle opplysninger og tips om mulige/påståtte uheldige bindinger mellom ulike konsulentselskaper.

Mange av opplysningene var det vanskelig å verifisere. Arbeidsgruppen valgte å systematisere opplysningene i en oversikt/skisse som skulle anskueliggjøre påstandene om ulike bindinger mellom noen navngitte konsulentselskaper. En utreder i Program Argus uttaler i intervju at dette kartet foranlediget nærmere undersøkelser av habilitetsspørsmålet ved anskaffelser av konsulent tjenester. Disse undersøkelsene bekreftet i følge utrederen i Argus, enkelte uheldige rolleblandinger.

Den aktuelle skissen ble levert til programleder Golf. Skissen endte til slutt hos Forsvarsdepartementet ved assisterende departementsråd Morten Tiller. Det ble gjort enkelte forsøk på å nøste opp i påstandene. Granskingsutvalget har fått tilgang til en redegjørelse omkring temaet, utarbeidet av leder for Program Argus ultimo april 2003. Her fremgår det at lederen for Argus ble forelagt to dokumenter angående Program Golf og konsulentbruk.

Det første dokumentet var skissen over konsulentfirmaene og deres tilknytning internt og til Forsvaret. Det andre dokumentet var et internt forhandlingsstrateginotat.

Begge disse dokumentene ble presentert for sjef Forsvarsstab (SJ FST). Temaet ble også tatt opp med daværende programleder Golf. Av redegjørelsen fremgår det at programleder var overrasket både over skissen og forhandlingsstrategien. Han fikk ordre om å rydde opp i de uheldige forholdene. Saken ble også tatt skriftlig opp med SJ FST for å kunne gi sporbarhet i prosessen.

Utredene i Program Argus fikk imidlertid i løpet av 2003, beskjed om å avslutte arbeidet med dette temaet.

8.2.4. Forsvarsledelsens retningslinjer og prosedyrer 1. januar 2003 om innkjøp av konsulent tjenester

Som et resultat av de funn som Program Argus gjorde rundt konsulentbruken høsten 2002, innførte forsvarssjefen med virkning fra 1. januar 2003, nye retningslinjer for kjøp av konsulent tjenester.

Retningslinjene innebar en innskjerping av kravene til kjøp av konsulent- og ekspert tjenester gitt i BAF kapittel 5 avsnitt 3. Formålet med retningslinjene var å:

- Sikre at kjøp av konsulent tjenester bare skjedde når det var strengt nødvendig for å løse prioriterte oppgaver, og fordi det ikke fantes interne ressurser tilgjengelig for å løse oppdraget
- Sikre at kjøp av tjenester skjedde etter forutgående konkurranse basert på innkjøpsprinsippene nedfelt i gjeldende regelverk
- Sikre at den enkelte kontrakt var knyttet til klare resultatmål og budsjett rammer

8.3. Riksrevisjonen

8.3.1. Undersøkelser

I samme periode som Program Argus foretok undersøkelser omkring konsulentbruken, avga Riksrevisjonen rapporter som beskrev hvilke funn de hadde gjort omkring Forsvarets konsulentbruk.

Av Riksrevisjonens rapport, *Statsregnskapet for 2002*, fremgår følgende:

«Kontrollen avdekket mangler ved regnskapsføringen og valg av innkjøpsmetode og utstrakt bruk av tidligere forsvarsansatte som konsulenter. Kontraktene forlenges ofte over en lang periode med mangelfulle begrunnelser. Det er avdekket utstrakt bruk av opsjoner som innebærer at oppdragene og utbetalingene kan bli utvidet i betydelig grad i forhold til opprinnelig avtale. For en del kontrakter er opsjonsvilkårene ikke i samsvar med regelverket.»

I Riksrevisjonens rapport gjengis Forsvarsdepartementet sitt tilsvarende til Riksrevisjonens beskrivelse. Tatt i betraktning omstillingsperioden Forsvaret var inne i, anså Forsvarsdepartementet det for nødvendig å bruke konsulenter for å ivareta nødvendige funksjoner i en begrenset tidsperiode. Forsvarsdepartementet tar til etterretning at rutinene for anskaffelser ikke fungerer tilfredsstillende, og påtar seg å følge opp området særskilt. Det påpekes at bakgrunnen for at det oppstår en eneleverandørsituasjon kan være sammensatt og ikke nødvendigvis skyldes omgørelser av anskaffelsesregelverket.

8.3.2. Brev fra FO til Riksrevisjonen, «Revisjon av konsulenttjenester – revisjonsåret 2002»

Stabssjef Svein Ivar Hansen redegjør i brev 2. mai 2003 for argusrapportene, og hvilke kontrolltiltak som ble iverksatt. I brevet gjengis rapportenes funn – herunder den utstrakte bruken av direktekjøp ved anskaffelser. Det henvises til utarbeidelsen av retningslinjer for innkjøp av konsulenttjenester, at FO ved Personell- og økonomistaben fikk i oppdrag å følge opp retningslinjene og påse at prosedyrene ble etterlevd.

I brevet bekreftes at Riksrevisjonens funn samsvarer med funnene til Program Argus.

Videre nevnes problemstillinger rundt regnskapsføringen av konsulentbruken – herunder føringer av konsulenttjenester i prosjektene som investeringer, noe som medfører problemer med å finne det eksakte omfanget av konsulentbruken i Forsvaret.

Avslutningsvis nevner FO at i tillegg til de anbefalinger som er foreslått og delvis gjennomført, har en rekke enheter startet og delvis gjennomført en totalgjennomgang vedrørende kjøp av konsulenter, både med formål å forbedre eksisterende rutiner og redusere bruken av konsulenter.

8.4. Forsvarssjefens årsrapport

8.4.1. Innledning

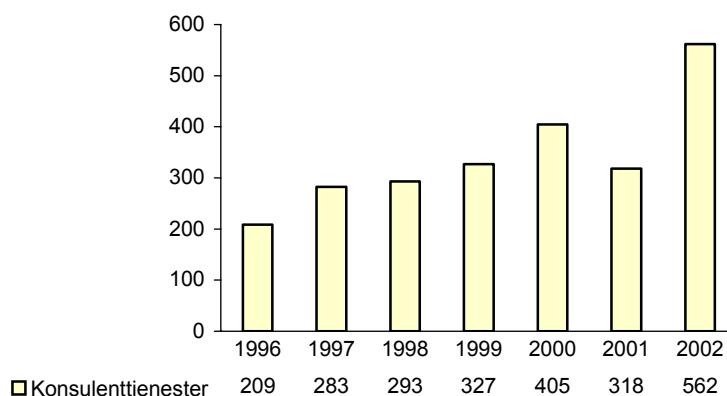
Granskingsutvalget har gjennomgått Forsvarssjefens årsrapporter (FÅR) for å se nærmere på forsvarssjefens oppfatning av situasjonen.

Årsrapportene beskriver i hovedsak to forhold – omfanget av konsulentbruken og årsakene til at bruken av konsulenter har vært vedvarende og tildels økende. Rapportene gir imidlertid ikke noen klare signaler på hvordan en vil søke å begrense konsulentbruken.

8.4.2. Forsvarssjefens årsrapport 2002

I FÅR for 2002 omtales konsulentbruken i Program Golf, men det totale omfanget av bruken går ikke klart frem. Som ledd i den generelle rapporteringen om konsulentbruk, informeres det om at Forsvaret inntil omstillingen er fullført ved utgangen av 2005, har behov for en del spesialkompetanse som må dekkes ved kjøp av konsulenttjenester. Det blir vist til at økningen fra 2001 til 2002 er generert av kompetansebehovet knyttet til Program Golf og prosjekt FISBasis. Forbruket av konsulenttjenester er beskrevet slik:

«Konsulent tjenester



Forsvaret har inntil omstillingen er fullført ved utgangen av 2005 behov for en del spesiell kompetanse, og det er derfor behov for å kjøpe konsulent tjenester. Figur 5-4 konsulent tjenester viser utviklingen ved kjøp av konsulent tjenester i perioden 1996-2002. Fra 2000 til 2001 er det en forholdsvis stor reduksjon i kjøp av konsulent tjenester. Dette skyldes i hovedsak at Forsvaret i 2000 kjøpte konsulent tjenester av FBT (nå Forsvarsbygg) for ca 157 mill kr. I 2001 kjøpte Forsvaret ingen konsulent tjenester av Forsvarsbygg. Alle kostnadene i forbindelse med EBA blir nå postert på EBA drift. Den store økningen fra 2001 til 2002 skyldes konsulent bruken i program GOLF og prosjekt FISBasis. Program GOLF posterte tidligere disse utgiftene som investeringsutgift som ikke synliggjorde konsulent bruken. Forsvaret har ikke selv den nødvendige kompetansen og må derfor kjøpe konsulent tjenester. Prosjekt FISBasis ble forsert slik at det ble fullført i 2002 og ikke i 2003 slik det var planlagt. Konsulent bruken har vært underlagt spesiell undersøkelse i 2002 og FMO har som mål, og vil iverksette tiltak, for å redusere disse kostnadene fremover.»

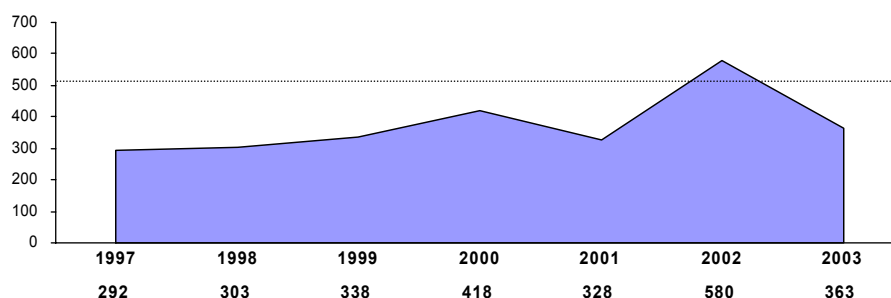
8.4.3. Forsvarssjefens årsrapport 2003

Fra FÅR 2003 gjengis følgende:

«Mål – og Resultatindikatorer – Endring fra 2002 (2003-kroner)

Total drift er redusert med 48 mill kr i forhold til 2002, og dette skyldes innsparinger på materiell drift, konsulent tjenester og omstillingskostnader på til sammen 808 mill kr. Videre har lønnskostnader, EBA-drift og de andre drifts-MRlene økt med 760 mill kr.

Endringene fra tidligere år og i fra planen for 2003 vil bli drøftet mer inngående videre i dokumentet.



Konsulent tjenester (2003-kroner)

MRIen konsulent tjenester var beregnet til 505 mill kr i 2003, og en planlagt reduksjon på 10 prosent fra 2002. I 2003 har det vært et sterkt fokus på å redusere bruken av konsulent tjenester i FMOs organisasjon og kostnaden ble 28 prosent lavere enn planlagt. MRIen ble beregnet ut fra et unormalt høyt nivå i 2002, da gjennomsnittet for perioden 1997 til 2003 var på 375 mill kr. I forhold til 2002 er det oppnådd en reell kostnadsreduksjon på 217 mill kr.

Bruken av konsulent tjenester økte med 43 prosent fra 1997 til 2000. Fra 2000 til 2001 er det en forholdsvis stor reduksjon på 21,5 prosent. Dette skyldes i hovedsak at FMO i 2000 kjøpte konsulent tjenester av FBT (nå Forsvarsbygg) for ca 157 mill kr. I 2001 kjøpte FMO ingen konsulent tjenester av Forsvarsbygg. Alle kostnadene i forbindelse med EBA blir nå postert på EBA drift.

Den store økningen fra 2001 til 2002 skyldes i stor grad konsulentbruken i program GOLF og prosjekt FISBasis. Program GOLF posterte tidligere disse utgiftene under post 45 materiellinvesteringer og de ble derfor ikke synliggjort i MRIen før 2002.

På bakgrunn av det høye nivået i 2002 og revisjon av konsulent tjenestebruken i FMO ble det iverksatt en rekke tiltak for å redusere bruken av konsulent tjenester.

- ARGUS ble gitt i oppdrag å etablere tiltak som skulle redusere samlet bruk av konsulent tjenester i FMO.
- Det ble utarbeidet nye retningslinjer og prosedyrer for kjøp av konsulenter, ekspert tjenester og innleie av personell.
- FMOs ledelse ga klare føringer til underlagte enheter om at nevnte retningslinjer skulle overholdes, og det ble utarbeidet interne måltall med månedlig oppfølging.
- FMOs ledelse har i tillegg gitt et oppdrag om å få utarbeidet en kompetansedatabase i forhold til å kunne utnytte Forsvarets interne ressurser på en bedre måte.

Utgiftene til konsulent tjenester i 2003 ble dermed redusert med 38 prosent i forhold til 2002. Det er foretatt store reduksjoner i FLO og bruken av konsulenter til investeringsformål er redusert med 67 mill kr, hvorav Program GOLF alene står for en reduksjon på 52 mill kr.

I 2003 har det ikke vært mulig å følge opp bruken av konsulent tjenester postert på investeringspostene. For 2004 muliggjør ny kontoplan også oppfølging av disse og måltallet er satt til 72 mill kr. Måltallet for konsulent tjenester på drift er i 2004 satt til 366 mill kr.»

8.5. Rapport fra Internrevisjonen om konsulentbruken i Forsvaret

Utvalget har fått tilgang til en rapport, datert 23. juni 2005, fra sjef Internrevisjonen (IR). Rapporten gir en samlet gjennomgang av Forsvarets gjenværende konsulentkontrakter i 2005. Rapporten viser innledningsvis til argusrapportene fra 2002/2003 og anbefalingene om terminering av en rekke konsulentkontrakter. IR anbefaler at vurderingene og anbefalingene til Argus følges i den grad de fortsatt har relevans.

IR viser til at de har gjennomgått til sammen 203 ulike kontrakter som er registrert som konsulentinnleie – hvorav FLO hadde den største porteføljen på til sammen 98 kontrakter. Av det samlede antall kontrollerte kontrakter, var 92 allerede terminert. 15 kontrakter var feilrapportert – dvs. de skulle ikke være registrert som kontrakter. IR anbefalte at 32 kontrakter ble terminert.

Etter gjennomgangen av alle konsulentkontraktene konkluderer IR blant annet som følger:

«4 Usikkerhet om antall kontrakter/kontoplan:

Tilbakemeldingen på IRs henvendelser, peker på at FMO ikke har en god definisjon av hva som er å forstå som konsulentoppdrag, hva som er andre tjenester/bortsatt arbeid, og hva som er bemanningsoppdrag. Kontoplanen har også flere arter som det er mulig å postere likeartede utgifter på. Arten "kjøp av konsulenttjenester" består både av konsulenter knyttet til drift og konsulenter som er medarbeidere i større utstyrsanskaffelser og vedlikehold under kap 1760. Rent teknisk er det mulig å skille konsulenter brukt på drift og investering ved spørring i regnskapet. IR mener likevel at for å oppnå en mer presis rapportering og oppfølging av konsulenttjenester, hadde det vært ønskelig å kunne skille mellom konsulenter brukt på drift og konsulenter knytte til investering, på egne arter.

IR har registrert at leveranser som spesielle kurs, vedlikehold av programvare og drift av maskinvare, har en tendens til å bli ført på konsulenter, siden leverandøren av tjenestene er et konsulentfirma. Dette er tjenester som det hadde vært mer naturlig å føre under arten for andre tjenester/bortsatt arbeid eller vedlikeholdstjenester. Eksempler på dette er deler av seniorkurset, og drift/vedlikehold av randsystemene i GOLF/DVU II.

IR mener det er risiko for at den uklarheten som eksisterer, fører til feilrapportering. Vi har også støtt på eksempler og tolkninger som underbygger dette. Vi har imidlertid ikke gått inn og analysert hvor mange konsulentoppdrag som kan være ført over konsulentoppdrag som POD opererer med, er korrekt.

5. Konklusjon og anbefalinger:

IR har foretatt en gjennomgang og vurdering av de konsulentoppdrag som er listet i RKR nr. 1/2005, og foreslåtte termineringer. Kontraktene er vurdert opp mot de kriterier som er fastsatt for innleie av konsulenter. Vi har ikke vurdert hvor viktige konsulentene er som bidragsytere for å løse arbeidsoppgavene innenfor de enkelte virksomhetsområde. IR mener også at det er en risiko for at konsulentoppdrag kan være registrert under andre arter i regnskapet. Dermed vil de ikke fremgå i rapporteringen til POD. Vi vil anbefale at FST skaffer seg oversikt over dette, og også anbefale at det iverksettes et arbeid for å utarbeide mer presise beskrivelser av hvilke arter i regnskapet som skal brukes ifm konsulenter og bortsatt arbeid/andre tjenester.

IR anbefaler at kapittelansvarlige får i oppdrag å følge opp de konkrete anbefalingene, og i nødvendig grad lage planer for termineringer. Kontrakter som ønskes videreført, bør fremmes som søknad iht de nye retningslinjene.»

8.6. Kontraktrevisjonskontoret

8.6.1. Innledning

Kontraktrevisjonskontoret (KRK) har vært gjennom flere navneendringer. Kontoret skiftet våren 2006 navn fra Faggruppe Kontraktrevisjon (FGKR) tilbake til sitt opprinnelige navn, Kontraktrevisjonskontoret.

8.6.2. Redegjørelse fra Faggruppe Kontraktrevisjon

Granskingsutvalget har mottatt dokumentasjon fra FGKR omkring deres undersøkelse av SBS/ FISBasis-avtalen og spørsmålet om mulig overfakturering fra SBS sin side.

I samtaler med representanter for FGKR opplyser ansatte ved kontoret om enkelte generelle forhold som etter Granskingsutvalgets oppfatning, er av betydning for vurderingen av Forsvarets interne kontrollsystemer.

Granskingsutvalget mottok den 29. mars 2006 en e-post med beskrivelse av FGKR sitt arbeid og organisasjon.

Fra nevnte e-post gjengis følgende:

«1. FGKR er nå organisatorisk lagt under faggruppe kontrakt i FLO/Investeringsavdelingen (også under FLO/M/I) etter tidligere i en kort periode å ha ligget under FLO/Logistikkstab. Før dette var vi underlagt FO Forvaltningsstab i en relativt lang periode etter å ha gått fra FFMT som var direkte underlagt FD. I faglige spørsmål er vi i hht tidligere BAF og nå interne retningslinjer "Forsvarssjefens overordnede myndighet innen fagområdet analyse og prøving av kostnader mv (Kontraktrevisjon)", hvilket tilsier at det i praksis er FD som kan overprøve faglige vurderinger (er klageinstans). Våre rapporter sendes til oppdragsgiver (se svar på spørsmål 3.), og ble tidligere også oversendt Riksrevisjonen. Praksis med å oversende samtlige rapporter til Riksrevisjonen er nylig opphørt da de vil forespørre etter rapportene for den enkelte revisjon de gjennomfører.

2. FGKR har de siste årene gjennomført mellom 30 og 45 revisjoner (kostnadskontroll og leverandørvurderinger) de tre siste årene med en fallende tendens i antall oppdrag bl. a. som følge av midlertidige kontraheringsstans. Fallet har vært størst i leverandøranalyser og kostnadsanalyser (som utføres i forkant av kontraktsinngåelsene), mens kostnadsprøvingene har vært mer stabile. Leverandørvurderingene er en gjennomgang av soliditeten til potensielle leverandører for å vurdere finansiell risiko og er derfor ikke knyttet opp mot pris/kostnader ifm en leveranse på samme måte som kostnadskontrollen.

3. FGKR gjennomfører årlige revisjoner av generell karakter på de tre største forsvarsleverandørene (KDC, Thales og NAMMO) for å etablere timepriser og påslagssatser for bruk i forhandlinger eller senere revisjoner. Ut over dette utføres samtlige revisjoner kun på bakgrunn av oppdrag fra; innkjøpsmiljøet som videreformidler disse fra de enkelte prosjektene, direkte fra prosjektene eller fra andre offentlige aktører utenfor Forsvaret eller fra andre NATO-land. Vi foreslår normalt ikke å gjennomføre revisjoner selv, men opplyser om revisjonsplikten i kontakt med aktuelle prosjekter.

4. Som nevnt over utføres ikke revisjoner uten oppdrag, og da dette ikke er oversendt oss har det ikke blitt utført revisjon. Hvorfor oppdrag ikke er sendt kan vi ikke svare på.

5. I GOLF har vi foretatt en leverandørvurdering ifm tilbudsfasen, men ikke kostnadskontroll da dette var et konkurransekjøp. Senere har det blitt gjennomført en mindre revisjon ifm stans i forhandlinger med dekning av kostnader (initiert av FD). I fase 2 har vi gjennomført en kostnadsanalyse av tilbudet da det ikke lenger var et konkurransekjøp som var forespeilet.

6. For FLO/IKT (inklusive GOLF) har vi de tre siste årene mottatt 4 oppdrag, men enkelte kan ha blitt kanalisert gjennom FLO/I og dermed falt utenfor våre statistikker mht oppdragsgiver.»

8.6.3. Nærmere om hjemmelsgrunnlaget og arbeidsoppgaver

Granskingsutvalget har mottatt utgave av FGKR sitt mandat, organisasjon og rapporteringsrutiner, datert 1. september 2005:

«Virksomheten ved Faggruppe Kontraktrevisjon

Faggruppe Kontraktrevisjon er pr 1. september 2005 en del av Faggruppe Kontrakt i Forsvarets logistikkorganisasjon/Investeringsavdelingen (FLO/IA). Virksomheten er regulert i henhold til Anskaffelsesregelverk for Forsvaret og Direktiv for tjenesten i FLO/IA.

Hjemmel

FLO/IA Faggruppe Kontraktrevisjon er Forsvarssjefens overordnede myndighet innen fagområdet analyse og prøving av kostnader mv (Kontraktrevisjon).

Faggruppe Kontraktrevisjon utfører analyse og prøving av kostnader samt finansiell leverandøranalyse etter de bestemmelser som er gitt i Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF) del 11 og 12.

Faggruppe Kontraktrevisjon er et faglig støtteorgan for anskaffelsesvirksomheten i Forsvaret og utfører analyse og prøving av kostnader, samt leverandøranalyser på oppdrag fra den merkantile funksjon.

Faggruppe Kontraktrevisjon utfører på tilsvarende måte oppdrag på vegne av andre offentlige etater, eller på vegne av utenlandske militære myndigheter.

Uavhengighet

Integritet

Faggruppe Kontraktrevisjon gjennomfører sitt oppdrag uten å ta hensyn til føringar fra oppdragsgiver som kan påvirke revisors faglige vurderinger. Revisor innhenter nødvendig informasjon fra oppdragsgiveren og leverandøren som grunnlag for sine vurderinger av leverandørens kostnadskalkyle og/eller finansielle stilling.

Objektivitet

Faggruppe Kontraktrevisjon vurderer leverandørens kostnader for gjennomføring av en kontrakt, eller leverandørens finansielle stilling basert på regelverket gitt i del 11 og 12 i ARF, samt på anerkjente standarder og prinsipper innen bedriftsøkonomisk intern- og eksternt regnskap. Revisor avgir en rapport til oppdragsgiveren hvor konklusjoner og anbefalinger etter revisjonen fremgår.

Oppdragsgiveren står ansvarlig for eventuelle forhandlinger av kontraktens vilkår. Revisor kan ved behov delta i forhandlingene for å utdype resultater og faktaunderlag fra revisjonen/analysen.

Kompetanse

Revisorer ved Faggruppe Kontraktrevisjon skal ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre de oppgaver som gruppen påtar seg. Revisor må ha inngående kjennskap til anskaffelsesregelverket, herunder del 11 og 12 i ARF. De må også ha kjennskap til relevante regnskapslover, -standarder og retningslinjer for regnskap og revisjon.

Leder for Faggruppe Kontraktrevisjon er ansvarlig for å bygge opp og vedlikeholde kompetanse innen disse områdene.

For vurderinger der teknisk fagkompetanse er nødvendig vil revisor søke å innhente uttalelser fra personell med slik kompetanse.

Konfidensialitet

Alle ansatte ved Faggruppe Kontraktrevisjon er sikkerhetsklarert for minimum HEMMELIG.

Alle ansatte og virksomheten er omfattet av Sikkerhetsloven, Tjenestemannsloven, Offentlighetsloven og Forvaltningsloven med forskrifter. For revisorer som arbeider med revisjon hos selskaper som er børsnoterte vil Lov om verdipapirhandel komme til anvendelse i

forbindelse med vurdering av innsidehandel. De ansatte ved faggruppen skal ikke være eiere av aksjer eller andeler i de selskap som revideres av Faggruppe Kontraktrevisjon.

Revisor vil få kjennskap til opplysninger, herunder regnskapsdata fra leverandører som er konfidensielle. Slike opplysninger vil kun være tilgjengelig for personellet ved Faggruppe Kontraktrevisjon. I rapportering fra faggruppen til oppdragsgiveren vil kun de opplysninger som er nødvendig for å forklare og underbygge de standpunkter og vurderinger som revisor har gjort være tatt med. Rapporter eller opplysninger av slik konfidensiell art vil være gradert FORTROLIG og være unntatt offentligheten.

Riksrevisjonen vil ha tilgang til de dokumenter de har behov for som ledd i sin revisjon av statsforvaltningen.

Omfanget av revisjonsarbeidet

Omfanget av revisjoner og analyser vil være basert på oppdraget gitt av oppdragsgiver, men ellers bestemt av ARF og den revisjonsplan som er godkjent av ledelsen ved Faggruppe Kontraktrevisjon.

Rapportering

Etter utført kontraktrevisjon skal det på grunnlag av arbeidsdokumentene skrives en rapport med konklusjoner.

Rapporten skal inneholde de opplysninger som er fremkommet under revisjon og hvilke anbefalinger som gis, også leverandørens syn skal om mulig fremgå av rapporten. Det skal skrives en kortfattet konklusjon med oversikt over totalresultatet. Oversikten skal vise hva som er trukket ut i henhold til regelverk mv. og hva leverandøren ikke har dokumentert tilstrekkelig.

Revisor skal normalt informere leverandøren om faktagrunnlaget for de anbefalinger som gis til oppdragsgiveren. Oppdragsgiver avgjør om deler av rapporten kan forevises leverandøren.

Også for økonomisk vurdering av leverandør og vurdering av en leverandørs økonomisystem utarbeides det rapporter med konklusjoner.

Leder Faggruppe Kontraktrevisjon fatter de prinsipielle beslutninger innen faglige spørsmål ved gjennomføring av Kontraktrevisjon. Der det oppstår spesielle tolkningsspørsmål i forhold til ARF kan saken fremmes for Forsvarsdepartementet.

Leder Faggruppe Kontraktrevisjon rapporterer administrativt og i ressurskonfliktspørsmål til Kontraktsjef FLO/Investeringsavdelingen.»

8.6.4. Bemanning

Det er opplyst at KRK gjennomgående har hatt en lav bemanning, og at dette har påvirket antallet kontrollhandlinger i perioden fra siste del av 1990-tallet og fram til dags dato.

Fra KRK sin årsrapport fra 1999 gjengis følgende om bemanningssituasjonen:

«KRK har en stillingsramme på 15, men har i 95, 96, 97 og 98 ikke forbrukt mer enn hhv. 8.5, 7.3, 9.2 og 7.8 årsverk. Prognosen for 1999 er 8.1.

Grunnen til at årsverkene ligger så lavt (ca 52 % av totalen) er at avgangen skjer raskere enn en klarer å rekruttere nye. En annen grunn er at lønnsbetingelsene er for dårlige for både erfarne og uerfarne revisorer.

I løpet av 1998 har 4 revisorer sluttet, og en ny ansatt. Bemanningssituasjonen er kritisk, og det blir store problemer med å bygge opp ny kompetanse.

Det er kunngjort 16 stillinger ved kontoret i 98. 1 ekstern ble tilsatt og 2 interne fikk opprykk. 5 stillinger er kunngjort to ganger eller mer pga at det ikke var noen kvalifiserte søkere, eller at de takket nei til stillingen.»

I årsrapporten til KRK for 2003 opplyses det følgende om bemanningen:

«Pr 1. januar 2003 ble faglederstillingen igjen besatt fast, samt at vi i løpet av året har fått to nye revisorer og har dermed besatt 9 av 10 stillingshjemler. Vi har i prosess å få utlyst den siste stillingen som seniorkonsulent. Totalt i 2003 har vi hatt ca 8,5 årsverk til disposisjon, hvorav 1,5 utgjøres av de nyansatte. Denne bedringen i kapasitet har bidratt til at vi i større grad har tatt unna oppdrag som tidligere har blitt utsatt.»

I årsrapporten til FGKR for 2004 opplyses det følgende om bemanningen:

«Faggruppen har hele 2004 hatt besatt 9 stillingshjemler som representerer den årsverksramme som er fastsatt for gruppen. Vi har i blant annet på grunn av den noe lavere oppdragsmengde i 2004 avgitt en saksbehandler til FGKON/Kjeller i et jobbrotasjons opplegg fra 1. september 2004. Tilgjengelig kapasitet har derfor vært 8,75 årsverk. Ca 54 % av tilgjengelig tid har vært benyttet til arbeide med oppdrag innen kostnadskontroll og ca 7% innen leverandørvurdering.»

8.7. Rapport fra Controllerenheten

8.7.1. Bakgrunn, mandat og funn

Forsvarsdepartementet initierte i 2005 at Forsvarsdepartementets egen Controllerenhet skulle foreta en gjennomgang av konsulentbruken i Forsvaret. Controllerenheten avga sin rapport om undersøkelsene i september 2005.

Granskingsutvalgets arbeid er delvis en følge av denne rapporten, og utvalget har derfor valgt å gjengi deler av det som fremkommer i Controllerenhetens rapport.

«I 2002 kjøpte statlige virksomheter konsulent tjenester for over 2 milliarder kroner. Av disse utgjorde forsvarrets utbetalinger på post 01 ca. 560 millioner kroner. For 2004 var utbetalinger til konsulent tjenester på post 01 ca. 430 mill kr.

På områder der det ikke er hensiktsmessig at forsvaret selv har kompetanse eller kapasitet, kan ekstern bistand være et nødvendig supplement til egne personalressurser. Ofte vil imidlertid konsulentene ha en egeninteresse i at organisasjonen bruker dem i størst mulig grad. Dette stiller store krav til styring og oppfølging av konsulentbruk. Mangelfull styring kan medføre at organisasjonen bli avhengig av konsulentens kompetanse. Det kan igjen få følger både for oppgaveløsningens kvalitet og kostnadseffektivitet.

Kjøp av konsulent tjenester i staten har også en rekke juridiske aspekter. Anskaffelser skal skje i tråd med regler og retningslinjer. Riksrevisjonen har i en årrekke påpekt mangelfull etterlevelse av regelverk i FMO på området, senest ved gjennomgangen av regnskapet for 2004.

I lys av mediaoppslagene våren 2005, ble Controllerenheten spesielt bedt om å vurdere de etiske aspekter ved Forsvarets kjøp av konsulent tjenester.

På bakgrunn av ovennevnte fikk Controllerenheten følgende mandat:

- 1 Vurdere om kjøp av konsulent tjenester er i tråd med regler og retningslinjer, herunder etiske retningslinjer*
- 2 Vurdere risikoen for at FMO på IKT- området er i ferd med å gjøre seg for avhengig av konsulent tjenester*
- 3 Gi departementets ledelse en vurdering av om Thales- og Siemens sakene representerer enkeltstående tilfeller av brudd på regelverket.»*

Controllerenheten beskrev ulike normbrudd på Forsvarets kontraktsforhold med 7 utvalgte selskaper, til en samlet forpliktelse på ca kroner 350 millioner eks. mva. I korte trekk fant de brudd på følgende regler:

- Brudd på regler og rutiner om bruk av rammeavtaler
- Brudd på konkurranseprinsippet
- Brudd på etiske retningslinjer
- Brudd på forvaltningslovens habilitetsregler
- Brudd på forbud mot konsulentutarbeidet spesifisering
- Brudd på forbud om kontraktsinngåelse med agent
- Manglende etterlevelse av posteringsrutiner
- Brudd på krav om todelt saksbehandlerfunksjon

Controllerenheten konkluderte deretter som følger:

«Evalueringen har avdekket omfattende brudd på regler og rutiner. Også Argus' arbeid i 2002/2003 viser at bruddene på regelverket, herunder etiske retningslinjer var utbredt. Det var utstrakt bruk av tidligere forsvarsansatte, kontraktsinngåelser var ofte basert på bekjentskap, og svært ofte inngått uten konkurranse.

Når det gjelder mer eksakt hvor det har sviktet i den interne kontrollen, kan det se ut som om årsaksforholdet er sammensatt, og handler både om kompetanse og holdninger. Manglende utbedring av forhold Riksrevisjonen har påpekt gjennom en årrekke indikerer i tillegg manglende lederfokus, herunder oppfølging/kontroll med at regler og retningslinjer etterleves.

Observasjoner gjort både av Controllerenheten og av Argus, har vist at bruddene på regler og retningslinjer har vært så omfattende, at det etter vår vurdering kan stilles spørsmål ved om det har eksistert en ukultur i deler av fagmiljøene. (Def. ukultur: Systematiske og omfattende brudd på regler og retningslinjer som er sosialt akseptert) Hvorvidt dette også er dagens situasjon, har vi ikke tilstrekkelig dokumentasjonsgrunnlag til å uttale oss om, da utvalget er redusert til kun ett kontraktsforhold.»

8.7.2. FLO/IKT sitt tilsvarende til Controllerenhetens rapport

I etterkant av Controllerrapporten har FLO/IKT avgitt tilsvarende, datert 18. november 2005, til rapporten, hvor følgende gjengis:

«I perioden 2002 til 2005 er utgiftene til konsulenter i FLO/IKT redusert fra 221 millioner kroner til 36 millioner kroner og antall konsulentavtaler er redusert fra 34 til 5. Det er mao gjennomført omfattende tiltak i perioden for å redusere konsulentbruken. Bruttodriftsbudsjett i 2005 er på nærmere 1,2 milliarder kroner. Noe av reduksjonen innenfor FLO/IKTs ansvarsområde skyldes funksjonsendringer (ansvar og oppgave overført bla FLO/I og Program Golf).

I samme periode har antall ansatte innenfor nåværende IKT- virksomhet blitt redusert fra omlag 1500 til 950. Reduksjonen av konsulenttjenester har mao skjedd samtidig som antall egne ansatte er redusert og i en periode med flere omfattende omorganiseringer.

Gjennom de siste to år er en rekke tiltak iverksatt, og ytterligere er under implementering, for å sikre at virksomheten gjennomføres iht fastsatte lover og retningslinjer. Oppgaver og kompetanse er allerede overført fra konsulenter til faste ansatte på de høyest prioriterte områder. 6 nye stillinger er nylig drøftet og under etablering/kunngjøring for ytterlig å kunne overføre oppgaver til eget personell slik av konsulentengasjement kan avvikles. Oppdaterte rutinebeskrivelser for de merkantile prosesser er under utforming og implementering, og kompetanseheving pågår for både ledere og saksbehandlere. Antall gjenværende konsulenter vil derfor reduseres ytterligere i den nærmeste fremtid. I løpet av 2 kv. 2006 vil samtlige konsulenter som utfører driftsoppgaver være avviklet.

Rapporten fra Controllerenheten i FD har i sin gjennomgang identifisert og påtalt en rekke uheldig håndtering av konsulentanskaffelser og konsulentbruk i perioden fra 1995 - frem til i dag. SjFLO/IKT erkjenner at en rekke av forholdene er i konflikt med gjeldende bestemmelsesverk og retningslinjer. De tiltak i rapportens anbefales iverksatt synes fornuftig og FLO/IKT har allerede iverksatt tiltak og har planlagt tiltak som følger rapportens anbefalinger.

Det bør imidlertid tilføyes at rapporten inneholder faktiske feil og at noen av slutningene derfor ikke er holdbare. I tillegg fremgår det ikke hvilke forhold som omhandler FLO/IKT, FLO/I og Program Golf.

Etter min vurdering er det derfor svært uheldig hvis det tegnes et bilde av FLO/IKT som en virksomhet som har høy avhengighet av og høyt forbruk av konsulenttjenester. At en revisjonsrapport fremlegges for oppdragsgiver før de som revideres er gitt anledning til å kommentere og verifisere rapportens faktagrunnlag representerer også en noe uvanlig fremgangsmåte.»

Videre uttaler FLO/IKT følgende om enkelthetene i Controllerrapporten:

«På det nåværende tidspunkt ønsker SjFLO/IKT likevel å uttrykke følgende rundt enkelte av de slutninger som er gitt i rapporten (med unntak av side 6 som ikke er mottatt):

- Flere av de enkeltsaker som refereres i rapporten er utenfor SjFLO/IKT ansvarsområde. (FLO/I og Program Golf)
- Det påpekes i rapporten at det kan være brudd på regler og rutiner om bruk av rammeavtaler, jf rapportens pkt 2.3.2. FLO/IKT vil påpeke at rammeavtaler innenfor IKT området er etablert av Prosjekt 2.2. Etterforsyning. Det er et pålegg i henhold til ARF og interne retningslinjer at disse skal benyttes. Det fremstår for FLO/IKT som det er motstrid mellom de etablerte rammeavtaler og det som fremkommer i rapporten om muligheten til å benytte etablerte rammeavtaler. FLO/IKT anmoder i den forbindelse om føringen på bruk av etablerte og pålagte rammeavtaler.
- FLO/IKT erkjenner at det initiativ som ble utvist for å etablere et underleverandørforhold under rammeavtalene påpekt i pkt 2.3.7. var uheldig. FLO/IKT skulle her ha etterspurt kompetanse og så er det rammeavtalepartene som må sørge for å besitte denne, enten ved ansettelser eller ved samarbeid med andre selskaper. Det ville være feil av Forsvaret både å oppfordre til denne type samarbeid i industrien og å nekte det.
- FLO/IKT har vurdert stillinger i kategorien varige og ikke-varige oppgaver. For ikke-varige oppgaver vil dette bli lyst ut. FLO/IKT vil i samråd med merkantil fagmyndighet vurdere hvorvidt dette skal gjøres som bortsatt arbeid eller som konsulenttjenester.
- Den overveiende del av de saker som gjelden anskaffelser under SjFLO/IKT ansvarsområde har utspring i prosjekt FISBasis og overføring av prosjektet til driftsorganisasjonen. Denne overføringen var særdeles komplisert, både fordi prosjektorganisasjonen var basert på stor grad av konsulentbistand og fordi etablering av linjestillinger for å overta funksjoner/roller viste seg å møte mange hindre i form av stillingsstopp/kunngjøringsstopp fastsatt på høyere nivå (FST og FLO K-stab).
- Konsulentbistand for to stillinger i METFOR OPS, 6 + 6 måneder, var et direkte resultat av stillings-/ansettelsesstopp for 4 stillinger som var under etablering.
- Det medfører ikke riktighet at prosesseierrollen i METFOR er ivaretatt av konsulenter slik rapporten beskriver.
- Rapporten viser til at det i 2004 ble foretatt et konsulentengasjement av en tidligere Forsvarsansatt som var gitt AST og at vedkommende senere måtte byttes ut etter krav fra FLO.
Denne saken gjelder ikke FLO/IKT.
- Rapporten uttrykker at: "Manglende utbedring av forhold Riksrevisjonen har påpekt gjennom en årrekke indikerer i tillegg manglende lederfokus, herunder oppfølging/kontroll med at regler og retningslinjer etterleves." FLO/IKT opplever selv å ha et svært godt forhold til Riksrevisjonen og har ved flere anledninger mottatt honnør for den måte virksomheten håndterer de merkantile oppgaver. At Riksrevisjonen gjennom en årrekke skal ha påpekt forhold i FLO/IKT, som det ledelsesmessig ikke er grepet fatt i, er en beskrivelse som FLO/IKT ikke kjenner seg igjen i.
- Rapporten viser til at FLO/IKT har gjort Controllerenheten oppmerksom på at kontrakter med fem av de omhandlede selskaper ble avsluttet pr 31/12-2003 og at FLO/IKT etter dette foretok bestillingene via rammeavtalepartner, herunder Intech. Videre sier rapporten at "Evalueringen har imidlertid avdekket at de fem firmaene fremdeles er inne i Forsvaret....." FLO/IKT har aldri forsøkt å legge skjul på helheten i det grep som ble

foretatt ved utgangen av 2003, der leveransekontrakten med de fem selskaper ble avvirket og videre leveranse kjøpt inn gjennom rammeavtalepartnere. Fremstillingen i rapporten indikerer at FLO/IKT ikke har vært åpne overfor Controllerenheten om den konvertering som ble gjennomført fra kontrakter med fem firmaer til kontrakt gjennom rammeavtalepartner. Tvert i mot er denne konkrete saken lagt frem for Controllerenheten i de møter og samtaler som er gjennomført.

- Rapporten viser til at det ved inngåelse av flere av de omtalte kontrakter er henvist til enleverandørsituasjon som hjemmel for direkte forhandling. FLO/IKT tar til etterretning at Forsvarsdepartementets Controllerenhet vurderer leverandørmarkedet annerledes enn FLO/IKT når de uttrykker at det "klart ikke er snakk om en enleverandørsituasjon."
- Rapporten viser til at det benyttes konsulenter inn i flere ledende stillinger, også sentrale stillinger knyttet til økonomifunksjoner. Dette er ikke beskrivende for dagens situasjon i FLO/IKT. Flere konsulenter er det siste året erstattet av egne ansatte.
- I rapportens oppsummering uttrykkes at "Omgåelse av pålegg om terminering av kontrakter, samt feildefinering/postering av oppdrag, gjør at det i tillegg kan stilles spørsmål ved om konsulentbruken virkelig er redusert i det omfang som fremkommer av regnskapsrapporteringen."
FLO/IKT viser til pkt 4 i dette skriv der det fremkommer klar at konsulentbruken i virksomheten er redusert. En fremstilling av at virksomheten har omgått pålegg om terminering av kontrakter er også vanskelig å akseptere uten konkrete referanser.»

I tilsvaret beskriver FLO/IKT også utviklingen i bruken av konsulenter på følgende måte:

«Nedenfor følger nøkkeltall på utvikling av konsulentbruk i FLO/IKT fra 2002 og frem til i dag. Som det fremgår har det vært en kraftig reduksjon i konsulentbruken, både hva gjelder økonomiske rammer og omfang av avtaler.

I oversikten menes med "Nye avtaler" de enkelte bestillinger eller kontrakter som er inngått i FLO/IKT det angjeldende året. Med "Totalt antall forpliktelser" menes hvert enkelt tilfelle hvor FLO/IKT har forpliktet seg mot en leverandør. Således vil en kontrakt med 4 modifikasjoner, hvor alle er inngått innen samme år, fremstå som 1 avtale og 5 tilfeller hvor FLO/IKT har forpliktet seg. En forpliktelse basert på en avtale fra et annet år vil fremgå i "Totalt antall forpliktelser" men ikke i "Nye avtaler".

År	Avtaler	Totalt antall forpliktelser	Total sum for året Mill NOK
2002	34	149	221
2003	23	92	125
2004	12	51	90
2005	5	21	36

FLO/IKT presiserer at tallenes størrelse vil kunne variere noe avhengig av den endelige konklusjon som FLO/I kommer til hva gjelder definisjonen av konsulentbruk kontra bortsatt arbeid, ref pkt 1.2. FLO/IKT benytter forskjellige selskaper til bortsatt arbeid, herunder enkelte konsulentselskaper. Disse er ikke tatt med i oversikten nedenfor. Definisjonen av konsulenttenester og regnskapsføringen av disse er sammenlignbare i perioden. Noe av reduksjonen innenfor FLO/IKTs ansvarsområde skyldes at ansvar og oppgaver er overført andre organisasjonsenheter bla Program Golf og FLO/Investering.

FLO/IKT har pr 15/11-05 16 konsulenter innleid fra to forskjellige selskaper (Norconsult AS og Intech AS), se vedlegg¹.

Som det fremkommer av vedlegget vil alle konsulentene med unntak av en være avvirket senest ila 2 kvartal 2006, flere av de allerede 1/1-06. For å ivareta "varige oppgaver" skal det tilsettes egne ansatte. For å ta hånd om de "ikke varige", volumbaserte oppgaver vil det

etableres en ny konsulentbasert avtale. Denne skal kunngjøres og etableres iht LOA og ARF.»

Som følge av rapporten fra Controllerenheten valgte Forsvaret å innhente advokat Erling Grimstad og seniorrådgiver Bjørn Tore Saltvik sin vurdering av rapporten. Dette omtales i det påfølgende punktet.

8.8. Grimstadrapporten

8.8.1. Om rapporten

Den 5. oktober 2005 fikk advokat Erling Grimstad og seniorrådgiver Bjørn Tore Saltvik i oppdrag av Forsvarsdepartementet å *«gjennomgå dokumentasjonsgrunnlaget, og på bakgrunn av dette vurdere risikoen for korrupsjon og andre straffbare forhold».*

De skulle samtidig komme med anbefalinger om hvordan departementet burde følge opp saken videre, og hvilke forhold som burde granskes nærmere.

Grimstad og Saltvik avga sin rapport 3. november 2005. Rapporten fra Grimstad og Saltvik baserte seg på en beskrivelse av de forhold som Controllerenheten hadde funnet og beskrevet i den såkalte Delrapport 1. Grimstad og Saltvik foretok således ingen selvstendig etterprøving/kontroll med faktaunderlaget som Controllerenheten bygget sin rapport på.

8.8.2. Konklusjoner i rapporten

Grimstad og Saltvik konkluderer i rapporten på side 29 på følgende måte:

«Vi mener det er sannsynlig at Forsvaret har vært utsatt for straffbare handlinger ifb med varer og tjenester innenfor Ikt-området – uten at det er mulig å si noe sikkert om omfanget og antall involverte på konsulentsiden, eller antall personer involvert i Forsvaret.»

Videre gjengis følgende fra rapportens – side 30:

«I de rapporter vi har gjennomgått er det identifisert alvorlige og omfattende forhold som indikerer svak planlegging, organisering, styring og kontroll med kjøp av konsulenttjenester innen IKT-området. Flere av de forhold som er avdekket er graverende og kan åpenbart skade tilliten til Forsvaret fra flere av Forsvarets i viktigste interessenter dersom de blir kjent.»

Grimstad og Saltvik tar avslutningsvis forbehold vedrørende Controllerenhetens kontrollmetode og påpeker enkelte svakheter ved undersøkelsen fordi Controllerenheten i hovedsak har basert rapporten på en gjennomgang av kontrakter med tilhørende prosessdokumenter.

Grimstad og Saltvik avslutter konklusjonene på følgende måte:

«Uten en nærmere gransking av forholdene er det etter vår oppfatning umulig å identifisere årsakene til de regelbrudd som er avdekket. Basert på den dokumentasjon vi er forelagt er det derfor ikke mulig å vite om disse skyldes manglende kompetanse, opplæring, kontrollsystem, engasjement og forpliktelse, ressurser, overvåking og kontrollsystem eller kriminalitet.

Det kan selvsagt ikke utelukkes at årsakene er en kombinasjon av de nevnte elementene.»

8.8.3. Anbefalinger

I rapporten foreslås det tre løsninger:

- Etablering av et formelt granskingsutvalg
- Oversendelse av en rapport til politiet/ØKOKRIM
- Etablering av en granskingsgruppe

Rapporten ble avsluttet med en sammenstilling av forhold som burde utredes/granskes, og at utredningen/granskingen burde søke å avdekke irregulære og ulovlige forhold som kunne få arbeidsrettslige, erstatningsrettslige eller strafferettslige konsekvenser.

9. Oppsummering

FLO/IKT, prosjekt FISBasis og Program Golf synes å ha vært i en situasjon hvor flere forhold har påvirket ressursbruken og behovet for IT- og prosjektkompetanse, samt fremgangsmåten når slik kompetanse ble dekket gjennom konsulentbistand.

På bakgrunn av de historiske dokumenter som er innhentet, og den informasjon som er gitt gjennom en rekke intervjuer av personer på ulike nivåer i Forsvaret, kan disse forholdene i uprioritert rekkefølge oppsummeres som følger:

1. Forsvaret og forsvarsledelsen ble i kontrollperioden gjenstand for gjennomgripende omorganiseringer som medførte at de sannsynligvis både manglet tilstrekkelig styringskraft og kontrollressurser i ulike perioder.
2. Forsvaret og forsvarsledelsen ble i kontrollperioden pålagt en betydelig nedbemanning på alle nivåer.
3. Forsvaret fikk samtidig i oppgave å iverksette IT-prosjektene FISBasis og Program Golf, med behov for ressurser og spesialkompetanse både innen IT-faget og prosjektorganisering og ledelse, samt forhandlingskompetanse med de store IT-leverandørene. IT-prosjektene hadde stramme tids- og ressursrammer for gjennomføringen.
4. Forsvarsledelsen og Forsvarsdepartementet ga klare føringer til de prosjektansvarlige og FLO/IKT om at det i utgangspunktet ikke skulle tilsettes egne ansatte fagpersoner for gjennomføring av prosjektene. Man skulle i stedet basere seg på innkjøp av konsulenttjenester i prosjektperioden, i stedet for å sitte igjen med fast ansatte fagpersoner som en ikke hadde bruk for etter utløpet av prosjektperioden.
5. De store IT-prosjektene var plassert utenfor linjeorganisasjonen i Forsvaret. Dette skapte ytterligere utfordringer for de prosjektansvarlige og linjen, spesielt med tanke på den merkantile funksjon.
6. Enkelte forsvarsgrener var motstandere av nye konsepter og helhetlige løsninger, som FISBasis og Program Golf, og var innledningsvis ikke særlig villige til å avgi IT-kompetanse fra egen linjeorganisasjon.
7. Informasjonen fra ulike kontrollrapporter, herunder argusrapportene omkring konsulentbruken og brudd på anskaffelsesreglene, ble ikke fulgt opp med tilstrekkelige kontrolltiltak fra Forsvarsdepartementet, forsvarsledelsen og linjeledelsens side.
8. Det todelte forvaltningsprinsipp med en reell ansvarsdeling mellom den tekniske delen og den merkantile funksjon, var ikke tilstrekkelig synlig og forankret i organisasjonen.
9. De merkantile ressurser var begrenset.
10. Den merkantile funksjon hadde i enkelte tilfeller liten eller til tider ingen reell innflytelse på beslutninger om innkjøp av konsulenter til gjennomføringen av prosjektene.
11. Manglende opplæring og fokus på regelverk og instruksjer.
12. Manglende synliggjøring av konsekvenser for Forsvaret og den enkelte forsvarsansatte ved normbrudd.
13. Manglende lojalitet til beslutninger i linjeorganisasjonen.

14. Hovedfokus på leveranse til rett tid, i stedet for korrekte prosesser.

15. Manglende kunnskap og fokus på roller og habilitet.

16. Innføringen av felles økonomisystemer medførte manglende oppfølging av konsulentbruken.

Ovennevnte forhold antas å ha påvirket både antall innkjøp av konsulent tjenester og måten konsulent tjenestene ble anskaffet på.

Del III
Anskaffelser i Forsvaret

10. De ulike reglene som styrer Forsvarets inngåelse og bruk av kontrakter på IKT-området

Flere ulike regler danner rammene for Forsvarets opptreden ved inngåelse og gjennomføring av kontrakter på IKT-området. Innledningsvis gis det i dette kapitlet en helt kort presentasjon av de ulike regelsettene som har vært aktuelle for Granskingsutvalgets undersøkelser. Regler som gir anvisning på mulige konsekvenser ved brudd på den foreskrevne opptreden, vil bli gjennomgått i Del IV Konsekvenser ved brudd på reglene.

Reglene som presenteres, vil ha til dels sammenfallende virkeområde. Det betyr at flere ulike regler kan komme til anvendelse på samme forhold, og at et forhold kan være i strid med flere regler på en gang.

Som forvaltningsorgan er Forsvaret som sådan bundet av de alminnelige reglene for behandlingsmåten i forvaltningssaker. Enkelte av disse reglene er gitt i forvaltningsloven,¹⁷ mens andre igjen må utledes av de ulovfestede kravene til forsvarlig saksbehandling, slik disse er kommet til uttrykk i rettspraksis.

Forsvaret er som innkjøper videre bundet av ulike regler for gjennomføringen av anskaffelser. Lov om offentlige anskaffelser¹⁸ med tilhørende forskrifter¹⁹ stiller krav til fremgangsmåten ved offentlige organers anskaffelser. Disse reglene avløste tidligere lov om offentlige anskaffelser med tre tilhørende forskrifter for henholdsvis vare-, tjeneste- og bygge- og anleggsanskaffelser som igjen ble supplert med det særskilte regelverket for statlige anskaffelser, REFSA²⁰. Det norske anskaffelsesregelverket er tatt inn som følge av forpliktelser Norge har pådratt seg gjennom EØS-avtalen. Dette innebærer at praksis fra EF-rettslige organer kan være av betydning for fastleggelsen av reglens nærmere innhold. For EF-domstolens avgjørelser avsagt før EØS-avtalens undertegning, følger det direkte av EØS-avtalen art 6 at EF-domstolens syn skal legges til grunn for fortolkningen av anskaffelsesreglens innhold. Hva gjelder EF-domstolens avgjørelser truffet etter undertegningen av EØS-avtalen, har Høyesterett slått fast at EF-domstolens praksis skal tillegges meget stor vekt ved anvendelsen av den norske lovbestemmelsen.²¹

De foran nevnte kravene til fremgangsmåte retter seg mot Forsvaret som sådan. Andre krav retter seg direkte mot personellet som opptrer på vegne av Forsvaret. Tjenestemenn som er ansatt i Forsvaret, må etterleve de ulike kravene i tjenestemannsloven. For Granskingsutvalgets undersøkelser er det særlig forbudet mot å ta imot visse typer goder som har vist seg å være sentralt.

De ulike lovbestemmelsene på området suppleres med Forsvarets eget anskaffelsesreglement som stiller krav spesielt tilpasset Forsvarets organisasjon. Forsvarets interne anskaffelsesreglement må følges av forsvarspersonell, så vel tjenestemenn som innleide konsulenter.²² Regelverket gir utfyllende bestemmelser omkring Forsvarets anskaffelser, og står ved motstrid tilbake for de generelle reglene for offentlige anskaffelser gitt i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter.²³

I perioden fram til 1. september 2004 gjaldt Bestemmelser vedrørende anskaffelser til Forsvaret (BAF). Fra og med 1. september 2004 ble disse reglene erstattet med Regelverk for anskaffelser til Forsvaret (ARF).

¹⁷ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10. februar 1967

¹⁸ Lov om offentlige anskaffelser 16. juli 1999 nr 69

¹⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001 nr 616 og Forskrift om offentlige anskaffelser i forsyningssektorene 12. mai 2003 nr. 1424

²⁰ Jf forskrifter for kjøp av varer og tjenester til staten og forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten

²¹ Se Rt 2005 side 1611 avsnitt 43

²² Slik BAF punkt 1.402 bokstav a.

²³ Slik ARF punkt 1.2.4

11. Krav til Forsvarets representanter

11.1. Habilitetsregler som skranker ved anskaffelsene

11.1.1. Habilitetsreglene

Ettersom Forsvaret er en stor markedsaktør som hvert år foretar anskaffelser for betydelige verdier, er det viktig å sikre at Forsvarets ressurser forvaltes på en for samfunnet best mulig måte. Tilliten til at en betydelig markedsaktør tildeler sine oppdrag på basis av reell konkurranse på like vilkår er også viktig for å sikre deltakelse i konkurranser om Forsvarets kontrakter, slik at ressursbruken optimaliseres. For å redusere risikoen for at utenforliggende hensyn tillegges betydning i valg av kontraktspart, stilles det derfor krav til hvilke personer som fra Forsvarets side kan ta del i anskaffelsesprosessen.

I forvaltningsloven §§ 6 til 10 gis de alminnelige habilitetsbestemmelsene som gjelder for all forvaltningsvirksomhet. Habilitetsreglene stiller krav til beslutningssituasjonen og skal sikre at tjenestemenn som kan ha en særlig interesse i utfallet av en sak, ikke tar del i avgjørelsen. Disse bestemmelsene gjelder også for Forsvarets innkjøpsvirksomhet, og det er henvist til reglene i Forsvarets eget anskaffelsesregelverk.²⁴ Det nærmere innholdet av forvaltningslovens habilitetsregler vil bli gjennomgått i punkt 11.1.2.

Det tidligere regelverket for offentlige anskaffelser inneholdt ingen særskilt regulering av habilitetsspørsmålet. Forskrift om offentlige anskaffelser av 2001 inneholder imidlertid en henvisning til forvaltningslovens alminnelige habilitetsregler.²⁵ I tillegg er det gitt enkelte særlige habilitetsbestemmelser begrunnet i anskaffelsessituasjonens egenart. Av disse bestemmelsene er det særlig forbudet mot bistand fra enkelte eksterne rådgivere, jf § 3-6, som har vist seg å være aktuell for Granskingsutvalgets undersøkelser. Adgangen til å la seg bistå av konsulenter under gjennomføringen av konkurranser vil bli behandlet i punkt 11.1.3.

For det tilfellet at personell hos potensielle leverandører tidligere har vært ansatt i Forsvaret, følger det av ARF punkt 1.8.4 at vurderingen av disse krever særlig påpasselighet fra Forsvarets side. En tilsvarende regel var gitt i BAF punkt 1.402 c. Rekkevidden og konsekvensene av denne bestemmelsen belyst nedenfor i punkt 11.1.4.

11.1.2. Forvaltningslovens habilitetsregler

11.1.2.1. Habilitetsreglenes anvendelsesområde

Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder for offentlige tjenestemenn som treffer avgjørelse eller tilrettelegger grunnlaget for den. I forvaltningsloven § 10 gis det en nærmere forklaring på hvem som regnes som «*offentlige tjenestemenn*», og dermed er underlagt reglene om habilitet. Her fremgår at tjenestemannsbegrepet naturlig nok omfatter offentlige tjenestemenn, men også andre som utfører arbeid for forvaltningsorganer. Habilitetsreglene kommer følgelig til anvendelse på personer som utfører oppgaver for det offentlige, uavhengig av om personen formelt er ansatt i forvaltningsorganet eller kun utfører et oppdrag for organet. Dette innebærer at også innleide konsulenter som yter Forsvaret bistand i anskaffelsesprosessen, er underlagt habilitetsreglene.

En inhabil tjenestemann skal ikke «*tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe [en] avgjørelse*», jf forvaltningsloven § 6. Habilitetsreglene retter seg følgelig ikke bare mot den som formelt treffer avgjørelsen, men også mot saksbehandlere og andre som tar del i beslutningsprosessen. Dersom en inhabil tjenestemann eller en som utfører oppgaver for det

²⁴ Se henholdsvis BAFs etiske retningslinjer, vedlegg E, og ARF punkt 1.8.3

²⁵ Jf forskrift om offentlige anskaffelser § 3-4

offentlige på en eller annen måte har bidratt i innkjøpsprosessen, kan dette altså etter omstendighetene utgjøre et brudd på habilitetsreglene.

Det kan stilles spørsmål ved om ren kontorteknisk bistand ved anskaffelsene, slik som mottak av tilbud og sammenstilling av disse, skal regnes som tilrettelegging av avgjørelsen. Denne typen arbeid er etter sin art ikke egnet til å påvirke de beslutninger som ligger til grunn for den endelige avgjørelsen, og klagenemnda for offentlige anskaffelser har i en sak fra 2003 lagt til grunn at arbeidet derfor neppe faller inn under habilitetsreglenes virkeområde.²⁶ Som klagenemnda påpeker, kan imidlertid det grunnleggende kravet til god anbudsskikk anses krenket om oppdragsgiver anvender inhabile tjenestemenn til denne oppgaven. Granskingsutvalget er enig i denne rettsoppfatningen.

11.1.2.2. *Inhabilitetsgrunner*

Habilitetsregelen er som sådan objektiv. Avgjørende for om tjenestemannen anses inhabil, vil være forbindelsen mellom tjenestemannen, saken og dens berørte parter slik den fremstår for omverdenen. Dersom tilknytningen etter sin art er tilstrekkelig nær til at det er grunn til å frykte at tjenestemannen har personlige interesser i et bestemt utfall, vil det kunne redusere publikums tillit til forvaltningen. Slike situasjoner rammes derfor som den klare hovedregel av habilitetsreglene.

Reglene om hvilke situasjoner som gjør tjenestemannen inhabil, er gitt i forvaltningsloven § 6. Denne bestemmelsen sonderer mellom absolutte og relative inhabilitetsgrunner. De absolutte inhabilitetsgrunnene er opplistet i § 6 første ledd. Disse omstendighetene vil uten videre gjøre tjenestemannen inhabil, med unntak av enkelte typer avgjørelser angitt i § 6 fjerde ledd.

Avgjørende for om en tjenestemann er inhabil etter de relative inhabilitetsgrunnene i bestemmelsens annet ledd, er om det foreligger «*særegne forhold*» som er «*egnet til å svekke tilliten*» til tjenestemannens upartiskhet. I motsetning til de absolutte inhabilitetsgrunnene gir altså de relative inhabilitetsgrunnene anvisning på en skjønnsmessig vurdering av tjenestemannens tilknytning til saksforholdet og de involverte parter. Hvis det etter en konkret vurdering må anses å foreligge «*særegne forhold*» som er «*egnet til å svekke tilliten*» til tjenestemannens upartiskhet, vil tjenestemannen være inhabil etter § 6 annet ledd.

Som det fremgår av § 6 annet ledd, må tjenestemannens tilknytning til saken være «*særegen*». Et særegent forhold er ikke et forhold enhver befinner seg i, og loven oppstiller her en kvalitativ grense for hvilke forbindelser som rammes av habilitetsreglene. Den valgte ordbruken viser på den annen side at forholdet ikke trenger være unikt.

Av betydning for habiliteten er videre at forholdet er «*egnet til*» å svekke tilliten til den som skal treffe avgjørelsen. I dette ligger at det er de objektive forhold, slik de fremstår overfor omverdenen, som skal være avgjørende for vurderingen av habilitetsspørsmålet. Vurderingen av om det særegne forholdet er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet, er etter ordlyden objektivisert. Hvis det utad fremstår betenkelig at tjenestemannen tar del i saksbehandlingen, vil dette kunne tilsa inhabilitet selv om det ikke er grunn til å tro at det særegne forholdet har ført til en uriktig avgjørelse.

Avslutningsvis i § 6 annet ledd oppregnes enkelte skjønnsmomenter som typisk vil være relevante i vurderingen av om det foreligger særlige forhold egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet. Ingen av disse momentene vil uten videre være avgjørende for vurderingen av habilitetsspørsmålet, og andre momenter vil etter omstendighetene kunne være utslagsgivende.

I konkurransesituasjoner hvor flere aktører kjemper om samme gode, skjerpes kravene til tjenestemannens upartiskhet. Dette momentet er særlig relevant i forhold til inhabilitetsvurderingen av Forsvarets innkjøpsansvarlige, og er trukket fram av Høyesterett i Rt 1998 side 1398 Torghattensaken. Denne saken gjaldt tildeling av konsesjon for en hurtigbåtforbindelse i Møre og Romsdal. På bakgrunn av en forutgående anbudskonkurranse ble konsesjonen tildelt fylkeskommunens eget hurtigbåtselskap. Ett av spørsmålene som ble reist i saken, var om tildelingen var beheftet med

²⁶ Se KOFA 2003/59

habilitetsmangler fordi enkelte av tjenestemennene som tok del i avgjørelsen, også var tilknyttet det aktuelle hurtigbåtselskapet. Uten at dette var nødvendig for utfallet av saken, kom Høyesterett til at tre av tjenestemennene hadde vært inhabile etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. En av disse var fylkesutvalgets leder som også hadde vært styreformann i hurtigbåtselskapet.

Som denne avgjørelsen viser, vil altså en potensiell økonomiske interesse knyttet til en av leverandørene etter omstendighetene kunne utgjøre et særegent forhold som er egnet til å svekke tilliten til vedkommende tjenestemanns upartiskhet.

11.1.3. Bruk av konsulenter ved gjennomføring av anskaffelser

Fra oppdragsgivers synsvinkel kan det være ønskelig å knytte til seg konsulenter for å bistå under gjennomføringen av en anskaffelse. Siden konsulentene gjerne kan ha erfaring fra leverandørsiden, vil de kunne bidra med kompetanse omkring markedets muligheter til å oppfylle Forsvarets behov, herunder informasjon om optimal utforming av den aktuelle kontraktsgjenstanden.

Dersom slike konsulenter selv har interesser knyttet til den kontrakten det skal konkurreres om, vil det kunne være en ikke ubetydelig risiko for at konsulenten – bevisst eller ubevisst – gir råd som påvirker konkurransesituasjonen.

Denne iboende risikoen ved konsulentbistand under gjennomføringen av anskaffelser gjør at adgangen til å benytte slik bistand er begrenset gjennom ulike regelsett.

For det første kan konsulentens eventuelle interesse i å vri konkurransen i en bestemt retning etter omstendighetene utgjøre et «*særegent forhold*» som virker inhabiliserende etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Habilitetsreglene oppstiller følgelig skranker for konsulentenes adgang til på en eller annen måte å delta i beslutningsprosessen.

For det andre vil eventuell konsulentbistand som begunstiger enkelte leverandører, kunne være i strid med det grunnleggende kravet til likebehandling.²⁷ I den grad konsulentens råd vrir konkurransen i strid med kravet til likebehandling, vil oppdragsgiver kunne være forhindret i å legge vekt på rådene.

I forskrift om offentlige anskaffelser § 3-6 oppstilles et forbud mot å «*søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen når dette skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurranse*».

Bruk av konsulenter under gjennomføringen av konkurranser reiser også spørsmålet om disse konsulentene selv kan delta i konkurransen. I denne sammenhengen legger Granskingsutvalget til grunn at konsulenten regnes som en representant for leverandørfirmaet hvor vedkommende er ansatt. Granskingsutvalget antar at denne problemstillingen kun vil være aktuell når konsulenten utfører forberedende arbeide, eksempelvis bistår ved utarbeidelsen av spesifikasjoner og lignende

Spørsmålet om konsulenter/leverandører som bistår oppdragsgiver under gjennomføringen av konkurranser, senere kan delta i de aktuelle konkurransene, er behandlet av EF-domstolen. I de forente sakene C-21/03 og C-34/03 underkjente domstolen et generelt forbud mot at leverandører som hadde bistått oppdragsgiver under gjennomføringen av konkurranser, senere kunne levere deler av kontrakten det ble konkurrert om. Som det fremgår av avgjørelsen, må likevel bruken av konsulenter underkastes visse begrensninger.

EF-domstolen påpeker to mulige problemer knyttet til konsulenter deltakelse i konkurranser de har bidratt til å forberede. Dels vil konsulentene gjennom forarbeidet kunne tilegne seg informasjon omkring konkurransen som gir dem usaklige konkurransefortrinn i forhold til de øvrige

²⁷ Jf lov om offentlige anskaffelser § 5

leverandørene.²⁸ Dels vil konsulentene bevisst eller ubevisst kunne vri konkurransen i en bestemt retning. Dersom leverandørens deltakelse i konkurransen aktualiserer et av disse problemene, forstår Granskingsutvalget EF-domstolen dit hen at leverandøren ikke kan gis anledning til å inngi tilbud i konkurransen. Avgjørende for denne vurderingen synes å være om konsulenten gjennom sitt forberedende arbeid har tilegnet seg en konkurransefordel som medfører at likebehandling av konsulenten og de øvrige leverandørene blir umulig.²⁹ Såfremt leverandøren kan godtgjøre at slike problemer ikke oppstår i hans tilfelle, vil han kunne delta i konkurransen.³⁰

EF-domstolens avgjørelse baseres på det grunnleggende kravet til likebehandling som gjennom hele perioden Granskingsutvalget har undersøkt, har inngått i anskaffelsesregelverket. Domstolens standpunkt ser videre ut til å være i tråd med Forsvarets egen regulering av hvorvidt konsulenter/leverandører som har bistått med forberedende arbeid, også kan delta i den etterfølgende konkurransen.³¹ Avgjørelsen synes følgelig ikke å bringe inn nye momenter eller plikter knyttet til vurderingen, og Granskingsutvalget legger etter dette til grunn at avgjørelsen gir uttrykk for gjeldende rett i perioden som har vært underlagt utvalgets granskning.

I de situasjoner hvor regelverket åpner for at den aktuelle konsulenten/leverandøren selv deltar i konkurransen, følger det av kravet til likebehandling at oppdragsgiver ikke kan legge vekt på at tilbyder har dokumentert kompetanse overfor oppdragsgiver ved de forberedende arbeidene. Kravet til likebehandling er videre til hinder for at oppdragsgiver legger vekt på konsulentens mulighet til å trekke erfaringene fra de forberedende arbeidene med videre.³² I tilfeller hvor en leverandør tidligere har hatt oppdrag for oppdragsgiver, innebærer kravet til likebehandling at oppdragsgiver har en plikt til å utjevne eventuelle konkurransefordeler, for eksempel ved å gi leverandørene anledning til å stille spørsmål til konkurransegrunnlaget og/eller bedre tid til å utforme sine tilbud.³³

11.1.4. Aktsomhetsplikten overfor leverandører med tidligere tilknytning til Forsvaret

Når leverandører tilbyr konsulenter med tidligere fartstid i Forsvaret, kan den tidligere forsvarstilknytningen forutsette særlige tiltak overfor leverandøren i anskaffelsesprosessen.

For det første må Forsvaret påse at leverandøren ikke gis uberettigede konkurransefortrinn i strid med det grunnleggende kravet til likebehandling. Selv om tidligere forsvarserfaring etter omstendighetene kan være ønskelig for Forsvaret, må en slik fordel være saklig begrunnet for at den skal kunne tillegges betydning i vurderingen av leverandørens tilbudte ytelse. Dette innebærer at erfaringen kun kan vektlegges positivt dersom den etter en objektiv målestokk er egnet til å optimalisere nettopp denne ytelsen.

For det andre må det påses at vurderingen av leverandøren og dennes tilbud ikke bryter med kravene til habilitet. Dersom forsvarspersonell som tidligere har jobbet opp mot den tidligere forsvarsansatte, deltar i anskaffelsen, kan dette etter omstendighetene bli vurdert som et særegent forhold i strid med habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Forvaltningslovens habilitetsregler kan derfor sette skranker for hvilke forsvarsansatte som kan forestå evalueringen av leverandøren.

Behovet for særtiltak overfor leverandører med tidligere forsvarstilknytning er også kommet til uttrykk i Forsvarets eget anskaffelsesregelverk. Det følger av så vel ARF som forløperen BAF, at leverandører med personell som tidligere har vært ansatt i Forsvaret, må behandles med særlig aktsomhet.³⁴ Dette kravet til økt påpasselighet retter seg til Forsvaret som institusjon, og skal sikre at kontrakter som inngås med leverandører som tilbyr konsulenter med tidligere forsvarsbakgrunn, fremstår saklig og objektivt begrunnet.

²⁸ Se klagenemndas avgjørelse i KOFA 2003/86

²⁹ Slik Graver, *Habilitet og bruk av rådgivere i offentlige anskaffelsesprosjekter*, inntatt i Tidsskrift for forretningsjuss nr 4/2005, side 475

³⁰ Jf sak C-21/03 og C-34/03 avsnitt 33. Slik også klagenemnda i KOFA 2005/241

³¹ Jf BAF punkt 1.310

³² Jf Rt 2001 side 1062 og KOFA 2004/243

³³ Slik KOFA 2004/215

³⁴ Se ARF punkt 1.8.4 og BAF punkt 1.402 c

Ikke ethvert tidligere ansettelsesforhold aktualiserer kravet til økt påpasselighet. Etter BAF var det kun når personellet i den senere tid hadde vært ansatt i Forsvaret, at kravet kom til anvendelse. I ARF er anvendelsesområdet trolig utvidet noe ved at regelen opererer med en toårsgrense. Når det kreves at vedkommende har vært «*tilsatt i Forsvaret*», legger Granskingsutvalget til grunn at regelen ikke omfatter tidligere, innleide konsulenter uten forutgående ansettelsesforhold til Forsvaret. En annen sak er at vurderingen av slike konsulenter naturligvis må skje i henhold til kravene til habilitet, objektivitet og likebehandling.

Det skjerpede aktsomhetskravet er plassert i forlengelsen av anskaffelsesreglementets presentasjon av habilitetsreglene, og det er av denne grunn naturlig å se den som en form for særlig habilitetsregel for Forsvaret. Den tidligere ansettelsestilknytningen mellom Forsvaret og leverandørens personell vil dermed kunne ses på som et særegent forhold som medfører fare for at leverandøren ikke vurderes upartisk. Denne faren utløser derfor en plikt til å sikre en saklig og objektiv bedømmelse av leverandøren. Plikten påhviler Forsvaret som sådan, i motsetning til habilitetsreglene som retter seg mot den enkelte tjenestemannen. Kravet til særlig aktsomhet kan derfor være brutt selv om det ikke kan påvises enkeltvis brudd på habilitetsreglene.

Aktsomhetskravet er etter sin art situasjonsbestemt, og hvilke tiltak som anses nødvendige for å tilfredsstille kravene til særlig aktsomhet kan følgelig ikke avgjøres på generell basis. Har leverandørens representanter hatt nær tilknytning til personell tilknyttet Forsvarets anskaffelsesmyndighet, kan det eksempelvis være aktuelt å frita disse fra å delta i vurderingen av leverandøren.³⁵ Et annet sentralt moment i vurderingen av aktsomhetspliktens innhold kan være den tidligere ansettelsestilknytning til Forsvaret. Dersom personellet hadde sentrale stillinger i Forsvaret og/eller arbeidet lenge i Forsvaret, kan dette øke faren for at leverandøren tilegner seg uberettigede fordeler. Dette kan igjen tilsi relativt strenge krav til påpasselighet fra Forsvarets side. Andre momenter som kan tillegges betydning, er anskaffelsens kompleksitet og hvor lenge det er siden vedkommende konsulent sluttet i Forsvaret. I ytterste konsekvens kan det tenkes at konsulentens tilknytning til Forsvaret er av en slik art at det hindrer at leverandøren tilbyr denne konsulenten.

Kravet til aktsom opptreden kan etter omstendighetene også forplikte Forsvaret til å sikre tilstrekkelig dokumentasjon og offentlighet omkring prosessen til å ivareta publikums tillit til Forsvarets nøytralitet og uavhengighet.

Så lenge Forsvaret har utvist den nødvendige aktsomhet og vedkommende leverandør ikke er tilkjent uberettigede fordeler i konkurransen på bekostning av leverandører med konsulenter uten tidligere forsvarstilknytning, må også leverandører med tidligere forsvarsansatte kunne konkurrere om kontrakter med Forsvaret, og eventuelt tilby nettopp disse ansatte som konsulenter til Forsvaret. All den tid kravet til likebehandling er ivaretatt, kan det heller ikke utelukkes at tidligere erfaring med Forsvaret skal kunne premieres i vurderingen av leverandøren. Forutsetningen for at denne erfaringen tillegges vekt, er imidlertid at slik kompetanse etter en objektiv målestokk vil bidra til å optimalisere den aktuelle leveransen.

I kjølvannet av argusrapportene ble det utarbeidet utfyllende retningslinjer til Forsvarets interne regler for kjøp av konsulent- og eksperttjenester³⁶. I disse retningslinjene ble det oppstilt et absolutt forbud mot å inngå konsulentavtaler med leverandører som tilbød personell med tidligere forsvarstilknytning, før minimum to år etter at ansettelsesforholdet er avsluttet. Retningslinjene trådte i kraft 1. januar 2003, og etter dette tidspunkt var følgelig Forsvaret forhindret i å kjøpe konsulenttjenester utført av konsulenter som mindre enn to år tidligere hadde vært ansatt i Forsvaret.

³⁵ Slik ARF punkt 1.8.4 annet ledd

³⁶ Jf BAF, kapittel 5, avsnitt 3; «*Kjøp av konsulent- og eksperttjenester*».

11.2. Særlig om begrensninger i adgangen til å ta imot fordeler

11.2.1. Begrensninger i adgangen til å ta imot fordeler

For ansatte i statlige organer, herunder Forsvaret, er adgangen til å ta imot fordeler i forbindelse med arbeidet begrenset. Bakgrunnen for denne begrensningen er hensynet til at det ikke skal kunne reises tvil om de bakenforliggende motivene til offentlige tjenestemenns handlinger. Dersom en offentlig ansatt fritt kunne ta imot goder fra forbindelser han eller hun kommer i kontakt med i sin tjeneste, ville dette kunne skape tvil omkring tjenestemannens objektivitet i sitt tjenesteforhold til giveren.

11.2.2. Gaveforbudet i tjenestemannsloven § 20

Adgangen tjenestemenn har til å motta private fordeler fra jobbforbindelser er regulert i tjenestemannsloven³⁷ § 20. Denne bestemmelsen oppstiller et forbud mot å ta imot visse typer goder som for eksempel gaver, middager og enkelte typer reiser.

Overholdelse av gaveforbudet er en tjenesteplikt, og tjenestemenn som tar imot fordeler i strid med tjenestemannsloven § 20, risikerer å bli møtt med disiplinære reaksjoner, oppsigelse eller avskjed. Det vil i punkt 15 bli redegjort nærmere for vilkårene for at disse sanksjonene kommer til anvendelse. Gaveforbudet i tjenestemannsloven gjelder imidlertid bare for «*tjenestemenn*». Som tjenestemann i denne forbindelse regnes enhver arbeidstaker i statens tjeneste med unntak av embetsmenn.³⁸ Granskingsutvalget legger etter dette til grunn at tjenestemannslovens gaveforbud ikke gjelder for Forsvarets innleide konsulenter.

Det er to typer fordeler loven krever at tjenestemannen avstår fra å ta imot; fordeler som er ment å påvirke tjenestemannens upartiskhet eller er egnet til å gjøre det, og fordeler som det i henhold til internt regelverk er forbudt å motta. Felles for disse kategoriene er at mottaket av fordelene i slike tilfeller øker sannsynligheten for at giveren tilegner seg uberettigede fortrinn som følge av gaven, og derved kan undergrave publikums tillit til at forvaltningen treffer upartiske avgjørelser.

Dersom giverens hensikt med gaven er å påvirke mottakerens objektivitet, følger det altså direkte av loven at gaven ikke kan tas imot. Giverens og mottakerens subjektive forhold er imidlertid ikke alene avgjørende. Uavhengig av om giveren har hatt til hensikt å tilegne seg fordeler eller tjenestemannen mener gaven vil påvirke hans fremtidige avgjørelser, kan en gave rammes av forbudet i tjenestemannsloven. Forutsetningen er da at gaven for omverdenen fremstår som egnet til å påvirke mottakerens upartiskhet og objektivitet i tjenesten.

Vurderingen av om en gave vil kunne påvirke tjenestemannens upartiskhet er situasjonsbestemt og må derfor foretas konkret ut fra de foreliggende omstendighetene. Det er uten betydning om gaven rent faktisk påvirker tjenestemannen, avgjørende er hvordan andre, både innenfor og utenfor Forsvaret, kan oppfatte ytelsen. Så lenge gaven etter sin art er egnet til å påvirke tjenestemannens upartiskhet, er det også uten betydning om ytelsen er mottatt i eller utenfor tjenesten.

En gave som gis nært i tid og/eller i tilknytning til en beslutning som vedrører giveren, vil imidlertid lett anses egnet til å påvirke avgjørelsens utfall. Et annet moment som typisk vil tillegges vekt i vurderingen, er gavens verdi. En betydelig gave vil lett kunne rammes av tjenestemannslovens gaveforbud. Motsatt kan det være større grunn til å åpne for gaver av mindre verdi, som for eksempel rene reklameartikler så som pinner, kalendere med mer. De nærmere grensene for når en gaves verdi overstiger det tillatte, kan imidlertid vanskelig fastlegges på generelt grunnlag.

Når det gjelder alternativet om at tjenestemannen ikke kan ta imot gaver forbudt ved internt reglement, gir Forsvarets særlige innkjøpsregelverk enkelte regler om adgangen til å motta fordeler. Disse

³⁷ Lov 4. mars 1983 nr 3

³⁸ Jf tjenestemannsloven § 1 nr. 2

reglene kommer til anvendelse på de forhold som har vært gjenstand for Granskingsutvalgets undersøkelser.

Så vel ARF³⁹ som dets forløper BAF⁴⁰, regulerer både adgangen til å akseptere innbydelser til selskapeligheter/arrangementer og adgangen til å motta gaver og tjenester. Reglene om mottak av fordeler i BAF og ARF gjelder for «*personell*» som er involvert i anskaffelsene.⁴¹ Det betyr at begrensningene også gjelder for Forsvarets innleide konsulenter. Bryter en konsulent Forsvarets interne regelverk, vil dette utgjøre et mislighold av forpliktelsene etter konsulentavtalen, som kan åpne for at kontrakten termineres.

Forsvarspersonell med innflytelse på Forsvarets anskaffelser har ikke anledning til å ta imot tilbud om deltakelse i selskapeligheter eller andre tilstelninger fra Forsvarets aktuelle eller mulige kontraktsparter. Dette forbudet omfatter likevel ikke enkel gjestfrihet i forbindelse med forhandlinger eller annet samvær i tjenestlig forbindelse. Hva som regnes som «*enkel gjestfrihet*», kan vanskelig avgjøres generelt, men det må antas at grensen for hva som tillates, legges lavt. Hva gjelder adgangen til å motta gaver, kan forsvarspersonell ikke motta gaver fra for eksempel leverandører med mindre det dreier seg om reklameartikler av ubetydelig verdi.

Selv om Forsvarets interne regelverk i stor grad presiserer hvilken adgang forsvarspersonell har til å motta fordeler fra leverandørene, kan det tenkes tilfeller hvor det kan knyttes tvil til om en gave kan tas imot eller ikke. I slike tilfeller skal den enkelte tjenestemann på forhånd forhøre seg med sine overordnede, slik at et mulig overtramp kan unngås før det er for sent.⁴² Tjenstemannens overordnede var etter BAF gitt en viss adgang til å godkjenne mottak av fordeler i grenseland av hva regelverket tillater.⁴³ Denne adgangen er ikke videreført i ARF.

11.2.3. Andre skranker for mottak av fordeler

Tjenstemannsloven § 20 gir ikke den eneste reguleringen av adgangen til å ta imot fordeler. Et mottak kan også være problematisk i forhold til andre bestemmelser. En eventuell overtredelse av gaveforbudet i tjenestemannsloven § 20 er ikke i seg selv avgjørende for om disse reglene anses overholdt.

Mottak av fordeler kan også utgjøre et særegent forhold av en slik art at den forsvarsansatte anses inhabil etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Denne inhabilitetsbestemmelsen er som tidligere nevnt skjønnsmessig, og de enkelte forholdene må avgjøres etter en konkret bedømmelse. Vurderingen av om det foreligger «*særegne forhold*» som er egnet til å svekke tilliten til gavemottakeren, vil i all hovedsak samsvare med vurderingen av om gaven for omverdenen fremstår som egnet til å påvirke mottakerens upartiskhet og objektivitet i tjenesten, se foran under drøftelsen av tjenestemannsloven § 20. Har eksempelvis forsvarsansatte over tid tatt imot betydelige fordeler fra en leverandør, er det således grunn til å anta at de det gjelder bør avstå fra å delta i gjennomføringen av anskaffelser hvor leverandøren deltar.

Det kan heller ikke utelukkes at gavedisposisjoner kan få strafferettslige konsekvenser, både for giveren og mottakeren. Det er her særlig korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven § 276 a og § 276 b, reglene om økonomisk utroskap i §§ 275 og 276 samt de nå opphevede reglene om korrupsjon i offentlig tjeneste, som vil være aktuelle. Mottak av gaver kan imidlertid også tenkes å utgjøre grov uforstand i tjenesten som er straffbart etter straffeloven § 325 nr 1. Det vises til punkt 17.2 og 17.4 for en gjennomgang av Granskingsutvalgets forståelse av straffebestemmelsene.

³⁹ Jf ARF punkt 1.8.11

⁴⁰ Jf BAF punkt 1.402 d og e

⁴¹ Jf ARF punkt 1.8.11 og BAF punkt 1.402 d og e

⁴² Slik ARF punkt 1.8.17 og BAF vedlegg E, Etske retningslinjer. Tilsvarende NOU 1993:15, Forvaltningsetikk, side 19

⁴³ Slik BAF punkt 1.402 d.

11.3. Forsvarspersonells opptreden på vegne av leverandørene

I Forsvarets interne anskaffelsesreglement er det gitt egne regler om forsvarspersonells adgang til å opptre på vegne av leverandører. Det følger av ARF punkt 1.8.14 at forsvarsansattes muligheter til å påta seg reklameoppdrag for leverandører er svært begrenset når forsvarstilknytningen er åpenbar. En tilsvarende regel var gitt i BAF art 1.402 bokstav f. Begrensningene i adgangen til å representere leverandørene gjelder for Forsvarets «personell», og dermed også for Forsvarets innleide konsulenter.

Bakgrunnen for regelen er det overordnede behovet for at det ikke skal kunne reises tvil omkring beveggrunnene for offentlige tjenestemenns opptreden. Hvis forsvarspersonell i tjeneste representerer en leverandør, vil det for omverdenen være vanskelig å ha tiltro til at vedkommende senere vil forholde seg til leverandøren med den påkrevde objektivitet og upartiskhet. Almennelige krav til ryddighet og unngåelse av uheldige dobbeltroller underbygger også at forsvarspersonell må avstå fra å opptre på vegne av leverandører.

Regelverket utelukker likevel ikke at forsvarspersonell i tjeneste representerer leverandører. Slik deltakelse i reklamekampanjer er imidlertid bare tillatt når den er «åpenbart» fordelaktig for Forsvaret. Som ordlyden indikerer, skal denne unntakshjemmelen gis en snever rekkevidde.

Deltakelsen må videre godkjennes av personellet overordnede. Ved å løfte beslutningsmyndigheten et trinn opp motvirkes risikoen for at leverandører på ulike måter utøver press overfor de enkelte forsvarsansatte, eller på annen måte påvirker disse til å delta i kommersielle oppdrag. Når den overordnede forestår vurderingen av om reklameoppdraget er åpenbart fordelaktig for Forsvaret, øker også synbarheten og notoriteten omkring de foretatte avveiningene.

Gis det først tillatelse til at forsvarspersonell deltar i reklamekampanjer på vegne av leverandører, skal personellet ikke under noen omstendighet motta godtgjørelse for opptreden.

12. Krav til anskaffelser basert på konkurranse

12.1. Det grunnleggende kravet til konkurranse

Den klare hovedregelen ved offentlige anskaffelser er at anskaffelsene skal baseres på en forutgående konkurranse mellom et tilstrekkelig antall leverandører. Konkurransen skal gjøres kjent for de aktuelle leverandørene i markedet gjennom en kunngjøring.

Forutsetningen om at anskaffelser skal baseres på konkurranse følger i dagens anskaffelsesregelverk av lov om offentlige anskaffelser § 5 annet ledd samt forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 for anskaffelser etter forskriftens del II, og § 11-1 for anskaffelser etter forskriftens del III. Tilsvarende regler fulgte av henholdsvis vareforskriften⁴⁴, bygge- og anleggsforskriften⁴⁵ og tjenesteforskriften⁴⁶ gitt med hjemmel i tidligere lov om offentlige anskaffelser.⁴⁷

Konkurranses prinsippet er også nedfelt i Forsvarets interne anskaffelsesregler.⁴⁸ Dette har ingen selvstendig betydning for kontrakter som er underlagt de alminnelige reglene for offentlige anskaffelser. Regelen innebærer imidlertid at utgangspunktet for Forsvarets anskaffelser er at de skal foretas etter forutgående konkurranser også når lov om offentlige anskaffelser med forskrifter ikke kommer til anvendelse.

Kravet om at anskaffelsene skal foretas på basis av konkurranser, skal sikre at de offentlige midlene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp, samtidig som offentlig sektor gjennom sine anskaffelser bidrar til utvikling av et konkurransedyktig næringsliv.⁴⁹

Når innkjøpene langt på vei foretas etter en vurdering av hvilket tilbud som etter en objektiv målestokk er gunstigst for det offentlige, reduseres muligheten for at utenforliggende hensyn blir utslagsgivende i innkjøpsprosessen. På denne måten vil et velfungerende konkurranseinstitutt motvirke faren for korrupsjon og korrupsjonsliknende atferd motvirkes. Reglene om konkurranseutsetting og gjennomføringen av denne bidrar således til å ivareta allmennhetens tillit til at det offentlige opptrer med høy integritet og at de offentlige anskaffelsene foretas på en samfunnstjenelig måte.⁵⁰

12.2. Sikkerhetsunntaket

Forskrift om offentlige anskaffelser kommer ikke til anvendelse på anskaffelser som bare kan utføres under særlige sikkerhetstiltak i samsvar med lov 20. mars 1998 nr. 10, Sikkerhetsloven, eller beskyttelsesinstruksen av 17. mars 1972.⁵¹ En slik sikkerhetsgradert anskaffelse er en anskaffelse som innebærer at leverandøren vil kunne få tilgang til skjermingsverdig informasjon eller objekt, eller som innebærer at anskaffelsen må sikkerhetsgraderes av andre årsaker.⁵²

Bakgrunnen for at regelverket for offentlige anskaffelser ikke fullt ut kommer til anvendelse på anskaffelser som stiller krav til sikkerhet, er det legitime behovet for å skjerme informasjon av

⁴⁴ Forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 3 om tildeling av kontrakter om offentlige varekjøp 27. november 1992

⁴⁵ Forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 2 om tildeling av offentlige bygge- og anleggskontrakter 4. desember 1992

⁴⁶ Forskrift om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 5b om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp 1. juli 1994

⁴⁷ Lov 27. november 1992 nr 116

⁴⁸ Jf ARF punkt 1.2.5. En tilsvarende regel fulgte av BAF punkt 1.204

⁴⁹ Jf Ot.prp. nr. 62 (2005-2006) side 5

⁵⁰ Jf op.cit. side 19

⁵¹ Jf forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (2) bokstav a.

⁵² Jf lov om forebyggende sikkerhetstjeneste 20. mars 1998 nr. 10 § 3 nr. 14

betydning for rikets eller alliertes sikkerhet. Som det fremgår av unntakshjemmelen, må det imidlertid være på det rene at behovet for vern av sikkerhetstjenester er reelt for at forskriften ikke skal komme til anvendelse.

Selv om forskriftens prosedyreregler ikke kommer til anvendelse, gjelder lov om offentlige anskaffelser også for slike anskaffelser. Dette innebærer at regelverkets grunnleggende krav, herunder kravet til konkurranse under enhver omstendighet må overholdes. På bakgrunn av det EF-rettslige proporsjonalitetsprinsippet er det antatt at oppdragsgiver ikke kan utelukke konkurranse i større grad enn nødvendig.⁵³ I praksis kan dette eksempelvis innebære at dersom sikkerhetsklarering er tilstrekkelig til å ivareta sikkerheten, kan oppdragsgiver være forpliktet til å basere anskaffelsen på en konkurranse mellom leverandører/konsulenter med sikkerhetsklarering. Nærmere regler om gjennomføringen av anskaffelser med et særlig behov for sikkerhet, ble i 2001 gitt i forskrift om sikkerhetsgraderte anskaffelser 1. juli 2001 nr. 753.

12.3. Adgangen til å henvende seg direkte til leverandørene

12.3.1. Den unntaksvise adgangen til å henvende seg direkte til leverandørene

Kravet til konkurranse er ikke absolutt, og anskaffelsesregelverket gir oppdragsgiver en viss adgang til å gjennomføre anskaffelser uten en forutgående konkurranse. Anskaffelsene skjer da ved direkte henvendelse til én eller flere leverandører. Unntakene fra kravet til konkurranse er en konsekvens av at konkurranseformen i disse tilfellene fremstår som unødig ressurskrevende.

Dersom vederlaget for den etterspurte ytelsen er tilstrekkelig lavt, åpnes det både i nåværende og tidligere regelverk for at konkurranseprosedyren kan fravikes. Dette er den mest praktiske årsaken til at konkurranseformen ikke benyttes ved offentlige anskaffelser.

Lav pris er imidlertid ikke det eneste forholdet som kan begrunne direkte anskaffelser. Så vel nåværende som tidligere anskaffelsesregelverk åpner for direkteanskaffelser også i andre situasjoner. To av disse unntakene fra kravet til kunngjort konkurranse har vist seg å være av særlig interesse for granskningen av Forsvarets innkjøpspraksis. Dersom det bare er én leverandør som kan tilby den etterspurte ytelsen, har oppdragsgiver mulighet til å henvende seg direkte til denne leverandøren. Videre kan kravet til kunngjort konkurranse fravikes dersom anskaffelsen på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes i den tiden det tar å gjennomføre konkurransen. Det vil bli redegjort nærmere for innholdet av disse unntakshjemlene nedenfor i punkt 12.3.2 og 12.3.3.

ARF inneholder regler om adgangen til å gjennomføre konkurranser uten forutgående kunngjøring. Ordlyden i ARF-reglene svarer til forskriftsbestemmelsene, og Granskingsutvalget legger derfor til grunn at adgangen til å gjennomføre direkte anskaffelser etter ARF er den samme som etter det generelle regelverket for offentlige anskaffelser.⁵⁴

BAF som regulerte Forsvarets anskaffelser fram til 1. september 2004, inneholdt også regler med lignende ordlyd som de generelle reglene. Heller ikke her er det grunn til å anta at Forsvarets adgang til å foreta direkteanskaffelser var ment å reguleres på en annen måte enn etter de generelle forskriftsbestemmelsene.

12.3.2. Direkteanskaffelser grunnet tidspress

Anskaffelsesregelverket legger opp til en snever adgang til å foreta direkte anskaffelser i hastetilfellene. For at oppdragsgiver skal kunne henvende seg direkte til en leverandør på grunn av tidspress, må uforutsette forhold som ikke skyldes oppdragsgiver, gjøre det nødvendig å foreta

⁵³ Slik EF-domstolen i sakene 3/88 og 222/84

⁵⁴ Der regelsettene har samme virkeområde, står også ARF tilbake for anskl og anskfo, jf ARF punkt 1.5.2

anskaffelsen på kortere tid enn den tiden det tar å gjennomføre en konkurranse.⁵⁵ EF-domstolen har påpekt at disse vilkårene skal tolkes strengt, og at det er opp til oppdragsgiver å kunne dokumentere at man står overfor en situasjon hvor tidspress berettiger en direkte henvendelse til leverandørene.⁵⁶

Tidspress for å gjennomføre en anskaffelse er ikke i seg selv tilstrekkelig til at oppdragsgiver kan unnlate å gjennomføre en kunngjort konkurranse. Det er kun når hastverket skyldes uforutsette omstendigheter at dårlig tid kan rettfærdiggjøre en direkte anskaffelse. Vurderingen av hvilke omstendigheter som kunne vært tatt i betraktning, er objektiv, og det avgjørende er hva en normalt påpasselig oppdragsgiver ville kunnet forutse. Dersom tidspresset kunne vært unngått fra oppdragsgivers side, for eksempel gjennom bedre planlegging av anskaffelsen, vil vilkårene for direkteanskaffelser i hastetilfellene ikke være oppfylt.⁵⁷

For at tidspress skal kunne begrunne en direkteanskaffelse, må videre de uforutsette omstendighetene gjøre det nødvendig å fravike konkurranseformen.⁵⁸ Hva som anses nødvendig, må ses i forhold til den tiden det tar å gjennomføre en forutgående konkurranse. Har oppdragsgiver behov for en hurtig gjennomføring av anskaffelsen, gir regelverket en viss anledning til å fastsette kortere frister enn normalordningen. Dersom disse kortere fristene ivaretar oppdragsgivers behov for en rask avtaleinngåelse, vil nødvendighetsvilkåret ikke være oppfylt.⁵⁹ Oppdragsgiver vil da ikke ha anledning til å inngå avtalen ved direkte henvendelse til en av leverandørene.⁶⁰ Granskingsutvalget antar etter dette at nødvendighetsvilkåret kun vil være oppfylt når det oppstår et akutt behov for den aktuelle leveransen.

12.3.3. Eneleverandørsituasjoner

Dersom det bare er én leverandør som er i stand til å levere den etterspurte ytelsen, er det liten grunn til at oppdragsgiver skal bruke tid å penger på å gjennomføre en konkurranse forut for anskaffelsen. Av denne grunn er det naturlig at anskaffelsesregelverket åpner for at oppdragsgiver i slike tilfeller henvender seg direkte til den aktuelle leverandøren.⁶¹

Adgangen til å henvende seg direkte til leverandøren i eneleverandørtilfellene forutsetter at det kun er denne ene leverandøren som evner å oppfylle kontrakten. For å sikre etterlevelsen av de grunnleggende kravene til effektiv ressursutnyttelse må dette kravet forstås strengt, og så sant andre leverandører er i stand til å levere den ytelsen, må anskaffelsen baseres på konkurranse. Primært tar dette unntaket fra konkurransekravet sikte på å favne om tilfeller hvor en leverandør av opphavsrettslige grunner vil ha en enerett til å utføre den aktuelle leveransen. I tilfeller hvor en leverandør har enerett på bestemte produkter, kan imidlertid oppdragsgiver tenkes å måtte undersøke om det finnes tilsvarende produkter levert av andre leverandører som er like egnet til det aktuelle formålet.⁶²

I utgangspunktet vil hele leverandørmarkedet være relevant i vurderingen av om andre leverandører vil kunne tilby den etterspurte ytelsen. Dette må gjelde også i forhold til konsulentkontrakter. Selv om språkbarrierer kan legge begrensninger på utenlandske konsulents muligheter til å utføre konsulentarbeid, er altså utgangspunktet at også utenlandske konsulenter kan være mulige leverandører til en kontrakt om konsulentbistand.

⁵⁵ Jf forskrift om offentlige anskaffelser § 4-3 bokstav d og § 11-2 (1) bokstav d. Tilsvarende regler fulgte også av tidligere lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Vilårene er tatt inn som følge av EF-rettslige forpliktelser, se eksempelvis EF-domstolens avgjårelse i sak C-107/92

⁵⁶ Jf EF-domstolens avgjårelse i sak C-57/94. Slik også klagenemnda i sakene 2003/8 og 2004/309

⁵⁷ Slik EF-domstolen i sak C-24/91. Se også klagenemndas avgjårelser i sakene 2003/8, 2003/163 og 2004/309

⁵⁸ Slik EF-domstolen i sak C-328/92

⁵⁹ Slik EF-domstolen i sak C-24/91

⁶⁰ NOU 1997: 21 s 130

⁶¹ se forskrift om offentlige anskaffelser § 4-3 bokstav c og § 11-2 (1) bokstav b. Tilsvarende regler fulgte også av tidligere lov om offentlige anskaffelser med tilhårende forskrifter.

⁶² Slik klagenemnda i sak 2004/45

Det stilles derfor store krav til forundersøkelser og dokumentasjon fra oppdragsgivers side før dette unntaket fra konkurranseplikten kan benyttes, og det er oppdragsgiver som må kunne dokumentere at en eneleverandørsituasjon berettiger en direkte henvendelse til den aktuelle leverandøren.⁶³

Selv om det er på det rene at en av leverandørene er bedre egnet eller vil levere raskere og mer effektivt enn de øvrige, er det ikke gitt at oppdragsgiver kan inngå kontrakt direkte med denne leverandøren. De grunnleggende kravene til konkurranse og likebehandling kan også etter omstendighetene forplikte oppdragsgiver til å så langt som mulig utjevne fortrinn en leverandør måtte ha, slik at leverandørene konkurrerer på så like vilkår som mulig. Det typiske eksemplet på denne aktivitetsplikten er anskaffelser hvor eksisterende leverandører har tilegnet seg kunnskap om oppdragsgivers organisasjon som de øvrige leverandørene ikke besitter. Denne informasjonen gjør eksisterende leverandør bedre egnet til å utføre den aktuelle leveransen, uten at dette nødvendigvis har sammenheng med leverandørens ferdigheter. For å tilfredsstille kravet til konkurranse på like vilkår, kan oppdragsgiver derfor måtte treffe de nødvendige tiltak til at samtlige leverandører besitter nødvendige opplysninger til at de kan inngi konkurransedyktige tilbud.⁶⁴

Selv om man ikke står overfor en eneleverandørsituasjon, vil naturlig nok de konkurransemessige fortrinn oppdragsgivers foretrukne leverandør innehar, kunne være relevante i en eventuell konkurranse. Det er derfor godt mulig at utfallet av konkurransen blir at oppdragsgiver utpeker denne leverandørens tilbud som det økonomisk mest fordelaktige. Dersom det finnes andre leverandører i markedet med noenlunde tilsvarende ferdigheter og kapasitet, forutsetter regelverket likevel at valg av tilbud baseres på konkurranse. På denne måten kommuniseres behovet for den etterspurte ekspertisen til markedet slik at konkurrerende leverandører kan utvikle konkurransedyktige alternativer.

12.4. Bruk av rammeavtaler

12.4.1. Rammeavtaler

En rammeavtale er en avtale inngått mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører med det formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder.⁶⁵ I en rammeavtale skjer den endelige kontraktsinngåelsen ved bestillinger i henhold til rammeavtalen, såkalte avrop.

Rammeavtaler kan være et hensiktsmessig verktøy for oppdragsgiver ved at likeartede fremtidige innkjøp man ennå ikke har full oversikt over, samles i én avtale.⁶⁶ Kravet til konkurranse ivaretas ved inngåelsen av rammeavtalen, slik at de enkelte avrop på rammeavtalen vil være unntatt kravet til konkurranse. Riktig brukt vil således rammeavtalene virke både tids- og kostnadsbesparende, fordi oppdragsgiver kan foreta avrop på rammeavtalen fremfor å basere hvert enkelt innkjøp på en forutgående konkurranse.

Store markedsaktører, som Forsvaret, vil også kunne bruke rammeavtaleinstituttet til å oppnå såkalte stordriftsfordeler. Når nært beslektede ytelser av et stort volum samles i én avtale, vil dette kunne bidra til at leverandørene tilbyr sine ytelser til en lavere pris.

I forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006 nr. 402 reguleres bruken av rammeavtaler.⁶⁷ Disse reglene er basert på fellesskapsrettslige bestemmelser om rammeavtaler gitt i anskaffelsesdirektivet fra 2004.⁶⁸ Forskriftsbestemmelsene om bruk av rammeavtaler har imidlertid ennå ikke trådt i kraft og kommer derfor ikke til anvendelse på Forsvarets IKT-kontrakter inngått i perioden 1995-2005. I

⁶³ Se EF-domstolens avgjørelse i sak C-199/85. Tilsvarende klagenemndas avgjørelse i sak 2004/45.

⁶⁴ Slik klagenemnda i sakene 2004/46 og 2003/230

⁶⁵ Jf ny forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006 nr. 402 § 4-2 bokstav f, (ikke i kraft)

⁶⁶ Slik Smiseth, *Nye bestemmelser om bruk av rammeavtaler ved offentlige anskaffelser*, inntatt i Tidsskrift for forretningsjuss nr 4/2005, side 477 flg.

⁶⁷ Jf ny forskrift om offentlige anskaffelser 7. april 2006 § 6-1 flg (ikke i kraft).

⁶⁸ Jf direktiv 2004/18/EF art 32

perioden Granskingsutvalget har undersøkt, var bruken av rammeavtaler ikke regulert i lovs- eller forskrifts form. Rettstilstanden på området har vært til dels uklar.

Det klare utgangspunktet har imidlertid, som tidligere nevnt, vært at enhver kontrakt skal inngås på bakgrunn av en forutgående konkurranse. Adgangen til å foreta avrop på rammeavtaler må derfor anses å utgjøre et unntak fra dette konkurransekravet. Avrop på rammeavtaler er i denne sammenheng ikke omfattet av bestemmelsene som tillater bruk av konkurranse med forhandling uten forutgående kunngjøring.⁶⁹

For at avropene skal kunne unntas konkurranse, må derfor inngåelsen av rammeavtalen tilfredsstillende regelverkets krav til konkurranse, også hva angår avropene som senere foretas på denne. Regelverket forutsetter at alle «kontrakter» skal inngås på basis av en forutgående konkurranse, og dersom rammeavtalen som sådan oppfyller regelverkets krav til en «kontrakt», vil avropene, gitt at rammeavtalen er basert på en kunngjort konkurranse, kunne foretas i henhold til rammeavtalen.⁷⁰

Avgjørende for om rammeavtalen tilfredsstiller regelverkets krav til en «kontrakt», er om den utgjør en «gjensidig bebyrdende avtale».⁷¹ Denne vurderingen må skje ved tolkning av den enkelte rammeavtalen. En rammeavtale med én leverandør hvor oppdragsgiver forplikter seg til å kjøpe bestemte produkter/tjenester til en gitt pris samtidig som leverandøren forplikter seg til å levere i henhold til dette, vil typisk anses som en gjensidig bebyrdende avtale.⁷² Et eksempel på en slik rammeavtale kan være en avtale for å dekke Forsvarets samlede behov for nærmere angitte IT-produkter i en bestemt tidsperiode.

Mer uklart er det om rammeavtaler inngått med flere leverandører – såkalte parallelle rammeavtaler – oppfyller kravene til en gjensidig bebyrdende avtale. En slik rammeavtale kan for eksempel være en avtale inngått med tre leverandører angående konsulentbistand på IKT-området. Ettersom den parallelle rammeavtalen etter sin art åpner for at flere leverandører konkurrerer om de ulike avropene, er det ikke gitt at avtalen er gjensidig bebyrdende. I ytterste konsekvens kan enkelte av rammeavtalepartene risikere at ingen av avropene under rammeavtalen blir foretatt hos dem.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser har på nærmere bestemte betingelser godtatt bruk av parallelle rammeavtaler. I henhold til klagenemndas praksis må en parallelle rammeavtale for å tilfredsstillende regelverket i tillegg til å angi priser og sentrale innkjøpsvilkår, som hovedregel fastsette en såkalt fordelingsnøkkel.⁷³ Fordelingsnøkkelen er en mekanisme for fordeling av bestillinger mellom leverandørene, eventuelt ved å angi på hvilken bakgrunn leveransene skal fordeles mellom disse. Eksempelvis kan leveransene fordeles sektorvis ved at bestemte leverandører får samtlige leveranser innenfor en gitt sektor. Det er også mulig å fastsette en prosentvis fordeling av leveransene, slik at leverandør A skal ha 60 % av det samlede volumet, leverandør B skal ha 30 %, mens leverandør C får de resterende 10 %.

Fordelingsnøkkelen fastsettes på bakgrunn av tilbudene inngitt i konkurransen om den parallelle rammeavtalen og avgjør med endelig virkning hvordan de fremtidige kontraktene skal fordeles mellom leverandørene i rammeavtalen. Konkurransen avgjøres dermed endelig ved tildeling av rammeavtalen, og kravet til gjensidig bebyrdende avtale synes oppfylt.⁷⁴

Utgangspunktet er altså at det må fastsettes en fordelingsnøkkel som fastlegger forholdet mellom rammeavtaleleverandørene i avtaleperioden. Adgangen til å endre fordelingsnøkkelen i avtale-

⁶⁹ Slik EF-domstolen i sak C-84/03

⁷⁰ Slik også Smiseth, *Nye bestemmelser om bruk av rammeavtaler ved offentlige anskaffelser*, inntatt i Tidsskrift for forretningsjuss nr 4/2005, side 477 flg på side 478 flg.

⁷¹ Jf forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001 nr. 616 § 1-4 bokstav a.

⁷² Slik også Smiseth, *Nye bestemmelser om bruk av rammeavtaler ved offentlige anskaffelser*, inntatt i Tidsskrift for forretningsjuss nr 4/2005, side 477 flg på side 478 flg.

⁷³ Jf KOFA 2003/38 og KOFA 2003/70

⁷⁴ Se også klagenemndas avgjørelse i KOFA 2003/30

perioden synes begrenset.⁷⁵ Klagenemnda ser imidlertid ut til å holde det åpent om særlige hensyn kan tilsi at kravet til fordelingsnøkkel i rammeavtalen fravikes.⁷⁶

En utstrakt bruk av rammeavtaler kan virke konkurransebegrensende. Det er på denne bakgrunn antatt at rammeavtaler normalt ikke skal inngås for en periode på mer enn fire år.⁷⁷

12.4.2. Avrop

Gitt at rammeavtalen oppfyller regelverkets krav, slik at avrop kan foretas på rammeavtalen uten å konkurranseutsette leveransen, må det enkelte avrop falle inn under rammeavtalen. Vilkårene for å foreta avrop på rammeavtalen er at uttakene er fastsatt i rammeavtalen, at den konkrete anskaffelsen etter sin art er omfattet av avtalen, og at avrop foretas innenfor de tidsrammene rammeavtalen fastsetter.⁷⁸

Usikkerheten knyttet til vilkårene for bruk av rammeavtaler har ført til at enkelte rammeavtaler ikke oppfyller samtlige krav som nå må antas å følge av regelverket. Granskingsutvalget antar at dette særlig gjelder kravet om fordelingsnøkkel ved parallelle rammeavtaler. Klagenemnda har lagt til grunn at en parallell rammeavtale som ikke oppfyller regelverkets krav, ikke fritar oppdragsgiver fra å følge forskriften ved senere bestillinger.⁷⁹ Dette innebærer eksempelvis at oppdragsgiver ikke uten videre kan fortsette å foreta avrop på en parallell rammeavtale uten fordelingsnøkkel.

12.5. Konkurranser med forhandlingsadgang

Når det EØS-baserte regelverket for offentlige anskaffelser forutsetter at anskaffelsene skal baseres på forutgående konkurranser, er utgangspunktet at disse konkurransene skal gjennomføres som anbudskonkurranser. Ved slike anbudskonkurranser er hovedregelen at tilbudene skal bedømmes slik de fremstår ved tilbudsåpning. Muligheten til i ettertid å endre tilbudene er dermed begrensede, og rene forhandlinger er ikke tillatt.⁸⁰ Det er ikke et absolutt krav om at anskaffelser som faller inn under EØS-reglene skal foretas ved anbudskonkurranser.⁸¹ Granskingsutvalget har imidlertid ikke undersøkt kontrakter basert på konkurranser med forhandling underlagt EØS-reglene.

Adgangen til å gjennomføre konkurranser med forhandlinger er noe annerledes når anskaffelsene ikke reguleres av det EØS-baserte regelverket. Granskingsutvalget har undersøkt enkelte kontrakter som er basert på forutgående konkurranser med forhandlingsadgang. Disse kontraktene har på grunn av sin art og verdi ikke vært underlagt det EØS-baserte regelverket. Adgangen til å gjennomføre konkurranser med forhandling har da vært regulert dels av anskaffelsesforskriften § 11-1 (1), dels av Forsvarets eget anskaffelsesreglement, BAF og ARF.⁸²

Velger oppdragsgiver å basere anskaffelsen på en konkurranse med forhandling, må det avgjøres hvem som skal inviteres til forhandlinger. Som ved anbudskonkurranser, skal oppdragsgiver avvise leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene. Det er likevel ikke gitt at oppdragsgiver ønsker å forhandle med samtlige kvalifiserte leverandører.

Så lenge konkurransegrunnlaget ikke på forhånd har begrenset antallet leverandører det skal forhandles med, er det antatt at oppdragsgiver har et visst spillerom med hensyn til hvor mange som

⁷⁵ Det danske «klagenævnet for udbud» har uttalt at etterfølgende endringer ikke skal forekomme, se klagenævnets avgjørelse 11. november 2005.

⁷⁶ Jf KOFA 2005/40

⁷⁷ Slik KOFA 2004/16, avsnitt 92 med videre henvisninger, Anskaffelsesdirektivet – Direktiv 2004/18/EF – art 32 og ny forskrift for offentlige anskaffelser 7. april 2006 § 6-1 (4)

⁷⁸ Slik KOFA 2003/310

⁷⁹ Jf KOFA 2003/30 og KOFA 2005/40

⁸⁰ Jf forskrift om offentlige anskaffelser 2001 § 9-1 (1). Forhandlingsforbudet i anbudskonkurranser regnes som et anbudsmessig grunnprinsipp.

⁸¹ Jf forskrift om offentlige anskaffelser §§ 4-2 og 4-3

⁸² Se BAF punkt 1.203 og 1.203 og ARF punkt 1.5.1

skal velges ut til forhandlinger.⁸³ Maksimalt kan oppdragsgiver velge ut alle leverandører som tilfredsstillter kvalifikasjonskravene. Minimalt skal de tre best kvalifiserte leverandørene inviteres, jf anskaffelsesforskriften § 16-3 (3).

Hvis antallet kvalifiserte leverandører er høyere enn det antallet oppdragsgiver akter å forhandle med, må oppdragsgiver avgjøre hvilke av de kvalifiserte leverandørene som skal inviteres til forhandlinger. Det følger av § 16-3 (2) at denne utvelgelsen skal skje på grunnlag av den foreliggende informasjon om leverandørens stilling og tekniske, økonomiske og finansielle kapasitet, altså ut fra leverandørens kvalifikasjoner. Det er på denne bakgrunn antatt at oppdragsgiver kan basere utvelgelsen på hvilke leverandører som er best kvalifisert.⁸⁴

Det er også hevdet at utvelgelsen kan foretas på bakgrunn av hvilke leverandører som vil gi den samlet sett beste konkurransen. En slik utvelgelsesmetode vil kunne være i tråd med formålet om effektiv bruk av offentlige ressurser. Utvelgelsen kan imidlertid ikke skje på bakgrunn av tilbudenes pris.⁸⁵

Det følger av § 16-3 (3) at leverandører uten reell mulighet til å få tildelt kontrakten, ikke skal inviteres til forhandlingene. Oppdragsgiver skal altså ikke bruke ressurser på resultatløse forhandlinger. Uttrykket «*reell mulighet*» må forstås strengt og i lys av konkurranseformen. Utgangspunktet for vurderingen er tilbudet slik det fremstår ved tilbudsåpningen. Det må likevel tas høyde for at det kan forhandles om alle sider ved tilbudene, og at tilbudene forutsetningsvis skal forbedres. Rangeringen av tilbudene kan derfor bli endret. På denne bakgrunn er det for eksempel kun unntaksvis at høy pris kan begrunne at en leverandørs tilbud vurderes til å være uten reell mulighet til å bli antatt.⁸⁶

Forsvarets eget anskaffelsesregelverk gir noe avvikende regler om utvelgelsen av leverandører til forhandlinger. Det fulgte av BAF punkt 3.503 at utvelgelsen til forhandlinger skal baseres på en totalvurdering av tilbudet, herunder tilbudets pris. Denne regelen var i strid med det generelle regelverket for offentlige anskaffelser. Ved anskaffelser som var regulert av forskriften, måtte Forsvarets egne regler vike tilbake. Reglene kunne likevel få selvstendig betydning der forskrift om offentlige anskaffelser ikke kom til anvendelse, typisk fordi anskaffelsen bare kunne utføres under særskilte sikkerhetstiltak.⁸⁷ De særlige reglene om utvelgelse til forhandlinger er ikke videreført i ARF.

Det generelle regelverket stiller også enkelte krav til gjennomføringen av forhandlingene. Har oppdragsgiver først valgt å gjennomføre konkurransen som en konkurranse med forhandlinger, må det forhandles med leverandørene. Konkurransen kan derfor ikke gjennomføres som en anbuds konkurranse.

Det er anledning til å forhandle om alle sider ved tilbudene, herunder forretningsmessige vilkår, pris og tekniske spesifikasjoner.⁸⁸ Forhandlingene skal ta sikte på å optimalisere ulike sider ved de konkurrerende tilbudene, slik at oppdragsgiver får et best mulig produkt for pengene. Oppdragsgiver er følgelig forpliktet til å påpeke svakheter ved de ulike tilbudene slik at leverandørene kan forbedre disse. Denne plikten rekker likevel ikke så langt at oppdragsgiver må påpeke ethvert forhold ved leverandørens tilbud som kan forbedres.⁸⁹

Forhandlingene må videre foregå under iakttakelse av kravene til likebehandling, taushetsplikt og god forretningsskikk. Oppdragsgiver har følgelig svært begrensede muligheter til å gi bestemte leverandører innblikk i forhandlingene med andre leverandører, eksempelvis ved å informere om konkurrerende leverandørers priser.

⁸³ Slik klagenemnda i KOFA 2004/216

⁸⁴ Jf KOFA 2003/96, KOFA 2003/214 og KOFA 2004/76

⁸⁵ Se KOFA 2003/38, KOFA 2004/2, KOFA 2003/214, KOFA 2004/76 og KOFA 2004/207

⁸⁶ Slik klagenemnda i bla. KOFA 2003/262, KOFA 2003/214, KOFA 2004/2, KOFA 2004/76 og KOFA 2004/207

⁸⁷ Jf forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 (2) a. Se også rapportens punkt 12.2

⁸⁸ Jf forskrift om offentlige anskaffelser § 16-3 (4)

⁸⁹ Slik KOFA 2004/295

13. Krav til leverandørene

Ved offentlige anskaffelser er det adgang til å stille ulike krav til de leverandørene som er aktuelle som kontraktspartener.

Når kontraktssinnngåelsen baseres på en forutgående anbudskonkurranse, vil leverandørene måtte gjennom en kvalifikasjonsfase. I denne fasen vurderes leverandørens tekniske og økonomiske forutsetninger på basis av tilsendt dokumentasjon. Leverandører uten tilfredsstillende kvalifikasjoner blir avvist fra konkurransen og kan følgelig ikke bli tildelt kontrakten.⁹⁰ Avveiningene i kvalifikasjonsfasen skal sikre at kontrakt ikke blir inngått med en leverandør uten mulighet til å oppfylle kontraktsmessig og således redusere mulighetene for at den fremtidige leverandøren misligholder sine kontraktsforpliktelser.

⁹⁰ Se forskrift om offentlige anskaffelser § 8-12 (1) bokstav a, jf § 5-5

14. Relevante krav knyttet til gjennomføringen av Forsvarets kontrakter

14.1. Utgangspunkter

Kontraktsretten gir mange regler av ulik karakter omkring håndheving og gjennomføring av avtalte forpliktelser. Granskingsutvalget har i sin gjennomgang av Forsvarets IKT-kontrakter avdekket enkelte kontraktsrettslige forhold som foranlediger nærmere undersøkelser. Nærmere bestemt dreier dette seg om bruken av opsjoner og andre endringer av kontraktens innhold, lojalitetsplikten i kontraktsforhold og økonomiske normer knyttet til gjennomføringen av kontrakter. Nedenfor vil det bli redegjort for reglene som gjelder på disse områdene.

14.2. Bruk av opsjoner m.m.

En opsjon i et kontraktsforhold er en kontraktsfestet forretningsmulighet en av partene kan ha betinget seg, f. eks. en adgang til å forlenge kontraktens varighet over et bestemt tidsrom. I Forsvarets konsulentkontrakter er det avdekket en utstrakt bruk av ulike opsjonsklausuler.

En utstrakt bruk av opsjoner kan være problematisk i forhold til anskaffelsesregelverket. Grunnen til dette er at et langsiktig ekskluderende leverandørvalg kan være uforenlig med det grunnleggende kravet til konkurranse.⁹¹ Det er vanskelig å si på generelt grunnlag når en avtale som følge av bruk av opsjoner, får et omfang som regelstridig begrenser eller utelukker konkurranse i det relevante markedet. Når det gjelder rammeavtaler, er det imidlertid antatt at kontraktene i utgangspunktet ikke bør ha en total varighet på over fire år.⁹² Granskingsutvalget legger til grunn at dette som et utgangspunkt også må gjelde i forhold til opsjonsperioder for forlengelse av kontrakter.

Andre ganger kan det være ønskelig å forlenge eller utvide kontrakten uten at kontraktsparten har betinget seg en opsjon på dette. Det overordnede kravet om at anskaffelsene skal baseres på forutgående konkurranser, begrenser imidlertid adgangen til å foreta slike etterfølgende endringer av kontraktens innhold.

Dersom reforhandlingen innebærer at kontraktens grunnleggende elementer endres, vil det i realiteten være inngått en ny avtale som skulle vært gjenstand for konkurranse.⁹³ Hvorvidt kontraktens grunnleggende elementer er endret, må avgjøres konkret ut fra en tolkning av kontrakten.⁹⁴

Denne vurderingen er naturlig nok situasjonsbetinget, men enkelte utgangspunkter for vurderingen kan likevel angis. En forlengelse av en inngått avtale utover avtalens totale varighet – inklusive eventuelle opsjoner – vil eksempelvis normalt regnes som inngåelse av en ny avtale.⁹⁵ På samme måte vil skifte av kontraktspart på leverandørsiden som den klare hovedregel innebære at det i realiteten inngås en ny avtale.⁹⁶

På den annen side vil en endring av vederlaget innenfor kontraktens rammer, ikke utgjøre en endring av kontraktens grunnleggende elementer.⁹⁷ Er vederlagsjusteringen vesentlig, vil den imidlertid lett

⁹¹ I denne retning KOFA 2004/16, avsnitt 90

⁹² Slik KOFA 2004/16, avsnitt 92 med videre henvisninger, Anskaffelsesdirektivet – Dir 2004/18/EF – art 32 og ny forskrift for offentlige anskaffelser 7. april 2006 § 6-1 (4) (ikke i kraft)

⁹³ Se EF-domstolen i sak C-337/98, Matra, avsnitt 43 følgende. Tilsvarende klagenemnda i sakene KOFA 2004/14, KOFA 2004/16 og KOFA 2005/40.

⁹⁴ Jf KOFA 2003/85

⁹⁵ Slik KOFA 2003/85

⁹⁶ Jf KOFA 2003/163

⁹⁷ Se i denne retning KOFA 2004/16 og KOFA 2005/40

kunne anses som en inngåelse av en ny avtale.⁹⁸ Granskingsutvalget legger videre til grunn at en vesentlig utvidelse av omfanget av avtalen, for eksempel ved at antallet fulltidsengasjerte konsulenter utvides fra én til tre, etter omstendighetene kan utgjøre en endring av kontraktens grunnleggende elementer som krever ny konkurranse om oppdraget.

14.3. Lojalitetsplikt

I et kontraktsforhold er partene bundet til å oppfylle sine forpliktelser etter avtalen. Partene er også forpliktet til aktsom og lojal opptreden overfor medkontrahenten. Dette kravet til lojalitet er forankret i rettspraksis og er også lagt til grunn i juridisk teori.⁹⁹

Lojalitetskravets styrke varierer fra kontraktstype til kontraktstype, men er sterkest i mer varige kontraktsforhold hvor gjensidig tillit inngår som et sentralt element i partenes løpende mellomværende.

Et sentralt utslag av lojalitetsplikten er at avtalepartene innen rimelighetens grenser skal opplyse om forhold som det er grunn til å anta at kan ha innvirkning på medkontrahentens stilling. Etter Granskingsutvalgets vurdering skjerpes denne følgen av lojalitetsplikten i situasjoner hvor medkontrahenten kan bli utsatt for en stor økonomisk risiko. Jo større farepotensialet er, desto sterkere oppfordring må kontraktsparten ha til å informere, slik at faren kan avverges.

14.4. Økonomiske normer

14.4.1. Innledning

Kravene til hvordan statlige virksomheter, som Forsvaret, skal innrette sin økonomiforvaltning, er gitt i Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003 (reglementet), og Bestemmelser om økonomistyring i staten, fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003 (bestemmelsene). Dette regelverket setter flere funksjonelle og nødvendige krav til økonomiforvaltningen i Forsvaret.

Granskingsutvalget har ved sin gransking og vurdering av Forsvarets økonomiforvaltning lagt til grunn innholdet i reglementet og bestemmelsene.

Reglementet har blant annet som formål å sikre at statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte.¹⁰⁰ Reglementet gjelder for aktivitet i statlige forvaltningsorganer, og er anvendt ved Granskingsutvalgets vurdering av den interne kontroll og forvaltning tilknyttet Forsvarets arbeid og kontroll med inngåtte kontrakter og inngående fakturaer.

Før 2003 hadde staten et tilsvarende økonomireglement, vedtatt ved kongelig resolusjon av 26. januar 1996, med tilhørende funksjonelle krav til økonomiforvaltningen.

14.4.2. Internkontroll

Bestemmelsene fastsatt av Finansdepartementet er lagt til grunn ved Granskingsutvalgets undersøkelser for å kartlegge eventuelle normavvik. I kapittel 2.4 stilles det krav om at Forsvaret skal ha etablert en betryggende forvaltning og internkontroll. Det er ledelsens ansvar å påse at den interne kontrollen er i tråd med reglementets krav, og at den er tilpasset virksomhetens risiko og vesentlighet. Ledelsen skal videre påse at den interne kontroll fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres.

⁹⁸ Jf KOFA 2004/14 og KOFA 2005/40

⁹⁹ Se f. eks. Høyesteretts avgjørelse i Rt 1984 side 28 og Rt 1987 side 442 samt Hagstrøm, Obligasjonsrett, side 73 flg.

¹⁰⁰ Jf reglementets § 1

Den interne kontroll i Forsvaret skal inngå og utgjøre en del av virksomhetens interne styring og operasjonelle virksomhet. Reglementets krav til forvaltning og økonomikontroll tar sikte på å sikre blant annet virksomhetens verdier, materiell, utstyr og andre økonomiske verdier og interesser på en forsvarlig måte. I henhold til reglementet skal økonomistyringen og kontrollen i Forsvaret være organisert på en forsvarlig måte, og utført i samsvar med gjeldende lover og regler.

14.4.3. Risikovurdering

Særlig sentralt i granskingen av om gjennomføringsfasen av kontraktene er i tråd med regelverket, står kravet til at alle økonomiske transaksjoner i Forsvaret skal være i samsvar med underliggende forhold, slik som avtaler og kontrakter. Det er stilt krav om at den etablerte økonomikontrollen i Forsvaret skal bidra til å forhindre og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet. Dette gjelder så vel internt i Forsvaret, som i forhold til Forsvarets kontraktspartnere.

Reglementet krever at Forsvaret skal identifisere de risikofaktorer som kan signalisere misligheter og økonomisk kriminalitet, og som samtidig kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås. Dette forholdet gjelder særlig i forhold til avtaler med vesentlige økonomiske forpliktelser og vesentlige utbetalinger fra staten.

Spesielt må det forventes skjerpet aktsomhet hvor avtalen og transaksjonene gjennom sin form er eksponert mot risiko for misligheter. Det må forventes at Forsvaret sørger for å inneha, og faktisk benytter den nødvendige faglige kompetansen til å bedømme denne form for risiko i tilknytning til sine kontrakter med leverandører.

Det må videre forventes at Forsvaret har den nødvendig kompetanse på og innsikt i gjeldende regelverk for forvaltning, økonomistyring og kontroll. Dette gjelder ikke minst innsikt i hvilke deler av regelverket som må etterleves for å kunne forhindre og avdekke misligheter og korrupsjon.

Reglementet og bestemmelsene krever også at gjeldende bestemmelser på området er kjent og faktisk etterleves. Bestemmelsene forutsetter at Forsvaret iverksetter korrigerende tiltak som med rimelighet skal redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse og redusere den risiko som virksomheten er utsatt for.

14.4.4. Risiko for misligheter

Den interne kontroll i virksomheten skal ha fokus på å forebygge og avdekke tilsiktende handlinger utført i strid med gjeldende lover og regler, som eksempelvis manipulasjon, forfalskning eller annen endring av regnskapsdata, eller annen resultatinformasjon. Reglementet viser til Statens personalhåndbok for retningslinjer for behandling av saker som underslag, tyveri, bedrageri og utroskap i statstjenesten.

Dersom virksomheten benytter en tjenesteyter,¹⁰¹ skal virksomhetens interne kontroll være tilpasset arbeidsdelingen mellom virksomheten og tjenesteyteren.

«4.5.1 Myndighet og ansvar

Virksomheten bestemmer hvordan organiseringen av økonomioppgavene legges opp, innenfor rammen av reglement for økonomistyring i staten og foreliggende bestemmelser samt eventuelle instruksjoner fra overordnet departement (jf. kap. 1).

Følgende oppgaver skal som hovedregel utføres av tilsatte i virksomheten:

- a) utøvelse av budsjett disponeringsmyndighet og påse korrekt fastsetting av inntektskrav, jf. pkt. 2.5*
- b) attestasjon av utgifter inklusive lønnsberegning, jf. pkt. 2.5*
- c) godkjenning av rapportering til Finansdepartementet og overordnet departement*
- d) autorisasjon av betalingsoppdrag, jf. også omtale i pkt. 3.4.3*

¹⁰¹ jf reglementet pkt 4.5

Arbeidsdelingen mellom virksomheten og tjenesteyter skal være lagt opp på en slik måte at virksomheten har tilstrekkelig innsikt og kompetanse for å ivareta sitt selvstendige ansvar for økonomistyringen, samt grunnlag og dokumentasjon for å utføre de oppgavene som virksomheten selv er pålagt å utføre (jf. ovenfor). Arbeidsdeling som fraviker kravene i reglementet og bestemmelsene, må godkjennes av Finansdepartementet.»

14.4.5. Tiltak – en kost-/nyttebetrakning

Ved etablering av kontrolltiltak, skal virksomhetens ledelse ha vurdert hvilke kostnader tiltaket medfører, målt opp mot den nytte og de fordeler som kan oppnås. Alle tiltak skal forankres på overordnet nivå for å sikre relevans og fullstendighet i risikobildet.

For spesielt store økonomiske forhold og viktige rutiner, skal virksomhetens ledelse vurdere om det er behov for tilleggsrapportering og spesielle analyser for å avdekke eventuelle avvik. Dette er sentrale krav som kan være av stor økonomisk og samfunnsmessig betydning for å avdekke pågående korrupsjon og bedrageri. I tillegg til en løpende kontroll, vil det spesielt være behov for uavhengige analyser, kontroll og oppfølging av bakenforliggende forhold av kontrakter og avtaler med stor økonomisk verdi.

14.4.6. Transaksjonskontroll av utgifter

Virksomheten skal iht. bestemmelsene kap 2.5.2.1 ha rutiner for tilfredsstillende oppfølging av delegert budsjettmyndighet. Den som har budsjett disponeringsmyndighet kan ikke kjøpe eller bestille tjenester fra seg selv, eller godkjenne godtgjørelser eller andre utbetalinger til seg selv. Departementet kan gjøre unntak for leder av virksomhet. Slik unntak skal være skriftlig og ha etablert nødvendige kontrolltiltak.

Gjennom dokumentasjon på bestilling, ordrebekreftelse, faktura, bilag eller lignende, skal det være bekreftet hvem som har utøvet budsjett disponeringsmyndighet for hver enkelt transaksjon.

Ved grupper av transaksjoner som avtaler, avrop, delfakturering og faste avtaler som utbetales i flere terminer, kan dokumentasjonen knyttes til avtalen og omfatte flere transaksjoner.

Det er satt spesifikke krav til attestasjonskontroll i reglementet. Alle utgifter skal være attestert før utbetaling kan finne sted. Attestasjonskontrollen omfatter kontroll av at en vare eller tjeneste er mottatt og fakturert i samsvar med bestilling eller avtale.

Dersom pris er fastsatt i avtale, skal fakturert pris kontrolleres i forhold til avtale.

Bestemmelsene har satt krav til at dokumentasjon for leveransen er i overensstemmelse med gjeldende lover og regler. Det er satt krav til at bokføringen skal skje i samsvar med gjeldende regler, og være belastet rett kapittel, post eller konto.

14.4.7. Attestasjonskontroll

Attestasjonskontrollen skal være utført av en annen person enn den som benytter sin budsjett disponeringsmyndighet. Ved transaksjoner som gjelder små beløp, kan vedkommende med budsjett disponeringsmyndighet også utføre attestasjonskontrollen. Dette kan være aktuelt for eksempel ved små anskaffelser over tid og tjenestereiser. Den som attesterer, kan ikke godkjenne godtgjørelser eller andre utbetalinger til seg selv.

Det er i bestemmelsene om økonomistyring satt krav til etterkontroll. Virksomhetens ledelse skal ha etablert rutiner for etterkontroll, eksempelvis ved gjennomføring av nødvendig budsjett oppfølging og eventuelle kontroller basert på stikkprøver. Etterkontrollen må sammen med transaksjonskontrollen

tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, slik at man foretar en avveining mot kostnadene ved kontrollene. Det er et krav at kontrollaktiviteter blir dokumentert.

Virksomheten skal ha etablert systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjeneste skjer på en effektiv og forsvarlig måte. Det vises i den forbindelse til omtalen foran i punkt 11 og 12.

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 rutinene.

Angående varemottak, så skal virksomheten ha etablert rutiner for kontroll med at mottatte varer er iht. bestilling, pakkseddel og annen relevant dokumentasjon. Det skal være etablert rutiner for hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik. Omfanget av kontrollrutinene skal være tilpasset anskaffelsens størrelse, kompleksitet og risiko.

Virksomheten skal ha rutiner som sikrer oversikt over enhetlig behandling av faktura og andre utbetalingsdokumenter.

Attestasjonskontrollen omfatter kontroll av at det er påført opplysninger for riktig betaling, registrering og kontroll. Attestasjonen omfatter kontroll av at bestillingsdokumentasjonen, eventuelt avtale med henblikk på pris, betalingsforpliktelser og andre relevante bestemmelser. I tillegg omfatter attestasjonen en kontroll av eventuell dokumentasjon for varemottak eller tjenesteleveranse mot faktura, for å sikre at bestilt vare eller tjeneste er mottatt i henhold til de spesifikasjoner som ble bestilt.

Ved kjøp av tjenester skal det hvis mulig kontrolleres at tjenesten var bestilt og utført i henhold til avtale, og at resultatet er tilfredsstillende. Dersom det er behov for å endre innholdet i en faktura, må det sendes en ny eller korrigert faktura.

Del IV

Konsekvenser ved brudd på reglene

15. Arbeidsrettslige sanksjoner

15.1. Innledning

Arbeidsgiver har på bestemte vilkår anledning til å møte arbeidstakeres tjenesteforsømmelse med ulike sanksjoner. Embets- og tjenestemenn kan etter omstendighetene sies opp eller avskjediges. Avskjed innebærer at den ansatte umiddelbart må fratre sin stilling, mens vedkommende ved oppsigelse har rett til å bli i sin stilling ut oppsigelsestiden.

Granskingsutvalget nevner for ordens skyld at fradømmelse av stilling etter straffeloven § 29, eventuelt militær straffelov § 79, er en mulig sanksjon dersom tjenesteforsømmelsen utgjør en straffbar handling. Embetsmenn som faller inn under Grunnloven § 22 annet ledd, kan kun avskjediges ved dom, jf tjenestemannsloven § 17.

Forsvaret har også mulighet til å reagere med disiplinær refselse overfor tjenesteforsømmelser begått av embets- eller tjenestemenn i Forsvaret. Nedenfor gis en helt kort redegjørelse for disse sanksjonsformene.

Forsvarets innleide konsulenter er naturlig nok ikke underlagt noen av disse reglene om oppsigelse og avskjed. Granskingsutvalget registrerer at konsulentkontraktene ofte inneholder egne klausuler om oppsigelse av avtalen. For øvrig må eventuelle reaksjoner på konsulenteres forsømmelser baseres på de kontraktsrettslige misligholdssanksjoner.

15.2. Administrativ avskjed

Stillingsvernet til sivile tjenestemenn og militært ansatte i Forsvaret er regulert i tjenestemannsloven.

I tidligere yrkesbefalslov¹⁰² var det imidlertid gitt særregler for yrkesbefalet angående oppsigelse og avskjed. Denne loven ble avløst av lov om personell i Forsvaret 2. juli 2004 nr. 59 hvor de særlige bestemmelsene om yrkesbefals stillingsvern ikke er videreført. Stillingsvernreglene på dette punkt er etter det opplyste tatt opp til ny vurdering i departementet.

For Forsvarets sivile tjenestemenn – og yrkesbefal i perioden etter lovendringen 2. juli 2004 – reguleres adgangen til administrativ avskjed av tjenestemannsloven § 15. Som det fremgår av denne bestemmelsen, vil alvorlige tjenesteforsømmelser og annen utilbørlig atferd som har betydning for tjenesten, gi grunnlag for avskjedigelse. Vilårene for avskjed er strenge, og avskjedsreglene kan sies å ha et kontraktsrettslig preg ved at reaksjonen forutsetter et vesentlig mislighold av arbeidsgivers plikter.¹⁰³

15.3. Oppsigelse

Regler om oppsigelse av tjenestemenn er gitt i tjenestemannsloven §§ 9 flg. Før lovendring 2. juli 2004 gjaldt ikke disse bestemmelsene for Forsvarets yrkesbefal. Yrkesbefal kunne da bare sies opp når befalet på grunn av sykdom ble ansett varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste.¹⁰⁴ Denne vurderingen anses ikke relevant for Granskingsutvalgets undersøkelser.

Fast tilsatt tjenestemann med mindre enn to års sammenhengende tjeneste og midlertidig tilsatte med mindre enn fire års sammenhengende tjeneste kan sies opp ved «saklig grunn» i virksomhetens eller

¹⁰² Jf lov om yrkesbefal m.m. i Forsvaret 10. juni 1977 nr 66

¹⁰³ Slik Ot. prp. nr. 60 (2003-2004) side 18

¹⁰⁴ Jf lov om yrkesbefal m.m i Forsvaret § 2

tjenestemannens forhold.¹⁰⁵ En tjenesteforsømmelse kan etter sin art utgjøre saklig grunn til oppsigelse.

Tjenestemannens vern er sterkere for fast tilsatte med mer enn to års sammenhengende tjeneste. Av interesse for Granskingsutvalgets undersøkelser er § 10.2 bokstav b som gir arbeidsgiver rett til å si opp tjenestemenn som anses «*varig uskikket for stillingen*». Som det fremgår er adgangen til å si opp slike tjenestemenn snever.

Uavhengig av ansettelsens varighet kan tjenestemenn i ledende stillinger sies opp når oppsigelsen har «*saklig grunn*» i tjenestemannens forhold.¹⁰⁶

15.4. Særlig om refselsesinstituttet som reaksjonsmiddel for militært personell

15.4.1. Utgangspunkter¹⁰⁷

Disiplinær refselse kan ilegges befal og menige i det militære forsvar i henhold til Lov om disiplinærmyndighet av 20. mai 1988 nr. 32. Nærmere bestemmelser er gitt i disiplinærreglementet, kgl. Res. 16. desember 1988. Refselse kan ilegges for overtredelse eller forsømmelse av militære tjenesteplikter og militær skikk og orden. Refselse kan også ilegges for visse «sivile» overtredelser, såkalt borgerlige straffbare forhold på militært område, overfor militært personell eller ved bruk av militært materiell.

15.4.2. Refsbarhet og straffbarhet

Den refsbare handlingen behøver ikke være straffbar, for eksempel er brudd på militær skikk og orden i seg selv ikke straffbart. De fleste refselsener ilegges imidlertid for forhold som er straffbare, men som ikke er så vidt alvorlige at strafferettslig forfølgning anses nødvendig.

I tvilstilfelle vil det måtte treffes et valg om hvorvidt en sak skal forfølges disiplinært eller strafferettslig. Oversendelse til påtalemyndigheten med sikte på strafferettslig forfølgning besluttes som hovedregel av sjef i stilling tillagt grad oberst/tilsvarende eller høyere etter at uttalelse fra krigsadvokat eller Generaladvokaten er innhentet, det siste alltid hvis avgjørelsen skal treffes av Forsvarsledelsen. Hvis refselse er ilagt, er dette i seg selv en hjemmel for å unnlate påtale.¹⁰⁸ På den annen side vil ilagt refselse i prinsippet ikke binde påtalemyndigheten. En refselse som er sonet skal imidlertid tas hensyn til når straff utmåles.

15.4.3. Refselsesmidler og refselsesmyndighet

Refselsesmidlene er:

- 1) Arrest inntil 20 dager,
- 2) Bot inntil 50 ganger Tjenestetillegget for befal og vervede og inntil 20 ganger Tjenestetillegget for utskrevne korporaler og menige.¹⁰⁹
- 3) Frihetsinnskrenkning inntil 30 dager – vanligvis som permisjons- eller landlovsnektelse
- 4) Irettesettelse, som kan være streng eller simpel.

¹⁰⁵ Jf tjenestemannsloven § 9

¹⁰⁶ Jf tjenestemannsloven § 10 nr 4

¹⁰⁷ Denne gjennomgangen bygger på redegjørelse fra Generaladvokat Arne Willy Dahl til bruk for Granskingsutvalget

¹⁰⁸ Jf straffeprosessloven § 70 annet ledd

¹⁰⁹ Tjenestetillegget er for tiden kr. 120,90. Maksimal bot for befal blir således kr. 6.000 og for menige kr. 2.400.

15.4.4. Klage

Ilagte refselsler kan påklages til nærmeste foresatte sjef i stilling tillagt grad oberst/tilsvarende eller høyere. Uttalelse fra krigsadvokat eller Generaladvokaten skal innhentes. Refsede kan klage videre til Klagenemnda, som har sekretariat i Forsvarsdepartementet. Nemnda består av tre medlemmer, hvorav en er dommer. Ut over dette har refsede muligheten til å reise søksmål mot Staten. Dette har kun skjedd to ganger etter at disiplinærloven trådte i kraft i 1989.

15.4.5. Refselse av offiserer

Disiplinær refselse ilegges fra tid til annen også overfor offiserer. Disse sakene havner ofte hos forsvarsledelsen til avgjørelse, slik at Generaladvokaten er rett rådgivningsinstans.

Når krigsadvokat har gitt råd forut for at en refselse blir ilagt, er Generaladvokaten rett instans til å gi uttalelse ved eventuell klage.

16. Erstatningsrettslige spørsmål

16.1. Erstatningsrettslige utgangspunkter

Den som har voldt skade for andre, kan bli erstatningsansvarlig. Enkelte av vilkårene for erstatning er gitt i lov, og lov om skadeserstatning 13. juni 1969 nr 26, heretter kalt skadeserstatningsloven, er særlig aktuell i så måte. Langt på vei de fleste av vilkårene må imidlertid utledes av rettspraksis.

I norsk rett opereres det med tre grunnvilkår som alle må være oppfylt før erstatningsplikten inntreffer. Den skadelidte må være påført et økonomisk tap, og dette må skyldes forhold som er erstatningsbetingende. I erstatningsretten er det vanlig å omtale dette som krav om at det må foreligge et ansvarsgrunnlag og et økonomisk tap, og at det må være adekvat årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og det økonomiske tapet.

16.2. Erstatningsansvar i kontraktsforhold

16.2.1. Ansvar på subjektivt grunnlag

I norsk rett er det slått fast at tap som påføres en kontraktspart ved en uaktsom eller forsettlig handling, kan utløse et erstatningsansvar for den skadevoldende.¹¹⁰ Det vil i det følgende bli redegjort nærmere for hva som skal til for at erstatningsansvar på disse grunnlagene foreligger.

16.2.2. Uaktsomhetsansvar

Det er et erstatningsrettslig grunnprinsipp at den som har opptrådt uaktsomt, kan bli ansvarlig for økonomisk tap som derav har oppstått. Ansvar på dette grunnlag forutsetter brudd på en norm for forsvarlig opptreden, også kalt culpanormen, og innebærer at den skadevoldende kunne og burde ha handlet annerledes.

I kontraktsforhold relaterer aktsomhetsvurderingen seg til om kontraktsparten har anstrengt seg tilstrekkelig for å oppfylle sin kontraktsforpliktelse. Aktsomhetsvurderingen knytter seg til kontraktsparten som sådan. Et leverandørfirma kan således bli ansvarlig uavhengig av om det kan påvises at enkeltpersoner i firmaet har utvist erstatningsbetingende uaktsomhet. En annen sak er at påvist uaktsomhet hos representanter for firmaet naturlig nok kan tillegges vekt ved vurderingen.

Normen for tilfredsstillende opptreden fra leverandørens side, den såkalte profesjonsnormen, må antas å være streng. Årsaken til dette er at leverandøren frivillig har påtatt seg en oppgave innenfor sitt kompetanseområde. Han har hatt god oversikt over hva denne oppgaven går ut på, og den er utført mot vederlag.¹¹¹ Samlet sett tilsier disse momentene at leverandøren skal innrømmes små feilmarginer under utførelsen.¹¹²

Enhver feilbedømmelse anses likevel ikke som brudd på denne profesjonsnormen. Høyesterett har åpnet for en viss kritikkverdig atferd uten at skyldansvar (culpa) konstateres. Leverandøren kan videre ha handlet innenfor normens grenser dersom han har innrettet seg i tråd med hans forståelse av kontraktsforpliktelsene. Så lenge leverandørens forståelse hviler på et forsvarlig grunnlag, må dette gjelde selv om disse oppfatningene senere viser seg å være uriktige.¹¹³

¹¹⁰ Se for eksempel Lødrup, *Erstatningsretten*, side 122 med videre henvisninger til rettspraksis

¹¹¹ Jf Hagstrøm side 458

¹¹² Slik for eksempel Rt 1988 side 7 og Rt 1989 side 1318 [avgjørelsene er behandlet i petit i Hagstrøm, *Obligasjonsrett*, side 453 flg.]

¹¹³ Slik Rt 1961 side 965. Se likevel Rt 1994 side 1430 – uerfarenhet og mangelfull oppfølging er ingen unnskyldningsgrunn

Ved grov uaktsomhet foreligger et mer markert brudd på den forsvarlige opptreden enn ved de rent uaktsomme handlinger. Den strengere profesjonsnormen ligger til grunn også for denne vurderingen, men konstatering av grov uaktsomhet forutsetter en sterkt klanderverdig opptreden, typisk ved brudd på grunnleggende normer. Det er vanskelig å gi noen nærmere indikasjoner på skillet mellom uaktsomhet og grov uaktsomhet, da nyanseringen må bedømmes konkret basert på en tolkning av de aktuelle kontraktsforpliktelsene.

16.2.3. Erstatningsansvar for forsettlig voldt skade

Forsett i kontraktsrettslig forstand knytter seg til en vurdering av handlingen i lys av de faktiske omstendighetene. Forsett i strafferettslig forstand er følgelig ikke uten videre avgjørende for om det foreligger kontraktsrettslig forsett – og omvendt.

Forsett i kontraktsforhold innebærer at kontrakten er misligholdt med viten og vilje.¹¹⁴ Det er i teorien antatt at vurderingen av om det foreligger kontraktsrettslig forsett, kan foretas på bakgrunn av bestemte typetilfeller.¹¹⁵ Felles for disse typetilfellene er at kontraktspartens opptreden utgjør et betydelig brudd på lojalitetsplikten som gjelder i kontraktsforholdet.

16.2.4. Ansvar for kontraktsmedhjelpere

Det klare utgangspunktet i kontraktsforhold er at plikten til å oppfylle kontraktsmessig ikke endres selv om kontraktsparten velger å benytte hjelpere for å utføre arbeidet.¹¹⁶ Dersom en oppfyllelsssvikt skyldes kontraktsmedhjelpere, hefter dermed debitor for dette som kontraktsbrudd. I vurderingen av om det foreligger et erstatningsbetingende ansvarsgrunnlag, er det uten betydning om hjelperen har handlet uaktsomt. Vurderingstemaet er istedenfor om medkontrahenten hadde gjort seg skyldig i uaktsomt mislighold dersom det var han som hadde foretatt det tilsvarende.¹¹⁷

Som kontraktsmedhjelper i denne sammenhengen regnes den som utfører hele eller deler av kontraktspartens forpliktelser overfor medkontrahenten. Dette innebærer at så vel ansatte som mer frittstående hjelpere, typisk konsulenter, kan forplikte kontraktsparten.¹¹⁸

For at kontraktsparten skal være ansvarlig for medhjelperens opptreden, må medhjelperen bistå med oppfyllelsen av debitors kontraktsforpliktelser. Dersom medhjelperens opptreden ligger utenfor debitors kontraktsforpliktelser, skjer det ingen identifikasjon, uavhengig av om debitor skulle ha formidlet ytelsene.¹¹⁹

Kontraktsmedhjelperansvaret omfatter i utgangspunktet også irregulær atferd fra medhjelperens side, som urettmessig bruk og underslag. Årsaken til dette er at debitor er nærmere enn kreditor til å bære følgene av hjelperens instruksbrudd fordi debitor frivillig har overlatt denne oppgaven til andre.¹²⁰ Dette gjelder imidlertid bare i den grad oppfyllelshandlingene har tilknytning til de oppgavene kontraktsmedhjelperen er tildelt. Dersom handlingene ikke har sammenheng med medhjelperens fullmakt, er man utenfor kontraktsmedhjelperansvaret.¹²¹ Denne vurderingen vil typisk være situasjonsbetinget, og det er derfor vanskelig å gi nærmere retningslinjer for når ansvar inntreffer.

¹¹⁴ Jf Knoph, 11. utg. side 339

¹¹⁵ Jf Hagstrøm, *Obligasjonsrett*, side 464 flg.

¹¹⁶ Dette prinsippet har bl. a. kommet til uttrykk i vegfraktloven § 6, i Høyesteretts praksis, se Rt 1986 side 1386, og i juridisk teori, jf Hagstrøm, *Obligasjonsrett*, side 470 flg

¹¹⁷ Jf Hagstrøm, *Obligasjonsrett*, side 475

¹¹⁸ I denne retning bla. Rt 1925 side 215 og Rt 1959 side 581

¹¹⁹ Jf Hagstrøm, *Obligasjonsrett*, side 472 med videre henvisninger til rettspraksis

¹²⁰ Jf Op. cit. side 475 flg. med videre henvisninger til rettspraksis.

¹²¹ Jf Op. cit. side 476

16.3. Særlig om erstatning for brudd på anskaffelsesreglene

16.3.1. De ulike typetilfellene

Brudd på anskaffelsesreglene i innkjøpsprosessen kan gjøre Forsvaret ansvarlig for de tap regelbruddene påfører leverandørene. Erstatning er den vanligste sanksjonen mot regelbrudd ved offentlige anskaffelser.

Vilkårene for erstatning ved brudd på anskaffelsesregelverket har blitt utledet av rettspraksis. Gjennom lov om offentlige anskaffelser § 10 er erstatningsplikten nå uttrykkelig forankret i loven. Denne bestemmelsen er ikke ment å endre vurderingen av vilkårene for erstatning, slik at de nærmere rammene for erstatningsspørsmålet fortsatt må fastlegges ut fra de ulovfestede vilkårene for erstatning.

Vurderingen av om leverandørene har krav på erstatning ved brudd på anskaffelsesreglene, skal som et utgangspunkt foretas etter de alminnelige erstatningsreglene.¹²² De erstatningsrettslige grunnkravene må likevel tilpasses de særlige hensyn som gjør seg gjeldende innenfor anskaffelsesretten.¹²³

Som i erstatningsretten for øvrig, må leverandøren være påført et økonomisk tap for at erstatning skal være aktuelt. Det vil nær sagt alltid være utgifter forbundet med deltakelsen i en anskaffelsesprosess, og kravet til økonomisk tap vil derfor ofte være oppfylt.

To hovedtyper tap kan oppstå når anskaffelsene skjer i strid med regelverket. Har et eller flere regelbrudd ført til at leverandøren som har inngitt det beste tilbudet, ikke er tildelt kontrakten, kan det bli aktuelt å tilkjenne denne leverandøren erstatning for fortjenestetapet. Normalt omtales denne problemstillingen som et spørsmål om leverandøren har krav på erstatning for den positive kontraktsinteressen. Uavhengig av leverandørens konkurranseposisjon kan leverandøren etter omstendighetene også ha krav på erstatning for utgiftene forbundet med deltakelsen i konkurransen, for eksempel utgifter ved utforming av tilbudet eller prosjektering. Slike utgifter omtales gjerne som den negative kontraktsinteressen. Det nærmere innholdet av kravene til ansvarsgrunnlag og årsakssammenheng avhenger av om leverandøren krever erstattet den positive eller negative kontraktsinteressen.

Som det vil fremgå nedenfor, knyttes det erstatningsrettslige vernet i all hovedsak til feil begått under gjennomføringen av en konkurranse. Brudd på anskaffelsesreglene ved at det foretas ulovlige direkteanskaffelser, vil derimot sjelden være erstatningsbetingende. Erstatning for den negative kontraktsinteressen vil ikke være aktuelt når regelbruddet består i at oppdragsgiver forsømmer plikten til å basere kontraktstildelingen på en forutgående konkurranse. Grunnen til dette er at de potensielle leverandørene ikke er påført noe økonomisk tap ved kontraktsinngåelsen. Rent logisk kan spørsmålet om erstatning for den positive kontraktsinteressen måtte vurderes annerledes ved de ulovlige direkteanskaffelsene. Dersom en leverandør kan godtgjøre at han ville fått tilslag på kontrakten dersom denne ble konkurranseutsatt i tråd med regelverket, er det ikke utelukket at denne leverandøren kan få erstattet fortjenestetapet. Særlig praktisk er denne problemstillingen likevel ikke. Gitt alle usikkerhetsfaktorene knyttet til gjennomføringen av en konkurranse, så som hvilke konkurranseparametere som legges til grunn og hvilken pris de ulike leverandørene tilbyr, er det nærmest utelukket at en leverandør vil kunne dokumentere at han skulle vært tildelt kontrakten.¹²⁴

16.3.2. Erstatning for negativ kontraktsinteresse

Erstatning for den negative kontraktsinteressen innebærer at leverandøren skal stilles økonomisk som om han ikke hadde deltatt i konkurransen. For at slike utgifter skal kunne kreves dekket, må regelbruddet ha hatt betydning for leverandørens deltakelse i konkurransen. Hvis leverandøren deltok

¹²² Jf Ot prp 97 (1991-92) side 18 og Rt 1997 side 574

¹²³ Slik Høyesterett i Rt 1997 side 574

¹²⁴ Tilsvarende Ot.prp. nr 62 (2005-2006) side 8

under forutsetning av at den forsømte regelen ville bli fulgt, vil det være erstatningsbetingende sammenheng mellom regelbruddet og utgiftene forbundet med deltakelsen i konkurransen.

Høyesteretts avgjørelse i Rt 1997 side 574, Firesafe-dommen, omhandler en anbudskonkurranse hvor det var stilt vilkår om at den bedriften som fikk kontrakten, måtte ha en lærlingordning. Oppdragsgiver valgte likevel å inngå kontrakt med en leverandør uten slik ordning. Ettersom kontrakten dermed var tildelt i strid med konkurranseforutsetningene, krevde flere av de øvrige deltakerne erstatning for utgiftene forbundet med deltakelsen i konkurransen.

Leverandørenes erstatningskrav ble ikke tatt til følge, men avgjørelsen viser hvilke vilkår som stilles for at leverandørene skal tilkjennes erstatning for den negative kontraktsinteressen. Selv om den aktuelle anbudskonkurranse ikke var omfattet av anskaffelsesregelverket, må Høyesteretts betraktninger omkring erstatningsspørsmålet i denne saken antas å ha gyldighet også for konkurranser som omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser.

I Firesafe-dommen fant Høyesterett at oppdragsgivers aksept av tilbudet uten lærlingeklausul utgjorde et ansvarsgrunnlag som etter omstendighetene kunne gi de øvrige leverandørene krav på erstatning. Det aktuelle regelbruddet ble ansett å utgjøre en klar feil, og ved klare brudd på regelverket vil således kravene til ansvarsgrunnlag være oppfylt. Høyesterett gir ingen utdypning av når en feil skal vurderes som klar, men trolig vil ethvert brudd på regler som skal sikre konkurranseforholdet mellom leverandørene, kunne gi grunnlag for erstatning.

Verken Firesafe-dommen eller andre avgjørelser fra Høyesterett gir svar på om også mindre graverende regelbrudd kan gi leverandørene krav på å få erstattet den negative kontraktsinteressen. Uttalelser i forarbeidene til lov om offentlige anskaffelser § 10 trekker imidlertid i retning av at ikke ethvert regelbrudd vil utgjøre et ansvarsgrunnlag.¹²⁵ Gitt at regelverket åpner for at regelbrudd ikke nødvendigvis er erstatningsbetingende, synes adgangen til å bryte regelverket uten risiko for å pådra erstatningsansvar under enhver omstendighet å være svært begrenset.¹²⁶

Som tidligere antydnet må regelbruddet innebære en forutsetningsbrist for leverandøren for at kravet til årsakssammenheng skal være oppfylt. Gitt at leverandøren ikke ville deltatt i konkurransen dersom det på forhånd var kjent at den aktuelle regelen ikke ville overholdes, ser imidlertid kravet til årsakssammenheng ut til å være oppfylt. Dette betyr at leverandører kan bli tilkjent erstatning for den negative kontraktsinteressen selv om de var uten mulighet til å vinne konkurransen.

Kretsen av potensielt erstatningsberettigede leverandører må imidlertid begrenses. Dersom en leverandør rettmessig er avvist fra konkurransen, har han ikke krav på erstatning, selv om vilkårene for erstatning av den negative kontraktsinteressen er oppfylt. I Rt 1998 side 1951, Klubben-dommen, krevde en leverandør erstatning for feil begått i en anbudsprosess. Høyesterett tok ikke dette kravet til følge fordi leverandøren med rette var avvist fra konkurransen. Når leverandøren avvises, vil utgiftene forbundet med deltakelsen i konkurransen pådras selv om konkurransen er gjennomført i tråd med regelverket. I et slikt tilfelle vil derfor ikke det erstatningsbetingende regelbruddet ha den nødvendige sammenheng med leverandørenes økonomiske tap.

16.3.3. Erstatning for positiv kontraktsinteresse

Ved krav om erstatning for den positive kontraktsinteresse er årsaksperspektivet annerledes. Har leverandøren krav på erstatning for den positive kontraktsinteressen skal han stilles økonomisk som om han hadde blitt tildelt kontrakten. For at kravet til årsakssammenheng mellom tapet og ansvarsgrunnlaget skal være oppfylt, stilles det derfor krav om at leverandøren urettmessig må være fratatt kontrakten. Erstatning for fortjenestetapet skiller seg dermed fra erstatning fra den negative kontraktsinteressen ved at det i den enkelte konkurranse bare er én leverandør som vil kunne nå frem med et erstatningskrav.

¹²⁵ Jf Ot.prp. nr 71 (1997-1998) side 68

¹²⁶ Spørsmålet er nærmere behandlet i Simonsen, *Prekontraktuelt ansvar*, side 741 flg – særlig side 751 flg, Myhre, LoR nr 5/2005 og Amdal/Roll-Matthiesen, *Lov og forskrift om offentlige anskaffelser*, side 64 flg med videre henvisninger til forarbeidene

Kravene for å få tilkjent erstatning for fortjenestetapet skiller seg derfor fra kravene for erstatning for den negative kontraktsinteressen. I Rt 2001 side 1062, Nucleus-dommen, ble en forbigått leverandør tilkjent erstatning for den positive kontraktsinteressen som følge av betydelige regelbrudd under gjennomføringen av en konkurranse om et arkitektoppdrag. Høyesterett tar i denne saken stilling til hvilke vilkår som må være oppfylt for at leverandører skal få tilkjent erstatning for den positive kontraktsinteressen.

Avgjørelsen viser at det stilles skjerpede krav til ansvarsgrunnlaget når leverandører krever omsetningstapet erstattet. Høyesterett påpeker at et brudd på anskaffelsesreglene ikke uten videre utgjør et ansvarsgrunnlag, og at erstatning for den positive kontraktsinteressen som et utgangspunkt forutsetter at det er begått vesentlige feil. Vurderingen av om en feil er vesentlig er konkret og skjønnsmessig. Viktige momenter i denne vurderingen er feilens størrelse og art samt hvor mye oppdragsgiver kan klandres for å ha begått feilen.

Kravene til årsakssammenheng mellom ansvarsgrunnlaget og det økonomiske tapet er også annerledes utformet ved krav om erstatning for den positive kontraktsinteressen. Høyesterett uttaler i Nucleus-dommen at erstatning for fortjenestetapet forutsetter en klar sannsynlighetsovervekt for at oppdraget ville vært tildelt den påstått forbigåtte leverandøren dersom konkurransen ble gjennomført i tråd med regelverket. Dette innebærer at leverandøren må kunne dokumentere at det er klar sannsynlighetsovervekt for at feilen som er begått, har frarøvet ham kontrakten.

17. Strafferettslige regler

17.1. Strafferettslige utgangspunkter og begrensninger i mandatet

17.1.1. Innledning

Ifølge mandatet skal utvalget søke å avdekke om det «*kan foreligge smøring, bestikkelse og korrupsjon eller andre straffbare handlinger*» i forhold til IKT-kontrakter med visse spesifiserte selskap, samt Forsvarets FISBasis-kontrakt med Siemens Business Services (SBS). Mandatet er avgrenset til kontrakter som ble inngått og/eller løp i perioden 1995-2005.

Før Granskingsutvalget redegjør for sin forståelse av de straffebud som har vist seg å være aktuelle, vil det kort bli redegjort for enkelte generelle strafferettslige utgangspunkter. Disse utgangspunktene har betydning for de straffebestemmelser som gjennomgås senere.

17.1.2. Avgrensning av straffansvar i tid

17.1.2.1. Tidsforløpets betydning

Mandatet gjelder kontrakter som ble inngått og/eller løp i perioden 1995-2005. Siden forhold undergitt granskning følgelig kan ligge en del år tilbake i tid, oppstår to spørsmål om avgrensning av straffansvar. Det ene gjelder bortfall av straff på grunn av foreldelse, jf reglene i straffeloven¹²⁷ kapittel 6. Det andre gjelder bedømmelsen av handlinger begått forut for ikrafttredelsen av reglene om korrupsjon og påvirkningshandel i straffeloven §§ 276 a-c.

17.1.2.2. Foreldelse

Når en straffbar handling er foreldet, er handlingen ikke lenger straffbar, jf straffeloven § 66. Foreldelse er imidlertid ikke til hinder for fradømmelse av offentlig stilling, jf straffeloven § 66 annet ledd. Granskingsutvalget vil understreke at en eventuell foreldelse av straffansvar ikke er tillagt betydning for utvalgets undersøkelser all den tid mandatet er forstått slik at det omfatter ethvert straffbart forhold som «*kan foreligge*», uavhengig av om noen kan straffes for dette.

Avgjørende for foreldelsesfristens lengde er strafferammen i det enkelte straffebud.¹²⁸ Strafferammen i bedrageribestemmelsen er tre års fengsel for simple og seks års fengsel for grove overtredelser. Dette gir fem års foreldelsesfrist for simple forhold og ti års foreldelsesfrist for grove forhold, jf straffeloven § 67. De nye reglene om korrupsjon og påvirkningshandel inneholder strafferammer på henholdsvis tre år (simpler korrupsjon og påvirkningshandel) og ti år (grov korrupsjon), jf straffeloven §§ 276 a-c. Her gjelder tilsvarende foreldelsesfrister som for bedrageri. Foreldelsesfristen løper «*fra den dag det straffbare forhold er opphørt*».¹²⁹

De nærmere regler for avbrudd av foreldelsesfristen er gitt i straffeloven § 69. Av bestemmelsen følger det at foreldelsesfristen avbrytes ved rettergangsskritt som medfører at den mistenkte får stilling som siktet, ved at mistenkte får meddelelse om at han er siktet, eller ved utferdigelse av forelegg mot mistenkte. Fristavbrudd ved meddelelse må skje i samsvar med regelen i domstolloven § 146.¹³⁰ Spesielt for foretaksstraff¹³¹ gjelder det at fristavbrudd foretatt overfor noen som har handlet på vegne av et foretak, også gjelder for foretaket.¹³² Det er bare påtalemyndigheten som kan utferdige siktelse som kan avbryte foreldelsesfristen.¹³³ Granskingsutvalget har følgelig ikke slik kompetanse.

¹²⁷ Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10

¹²⁸ Jf strl § 67

¹²⁹ Jf strl § 68

¹³⁰ Lov om domstolene 13. august 1915 nr 5

¹³¹ Jf strl §§ 48 a og 48 b

¹³² Jf strl § 69 annet ledd

¹³³ Jf strl § 69

Som en foreløpig konklusjon og avgrensning av det videre arbeid, kan det slås fast at eventuelle forhold som falt inn under straffeloven § 128 slik denne lød før lovendring 4. juli 2003, (aktiv bestikkelse av offentlig tjenestemann) må anses foreldet. Bestemmelsen hadde en strafferamme på fengsel inntil 1 år, og forhold ble dermed foreldet 2 år etter at det opphørte. Bestemmelsen ble avløst av de nye korrupsjonsbestemmelsene den 4. juli 2003. Derimot inneholdt den tidligere straffeloven § 113 (grov korrupsjon overfor offentlig tjenestemann) en strafferamme på fengsel inntil 5 år, slik at foreldelse inntreffer først 10 år etter at forholdet opphørte. Straffansvar etter denne bestemmelsen kan således fremdeles være aktuelt. Granskingsutvalget har imidlertid ikke avdekket forhold som rammes av § 113.

17.1.2.3. *Forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft – Grunnloven § 97*

Forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft er et grunnlovsfestet prinsipp, nedfelt i Grunnloven § 97. For Granskingsutvalgets undersøkelser har forbudet hatt betydning for anvendelsen av reglene om korrupsjon og påvirkningshandel i straffeloven §§ 276 a-c. Disse bestemmelsene trådte i kraft 4. juli 2003 nr. 4, og forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft gjør at bestemmelsene bare kan anvendes på handlinger begått etter ikrafttredelsestidspunktet.

Eventuelle tilfeller av «*smøring, bestikkelse og korrupsjon*» begått før 4. juli 2003, må følgelig vurderes i forhold til andre straffehjemler, for eksempel tidligere straffelov §§ 112 og 113, samt bestemmelsene om økonomisk utroskap i straffeloven §§ 275 og 276.

17.1.3. **Kort om de subjektive vilkår for straff**

I mandatet bes Granskingsutvalget søke å avdekke om det «*kan foreligge*» straffbare handlinger begått i forbindelse med de nærmere angitte kontraktene. Med henvisning til den siterte formulering, har utvalget begrenset seg til primært å granske sakens objektive omstendigheter, og ikke gått nøye inn på de subjektive betingelser for straff. Granskingsutvalget antar at selve skyldvurderingen mer naturlig hører under politiet dersom det besluttes anmeldelse og strafforfølgning.

Generelt kan det imidlertid bemerkes at straffebudene krever at to sett med vilkår er oppfylt, henholdsvis de objektive og de subjektive straffbarhetsvilkår. De objektive vilkår gjelder de konkrete handlinger som er beskrevet i straffebudene. Disse vil det bli redegjort for nedenfor.

De subjektive vilkår stiller krav til skyld og tilregnelighet. Tilregnelighetsvilkåret utdypes ikke nærmere her. Forsett er det primære skyldkravet etter straffelovens bestemmelser. Forsettkravet innebærer at gjerningspersonen på gjerningstidspunktet må ha vært klar over de faktiske omstendigheter som har betydning for straffebudet.

Eksempelvis kan det ikke reageres med bedrageristraff dersom gjerningspersonen ikke var klar over at han forledet fornærmede, at det oppsto en villfarelse, og at denne villfarelsen fikk fornærmede til å begå en potensielt tapsbringende handling. Kravet til subjektiv skyld skal imidlertid ikke forstås slik at gjerningspersonen må ha hatt oversikt over den rettslige bedømmelsen av handlemåten. Det er for eksempel ikke nødvendig at han var klar over hva som anses som «*rettsstridig*» etter straffeloven § 270, eller «*utilbørlig*» etter straffeloven §§ 276 a-c.

For at straff for overtredelse av bedrageribestemmelsen skal være aktuelt, må gjerningspersonen ha utvist såkalt uberettiget vinnings hensikt i tillegg til forsettet. Motivet for gjerningspersonens handling må dermed ha vært å tilegne seg en gevinst han ikke hadde krav på. Uberettiget vinnings hensikt foreligger dermed ikke hvis gjerningspersonen trodde han hadde krav på ytelsen.¹³⁴

Regelen i straffeloven § 271 a om grovt uaktsomt bedrageri, stiller ikke krav om at handlingen må være forsettlig, og står dermed i særstilling hva gjelder krav til subjektiv skyld. En handling vil

¹³⁴ jf her blant annet Rt 1993 side 193 og Rt 1995 side 1082

karakteriseres som grovt uaktsom når gjerningspersonen har utvist en kvalifisert uforsiktighet eller skjødesløshet.¹³⁵ I Rt 1970 side 1235 sluttet Høyesterett seg til herredsrettens vurdering av at en handling var grovt uaktsom når det foreligger en «*kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet*».

17.2. Korrupsjon og påvirkningshandel

17.2.1. Innledning

I Norge er bestikkelser (korrupsjon) både i offentlig og privat sektor gjort straffbart. Straffelovens bestemmelser rammer både aktiv og passiv korrupsjon, dvs. den som bestikker og den som lar seg bestikke. Ifølge mandatet er det særlig eventuelle bestikkelser i Forsvaret som skal belyses, det vil si bestikkelser av offentlige tjenestemenn, og det er dette som behandles nedenfor. Såkalt påvirkningshandel er en spesiell korrupsjonsvariant. Granskingen har ikke avdekket tilfeller av påvirkningshandel, og det sies følgelig ikke mer om dette.

Forbudet mot korrupsjon skal hindre uriktig tjenesteutøvelse som følge av at tjenestemenn lar muligheten til personlig vinning ligge til grunn for deres handlinger. Videre ønsker man å verne om den alminnelige tillit til at offentlig virksomhet drives objektivt og upartisk, uten mulighet for å skaffe seg fordeler eller unngå ulemper ved å bestikke tjenestemenn som forestår virksomheten. Et forbud mot korrupsjon bidrar også til å hindre at bestikkelser brukes som middel til å dekke over annen alvorlig kriminalitet, eksempelvis ved at politimenn mottar penger for å unnlate å pågripe lovbrøtere, eller at tollere mot godtgjørelse lar smuglere passere over grensen.

Nye bestemmelser om korrupsjon, straffeloven §§ 276 a til 276 c, trådte i kraft 4. juli 2003. Disse reglene avløste tidligere korrupsjonsbestemmelser i straffeloven §§ 112 og 113 samt forbudet mot å bestikke offentlige tjenestemenn slik det tidligere fremgikk av § 128. Ettersom Granskingsutvalgets undersøkelser gjelder perioden 1995-2005, vil begge disse regelsettene kunne komme til anvendelse.

17.2.2. Tidligere straffebud om korrupsjon

17.2.2.1. *Straff for mottaker av bestikkelser i offentlige forhold (passiv korrupsjon)*

Straffeloven § 112 oppstilte et forbud mot mottak av bestikkelser i offentlig tjeneste. Denne bestemmelsen ble opphevet ved lov 4. juli 2003 – samtidig som de nye korrupsjonsbestemmelsene trådte i kraft. Korrupsjonsbestemmelsene i § 112 og § 113 gjorde det straffbart å kreve eller motta en uberettiget fordel eller et løfte om en slik fordel, «*vidende om, at den gives eller tilsiges for at øve Indflydelse paa hans Optreden i Tjenesteanliggende*».¹³⁶

Straffebudet retter seg mot «*offentlige tjenestemenn*». I straffeloven dekker dette begrepet enhver som utøver offentlig myndighet på vegne av stat eller kommune, eller privatrettslig representerer et offentlig organ. Det er uten betydning om myndighetsutøvelsen skjer i kraft av valg, ansettelse eller utnevning.¹³⁷ En offentlig tjenestemann i straffelovens forstand er derfor noe annet og mer enn en «*tjenestemann*» etter forvaltnings- og tjenestemannsloven. Granskingsutvalget legger til grunn at også Forsvarets innleide konsulenter regnes som offentlige tjenestemenn i straffelovens forstand.

Den offentlige tjenestemannen må for å kunne straffes for brudd på § 112, kreve, motta eller motta løfte om en uberettiget fordel. Fordelsbegrepet favner vidt og dekker mer enn gjenstander og penger, eksempelvis reiser, restaurantbesøk og opptak i foreninger. Det er ikke et vilkår at godet tilfaller tjenestemannen selv, også fordeler som tilfaller andre kan rammes.

¹³⁵ Slik Matningsdal og Bratholm, *Straffeloven – kommentarutgave*, side 345

¹³⁶ Jf Ot. prp. nr. 78 (2002-2003) side 12

¹³⁷ Jf op. cit. side 13

Den aktuelle fordelten må være «*uberettiget*». Som ordlyden indikerer, vil ikke fordeler tjenestemannen har tjenestlig grunnlag for å kreve eller akseptere, regnes som uberettiget og rammes av korrupsjonsbestemmelsene. På den annen side vil mottak av fordeler i strid med tjenestemannslovens § 20 eller interne regelverk, trolig måtte anses som uberettigede.

Den aktuelle fordelten må være gitt tjenestemannen for å påvirke hans utførelse av én eller flere tjenestehandlinger. «*Tjenestehandling*» er et funksjonelt begrep som dekker enhver atferd som ligger innenfor den virksomhet tjenestemannen skal utføre. Etter omstendighetene kan dermed også ulike typer arbeid i forbindelse med inngåelse av kontrakter regnes som tjenestehandlinger.

Hvis ytelsen er gitt tjenestemannen for å påvirke utøvelsen av hans tjenesteplikter, kan straffebudet være overtrådt selv om den ønskede tjenestehandlingen ligger innenfor tjenestemannens kompetanse. Straffansvar etter § 112 er følgelig ikke avhengig av at tjenestehandlingen er ulovlig eller pliktstridig.

For at tjenestemannen skal kunne straffes for brudd på straffeloven § 112, kreves det at han har handlet forsettlig.¹³⁸ Han må videre ha vært «*vidende om*» at giverens hensikt har vært å øve innflytelse på tjenestemannens utførelse av sine tjenestehandlinger.

Dersom handlingen eller unnlatsen som foranlediget mottaket av fordelten, var pliktstridig, kan forholdet rammes av den opphevede bestemmelsen i straffeloven § 113. For at handlingen skal være pliktstridig, må den stride mot lov, forskrift eller instruks. At gavemottaket i seg selv bryter med gaveforbudet i tjenestemannsloven § 20, er i denne sammenhengen ikke tilstrekkelig da lovens vilkår er at gavemottaket fører til en tjenestehandling i strid med tjenestemannens plikter.

Det er heller ikke avgjørende at tjenestemannen har mottatt fordelten før den pliktstridige handlingen ble foretatt. Som det fremgår av § 113 annet ledd, kan straffansvar også være aktuelt når tjenestemannen først får fordelten etter at han har handlet i strid med sine plikter.

17.2.2.2. *Straff for aktiv bestikker i offentlige forhold (aktiv korrupsjon)*

Straffeloven § 128, slik den lød før lovendring 4. juli 2003, oppstilte et forbud mot å bestikke offentlige tjenestemenn for å påvirke deres tjenestehandlinger. På samme måte som etter § 112, legger Granskingsutvalget til grunn at også Forsvarets innleide konsulenter faller inn under tjenestemannsbegrepet i § 128.

Giverens hensikt med å yte fordeler til den offentlige tjenestemannen må være å få vedkommende til å handle urettmessig, enten ved å foreta eller unnlate en tjenestehandling. Avgjørende for om handlingen strider mot § 128, er om det foreligger fordeler som er egnet til å virke influerende på tjenestemannen. Bestemmelsen rammer derfor ikke bare påvirkning for å handle direkte uriktig, men også påvirkning for å få tjenestemannen til å treffe en bestemt avgjørelse av flere mulige som innen lov og regelverk vil kunne fremstå som rettmessige.¹³⁹ Påvirkning for å oppnå at en kontrakt tildeles en bestemt leverandør, vil derfor etter sin art kunne regnes som et brudd på § 128. Dette må etter Granskingsutvalgets oppfatning være tilfelle selv om det i den offentlige etaten eksisterer en kultur hvor spesielle ytelser til offentlige ansatte blir oppfattet som en naturlig del av det forretningsmessige samarbeidet.¹⁴⁰

Når bestemmelsen setter som vilkår at giveren «*søger at formaa*», innebærer dette at straffebudet er overtrådt så lenge fordelten blir gitt for å påvirke tjenestemannen til å foreta den bestemte tjenestehandlingen. Den straffbare handling er derved fullbyrdet allerede ved forsøk, og straffansvar for overtredelse av § 128 kan bli aktuelt selv om gavegiveren ikke lykkes med å påvirke den offentlige tjenestemannens utøvelse av sine tjenesteplikter.

¹³⁸ Jf straffeloven § 40

¹³⁹ Slik Høyesterett i Rt 1993 side 927

¹⁴⁰ Slik i.c.

17.2.3. Straffebestemmelser om korrupsjon etter 4. juli 2003

Straffelovens nye korrupsjonsbestemmelser, gitt i straffeloven §§ 276 a til c, trådte i kraft 4. juli 2003. Bestemmelsene dekker bestikkelser både i offentlig og privat sektor. Skyldkravet for overtredelse av straffeloven § 276 a er forsett.¹⁴¹

Straffansvar etter § 276 a kan være aktuelt for den som krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en «*utilbørlig fordel*», og den som tilbyr noen en slik fordel. Så vel aktiv som passiv korrupsjon rammes altså av bestemmelsen.

Uttrykket «*fordel*» dekker gaver både av økonomisk og ikke-økonomisk verdi. På samme måte som etter de tidligere korrupsjonsbestemmelsene, legger derfor Granskingsutvalget til grunn at også reiser og restaurantbesøk etter sin art kan utgjøre fordeler etter § 276 a.

Å yte og motta en fordel er i seg selv ikke straffbart. Det er kun når fordelen er «*utilbørlig*» at fordelsoverføringen kan regnes som et brudd på § 276 a. Hva som regnes som en «*utilbørlig*» fordel, kan ikke avgjøres på generelt grunnlag. Begrepets nærmere innhold må fastlegges av domstolene ut fra oppfatningen i samfunnet i lys av de grunnleggende verdier som ligger bak bestemmelsen.¹⁴² Ordlyden indikerer at vilkåret skal tolkes strengt, og at det må foreligge klart klanderverdige forhold før bestemmelsen kan anvendes.¹⁴³

I forarbeidene er det oppregnet momenter som typisk vil være relevante i vurderingen av om en fordel er «*utilbørlig*». Et viktig moment er fordelens verdi for mottakeren.¹⁴⁴ Fordeler av stor verdi vil lettere karakteriseres som utilbørlige enn fordeler av mindre verdi. Videre vil gavegiverens og -mottakerens posisjon kunne være av betydning i vurderingen.¹⁴⁵ Gis en fordel til en offentlig tjenestemann med beslutningsmyndighet, er det følgelig grunn til å anta at utilbørlighetsterskelen vil senkes noe.

Forarbeidene presiserer videre at fordelsoverføringer som har en naturlig foranledning, ikke er å anse som utilbørlige.¹⁴⁶ Dette forbeholdet relaterer seg til situasjoner hvor en oppmerksomhet vil være vanlig å yte, for eksempel ved jubiléer. Selv når fordelen har en naturlig foranledning, går det likevel en grense for hvor omfattende ytelser som kan gis før de regnes som tilbørlige.

Formålet (så vel for giver som mottaker) med overrekkelsen kan også ha betydning for utilbørlighetsvurderingen.¹⁴⁷ Kan det bringes på det rene at giverens hensikt var å påvirke mottakerens handlinger, trekker dette følgelig i retning av at gaven må anses utilbørlig. Likeså vil omstendighetene rundt ytelsen kunne være av betydning. Full åpenhet omkring gaven vil derfor kunne heve terskelen for hva som anses «*utilbørlig*».¹⁴⁸ Dette er likevel kun ett av flere momenter i drøftelsen, og et forhold kan rammes av korrupsjonsbestemmelsene selv om det er full åpenhet rundt gaven.

Av spesiell interesse for Granskingsutvalgets undersøkelser, er at normen for utilbørlighetsvurderingen er strengere når det gjelder offentlig sektor.¹⁴⁹ Bakgrunnen for dette er det særlige behovet for tillit til at det offentlige forvalter ressurser på en korrekt måte basert på objektivitet og upartiskhet. Det er antatt at fordeler mottatt i strid med gaveforbudet i tjenestemannsloven § 20 som et utgangspunkt må regnes som utilbørlige.¹⁵⁰

¹⁴¹ Jf straffeloven § 40

¹⁴² Se Ot.prp nr. 78 (2002-2003) side 34

¹⁴³ Jf Ot.prp. nr 78 (2003-2003) side 55

¹⁴⁴ Jf l.c.

¹⁴⁵ Jf l.c.

¹⁴⁶ Jf l.c.

¹⁴⁷ Jf l.c.

¹⁴⁸ Jf l.c.

¹⁴⁹ Jf Ot.prp. nr 78 (2003-2003) side 56

¹⁵⁰ Jf l.c.

Overtredelse av § 276 a er ikke avhengig av at bestikkelsen rent faktisk har fått tjenestemannen til å opptre pliktstridig eller urettmessig. Rene tilfeller av «smøring» kan følgelig også rammes av bestemmelsen.

Ikke enhver overføring av uberettigede fordeler aktualiserer korrupsjonsbestemmelsen i § 276 a. Det stilles krav om at bestikkelsen skal være gitt og/eller mottatt «i anledning» stillingen, vervet eller oppdraget. Gaver og liknende av utelukkende privat karakter rammes følgelig ikke av korrupsjonsbestemmelsen. Såfremt fordelene ytes i forbindelse med arbeidet, favner imidlertid ordlyden om alle stillingsformer og oppdragsforhold, også konsulentkontrakter.

Dersom korrupsjonen vurderes som grov, faller forholdet inn under straffeloven § 276 b. Bestemmelsen gir selv retningslinjer for hvilke overtredelser som skal anses grove. Oppregningen er imidlertid ikke uttømmende, og konkrete forhold i saken kan derfor være relevante selv om de ikke faller inn under momentene i § 276 b annet ledd. Av betydning for Granskingsutvalgets undersøkelser er at korrupsjon forøvd av eller overfor en offentlig tjenestemann er blant momentene som kan tilsi at forholdet er grovt.

17.3. Bedrageri – straffeloven §§ 270-271 a

Bedrageri er straffbart, jf straffeloven § 270. Kjennetegnet på bedrageri er at gjerningspersonen ved villedelse av en annen rettsstridig påvirker vedkommendes handlinger slik at det voldes tap eller fare for tap.

Villedelsen må skje ved at gjerningspersonen fremkaller, styrker eller utnytter en villfarelse hos fornærmede. En «villfarelse» er en misoppfatning av faktiske eller rettslige omstendigheter. Både de tilfeller hvor fornærmede mangler kunnskap om relevante rettslige og faktiske omstendigheter, og de tilfeller hvor fornærmede har feilaktige forestillinger om disse, omfattes.

Villfarelsen «fremkalles» dersom den ikke eksisterer på forhånd. Etter dette handlingsalternativet oppstår villfarelsen med andre ord som følge av gjerningspersonens atferd. Hvis villfarelsen allerede foreligger, kan gjerningspersonen gjennom sin handlingsmåte «styrke» villfarelsen ved at den opprettholdes eller befestes.

Bedrageribestemmelsen setter ingen rammer for hvordan villfarelsen fremkalles eller styrkes. Enhver gjerningsmåte omfattes dermed, så vel i som utenfor kontraktsforhold. Gjerningspersonens opptreden må imidlertid relatere seg til den konkrete villfarelsen.

Alternativet «utnytte» kan ha selvstendig betydning hvor gjerningspersonen kjenner til offerets villfarelse og utnytter denne til egen fordel. Dette alternativet vil typisk være aktuelt hvis det er bevismessig usikkerhet knyttet til om gjerningspersonen har fremkalt eller styrket offerets villfarelse.

På bakgrunn av villfarelsen må gjerningspersonen på en rettsstridig måte forlede offeret til å utføre en handling som påfører vedkommende tap eller fare for tap. Begrepet «forlede» viser til at det må foreligge årsakssammenheng mellom villfarelsen og offerets handling. Normalt vil dette kravet til årsakssammenheng være oppfylt ved aktive handlinger fra gjerningspersonens side. Den nødvendige årsakssammenhengen vil imidlertid ikke foreligge dersom offeret ville handlet på samme måte uten villfarelsen. Etter omstendighetene kan gjerningspersonen likevel anses for å ha begått et straffbart forsøk, jf straffeloven § 49.

Ved ren passivitet fra gjerningspersonens side vil det bero på de konkrete omstendighetene om årsakssammenhengen foreligger eller ikke. Det kan eksempelvis foreligge forledelse dersom gjerningspersonen unnlater å gi opplysninger som vedkommende har forpliktet seg til å gi.

Som allerede nevnt, må den rettsstridige forledelsen videre ha fått offeret til å handle slik at vedkommende påføres et tap eller fare for tap. Avgjørende er om det på handlingstidspunktet

foreligger (fare for) tap. Straffansvar kan derfor inntre selv om fornærmede er sikret erstatning for tapet fra en utenforstående tredjeperson, typisk gjennom forsikringsordninger.¹⁵¹ «Tap» skal i denne sammenhengen forstås som økonomisk tap.¹⁵²

Det er et vilkår at forledelsen er «rettsstridig». Begrepet «rettsstridig» er en rettslig standard som henviser til en alminnelige moralsk dom over forledelsen. Rettsstridsreservasjonen må tolkes i lys av gjeldende rettsoppfatning av hva som er akseptabel atferd innenfor angjeldende virksomhetsområde. Normalt kreves det noe grovere utilbørlighet før atferden er rettsstridig i strafferettslig forstand, enn ved vurderinger av bla avtalers gyldighet.

Granskingsutvalget legger til grunn at den strafferettslige rettsstridsvurderingen kan avvike noe fra den kontraktrettslige vurderingen av hvordan en avtale skal forstås. I en kontraktrettslig vurdering av om en avtalepart har misligholdt kontrakten ved å handle i strid med sine avtaleforpliktelser, tolkes kontrakten for å avgjøre dens faktiske innhold. Vurderingen av om en kontraktspart rettsstridig har forledet sin medkontrahent, har imidlertid et annet siktemål, og de særlige krav til bevisenes styrke innen strafferetten gjør seg gjeldende. Det er kun når det kan bevises utover enhver rimelig tvil at straffebudet er overtrådt, at gjerningspersonen kan straffes.

Det er uttalt i juridisk teori at fortielser overfor motparten også kan rammes av bedrageribestemmelsen, men at det generelt kreves mer før en fortielse er rettsstridig. I et avtaleforhold later det springende punkt til å være om medkontrahenten hadde en berettiget forventning om å få informasjonen fra gjerningspersonen. Denne vurderingen er situasjonsbetinget, men følgende momenter vil typisk være sentrale:

- Hvor sentral opplysningen var for motparten.
- Om mangelen var skjult eller synlig.
- Om opplysningene var allment kjent.
- Om det dreide seg om antagelser eller positiv kunnskap.

De subjektive vilkår etter straffeloven § 270 er forsett og uberettiget vinnings hensikt.¹⁵³ Den subjektive skyld må foreligge på gjerningstidspunktet. Dersom vinnings hensikt ikke foreligger, kan forholdet etter omstendighetene utgjøre en overtredelse av straffeloven § 294 første ledd nr. 1.

Ved «*grovt bedrageri*», øker strafferammen til fengsel i inntil seks år, jf straffeloven § 271. Avgjørelsen av om bedrageriet skal regnes som grovt, baseres på en totalvurdering av konkrete relevante omstendigheter. I bestemmelsens annet ledd er det pekt på enkelte momenter det særlig skal legges vekt på i denne vurderingen. Bedragerier hvor det økonomiske tapet overstiger ca kroner 90 000, er etter sikker rett å anse som grove.

Dersom forsettskravet ikke er oppfylt, men det kan bevises at gjerningspersonen har utvist grov uaktsomhet, kan forholdet rammes av straffeloven § 271 a. Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt 1995 side 1494 gir et eksempel på anvendelse av denne bestemmelsen. En finansdirektør unnlot å forhindre utbetaling av kroner 91 millioner fra firmaets bankkonto, til tross for at han var klar over at det ikke var dekning på kontoen. Han regnet med at det samme dag ville komme inn tilstrekkelig med penger til at det ikke oppsto tap. Den objektive gjerningsbeskrivelsen i straffeloven § 270 ble ansett oppfylt, og forsettet dekket alle elementer i gjerningsbeskrivelsen, med unntak av vilkåret «*fare for tap*» for banken som foretok utbetalingen. Mannen ble imidlertid ansett for å ha vært grovt uaktsom i forhold til dette vilkåret, og han ble etter dette dømt for grovt uaktsomt bedrageri.

Grovt uaktsomt bedrageri kan være aktuelt i forhold til Granskingsutvalgets undersøkelser i den grad personell kan ha hatt grunn til å tro at fakturert beløp overfor Forsvaret lå over det rettmessige.

¹⁵¹ Slik Rt 1970 side 758. Denne forståelsen er også lagt til grunn i Bratholm/Matningsdal, *Straffeloven – kommentarutgave*, side 718 og Andenæs, *Formuesforbrytelser*, side 103

¹⁵² Jf Ot. prp nr. 75 (1948) side 8

¹⁵³ Se f. eks Rt 1975 side 473

Dersom personellet har unnlatt å kontrollere beløpet, vil de kunne regnes som grovt uaktsomme både med hensyn til fordelelsen og til at vinningen var uberettiget.

17.4. Grov uforstand i tjenesten – straffeloven § 325 nr 1

I straffeloven § 325 nr 1 oppstilles et forbud mot å utvise «*grov Uforstand i Tjenesten*». Bestemmelsen gjør det straffbart å utvise «*grov Uforstand*» i tjenesten. Det er altså rom for en viss kritikkverdig opptreden uten at gjerningspersonen handler i strid med § 325 nr 1. I Rt 1986 side 670 uttaler Høyesterett at grov uforstand i tjenesten forutsetter at det foreligger en «*kvalifisert klanderverdig opptreden som foranlediger sterke bebreidelser for mangel på aktsomhet*».

Straffebudet gjelder for «*Embeds- eller Bestillingsmand*». Granskingsutvalget legger til grunn at dette skal forstås på samme måte som «*offentlig tjenestemann*» etter for eksempel straffeloven § 276 a. Forbudet mot å utvise grov uforstand i tjenesten rammer dermed så vel ansatte i Forsvaret som Forsvarets innleide konsulenter.

Ikke enhver uforstandig handling utgjør et brudd på straffeloven § 325 nr 1, handlingen må være utført «*i Tjenesten*». Dette begrepet dekker naturlig nok personellens utføring av sine tjenesteplikter, men også enkelte andre handlinger med tilknytning til gjerningspersonens arbeidsoppgaver, vil kunne regnes som utført i tjenesten.

Granskingsutvalget finner på denne bakgrunn at gjentatte og/eller grove tilsidesettelser av tjenesteplikter vil kunne utgjøre grov uforstand i tjenesten.

17.5. Foretaksstraff – straffeloven §§ 48 a og b

I straffeloven § 48 a er det gitt hjemmel for å straffe foretak som overtrer straffebud både i straffeloven og i særlovgevingen. Foretaksstraff forutsetter at de objektive og som utgangspunkt også de subjektive vilkår for straff er oppfylt.

Ansvarssubjekt etter straffeloven § 48 a er «*foretak*». Foretaksdefinisjonen er ment å favne vidt, og ansvaret omfatter alle typer virksomhet, uansett organisasjonsform.¹⁵⁴ Så vel leverandører som har ytt konsulenttjenester til Forsvaret som Forsvaret selv, faller følgelig inn under foretaksbegrepet i straffeloven § 48 a.

Overtredelse av straffeloven § 48 a forutsetter at det aktuelle straffebudet er overtrådt av noen «*som har handlet på vegne av*» et foretak. Det må altså være en form for tilknytning mellom gjerningspersonen og foretaket.¹⁵⁵ Videre er det antatt at ansvaret skal avgrenses mot handlinger «*som bærer et klart preg av illojalitet mot foretaket*».¹⁵⁶

Foretaksstraff kan anvendes ved siden av et personlig straffansvar, men kan også anvendes selv om ingen enkeltperson kan straffes for lovbruddet.¹⁵⁷ Foretaksstraff kan dermed også være aktuelt ved såkalte anonyme og kumulative overtredelser av straffebestemmelser.¹⁵⁸

Anonyme overtredelser foreligger når det er på det rene at noen i foretaket har brutt den aktuelle straffebestemmelsen, uten at det kan utpekes noen kjent gjerningsperson i virksomheten.

¹⁵⁴ Slik NOU 1989:11 side 11. For en drøftelse av foretaksbegrepet se Eskeland, *Strafferett*, side 343 flg.

¹⁵⁵ Jf Eskeland, *Strafferett*, side 351 flg

¹⁵⁶ Jf Ot.prp. nr. 27 (1990-91) side 18 flg

¹⁵⁷ Jf strl § 48 a første ledd annet punktum

¹⁵⁸ Jf Ot. prp.nr. 27 (1990-91) side 17 samt Rt 1988 side 1356 for anonyme feil

De kumulative overtredelsene karakteriseres ved at ingen enkeltperson gjøres strafferettslig ansvarlig for handlingen samtidig som foretaket kunne unngått lovbruddet ved bedre kontroll- eller sikkerhetsrutiner.¹⁵⁹ Særlig i store og sammensatte virksomheter kan dette alternativet være anvendelig ved at en kan «*summere*» feil begått av flere kjente og ukjente ansatte i virksomheten, for å vurdere om det samlet sett innebærer en overtredelse av det aktuelle straffebudet.

Selv om et foretak har handlet i strid med straffeloven § 48 a, er det ikke gitt at foretaket av denne grunn skal straffes. Bestemmelsen sier at overtredelser «*kan*» straffes, og domstolene er således gitt en skjønnsmessig kompetanse til å vurdere om regelbruddet skal straffesankjoneres. I straffeloven § 48 b er det gitt anvisning på enkelte momenter som er sentrale i denne vurderingen. Denne momentlisten er ikke ment å være uttømmende og kan suppleres med andre typiske straffutmålingsmomenter.

¹⁵⁹ Jf Ot. prp. nr. 27 (1990-91) side 17 flg.

Del V
Forsvarets kontrakter

18. Gjennomgåtte kontrakter

18.1. Innledning

Granskingsutvalget har blant annet gjennomgått 49 kontrakter som Forsvaret har inngått med ulike leverandører. Disse kontraktene har til sammen hatt en maksimal økonomisk forpliktelse for Forsvaret på kroner 260 millioner. Av beløpet utgjør kontraktene med IFS Norge AS kroner 160 millioner.

Kontraktene har generert 176 modifikasjoner, med en total økonomisk forpliktelse på kroner 509 millioner. Beløpet inneholder ingen økonomiske forpliktelser vedrørende modifikasjoner med IFS Norge AS. Maksimal økonomisk forpliktelse samsvarer ikke nødvendigvis med faktisk utfakturert beløp.

Leverandørene kan i tillegg til nedenfor nevnte kontrakter, også ha kontrakter med andre enheter/avdelinger i Forsvaret.

18.2. Følgende kontrakter er helt eller delvis gjennomgått/vurdert:

Ikon AS

Kontraktsnr.	Kontraktsdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
HFK – 70041 E	26. juni 1997 (reg.protokoll)	2 400 000	18 021 000	1
FTD/2000/010	23.februar 2000/ 24.februar 2000	5 400 000	30 772 500	2
FTD/2000/042	21.november 2000/ 24.november 2000	926 250	5 968 350	3
FLO/IKT/2002/104 og FO/GOLF/2002/10	30.september 2002/ 2. oktober 2002	9 762 500	1 304 750	4

Kontrakt 1

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 2 400 000, gjelder anskaffelse av konsulenter til forprosjektet driftsstruktur 2000. På grunn av organisatoriske endringer i Forsvaret, planer om en samordning for bedre ressursutnyttelse, etablering av felles basisplattform for Forsvaret, innføring av eksterne nettverkstjenester med videre gjorde at endringer i EDB-driftsorganisasjonen og bruk av driftsstøttesystemer burde vurderes. Kontraktens varighet var fra signering (ca 1. juni 1997) til 31. desember 1998. Av kontraktens punkt 11 fremgår det at dersom Forsvaret ønsket å forlenge og / eller utvide engasjementet under kontrakten, var leverandøren forpliktet til å videreføre arbeidet.

I henhold til registreringsprotokollen er anskaffelsen foretatt ved forhandlinger med leverandør iht. BAF 1.204, 1.206 og 1.208. Videre opplyses det at for å kunne anvende forhandlet kjøp, må blant annet anskaffelsen gjelde innkjøp av analyser og studier, samt at denne anskaffelsen er å regne som spesielle kjøp, jfr. BAF kapittel 5 – avsnitt 3 om kjøp av konsulent og eksperttjeneste.

Utvalget har mottatt 4 modifikasjoner til kontrakten. Modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 18 021 000, og gjelder perioden 1. januar 1998 til 31. desember 2001. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon (mod 1-4)

Kontrakt 2

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 5 400 000, gjelder anskaffelse av konsulenter til prosjekt FISBasis. Kontraktens varighet var fra 1. januar 2000 til 31. desember 2000, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 pinne 1, kjøp etter forhandling bør foretas når bare en leverandør kan tilby det som søkes.

Av registreringsprotokollen fremgår det videre at leverandøren allerede arbeider i FISBasis gjennom en kontrakt med HFK, og at det derfor ikke anses nødvendig å vurdere bruk av etablerte rammeavtaler.

Utvalget har mottatt 8 modifikasjoner til kontrakten. Modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 30 772 500, og gjelder perioden 1. august 2000 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelser for anskaffelsene:

- bruk av opsjon (mod 1)
- forhandlet kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon (mod 2-4)
- direkte kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon (mod 5-9)

Kontrakt 3

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 926 250, gjelder anskaffelse av konsulenter til prosjekt Golf (senere Program Golf). Kontraktens varighet var fra 1. november 2000 til 31. mai 2001. Kontrakten inneholdt ikke noe punkt om opsjon på utvidelse/forlengelse.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 4.102 alt iv – når kjøpet på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes. EØS kunngjøring var ikke aktuelt da det var snakk om en videreføring av tidligere avtaleforhold med FO/ADMIN.

Det opplyses i registreringsprotokollen at leverandøren allerede hadde avtale med FO/ADMIN, og at denne avtalen videreføres med FTD.

Utvalget har mottatt 5 modifikasjoner til kontrakten. Modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 5 968 350, og gjelder perioden 1. november 2000 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelser for anskaffelsene:

- forhandlet kjøp, begrunnet med hastesak (mod 1-4)
- direkte kjøp, begrunnelse er ikke oppgitt (mod 5)
- forhandlet kjøp, begrunnelse er ikke oppgitt (mod 6)
- registreringsprotokoll foreligger ikke (mod 7-8)

Kontrakt 4

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 9 762 500, gjelder anskaffelse av konsulenter til eSAF (innføring av elektronisk saksbehandling i Forsvaret). Kontraktens varighet var fra 1. mars 2002 til 31. desember 2003. Kontrakten inneholdt ikke noe punkt om opsjon på utvidelse/forlengelse.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 alternativ 1, kjøp etter forhandling bør foretas når bare en leverandør kan tilby det som søkes. Det opplyses videre at det ikke er aktuelt med EØS kunngjøring. Det henvises i den forbindelse til eneleverandørsituasjonen.

Utvalget har mottatt 2 modifikasjoner til kontrakten. Modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 1 304 750, og gjelder perioden 1. oktober 2002 til 1. juni 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- forhandlet kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon (mod 1-2)

Ikon AS fortsatte sine leveranser til Forsvaret som underleverandør til Intech AS i 2004.

Rådgiver Bernt Refsahl AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
Prosj. EDB forvaltning	20. august 1996 (reg.protokoll)	640 000		5
FTD/2001/042	30. august 2001 / 29. august 2001	2 625 000		6
FO/GOLF/2002/02	15. mai 2002	3 370 200	4 252 800	7

Kontrakt 5

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 640 000, gjelder anskaffelse av konsulent til sluttevaluering og terminering av Hæren og Heimevernets prosjekt 5265 EDB forvaltning. Kontraktens varighet var fra (ca) 1. juli 1996 til 28. februar 1997. Av kontraktens punkt 14 fremgår det at dersom Forsvaret ønsket å forlenge og/eller utvide engasjementet under kontrakten, var leverandøren forpliktet til å videreføre arbeidet.

I henhold til registreringsprotokollen er anskaffelsen foretatt ved forhandlinger med leverandør iht. BAF 3.102, jfr. 1.204 og 1.208. Dette omhandler kjøp av tjenester fra spesialist. Videre ser det ut fra registreringsprotokollen ut til at Bernt Refsahl har arbeidet med selve prosjektet før denne oppgaven med sluttevaluering og terminering av prosjektet ble igangsatt.

Kontrakt 6

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 2 625 000, gjelder anskaffelse av konsulent Bernt Refsahl til prosjekt FISBasis. Kontraktens varighet var fra 1. august 2001 til 31. desember 2002, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 pinne 1, kjøp etter forhandling bør foretas når bare en leverandør kan tilby det som søkes.

Av registreringsprotokollen fremgår det videre at leverandøren allerede arbeider i FISBasis, men at han har overført virksomheten sin fra Ikon til Rådgiver Bernt Refsahl AS. Videre fremgår det at kontrakten ikke har vært ute på EØS-kunngjøring da tjenesten i FISBasis bare kan utføres under særlige sikkerhetstiltak

Utvalget har ikke mottatt noen modifikasjoner til kontrakten.

Kontrakt 7

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 3 370 200, gjelder anskaffelse av konsulent til Program Golf. Kontraktens varighet var fra 1. april 2002 til 31. desember 2003, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

Det er i registreringsprotokollen ikke gitt noen begrunnelse for valgt innkjøpsmetode, ut over at det er forhandlet kjøp. Det er heller ikke gitt opplysninger om EØS-kunngjøring. Det er videre opplyst at konsulenten allerede hadde kontrakt med Forsvarets FISBasis-prosjekt, og at flere kandidater ble intervjuet.

Utvalget har mottatt 2 modifikasjoner til kontrakten. Modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 4 252 800, og gjelder perioden 1. april 2003 til 31. desember 2005. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelser for anskaffelsene:

- forhandlet kjøp, begrunnelse er ikke oppgitt (mod 1)
- bruk av opsjon (mod 2)

Target Consulting AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD/2000/018	14. april 2000 / 2. mai 2000	900 000	6 200 000	8

Kontrakt 8

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 900 000, gjelder anskaffelse av konsulent Pål Johannesen til prosjekt FISBasis. Kontraktens varighet var fra 1.mars 2000 til 31. desember 2000, med opsjon på 2 forlengelser à ½ år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 pinne 1, kjøp etter forhandling bør foretas når bare en leverandør kan tilby det som søkes.

Av registreringsprotokollen fremgår det at leverandøren er valgt fordi vedkommende har den spesialkompetanse innenfor evaluering av tilbud og forhandlinger, spesielt i forbindelse med alternative anskaffelsesmetoder som trengs i FISBasis. Videre er det opplyst at bruk av etablerte rammeavtaler er vurdert, men det var ingen relevant kompetanse tilgjengelig, samt at anskaffelsen ligger under terskelverdien for EØS-bestemmelsene.

Utvalget har mottatt 5 modifikasjoner til kontrakten. Modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 6 200 000, og gjelder perioden 1. januar 2001 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon, jf BAF 6.210
- forhandlet kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon (mod 2-3)
- direkte kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon (mod 4-5)

Det er gitt ulike begrunnelser for hvorfor det ikke er foretatt EØS-kunngjøring:

- modifikasjon 1 og 3 begrunner det med bruk av opsjon
- modifikasjon 2 henviser til bruk av inngått rammeavtale
- modifikasjon 4 og 5 begrunner det med særlige sikkerhetstiltak

Target Consulting AS fortsatte sine leveranser til Forsvaret som underleverandør til Intech AS fra 2004.

ProVerd AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD - N200099	28. juni 2000/7. juli 2000	148 200	76 000	9
FTD/2001/036	23. juli 2001/30. juli 2001	3 034 000	0	10

Utrederenheten er kjent med at ProVerd AS har hatt andre kontrakter med Forsvaret.

Kontrakt 9

Bestillingen/avtalen, som hadde en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 148 200, gjelder anskaffelse av konsulenter til «*Utredningen om FTD's rolle i et bredere samfunnsmessig perspektiv*». Kontraktens varighet var fra 1. mai 2000 til 31. oktober 2000. Bestillingen inneholdt ingen konkrete bestemmelser om opsjoner, men det var opplyst at ytterligere timebestilling ville bli vurdert ved behov.

Det er ikke fremlagt noen tilhørende registreringsprotokoll.

Utvalget har mottatt 1 modifikasjon til kontrakten. Modifikasjonen har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 76 000, og gjelder perioden 1. november 2000 til 31. desember 2000. Det er ikke fremlagt noen registreringsprotokoll i forbindelse med modifikasjonen.

Kontrakt 10

Kontrakten, som hadde en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 3 034 000, gjelder anskaffelse av konsulenter til «*Omstillingsprosjektet FLO/IKT*». Kontraktens varighet var fra 6. januar 2001 til 31. desember 2001. Det var avtalt opsjon på bruk av underleverandør for inntil 5 000 timer/kroner 5 000 000, samt forlengelse av kontrakten.

I henhold til registreringsprotokollen er det oppgitt at anskaffelsen er kjøp etter forhandlinger i hht. BAF. Videre fremgår det at det ikke var aktuelt med EØS-kunngjøring på grunn av «*særlige sikkerhetstiltak*».

AbsoluteSkills AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD/2001/028	19. juni 2001	1 352 000	864 500	11
FLO/IKT/2002/042 / FO/GOLF/2002/08	22. februar 2002	3 510 000	8 215 000	12

Kontrakt 11

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 352 000, gjelder anskaffelse av konsulentene Lars Bjertnæs og Stig Jessen til prosjekt Golf (senere Program Golf). Kontraktens varighet var fra 1. mai 2001 til 31. august 2001. Kontrakten hadde ingen bestemmelser om forlengelser/opsjoner.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 4.102 alt iv – når kjøpet på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes.

Av registreringsprotokollen fremgår det videre at leverandøren er anbefalt av eksternt kvalitetssikrer Metier. Videre fremgår det at leverandørens referanse er Metier.

Utvalget har mottatt 1 modifikasjon til kontrakten. Modifikasjonen har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 864 500, og gjelder perioden 1. september 2001 til 31. desember 2001. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsen:

- direkte kjøp, begrunnet med mindre etterbestilling og hastesak (mod 1)

Kontrakt 12

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 3 510 000, gjelder anskaffelse av konsulent Lars Bjertnæs til Program Golf. Kontraktens varighet var fra 12. november 2001 til 31. desember 2002, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

Det er ikke fremlagt noen registreringsprotokoll for denne anskaffelsen.

Utvalget har mottatt 3 modifikasjoner til kontrakten. Modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 8 215 000, og gjelder perioden 1. mars 2003 til 31. desember 2005. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsen:

- bruk av opsjon

Axio Consulting AS / Norigon og Axio AS

Kontraktsnr.	Kontraktsdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FO/GOLF/2002/05	14. oktober 2002 / 15. oktober 2002	1 242 000	6 310 000	13
FO/GOLF/2002/05	Overført nyopprettet selskap, 29. januar 2003		6 534 900	
FST/GOLF/2005/002	8. mars 2005 / 9. mars 2005	5 160 000	18 193 600	14

Kontrakt 13

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 242 000, gjelder anskaffelse av 3 konsulenter med SAP kompetanse til Program Golf. Kontraktens varighet var fra 14. oktober 2002 til 31. desember 2002, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 4.102 alt iv – når kjøpet på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes.

Av registreringsprotokollen fremgår det at leverandøren deltok i konkurranse med to andre selskaper. I det opprinnelige tilbudet skulle Axio Consulting AS levere tjenestene som underleverandør til AbsoluteSkills AS ved Lars Bjertnæs. Siden Bjertnæs var leder for Programkontoret Golf, kunne dette medføre at AbsoluteSkills AS/Bjertnæs fremstod som inhabile ved anskaffelsen. På denne bakgrunn ble AbsoluteSkills AS diskvalifisert, og Golf henvendte seg i stedet direkte til Axio Consulting AS. Det har ikke vært noen EØS-kunngjøring siden anskaffelsen ligger under terskelverdien for EØS-bestemmelsene.

Utvalget har mottatt 5 modifikasjoner og en bestilling til kontrakten. Disse modifikasjonene og bestillingen har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 12 844 900, og gjelder perioden 1. januar 2003 til 28. februar 2005. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon, jf BAF 6.210 (mod 1, 4 og 5)
- forhandlet kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon (bestilling N240209)

Det er ikke fremlagt registreringsprotokoll for modifikasjon 2 og 3. I modifikasjon 2 er det opplyst at det er en navneendring på leverandøren. Reelt sett er det snakk om opprettelse av et nytt selskap og en virksomhetsoverdragelse fra Axio Consulting AS til Axio AS. Modifikasjon 3 gjelder redusert timesats.

Modifikasjonene 2 til 5, samt bestilling N24209, gjelder det nye selskapet Axio AS, og er på til sammen kroner 6 534 900.

Kontrakt 14

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 5 160 000, gjelder anskaffelse av 3 konsulenter med SAP kompetanse til Program Golf. Kontrakten er en nytlysning av kontrakt 13, jf over. Kontraktens varighet var fra 1. mars 2005 til 31. desember 2005, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

Det er ikke fremlagt registreringsprotokoll for anskaffelsen, men øvrige dokumenter viser at det har vært en begrenset anbudskonkurranse.

Utvalget har mottatt 1 modifikasjon til kontrakten. Denne modifikasjonen har en økonomisk forpliktelse på netto kroner 18 193 600, og gjelder perioden 15. oktober 2005 til 31. desember 2006. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- begrenset anbudskonkurranse, jf FOA § 4-1 c / bruk av opsjon

Approdo AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FST/GOLF/2005/003	15. mars 2005	1 650 000	2 070 000	15

Kontrakt 15

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 650 000, gjelder anskaffelse av konsulent Knut Morten Finstad (SAP kompetanse) til Program Golf. Kontraktens varighet var fra 1. mars 2005 til 28. februar 2006 med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

Det er ikke fremlagt registreringsprotokoll for anskaffelsen, men øvrige dokumenter viser at det har vært en begrenset anbudskonkurranse.

Utvalget har mottatt 1 modifikasjon til kontrakten. Denne modifikasjonen har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 2 070 000, og gjelder perioden 4. oktober 2005 til 31. desember 2005. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- begrenset anbudskonkurranse, jf FOA § 4-1 c / bruk av opsjon

Basis Consulting AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD/2000/015 og FO/GOLF/2002/019	17. mars 2000/ 5. april 2000	1 680 000	4 149 250	16

Kontrakt 16

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 680 000, gjelder anskaffelse av SAP kompetanse til prosjekt RS2000. Kontraktens varighet var fra 1. mars 2000 til 31. desember 2000, med opsjon på ytterligere bistand.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 4.102 alt iv – når kjøpet på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes. Kontrakten ble ikke kunngjort i EØS, da det er opplyst at regelen om særlige sikkerhetstiltak kommer til anvendelse som følge av at konsulenten skal arbeide i FTDs lokaler.

Av registreringsprotokollen fremgår det at FTDs rammeavtaleleverandører ble forespurt, men at ingen av de kunne levere etterspurt kompetanse.

Utvalget har mottatt 6 modifikasjoner og en bestilling til kontrakten. Disse 6 modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 4 149 250, og gjelder perioden 28. januar 2001 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon, jf BAF 6.210

Gjennom modifikasjon 6 ble kontrakten flyttet fra FLO/IKT til Program Golf.

Promis / TerraMar Promise AS

Kontraktsnr.	Kontraktsdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD/2000/063 og FO/GOLF/2002/13	17. november 2000/ 23. november 2000	3 130 500	4 160 000	17

Kontrakt 17

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 3 130 500, gjelder anskaffelse av konsulentbistand / prosjektlederstøtte. Kontraktens varighet var fra 17. november 2000 til 31. oktober 2002. Kontrakten inneholder ingen bestemmelser om opsjon på utvidelse/forlengelse.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102, strek 7 – når hensynet til sikkerhetsbeskyttelse tilsier det.

Kontrakten ble ikke kunngjort i EØS på grunn av sikkerhetsaspektene.

Av registreringsprotokollen fremgår det at flere selskaper er forespurt.

Utvalget har mottatt 3 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 4 160 000, og gjelder perioden 1. juli 2001 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon, jf BAF 6.210

Hagen Data Consulting AS

Kontraktsnr.	Kontraktsdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FO/GOLF/2002/04	16. august 2002	216 000	928 800	18

Kontrakt 18

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 216 000, gjelder anskaffelse av konsulentbistand til Program Golf. Kontraktens varighet var fra 19. august 2002 til 31. desember 2002, med opsjon på utvidelse/forlengelse i inntil 1 år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 4.102 alt iv – når kjøpet på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes. Kontrakten ble ikke kunngjort i EØS.

Av registreringsprotokollen fremgår det at IBM stilte krav om tilgang til en ressurs fra FO/S så snart som mulig, for å bistå med kompetanse innenfor sikkerhet. Videre opplyses det at konsulenter med denne type kompetanse er svært vanskelig tilgjengelig i markedet, og at konsulent Jørgen Dahl har unik kompetanse. Dette tilsa en rask kontraktsinngåelse uten ytterligere vurderinger i markedet.

Utvalget har mottatt 4 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 928 800, og gjelder perioden 1. januar 2003 til 31. mars 2005. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon, jf BAF 6.210 (mod 1 og 2)
- direkte kjøp, begrunnet med hastesak (mod 3)

Det er ikke fremlagt noen registreringsprotokoll for modifikasjon 4, men denne modifikasjonen gjelder kun overføring av ubrukte timer i 2004 til de første månedene i 2005.

Dynamic Solutions AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD/2001/029	18. juni 2001 / 21. juni 2001	3 528 000	7 635 200	19

Kontrakt 19

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 3 528 000, gjelder anskaffelse av 2 konsulenter til FISBasis. Kontraktens varighet var fra 1. mai 2001 til 31. desember 2001, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 pinne 1, kjøp etter forhandling bør foretas når bare en leverandør kan tilby det som søkes. Videre er det opplyst at kontrakten ikke ble kunngjort i EØS, da tjenesten i FISBasis bare kunne utføres under særlige sikkerhetstiltak, jf § 4.1 j i LOA/ FOA.

Utvalget har mottatt 3 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 7 635 200, og gjelder perioden 1. januar 2002 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon, jf BAF 6.210 (mod 1 og 2)
- direkte kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon (mod 3)

Dynamic Solutions AS fortsatte sine leveranser til Forsvaret som underleverandør til Intech AS fra 2004.

Proact Christiania Consulting AS / Business Data Consulting AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
70022 G	21. mars 1997 / 1. april 1997	10 075 000	44 716 120	20
FTD/99/2999/057	27. oktober 1999 / 1. november 1999	1 500 000	55 180 250	21

Kontrakt 20

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 10 075 000, gjelder anskaffelse av konsulent til Systemavdelingen i Hærens Forsyningskommando. Kontraktens varighet var fra 1. mars 1997 til 31. desember 1998, med opsjon på videre konsulentbistand.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102, jf BAF 1.204, 1.208 og kapittel 5 avsnitt 3, spesielle kjøp.

Utvalget har mottatt 8 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 44 716 120, og gjelder perioden 1. august 1997 til 30. juni 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- kjøp av spesielle tjenester, jf BAF 3.102, 1.204, 1.208, og kapittel 5 avsnitt 3 pkt. c.
- direkte kjøp, begrunnet med hastesak (mod 6-8)

Kontrakt 21

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 500 000, gjelder anskaffelse av konsulent Pål Hammersmark til FISBasis. Kontraktens varighet var fra 1. november 1999. til 31. desember 2000, med opsjon på videre konsulentbistand.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 pinne 7, når hensynet til sikkerhetsbeskyttelse tilsier det. Videre er det opplyst at EØS-bestemmelsene ikke gjelder, jf Forskrift om tildeling av kontrakter og offentlig innkjøp, § 4 bokstav j.

Utvalget har mottatt 10 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 55 180 250, og gjelder perioden 1. januar 2001 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon, jf BAF 6.210
- forhandlet kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon
- direkte kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon

Proact Christiania Consulting AS fortsatte sine leveranser til Forsvaret som underleverandør til Intech AS fra 2004.

Fornebu Consulting AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD/2000/001	22. februar 2000 / 24. februar 2000	1 150 000	6 130 500	22

Kontrakt 22

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 150 000, gjelder anskaffelse av konsulent Tov Tovsen til prosjekt FISBasis. Kontraktens varighet var fra 1. januar 2000 til 31. desember 2002, med opsjon på 1 forlengelse à 1 år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 pinne 1, kjøp etter forhandling bør foretas når bare en leverandør kan tilby det som søkes.

På kontrakten er det foretatt 8 avrop i perioden 1. januar 2001 til 31. desember 2002, med en samlet økonomisk forpliktelse på kroner 10 100 000.

Utvalget har videre mottatt 3 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 5 025 000, og gjelder perioden 1. januar 2003 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- direkte kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon

Det er videre fremlagt ytterligere 3 bestillinger til en samlet økonomisk forpliktelse på kroner 1 105 500.

Fornebu Consulting AS fortsatte sine leveranser til Forsvaret som underleverandør til Intech AS fra 2004.

InOnOff AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
Kontrakt 50077	1. november 1995	1 500 000	7 632 000	23
Kontrakt 53068 5003	1. september 1995	2 875 000	1 711 375	24
Kontrakt 59018 6004	1. januar 1996	1 725 000	0	25
Kontrakt 80034	1. april 1998	10 200 000	0	26
Kontrakt 3008233	15. juni 1999	2 523 000	0	27
Kontrakt 3008665	1. august 1999	2 699 250	16 742 434	28
FTD/2001/033	1. oktober 2001	3 528 000	11 717 600	29
FTD/2001/048	12. oktober 2001	2 868 000	3 522 600	30

Kontrakt 23

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 500 000, gjelder anskaffelse av konsulenter til prosjekt GYDA og FELREG (Fellesregister). Kontraktens varighet var fra 1. november 1995 til 1. mai 1997, med opsjon på videreføring av arbeidet.

Utvalget har mottatt 3 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 7 632 000, og gjelder perioden 1. mai 1997 til 31. desember 1999.

Det er ikke fremlagt noen registreringsprotokoll i forbindelse med kontrakten eller modifikasjonene.

Kontrakt 24

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 2 875 000, gjelder anskaffelse av konsulenter til prosjekt CM / LCC. Kontraktens varighet var fra 1. mai 1995 til 1. mai 1998, med opsjon på videreføring av arbeidet.

Utvalget har mottatt 2 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 1 711 375, og gjelder til 31. desember 1998.

Det er ikke fremlagt noen registreringsprotokoll i forbindelse med kontrakten eller modifikasjonene.

Kontrakt 25

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 725 000, gjelder anskaffelse av konsulenter til prosjekt CALS/HÆR. Kontraktens varighet var fra 1. januar 1996 til 31. desember 1998, med opsjon på videreføring av arbeidet.

Utvalget har ikke mottatt noen modifikasjoner eller registreringsprotokoll til kontrakten.

Kontrakt 26

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 10 200 000, gjelder anskaffelse av konsulenter til prosjekt Y2K/Hær-HV. Kontraktens varighet var fra 1. april 1998 til 31. desember 2000, med opsjon på videreføring av arbeidet.

Utvalget har ikke mottatt noen modifikasjoner eller registreringsprotokoll til kontrakten.

Kontrakt 27

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 2 523 000, gjelder anskaffelse av konsulenter til prosjekt Y2K/Hær-HV. Kontraktens varighet var fra 15. juni 1999 til 31. desember 2000, med opsjon på videreføring av arbeidet.

Utvalget har ikke mottatt noen modifikasjoner eller registreringsprotokoll til kontrakten.

Kontrakt 28

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 2 699 250, gjelder anskaffelse av konsulenter til HFK IX.2, herunder arbeid med Personellsystem 2, FISBasis, FIS/P, Davis, FELREG med mer. Kontraktens varighet var fra 1. august 1999 til 31. desember 2000, med opsjon på videreføring av arbeidet.

Utvalget har mottatt 4 modifikasjoner til kontrakten. I tillegg er det mottatt 7 bestillinger som er tilknyttet denne kontrakten. Disse modifikasjonene og bestillingene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 16 742 434, og gjelder perioden 1. august 1999 til 31. desember 2003.

Det er ikke fremlagt noen registreringsprotokoll i forbindelse med kontrakten eller modifikasjonene.

Kontrakt 29

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 3 528 000, gjelder anskaffelse av konsulentene Rune Hundseid og Tor Ove Gabrielsen til prosjekt FISBasis. Kontraktens varighet var fra 1. juli 2001. til 30. juni 2002, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 pinne 1, kjøp etter forhandling bør foretas når bare en leverandør kan tilby det som søkes. Videre fremgår det at tjenesten i FISBasis bare kan utføres under særlige sikkerhetstiltak.

Utvalget har mottatt 6 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 11 717 600, og gjelder perioden 24. september 2001 til 31. desember 2003. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- direkte kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon
- forhandlet kjøp, begrunnet med eneleverandørsituasjon

Kontrakt 30

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 2 868 000, gjelder anskaffelse av konsulentene Hans Helgesen og Jan Knudsen til prosjekt Golf (senere Program Golf). Kontraktens varighet var fra 1. september 2001 til 31. desember 2002, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 pinne 1, kjøp etter forhandling bør foretas når bare en leverandør kan tilby det som søkes. Videre fremgår det at arbeidet med prosjekt Golf bare kan utføres under særlige sikkerhetstiltak.

Utvalget har mottatt 3 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 3 522 600, og gjelder perioden 1. februar 2002 til 31. desember 2002. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- Bruk av opsjon / forhandlet kjøp (begrunnet med eneleverandørsituasjon)

Det er ikke fremlagt registreringsprotokoll for modifikasjon 3.

Bouvet AS

Kontraktensnr.	Ikrafttredelsesdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FRAM-02-0010-05	1. desember 2002	Rammeavtale	11 001 301	31

Kontrakt 31

Kontrakten er en rammeavtale for konsulent tjenester innen prosjektfaglige kompetanseområder og innebærer i seg selv ingen økonomisk forpliktelse for Forsvaret. Kontraktens varighet var fra 1. desember 2002 til 30. november 2005, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

Det er foretatt 9 bestillinger på avtalen, samt 3 modifikasjoner til bestillingene. Til sammen innebærer bestillingene/modifikasjonene en maksimal økonomisk forpliktelse for Forsvaret på kroner 11 001 301.

Teleplan AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FRAM- 02-0009-04	3. desember 2002 / 12. desember 2002	Rammeavtale	80 771 359 *)	32

Utvalget er kjent med at Teleplan AS har hatt andre kontrakter med Forsvaret.

Kontrakt 32

Kontrakten er en rammeavtale for konsulent tjenester innen prosjektfaglige kompetanseområder og innebærer i seg selv ingen økonomisk forpliktelse for Forsvaret. Kontraktens varighet var fra 1. november 2002 til 31. oktober 2005, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år

*) Det er ukjent for utvalget hvor mange bestillinger som er gjort fra Teleplan AS på denne kontrakten, samt hva den totale økonomiske forpliktelse er. På de tre største bestillingene, samt en modifikasjon til denne kontrakten, har Forsvaret hatt en samlet økonomisk forpliktelse på kroner 80 771 359.

De bestillinger som er gjort over rammeavtalen er gjort som direktekjøp.

Steria AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FRAM-02-0009-02	3. desember 2002 / 18. desember 2002	Rammeavtale	26 623 271	33

Utvalget er kjent med at Steria AS har hatt andre kontrakter med Forsvaret.

Kontrakt 33

Kontrakten er en rammeavtale for konsulent tjenester innen prosjektfaglige kompetanseområder og innebærer i seg selv ingen økonomisk forpliktelse for Forsvaret. Kontraktens varighet var fra 1. november 2002 til 31. oktober 2005, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

Det er foretatt 21 bestillinger på avtalen, samt to modifikasjoner til rammeavtalen. Den ene modifikasjonen er en prisregulering og den andre er en forlengelse av avtalen. Til sammen innebærer bestillingene og modifikasjonene en maksimal økonomisk forpliktelse for Forsvaret på kroner 26 623 271.

I forbindelse med kravet fra 2003 om redusert bruk av konsulenter, samt økt bruk av rammeavtaler, ble flere av kontraktene med ulike konsulenter terminert. Imidlertid begynte flere av disse konsulenter på Forsvarets anmodning å levere sine tjenester gjennom Steria AS. Utvalget antar at IT Alliance AS og Inonoff AS er selskaper som fra 2004 begynte å levere sine tjenester til Forsvaret gjennom Steria.

Intech AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD/99/2999/039	7. september 1999 / 27. juli 1999	Rammeavtale	22 288 033	34
FRAM-02-0009-01	3. desember 2002 / 13. desember 2002	Rammeavtale	66 017 176	35

Kontrakt 34

Kontrakten er en rammeavtale for anskaffelse av konsulenttenester innen fagområdet IKT og innebærer i seg selv ingen økonomisk forpliktelse for Forsvaret. Avtalen hadde en varighet fra 1. juli 1999 til 1. juli 2001 med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

Det er foretatt 9 bestillinger på avtalen, samt 9 modifikasjoner til bestillingene. Til sammen innebærer bestillingene og modifikasjonene en maksimal økonomisk forpliktelse for Forsvaret på kroner 22 288 033.

Kontrakt 35

Kontrakten er en rammeavtale for anskaffelse av konsulenttenester innen fagområdet IKT og innebærer i seg selv ingen økonomisk forpliktelse for Forsvaret.

Avtalen har en varighet fra 1. november 2002 til 31. oktober 2005, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år.

Det er foretatt 26 bestillinger på avtalen og 2 modifikasjoner, hvor den ene modifikasjonen er en prisregulering og den andre er en forlengelse. Til sammen innebærer bestillingene en maksimal økonomisk forpliktelse for Forsvaret på kroner 66 017 176.

I forbindelse med kravet fra 2003 om redusert bruk av konsulenter, samt økt bruk av rammeavtaler, ble flere av kontraktene med ulike konsulenter terminert. Imidlertid begynte flere av disse konsulentene på Forsvarets anmodning å levere sine tjenester gjennom Intech AS. Utrederenheten antar at ProAct Christiania Consulting AS, Dynamic Solutions AS, Fornebu Consulting AS, Target Consulting AS og Ikon AS er selskaper som fra 2004 begynte å levere sine tjenester til Forsvaret gjennom Intech.

Alle bestillinger som er gjort på rammeavtalene er ført som direktekjøp.

Innovation AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FLO-IKT/2002/105	El.utgave. Ikke datert	6 400 000	15 850 000	36

Dokumentene vedrørende Innovation AS er hentet ut fra Contiki.

Kontrakt 36

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 6 400 000, gjelder blant annet anskaffelse av konsulentbistand for å dekke behov i forbindelse med omstillingsprosessen i FLO/IKT. Kontraktens varighet var fra 1. september 2002 til 31. desember 2002, med opsjon på 1 forlengelse à 1 år. Kontrakten er en fastpriskontrakt.

Det er ikke innhentet registreringsprotokoll til denne kontrakten.

Utvalget har videre mottatt 3 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 15 850 000, og gjelder perioden 1. januar 2003 til 30. juni 2006. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon (mod 1 og 2)
- direkte kjøp, begrunnet med både eneleverandørsituasjon og hastesak (mod 3)

Ventelo AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FRAM-03-0007-00	16. mai 2003	Rammeavtale	Ikke kontr.	37

Kontrakt 37

Kontrakten gjelder kommersielle faste og mobile telefonitjenester, samt mobile telefoner.

Utvalget har i den forbindelse fått fremlagt bakgrunnsinformasjon, intern korrespondanse, markedsundersøkelse, kunngjøring, korrespondanse med tilbyderne, møtereferat med tilbyderne, anskaffelsesprotokoll/evalueringsdokumentasjon, samt kontrakten og modifikasjonene.

Dæhli & Co advokatfirma DA

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjoner	Nr
FTD/2001/002	26. januar 2001 / 31. januar 2001	1 800 000	13 728 700	38
FST/GOLF/2006/002	25. januar 2006 / 26. januar 2006	2 635 200		39

Utvalget er kjent med at Dæhli & Co advokatfirma DA også har andre kontrakter med Forsvaret. Disse kontraktene er ikke vurdert.

Kontrakt 38

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 1 800 000, gjelder anskaffelse av konsulent Sverre Chr Stoltz til prosjekt Golf (senere Program Golf). Kontraktens varighet var fra 2. januar 2001 til 31. desember 2001, med opsjon på ytterligere bistand fra Stoltz og andre av leverandørens ansatte.

I henhold til registreringsprotokollen er begrunnelse for valgt innkjøpsmetode BAF 3.102 alt 4, som vedrører når Forsvaret ikke kan, eller av hensyn til det tekniske resultat ikke ønsker å fastsette krav og/eller spesifikasjoner, eller når det for å få et best mulig resultat er ønskelig at tilbyderne foreslår tekniske løsninger som tilfredsstillende fastsatte prestasjoner. Videre fremgår det av registreringsprotokollen at det ikke er aktuelt med EØS-kunngjøring da anskaffelse av juridiske tjenester iht. tjenesteforskriftens § 3 nr 3 ikke behøver å kunngjøres.

Utvalget har mottatt 10 modifikasjoner til kontrakten. Disse modifikasjonene har en samlet økonomisk forpliktelse på netto kroner 13 728 700, og gjelder perioden 10. januar 2001 til 31. januar 2006. Av registreringsprotokollene fremgår følgende begrunnelse for anskaffelsene:

- bruk av opsjon
- forhandlet kjøp, begrunnet med ikke ønske om å fastsette krav.

Kontrakt 39

Kontrakten, med en maksimal økonomisk forpliktelse på kroner 2 635 200, gjelder anskaffelse av konsulentene Per Anders Vaagenes og Kjell Steffner til Program Golf. Kontraktens varighet er fra 1. februar 2006 til 31. desember 2006, med opsjon på 2 forlengelser à 1 år, samt utvidelse med ytterligere 1 konsulent.

I henhold til registreringsprotokollen er valgt innkjøpsmetode åpen anbudskonkurranse.

IFS Norge AS

Luftforsvarets forsyningskommando (LFK) inngikk i 1997 kontrakt med IFS Norge AS om anskaffelse av «*Integrert materialadministrativt system*» (IMAS).

Granskingsutvalget har fått opplyst at følgende kontrakter er inngått med IFS Norge AS

Kontraktsnr.	Kontraksdato	Forpliktelse modifikasjoner	Kommentar
LFK 704704	30. april 1997	2 033 640	
LFK 712708	23. desember 1997	45 467 010	
LFK 810705	26. oktober 1998	4 598 895	*)
LFK 99068503	06. oktober 1999	6 128 381	
LFK 99073941	10. desember 1999	585 000	**)
LFK 00004493	07. mars 2000	303 776	Estimert bestilling
LFK 00015910	23. mai 2000	73 800	Bestilling
SFK 000690S	26. juni 2000	5 589 750	
LFK 00006133 / FLO-IKT/2003/040	20. desember 2002	43 529 065 47 022 328	Frem til 15.01.03 Fra 15. januar 2003
GOLF 061-2004	23. november 2004	2 691 290	

*) kontrakten ble annullert og erstattet av kontrakt LFK 99073941

***) opplyst at gjelder utløsning av opsjon på kontrakt LFK 712708

Kontraktene

Media har stilt spørsmål rundt valg av leverandør, anskaffelse av IMAS og senere om anskaffelseskontrakter med IFS Norge AS har blitt gjort i henhold til gjeldende regelverk. På denne bakgrunn valgte utvalget å se nærmere på forholdene rundt denne anskaffelsen.

I tillegg til oversikten over kontraktene som er inngått med IFS Norge AS er det fremlagt en redegjørelse/rapport fra FLO/STAB ved Ragnar Underland, vedrørende vurdering av prosessen rundt valg av IFS. Rapporten er datert 2. mars 2006.

Del VI

Granskingsutvalgets vurderinger av Forsvarets IKT-kontrakter

19. Kontrakter av særlig interesse

19.1. Innledende bemerkninger

Som det fremgår av rapporten, har Granskingsutvalget gjennomgått et stort antall kontrakter og modifikasjoner inngått i perioden 1995 til 2005. Det anses ikke hensiktsmessig å gi en egen vurdering av samtlige kontrakter som er gjennomgått. De funnene som er avdekket, vil derfor bli presentert i tilknytning til de relevante normene. Granskingsutvalget har imidlertid valgt å gi en samlet presentasjon av FISBasis-kontrakten samt Forsvarets IMAS-kontrakter og Forsvarets rammeavtale for teletjenester for perioden 2003 til 2005.

19.2. FISBasis-avtalen

19.2.1. Innledning

Prosjekt FISBasis gjelder som allerede nevnt Forsvarets anskaffelse av felles IT-plattform. Mandatet pålegger Granskingsutvalget å undersøke Forsvarets FISBasis-avtale. Enkelte sentrale funn knyttet til inngåelsen og gjennomføringen av FISBasis-avtalen presenteres i det følgende. Det vises også til rapportens punkt 20.4.2 om Forsvarets økonomiforvaltning og punkt 21.3.2 om korrupsjon.

19.2.2. Spørsmål om habilitet vedrørende Bernt Refsahl

19.2.2.1. Bakgrunn

Bernt Refsahl var Forsvarets forhandlingsleder både i prosjekt FISBasis og i Program Golf. På bakgrunn av kontrakter Granskingsutvalget har fått fremlagt og gjennomgått, ser det ut til at Bernt Refsahl har arbeidet som innleid konsulent i Forsvaret kontinuerlig fra sommeren 1996 og ut 2005. Refsahl leverte først sine konsulenttjenester til Forsvaret gjennom selskapet Ikon AS, men fra våren 2002 ble konsulentbistanden fakturert fra Rådgiver Bernt Refsahl AS. Bernt Refsahl var daglig leder i Ikon AS fra og med oppstarten i april 1997 til og med september 2005. Per 31. desember 2004 eide Refsahl 29,52 % av aksjene i Ikon AS.

Prosjekt FISBasis ble besluttet iverksatt i 1997, men det var først i slutten av september 1999 at prosjektet utlyste FISBasis-avtalen. Som kjent ble formell avtale underskrevet med SBS 22. januar 2001. I tillegg til edb-materiell for over kroner 800 millioner, har SBS under prosjektets levetid levert vesentlig konsulentbistand til FISBasis-prosjektet.

Ved gjennomgang av Forsvarets regnskaper samt regnskapene til Ikon AS og SBS har Granskingsutvalget funnet at selskapet Ikon AS har fakturert for konsulentbistand både til Forsvaret og til SBS i forbindelse med FISBasis-prosjektet.

Bernt Refsahl har sittet som Forsvarets forhandlingsleder i FISBasis samtidig som Ikon AS, hvor Refsahl var daglig leder og hovedaksjonær, har levert tjenester til SBS. Granskingsutvalget har på denne bakgrunn foretatt undersøkelser og vurderinger knyttet til Refsahls habilitet.

19.2.2.2. Inngåtte kontrakter og fakturerte beløp

Ikon AS har inngått følgende kontrakter med Forsvaret:

År / periode	Kontrakt	Forpliktelse kontrakt	Forpliktelse modifikasjon
1997-2001	Driftsstruktur 2000	2 400 000	18 021 000
2000-2003 *	FISBasis	5 400 000	30 772 500
2000-2003	Golf	926 250	5 968 350
2002-2003	eSAF	9 762 500	1 304 750
Sum		18 488 750	56 066 600

Leveransene til Forsvaret fortsatte i 2004 og 2005, men Ikon leverte da disse tjenestene gjennom rammeavtalepartner Intech AS.

Total maksimal forpliktelse for Forsvaret i henhold til ovennevnte kontrakter, er kroner 83 405 213 i perioden 1997 til 2003.

Av innhentede årsregnskaper fremgår det at Ikon har hatt følgende omsetning i perioden 1997 til 2004:

Nøkkeltall	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Driftsinntekter	41 415 967	32 532 493	31 700 706	32 513 972	26 245 943	21 538 541	17 397 223	6 277 261
Driftsresultat	1 496 470	4 928 872	4 847 985	6 046 349	4 177 270	2 255 247	2 252 946	1 042 993

Gjennomgangen av regnskapene til Ikon, sammenholdt med regnskapene til Forsvaret og SBS, viser at det er enkelte differanser mellom hva Ikon har bokført som salg i forhold til hva Forsvaret og SBS har bokført som kjøp. Granskingsutvalget har ikke vurdert disse differansene nærmere, men antar at mulige årsaker kan være at SBS har avvikende regnskapsår, samt at Forsvaret har benyttet flere ulike regnskapssystemer i perioden. I de tilfellene hvor det er uoverensstemmelser, har utvalget i oppstillingen nedenfor valgt å benytte laveste beløp, slik at den viser hva Ikon minimum har fakturert til Forsvaret og SBS i perioden 1999 til 2005.

Fra og med 2004 sluttet Ikon å levere sine tjenester direkte til Forsvaret. Forsvaret skulle da redusere konsulentbruken og istedenfor benytte seg av rammeavtaleleverandører. På denne bakgrunn ble Ikon faset ut som leverandør til Forsvaret, men fortsatte likevel å levere sine tjenester gjennom rammeavtaleleverandøren Intech. Dette var en ordning som Forsvaret initierte, og som både Ikon og Intech godtok. For å få et komplett bilde av Ikon sin fakturering til Forsvaret og SBS, har utvalget også valgt å ta med faktureringen fra Ikon til Intech i 2004 og 2005.

Ikon har mottatt utbetalinger i henhold til oversikten nedenfor i forbindelse med sine oppdrag direkte for Forsvaret eller som underleverandør. Summene er avrundede minimumsbeløp.

År	Utbetalt fra Forsvaret	Utbetalt fra Intech	Utbetalt fra SBS	Merknader
1998	2 600 000 *)		175 000	*)Tallet er maksimal økonomisk forpliktelse i henhold til avtalen
1999	8 500 000 *)		2 354 000	*)Tallet er maksimal økonomisk forpliktelse i henhold til avtalen
2000	5 346 000		2 314 000	
2001	15 197 000		5 536 000	
2002	15 924 000		11 363 000	
2003	16 655 000		12 075 000	
2004		18 107 000	12 542 000	
2005		21 406 000	11 840 000	
Sum	64 222 000	39 513 000	58 199 000	

Som følge av ovennevnte leveranser, har Ikon fått utbetalt over 160 millioner kroner fra Forsvaret og SBS. Hovedandelen av dette beløpet gjelder tjenester til FISBasis-prosjektet, men Ikon AS har også levert tjenester til bl.a. Program Golf.

19.2.2.3. Oppstart av FISBasis

Utvalget har ikke blitt forelagt informasjon som viser på hvilket tidspunkt Refsahl kom inn i prosjekt FISBasis. Oberst Per Johnny Haugen har i intervju med Granskingsutvalgets utrederenheter opplyst at Refsahl var den første konsulenten som ble engasjert i FISBasis. Refsahl ble overført til FISBasis fra en kontrakt med HFK.

19.2.2.4. Kronologisk redegjørelse for FISBasis med tanke på rollene til Refsahl og Ikon AS

Beslutning om FISBasis

Prosjekt FISBasis ble besluttet iverksatt i 1997.

Avtale mellom Ikon og Forsvaret

Ikon ved Bernt Refsahl inngikk avtale med Hærens Forsyningskommando (HFK), gjeldende fra 1. juli 1997 til 31. desember 1998, vedrørende Prosjekt Driftsstruktur 2000. Oppdraget var:

«konsulentbistand i forbindelse med forprosjektet driftsstruktur 2000. Pga organisatoriske endringer i Forsvaret, planer om samordning for bedre ressursutnyttelse, etablering av felles basisplattform for Forsvaret, innføring av eksterne nettverkstjenester med mer gjør at endringer i EDB-driftsorganisasjonen og bruk av driftstøttesystemer bør vurderes».

Bernt Refsahl ble daglig leder for prosjektet. I tillegg til Refsahl, leverte Ikon ytterligere to konsulenter i begynnelsen av prosjektet. Dette økte med ytterligere seks, slik at Ikon totalt leverte ni konsulenter til prosjektet i 1999. Det ble verken gjennomført konkurranseutsettelse i forkant av Ikons avtale med HFK, eller i forbindelse med senere forlengelser. Avtalen ble forlenget med fire modifikasjoner fram til 31. desember 2001. Totalforpliktelsen for Forsvaret ble kroner 20 421 000.

FTD overtar FISBasis

I 1998 blir Forsvarets tele- og datatjeneste (FTD) totalprosjektansvarlig for FISBasis.

Avtale mellom Ikon og Siemens

Den 13. januar 1999 inngår Ikon AS ved Bernt Refsahl og SBS ved administrerende direktør Ole Harald Smerud, en avtale om konsulentbistand til SBS. Av avtalen og dens vedlegg fremgår blant annet følgende:

«Avtalen skal gi rammer for et samarbeid hvor partene skal ha gjensidig nytte av avtalen. Avtalen skal gi grunnlag for at SBS skal kunne øke aktivitetsnivået mot eksterne kunder ved at Ikon stiller kompetanse og kapasitet til rådighet for gjennomføring av prosjekter og målrettede aktiviteter primært knyttet til SBS' kundeavtaler. Ikon vil kunne levere kompetanse og kapasitet til SBS innenfor områdene:

Prosjektledelse

Teknisk rådgivning

Funksjonell rådgivning

Opplæring».

Av avtalens bilag 1, oppdragsspesifikasjonen, fremgår blant annet følgende:

- Når Ikon bistår SBS i salgsaktiviteter hvor en eventuell kontrakt også vil omfatte tjenesteytelse fra Ikon, kan ikke Ikon belaste SBS for kostnader knyttet til denne bistanden, med mindre dette er avtalt spesielt.
- SBS kan ved behov benytte seg av kompetanse fra Ikon i vurdering og besvarelse av forespørsler. Slike oppdrag prises i samsvar med avtalens prisliste.
- I besvarelse av forespørsler knyttet til prosjekter hvor begge parter har gjensidige interesser i en strategisk etablering overfor aktuell kunde, skjer utarbeidelse av tilbud/anbud på partenes egen regning og risiko.
- Samarbeidet skal baseres på «*profit share*»-prinsippet. Utgangspunktet er at dekningsbidraget for tjenesteleveranse hvor Ikon er engasjert, splittes likt mellom partene.
- Ikon forplikter seg til å representere SBS i dennes kundeprosjekter og aktivt bidra til å fremme SBS' interesser overfor kunden.
- I de tilfeller der Ikon ønsker å påta seg egne oppdrag overfor kunder som er definert i SBS' prioriterte kundeliste eller kunder hvor SBS har et etablert kontraktsforhold (support / vedlikehold), skal alle slike tiltak avtales og godkjennes av SBS på forhånd.

Av kontraktspapirene fremgår det også at avtalens varighet er fra den er undertegnet til og med august 2001, og at Bernt Refsahl er ansvarlig for gjennomføringen av avtalen med SBS.

Videre arbeid med FISBasis

Prosjekt FISBasis fortsetter med blant annet forberedelse av konkurranseutsetting og kontraktsforhandlinger.

Arbeidet som Bernt Refsahl utførte for HFK i henhold til avtalen fra 1997, ble som nevnt løftet over i FISBasis-prosjektet, sannsynligvis en gang i 1999, uten at det ble inngått ny avtale med Ikon AS. Arbeidet med FISBasis-prosjektet var forankret i avtalen med HFK.

Ved overføringen til FISBasis, fikk Refsahl i oppgave å utarbeide beslutningsgrunnlaget for prosjektet. Refsahl fikk videre rollen som Forsvarets forhandlingsleder og prosjektkoordinator, og var direkte underlagt prosjektleder i FISBasis fra 1999 til april 2002.

Den 30. september 1999 utlyser Forsvaret FISBasis-avtalen, og den 2. november 1999 avholdes en kandidatkonferanse med 7 av kandidatselskapene. Følgende 6 kandidatselskaper ble deretter pre-kvalifisert: Bull, Getronics, Merkantidata, SBS, Thomson og Telenor.

Avtalen mellom Forsvaret og Ikon

Den 22. desember 1999 sendte Ikon AS ved Bernt Refsahl et tilbudsbrev til Forsvaret om konsulentbistand fra 4 konsulenter til FISBasis, herunder tilbud om bistand fra Refsahl som

delprosjektleder/prosjektrådgiver. Den 24. februar 2000 inngår Ikon en avtale med Forsvaret om konsulentbistand til FISBasis. Avtalen har en ramme på kroner 5 400 000, og det gjøres en avtale om opsjon på to forlengelser à ett år. Avtalen inngås som et direkte kjøp uten konkurranse. Frem til 31. desember 2003 blir avtalen modifisert åtte ganger. Dette innebar en maksimal økonomisk forpliktelse for Forsvaret på over kroner 30 millioner.

Valg av leverandør FISBasis

Den 20. mars 2000 ble det sendt en rettet forespørsel til de seks prekvalifiserte selskapene med frist for innlevering av tilbud til den 8. mai 2000. Forsvaret mottok fem tilbud, og evalueringen av disse pågikk fra 8. mai 2000 til 9. juni 2000.

Tilbudsevalueringen ble foretatt av i alt 25 personer fordelt på seks team. Bernt Refsahl ledet ett av teamene. Refsahl var Forsvarets forhandlingsleder i prosessen og var organisatorisk plassert under prosjektleder Per Jonny Haugen. Som forhandlingsleder hadde Refsahl ansvaret for å utarbeide spesifikasjoner, vurdere tilbud og gjennomføre forhandlinger.

Av Refsahls arbeidsbeskrivelse mellom FTD og Ikon, fremgår det at hans rolle var å bistå prosjektleder i FISBasis. Videre fremgår følgende om hans arbeid:

«Konsulenten skal yte bistand som Gruppeleder/prosjektkoordinator/leder tilbudsevalueringen i FISBasis-prosjektet.»

Den 13. juni 2000 fremlegges Evalueringsrapport FISBasis for FTD. Av rapporten fremgår det at SBS var rangert som beste tilbyder foran Telenor. FTD beslutter deretter at det skal innledes forhandlinger med de to nevnte selskaper. I perioden 19. juni 2000 til 1. september 2000 gjennomføres det forhandlinger med de to nevnte selskapene. Det ble deretter utarbeidet en ny evalueringsrapport for FISBasis, hvor SBS anbefales som leverandør.

Forhandlingen med SBS slutføres den 20. september 2000, og den 1. november 2000 inngås det, med samtykke fra Forsvarsdepartementet, en midlertidig kontrakt med SBS for å kunne starte utvalgte prosesser. Regjeringsadvokaten bistod med restrukturering av kontraktsutkastet fram til 13. desember 2000. Formell signering av endelig avtale med SBS skjedde den 22. januar 2001. Avtalen ble signert av administrerende direktør Walther Langerud på vegne av FTD og administrerende direktør Ole Harald Smerud på vegne av SBS.

Frem til august 2001 var Bernt Refsahl engasjert gjennom selskapet Ikon. I august 2001 overførte Refsahl sin virksomhet fra Ikon til hans eget aksjeselskap, Rådgiver Bernt Refsahl AS (RBR).

I april 2002 overføres RBR sin kontrakt med FISBasis til Program Golf. Refsahl får tilnærmet samme rolle i Golf som den han hadde i FISBasis.

19.2.2.5. Reaksjoner internt i Forsvaret

Mange av de som har vært intervjuet i forbindelse med Granskingsutvalgets undersøkelser, har blitt forelagt en skisse som viser fakturering fra Ikon til Forsvaret og SBS. Intervjuobjektene er videre gjort oppmerksomme på at Bernt Refsahl var Forsvarets forhandlingsleder, samt at han var daglig leder og hovedaksjonær i Ikon. Mens enkelte intervjuobjekter opplyser at de kjente til Ikons oppdrag for SBS, virker dette å være nye opplysninger for andre. Ingen av intervjuobjektene ser imidlertid ut til å kjenne det totale omfanget av Ikons oppdrag for SBS i perioden. Heller ikke Ikons kontraktsforhold med SBS ved forhandlingene forut for FISBasis-avtalen, virker å ha vært kjent.

Flere personer med bakgrunn fra merkantil side har i forbindelse med granskingen gitt uttrykk for at Refsahls ulike roller gjør det svært betenkelig at han hadde ansvar som forhandlingsleder overfor SBS.

19.2.2.6. Granskingsutvalgets vurdering

Som forhandlingsleder for Forsvaret ved inngåelsen av FISBasis-avtalen, bidro Bernt Refsahl til å tilrettelegge grunnlaget for avtalen. Han var dermed underlagt habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6.

Avtaleforholdet mellom SBS og Ikon forplikter Ikon til aktivt å bidra til å fremme SBS' interesser overfor potensielle kunder. Ikons vederlag etter avtalen er videre avhengig av omfanget av og vederlaget for SBS' avtaleforpliktelser overfor tredjepart. Refsahl hadde på forhandlingstidspunktet betydelige eierinteresser i Ikon. Det er på denne bakgrunn Granskingsutvalgets vurdering at kontraktsforholdet mellom Ikon og SBS etter sin art ga Refsahl en mulig økonomisk egeninteresse i at SBS fikk avtalen med Forsvaret, og at denne ble så gunstig som mulig for SBS.

Etter Granskingsutvalgets vurdering utgjør denne muligheten til økonomisk gevinst et «*særegent forhold*» etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. I vurderingen av om dette særegne forholdet var «*egnet til å svekke tilliten*» til Refsahls upartiskhet, finner Granskingsutvalget grunn til å presisere at de fremskaffede opplysninger ikke gir grunnlag for å så tvil omkring valget av SBS som kontraktspart eller utforming av de nærmere vilkår i avtalen, herunder prismekanismene. Dette er da heller ikke nødvendig for å konstatere inhabilitet etter forvaltningsloven. Det er videre, slik Granskingsutvalget ser det, uten betydning om Ikon rent faktisk har oppnådd fordeler de ellers ikke ville fått, eller om det for Refsahl fremsto som sannsynlig at Ikon ville dra nytte av et bestemt utfall. Som det fremgår av redegjørelsen for innholdet av habilitetsreglene,¹⁶⁰ er habilitetsreglene etter sin art objektive, slik at det er publikums oppfatning av situasjonen som er avgjørende. Granskingsutvalget bemerker likevel at Ikon som det fremgår av kontraktsoversikten foran, har fått oppdrag fra SBS i tilknytning til FISBasis-prosjektet.

Når kontraktsforholdet mellom Ikon og SBS var av en slik art at det ga Forsvarets forhandlingsleder incentiver som potensielt trekker i motsatt retning av ønsket om en best mulig avtale for Forsvaret, vil denne rollekonstellasjonen kunne svekke vedkommendes tillit blant publikum. Dette synet underbygges til dels av de reaksjoner utrederenheten har mottatt etter å ha presentert opplysninger om Refsahls roller for ulike intervjuobjekter. Granskingsutvalget finner etter dette at Refsahls samtidige forretningsmessige tilknytning både til SBS og til Forsvaret, er «*egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet*».

Bernt Refsahl anses dermed for å ha vært inhabil til å delta i kontraktsforhandlingene med SBS både i forkant av FISBasis-avtalen og ved senere forhandlinger og kontraktsmodifikasjoner.

19.2.3. Gjennomføring av FISBasis-avtalen

19.2.3.1. SBS' oppfyllelse av FISBasis-avtalen

Granskingsutvalget har på kontraktsrettslig grunnlag vurdert SBS' oppfyllelse av FISBasis-avtalen. Avtalen pålegger SBS en generell plikt til å opptre slik at Forsvarets behov ivaretas på best mulig måte.¹⁶¹ Sammen med det grunnleggende lojalitetskravet i kontraktsforhold, danner denne kontraktsbestemte plikten et bakteppe for hvordan avtalens øvrige bestemmelser skal forstås. Ved tolkningstvill er utgangspunktet dermed i kontraktsrettslig forstand at SBS' plikter skal fastlegges til beste for Forsvaret.

Sentralt i Granskingsutvalgets undersøkelser av påstandene om kontraktsstridig fakturering er FISBasis-kontraktens bestemmelser om avtalens prismekanismene. Produktene faller i to grupper, i og utenfor Godkjent Produktliste (GPL). GPL er en mekanisme for bestilling av produkter som er godkjent for bruk i FISBasis-løsningen. Uavhengig av hvilken gruppe produktene tilhører, skal SBS maksimalt kunne beregne en dekningsgrad på 8 %.¹⁶²

¹⁶⁰ Se punkt 11.1.2

¹⁶¹ Jf avtalens fellesvilkår punkt 3.2

¹⁶² Jf punkt 6.1 fjerde ledd

I avtalens «*spesielle kontraktsvilkår – delavtale 1 - Anskaffelsesavtalen*» er prisingen av produkter på GPL regulert. Som det fremgår av disse kontraktsvilkårene, forplikter SBS seg til å utarbeide og vedlikeholde en Godkjent Produktliste.¹⁶³ Prisene på GPL skal oppdateres hvert kvartal.¹⁶⁴ I desember 2002 ble det avtalt prisoppdatering hver måned. SBS skal videre etablere en metode for sammenligning av priser til Forsvaret for å sikre at Forsvaret har de til enhver tid beste vilkår på sine innkjøp.¹⁶⁵

Internt hos SBS kan det synes å ha vært noe ulike oppfatninger om hvilke personer/funksjoner hos SBS som hadde ansvaret for at eksempelvis prisoppdateringer ble foretatt. Både organisatorisk og gjennomføringsmessig kan det synes som om kontraktsgjennomføringen i SBS har vært slik innrettet at den som har fastsatt priser som grunnlag for faktureringen overfor Forsvaret ikke har hatt tilstrekkelig kontakt med de informasjonskilder som var nødvendige for å unngå at det skjedde en fakturering høyere enn kontraktens maksimalgrense for pris – selv hensett til den foreliggende kontraktsuenighet. Granskingsutvalget bemerker at slike spørsmål må regnes som et internt anliggende hos SBS, som ikke er av avgjørende betydning for kontraktsforpliktelsene overfor Forsvaret.

På bakgrunn av den gjennomførte granskningen finner Granskingsutvalget at SBS ikke har etterlevd sin kontraktsrettslige forpliktelse til å ivareta Forsvarets beste når det gjelder oppføring av produkter på GPL og prising av EDB-produktene i avtalen. Følgende forhold fremstår som uforenlige med kontraktens lojalitetsklausul og den alminnelige lojalitetsplikt i kontraktsforhold:

- SBS har valgt å organisere sin prissetting av produkter på en slik måte at det ikke var tilstrekkelig sammenheng mellom SBS sine faktiske innpriser fra underleverandør og kalkulasjon av priser ved salg til Forsvaret
- SBS har ikke gjort Forsvaret kjent med at SBS ved mange anledninger har unnlatt å basere sin kalkulasjon av priser til Forsvaret på faktiske oppnådde innkjøpsvilkår fra SBS' underleverandører. SBS har systematisk kalkulert på grunnlag av priser som ikke har noen tilknytning til egen kostpris
- SBS endret sin beregningstekniske prisfaktor fra 0,92 til faktor 0,90, det vil si fra 8 % til 10 % dekningsgrad fra og med 11. februar 2002 uten at de informerte Forsvaret før endringen ble iverksatt
- SBS underrettet ikke Forsvaret om at personell internt så tidlig som i 2002, varslet om at SBS tok seg bedre betalt ovenfor Forsvaret enn det som var hjemlet i kontrakten. SBS foretok ingen interne undersøkelser før i 2004. Resultatet av undersøkelsene ble først forelagt Forsvaret da påstander om overfakturering ble formidlet i media
- SBS så selv at deres realiserte dekningsgrad på produktsalg oversteg 8 % betydelig. Før oppslagene i media i 2005, informerte ikke SBS Forsvaret om dette forholdet. Det ble heller ikke tatt initiativ til å avklare eventuell tolkningstvil knyttet til kontraktens bestemmelser om dekningsgrad
- SBS unnlot å tilføre ressurser til den funksjon hos SBS som hadde ansvar for å ivareta oppdatering av priser på GPL, slik at oppdateringer kunne finne sted i forhold til avtalen. Dette til tross for at den som foretok prisoppdateringer gjentatte ganger gjorde ledende personell hos SBS oppmerksom på at prisoppdateringer ikke var foretatt, og at vedkommende ønsket tilført ressurser for å oppdatere prisene

¹⁶³ Jf punkt 3.1

¹⁶⁴ Jf punkt 6.1 annet ledd

¹⁶⁵ Jf punkt 6.6

19.2.4. Beregning av overfakturert beløp

Periode

Granskingsutvalgets kontroll av faktureringen fra SBS til Forsvaret omfatter perioden fra og med 1. oktober 2000 til og med 31. mars 2004. I denne perioden benyttet SBS økonomisystem Concorde. SBS skiftet til nytt økonomisystem 1. april 2004. Faktureringen til Forsvaret i tidsrommet etter 1. april 2004 er av kapasitetsmessige grunner ikke analysert.

Fremgangsmåte

For å kontrollere fakturering og prisfastsettelse fra SBS mot Forsvaret, er økonomisk informasjon fra reskontrosystemet, hovedbok og lagerregnskapet i Concorde sammenstilt og analysert.

Analysen sammenstiller informasjon fra hver enkelt bokført salgstransaksjon mot tilhørende bokført innkjøpstransaksjon, og baserer seg på faktiske salgspriser og kostpriser slik de fremkommer av regnskapet.

I tillegg er det tatt inn informasjon om GPL prisen på avropstidspunktet for de varer det gjelder. Den prisfastsettelse og de oppdateringer som har fremkommet av GPL, er sammenlignet mot SBS innkjøps- og fakturapris overfor Forsvaret.

Utvalget har også inkludert fraktkostnader frem til lager med kroner 1,5 millioner i bokført kostpris, jf beregningen og tabellen nedenfor. Ved å inkludere fraktkostnader reduseres dekningsgraden og SBS tilgodeses ved estimering av avvik.

Dekningsgrad på GPL produkter

Av punkt 6.1 i FISBasis avtalen med Forsvaret, kunne SBS «maksimalt beregne en dekningsgrad på 8 % for EDB-materiell som er tatt med på GPL». Dette innebar at SBS kunne kalkulere prisen til Forsvaret ved å dele sin kostpris på 0,92.

Dekningsgrad på produkter utenfor GPL

Av punkt 6.5 i FISBasis avtalen fremgår det at «I den utstrekning det bestilles et produkt som ikke er tatt med på GPL, avtales prisen i hvert enkelt tilfelle, men prinsippet om dekningsgrad i artikkel 6.1 gjelder.» Dersom en annen pris ikke var avtalt mellom SBS og Forsvaret på varer utenom GPL, skulle SBS benytte en dekningsgrad på inntil 8 %. Det vil si tilsvarende som for produkter på GPL, jf. forrige avsnitt.

Omsetning og beregning av differanse

SBS har fakturert Forsvaret for til sammen kroner 819,6 millioner for EDB-materiell på bakgrunn av kontrakten.

Av den totale omsetningen av EDB materiell utgjør omsetning av varer som var registrert på GPL kroner 189,9 millioner (23,2 % av total omsetning). Omsetning utenfor GPL har følgelig utgjort 76,8 % av SBS sin totale omsetningen av EDB-materiell til Forsvaret.

Nedenstående analyse viser dekningsgraden fordelt på omsetning.

	Ordre Fakturert	Bokført Kostpris	DG i kr	DG=8%	Fakturert over 8% DG	Realisert DG
Ordre med DG > 8%	758 103 023	652 447 396	105 655 627	56 734 556	48 921 071	13,937 %
Ordre med DG > 3,9 og < 8	48 785 407	45 343 269	3 442 138			7,056 %
Ordre med DG > 0 og < 4	3 031 448	2 951 475	79 973			2,638 %
Ordre med DG < 0	9 699 325	14 251 309	(4 551 984)			-46,931 %
Sum	819 619 203	714 993 449	104 625 754			12,765 %

Kilde: SBS' lagermodul i Concorde 01.10.2000 – 31.3.2004

Dekningsgrad over 8 %:

Av en omsetning på kroner 819,6 millioner, har SBS fakturert Forsvaret kroner 758,1 millioner med priser som gir en høyere dekningsgrad enn 8 %. Gjennomsnittlig oppnådd dekningsgrad på denne andelen utgjør 13,9 %.

En dekningsgrad på 8 % ville gitt et dekningsbidrag på kroner 56,7 millioner, mens faktisk oppnådd dekningsbidrag utgjør kroner 105,7 millioner. Oppnådd dekningsbidrag er følgelig kroner 48,9 millioner høyere enn hva en dekningsgrad på 8 % ville gitt.

Som nevnt over er varer som fremkommer av GPL fakturert med til sammen kroner 189,9 millioner. Av dette beløpet utgjør kroner 178,2 millioner omsetning av varer med en dekningsgrad på over 8 %.

Dekningsgrad under 8 %

SBS oppnådde en lavere dekningsgrad enn 8 % på en mindre andel av den samlede omsetningen.

Av den samlede omsetning utgjør kroner 48,8 millioner ordre med en realisert dekningsgrad på mellom 3,9 % og 8 %. Det er opplyst til Granskingsutvalget at SBS sammen med Forsvaret forhandlet frem enkelte større anskaffelser/ordre med et vesentlig lavere påslag enn en dekningsgrad på 8 %. Dette er hovedårsaken til at enkelte ordre i gjennomsnitt har en dekningsgrad under 8 %.

Årsaker til avvik

Ved avvik i prissettingen i forhold til avtalte kontraktsbetingelser, er det gjennomført undersøkelser for å analysere årsaken til avviket. Undersøkelser av fakturaer og priser viser at SBS fakturerte med en betydelig høyere dekningsgrad enn hva avtalen spesifiserte. Resultatet av undersøkelsene har gitt Granskingsutvalget en systematisk oversikt over innkjøpspris på den enkelte vare med tilhørende betalte transportkostnader til leverandør.

Det er gjennomført en beregning av realisert dekningsgrad på den enkelte ordre. Undersøkelser av faktureringen har dokumentert at realisert dekningsgrad over 8 % er forårsaket av blant annet følgende forhold:

- Ved kalkulasjon av salgspris ble en høyere kostpris benyttet enn hva SBS faktisk betalte.
- For et betydelig omfang av varer benyttet SBS omregningsfaktoren 0,90 (10 %) i stedet for 0,92 (8 %).
- For flere varer/ordre ble det benyttet en omregningsfaktor som ga en betydelig høyere dekningsgrad enn 8 % i forhold til utsalgspris.
- SBS har foretatt skjønnsmessige påslag med kronebeløp ved kalkulasjon av priser på GPL.
- Det fremkommer bruk av priser på fakturaer som overstiger oppgitt GPL pris.
- Prisen i GPL er ikke oppdatert i samsvar med kontrakt.
- Prisene er ikke endret i samsvar med endrede innkjøpspriser.

Avvikene fremstår som gjennomgående og vedvarende over tid.

Avsluttende bemerkninger

Det er ikke gjennomført en tilsvarende kontroll og analyse av fakturert omsetning til Forsvaret for perioden etter 31. mars 2004. For å få en oversikt over avvikene etter 31. mars 2004, må en tilsvarende analyse utarbeides for denne perioden.

Etter dialog med representanter fra SBS og deres bistandsyttere i møter, senest 9. juni 2006, har det oppstått enighet om at differansen mellom kontraktshjemlet fakturering etter FISBasis-avtalen og faktisk fakturert beløp fra SBS til Forsvaret, for perioden 1. oktober 2000 til 31. mars 2004, med totalt kroner 36,8 millioner, eks. mva., etter at korreksjoner og fradragsposter er tatt hensyn til. I den forbindelse nevnes at SBS har dokumentert at ordre med omsetning tilsvarende 38 millioner ikke omfattes av betingelsene i FISBasis kontrakten. Dette har blitt hensyntatt i endelig utregning av overfakturert beløp.

SBS har meddelt Granskingsutvalget at man umiddelbart vil betale tilbake til Forsvaret et beløp stort kroner 36,8 millioner, fratrukket allerede tilbakebetalte beløp kroner 19,5 millioner, det vil si ytterligere kroner 17,3 millioner med tillegg av mva.

19.2.5. Økonomisk etteroppgjør

Som det fremgår av punkt 19.2.3, har SBS etter Granskingsutvalgets oppfatning ikke i tilstrekkelig grad etterlevd plikten til å på beste måte, ivareta Forsvarets interesser i FISBasis-avtalen. Det er nærliggende å anta at dette misligholdet av lojalitetsplikten kan være erstatningsbetingende uaktsomt. At den manglende oppfyllelsen av lojalitetsplikten har påført Forsvaret et økonomisk tap, anses etter utvalgets oppfatning godtgjort.

Granskingsutvalget finner det imidlertid ikke nødvendig å gå nærmere inn på den erstatningsrettslige vurderingen av spørsmålet da Forsvaret må anses å ha et kontraktsbasert refusjonskrav for beløp SBS urettmessig har fakturert Forsvaret. Dette må gjelde uavhengig av om den uriktige faktureringen er et resultat av bevisste eller ubevisste handlinger hos noen som har handlet på vegne av SBS.

19.2.6. Strafferettslig vurdering – mulig bedrageri

Granskingsutvalget er anmodet om å ta stilling til «*om det kan foreligge smøring, bestikkelse og korrupsjon eller andre straffbare handlinger*», blant annet i forhold til FISBasis-kontrakten. Gitt de opplysninger som forelå ved innledningen av granskningen, fremsto det som rimelig å undersøke muligheten for bedrageri i tilknytning til SBS' opptreden i FISBasis-prosjektet.

Granskingsutvalget legger til grunn at staten og SBS er uenige om fortolkningen av enkelte punkter i FISBasis-avtalen, for eksempel hvem som er berettiget til gevinster skapt av prisfall. Granskingsutvalget finner at mandatet kan besvares uten å ta stilling til den tolkingsuenighet som foreligger.

Granskingsutvalget legger videre til grunn at det er enighet mellom staten og SBS om at staten har blitt fakturert med et for høyt beløp i forhold til hva FISBasis-avtalen gir rettslig grunnlag for. Idet fakturaene faktisk har blitt betalt fra statens side, har SBS i ettertid tilbakebetalt et omforent beløp til staten, og ytterligere tilbakebetaling er nå altså avtalt i forbindelse med fremleggelsen av Granskingsutvalgets vurderinger for SBS.

FISBasis-avtalen omfatter kontraktsgjenstander både i og utenfor GPL. For begge produkt- eller tjenestegrupper finner Granskingsutvalget at det er benyttet fakturapriser overfor Forsvaret som ikke har dekning i kontrakten, selv om man legger SBS sin kontraktsforståelse til grunn. Som det fremgår av punkt 19.2.4, finner Granskingsutvalget – på basis av gjennomgangen av regnskapsdata – at de faktisk fakturerte prisene har vært høyere enn kontrakten hjemler (uansett fortolkingsresultat).

Granskingsutvalget finner at Forsvaret har vært i villfarelse om disse omstendigheter. Videre finner utvalget at villfarelsen rent objektivt har vært utnyttet av SBS til å benytte fakturapriser som ikke har dekning i kontrakten, dette selv om man legger SBS' kontraktsforståelse til grunn.

Som svar på mandatet, finner Granskingsutvalget at det kan foreligge straffbare handlinger i form av overtredelse av straffeloven §§ 270, 271 og/eller 271a, både på individnivå og for SBS som foretak, jf straffeloven §§ 48 a og 48 b. Det faller utenfor Granskingsutvalgets mandat og kompetanse å vurdere om alle vilkår for straff, herunder kravet til skyld på gjerningsmannens side, er oppfylt.

Hva gjelder det økonomiske omfanget av disse handlinger, viser Granskingsutvalget til analysen i punkt 19.2.4. Granskingsutvalget presiserer at det økonomiske omfanget dog ikke i sin helhet nødvendigvis refererer seg til straffbare handlinger.

19.3. Forsvarets IMAS-kontrakter

19.3.1. Kontraktene og kontraktenes samlede omfang

Forsvaret har siden 1997 inngått flere kontrakter med IFS Norge AS (IFS) vedrørende Integriert materialadministrativt system, såkalte IMAS-anskaffelser. Samlet har disse kontraktene en verdi på over 150 millioner kroner. Store deler av dette beløpet relaterer seg til innkjøp av konsulentarbeid og vedlikehold omkring de innarbeidede IFS-løsningene. Etter det Granskingsutvalget har fått opplyst, er IFS av opphavsrettslige årsaker den eneste leverandøren som kan levere disse tjenestene.

Media har stilt flere spørsmål knyttet til Forsvarets IMAS-kontrakter. Dette sammen med kontraktens totale omfang, har foranlediget Granskingsutvalgets gjennomgang av disse anskaffelsene. Nedenfor presenteres Granskingsutvalgets funn knyttet til to av kontraktene Forsvaret har inngått med IFS – henholdsvis den opprinnelige kontrakten Luftforsvaret inngikk med IFS i 1997, og kontrakt mellom Sjøforsvaret og IFS i 2000 angående implementering av IFS-løsninger til de nye fregattene.

19.3.2. Den opprinnelige kontrakten Luftforsvaret inngikk med IFS i 1997

Luftforsvaret kunngjorde i 1994 en konkurranse med forhandling om anskaffelse av et integrert materialadministrativt system (IMAS). Åtte leverandører ble prekvalifisert til konkurransen, og seks av disse innga tilbud. To leverandører ble plukket ut til kontraktsforhandlinger, SAMA Systems og Oracle Norge AS.

I denne sammenheng bemerker Granskingsutvalget at det i dagens regelverk stilles krav om at forhandlinger gjennomføres med minst tre leverandører.¹⁶⁶ Granskingsutvalget legger til grunn at denne regelen ikke kom til anvendelse under gjennomføringen av den aktuelle konkurransen.

På basis av en vurdering av tilbudene etter gjennomførte forhandlinger, ble tilbudet fra Oracle Norge AS antatt. Kontrakt for forprosjekt med opsjon for gjennomføring av systemleveranse ble etter dette inngått med Oracle Norge AS, med IFS som underleverandør.

Etter at forprosjektet over ni måneder var gjennomført, ble Oracles løsning vurdert som ikke tilfredsstillende. Dette foranlediget et møte mellom Forsvaret og Oracles sentrale ledelse i San Francisco, hvor det ble konkludert med at Oracle ikke ville kunne levere den nødvendige funksjonalitet og/eller integrasjon. Det ble dermed ikke aktuelt å utløse opsjonen.

Forsvaret gjennomførte etter dette grundige vurderinger av alternative løsninger basert på den opprinnelige utlysningen. Granskingsutvalget er forelagt dokumenter som viser at konklusjonen på disse vurderingene var at en videreføring av tilbudt løsning fra Oracle Norges underleverandør, IFS, var den klart beste løsningen for Luftforsvaret. Det ble videre ansett tidskritisk for Forsvaret å erstatte eksisterende systemløsninger på grunn av løsningenes levetid og år 2000-problematikken. Etter grundige merkantile vurderinger ble det deretter besluttet å inngå kontrakt med IFS.

Som denne gjennomgangen viser, gjennomførte Forsvaret rent faktisk en konkurranse forut for inngåelsen av IMAS-kontrakten i 1997. Denne konkurransen viste imidlertid at markedet ikke oppfylte Forsvarets anskaffelsesbehov. Granskingsutvalget bemerker at anskaffelsesregelverket på bestemte vilkår åpner for forhandlinger direkte med leverandører etter forutgående mislykkede konkurranser.¹⁶⁷ På denne bakgrunn er det ikke foretatt nærmere undersøkelser av forholdene forut for inngåelsen av Luftforsvarets IMAS-kontrakter i 1997.

¹⁶⁶ Fremhevet av EF-domstolen i sak C-27/98. En tilsvarende regel er tatt inn i forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001 § 9-3 (3) og § 16-3 (3).

¹⁶⁷ Jf forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001 § 4-3 bokstav b. Tilsvarende regel var gitt i tidligere forskrifter for vare-, tjeneste- samt bygge- og anleggsanskaffelser.

19.3.3. Kontrakt mellom Sjøforsvaret og IFS i 2000 angående implementering av IFS-løsninger til de nye fregattene

I forbindelse med Sjøforsvarets anskaffelse av nye fregatter var det behov for et system som kunne understøtte de prosjektadministrative behov for dokumentadministrasjon, kontraktstyring, plan og kontroll, økonomistyring, systemutvikling samt IT-informasjonsleveranser. Det ble i påvente av felles logistikk-løsning gjennom Program Golf valgt en IFS-løsning for å håndtere dette. Kontrakt ble inngått 26. juni 2000 med en verdi på kroner 5 589 750.

Kontrakten ble etter det opplyste inngått på bakgrunn av et forhandlet kjøp i henhold til BAF punkt 3.102. Forsvaret har ikke kunnet fremskaffe registreringsprotokoll for denne anskaffelsen. Granskingsutvalget er gjort kjent med at gjenbruk av eksisterende IFS-løsning basert på migrering av funksjonalitet i IMAS og Sjømast danner grunnlaget for en systemløsning som ivaretar behovet for midlertidig understøttelse av fregattene. Anskaffelsen er etter det opplyste gjort i medhold av forskrift om offentlige anskaffelser¹⁶⁸ § 4-3 bokstav c. Denne bestemmelsen åpner for direkte henvendelse til en bestemt leverandør når vedkommende leverandør er den eneste som kan levere den etterspurte ynelsen.

Den aktuelle kontrakten har som nevnt en kontraktsverdi på kroner 5 589 750. I tillegg har Granskingsutvalget fått opplyst at Forsvaret ved valg av den aktuelle IFS-løsningen på opphavsrettslig grunnlag har bundet seg til å kjøpe tilknyttede konsulent- og vedlikeholdstjenester fra IFS. Samlet verdi på kontraktsforholdet vil dermed være betydelig.

På denne bakgrunn finner Granskingsutvalget det kritikkverdig at Forsvaret ikke har kunnet fremskaffe registreringsprotokollen til denne anskaffelsen, og kun i begrenset grad har forelagt Granskingsutvalget de merkantile vurderinger foretatt i forbindelse med anskaffelsen. Ut fra det materialet Granskingsutvalget er presentert, har ikke utvalget funnet det godtgjort at det var grunnlag for å unnlate å kunngjøre anskaffelsen i henhold til forskriftens § 4-3 bokstav c.

19.4. Forsvarets rammeavtale for teletjenester for perioden 2003 til 2005

19.4.1. Bakgrunn

Forsvaret kunngjorde 5. og 6. september 2002 en konkurranse med forhandling vedrørende rammeavtale på kommersielle faste og mobile telefonitjenester og mobile telefoner i perioden 1. januar 2003 til 31. desember 2005. Det ble konkurrert om å levere det økonomisk mest fordelaktige tilbudet basert på følgende tildelingskriterier angitt i uprioritert rekkefølge:

- pris
- kvalitet
- service og teknisk bistand før og etter levering
- leveringssikkerhet.

Frist for å inngi tilbud ble opprinnelig satt til 10. oktober 2002, men senere endret til 22. oktober 2002.

Følgende dokumentasjon ble etterspurt angående leverandørenes kvalifikasjoner:

- attestering i faglig register
- årsregnskap
- foretakets totale omsetning og dets omsetning siste tre regnskapsår for den type tjenester kontrakten omfatter
- teknisk personell og tekniske avdelinger leverandøren disponerer over
- hvor stor del av kontrakten leverandøren skal overlate til underleverandører
- liste over de viktigste leveranser siste tre år

¹⁶⁸ Jf forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001

Fire leverandører innga tilbud i konkurransen. To av disse leverte kun tilbud på deler av leveransen og ble derfor avvist. Forsvaret sto etter dette igjen med to leverandører, Telenor og Ventelo, og det ble innledet forhandlinger med disse. Forhandlingsperioden var 14. januar 2003 til 3. februar 2003.

Da Telenor var eksisterende leverandør av ytelsene det ble konkurrert om, ønsket Forsvaret å objektivisere evalueringen av tilbudene. Tilbudsevalueringen ble som følge av dette satt bort og foretatt av Teleplan.

Teleplan vurderte Ventelos endelige tilbud som det økonomisk mest fordelaktige. Ventelos tilbud ble vurdert som like godt eller bedre under alle tildelingskriteriene med unntak av kriteriet «*leveringssikkerhet*». Tildelingskriteriet «*pris*» ble tillagt avgjørende vekt i vurderingen, og i evalueringen av priskriteriet ble Ventelos tilbud vurdert som vesentlig bedre enn tilbudet fra Telenor. Estimert årlig differanse i pris mellom de to tilbudene ble vurdert til kroner 25 millioner.

Kontrakt ble inngått med Ventelo 16. mai 2003.

19.4.2. Granskingsutvalgets vurdering

Valg av Ventelo som rammeavtalepartner ble møtt med noe motstand internt i Forsvaret. Granskingsutvalgets undersøkelser har imidlertid ikke avdekket konkrete regelbrudd knyttet til valg av Ventelos tilbud.

Forsvaret klassifiserte den aktuelle anskaffelsen som en uprioritert tjeneste i henhold til anskaffelsesforskriften¹⁶⁹ § 2-4 første ledd, kategori 5. Dette innebar at anskaffelsen ble regulert av forskriftens del III, hvor det i § 11-1 første ledd åpnes for at konkurranse med forhandling er tillatt. Granskingsutvalget har ingen merknader til Forsvarets kategorisering og valg av konkurranseform.

Det har fra ulike hold vært antydnet at Ventelo under forhandlingene fikk tilgang til informasjon om innholdet av Telenors tilbud. Materialet som er gjennomgått av Granskingsutvalget har ikke underbygget denne påstanden.

Granskingsutvalget har ingen merknader til at tildelingskriteriet «*pris*» ble utslagsgivende i vurderingen av hvilket tilbud som ble ansett økonomisk mest fordelaktig.

Forsvarets vurdering av Ventelos finansielle og økonomiske stilling er gjennomgått som ledd i Granskingsutvalgets undersøkelser. Etter Granskingsutvalgets oppfatning, fremstår vurderingen som noe overfladisk, og den belyser kun i noen grad relevante momenter knyttet til Ventelos finansielle situasjon. Granskingsutvalget finner imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at vurderingen bryter med anskaffelsesregelverket, og nevner for ordens skyld også at Ventelo rent faktisk har levert i henhold til avtalen.

Granskingsutvalget vil videre bemerke at Forsvaret 2. april 2003 mottok en klage fra Telenor, hvor det blant annet ble hevdet at Ventelo ikke oppfylte kvalifikasjonskravene og dermed skulle vært avvist fra konkurransen. I brev 22. april 2003 informerte Forsvaret Telenor om at klagen ikke var tatt til følge. I Forsvarets punktvis gjennomgang av klagen ble anførselen om at Ventelo ikke skulle vært kvalifisert, kort besvart med at «*[v]algt leverandør har dokumentert at Forsvarets krav tilfredsstilles*».

Etter Granskingsutvalgets syn er det betenkelig at Forsvaret ikke gir en dekkende tilbakemelding angående spørsmålet om Ventelos kvalifikasjoner. En slik fremgangsmåte kan være i strid med kravene til forsvarlig saksbehandling.

¹⁶⁹ forskrift om offentlige anskaffelser 15. juni 2001 nr. 616

20. Avvik fra rettslige normer

20.1. Brudd på kravene til representanter for Forsvaret

20.1.1. Brudd på begrensningene i adgangen til å ta imot fordeler

20.1.1.1. Bakgrunn

Som det fremgår av rapportens punkt 11.2, er forsvarspersonells adgang til å ta imot fordeler i tjenestesammenheng begrenset. Dette gjelder både Forsvarets tjenestemenn og innleide konsulenter. For å undersøke omfanget av kundepleie overfor Forsvarets representanter, har Granskingsutvalget sendt en forespørsel til 20 av Forsvarets leverandører. Leverandørene ble da bedt om å besvare følgende:

«Vi ber om at De for perioden fra 1998-2005 gjennomgår, beskriver og dokumenterer:

1. Fordeler i form av f.eks gave / reise, aktiviteter / fester / middager mv.
2. Hvem som mottok fordelene
3. Tidspunkt for mottak av fordelene
4. Sammenhengen, foranledningen og formålet med fordelsoverføringen
5. Beløp / verdi på fordelene
6. Kopi av bilagene / fakturaene.»

Forespørselen ble sendt til følgende virksomheter:

- Approdo AS
- Axio Consulting AS
- Basis Consulting AS
- Bouvet AS
- Dynamic Solutions AS
- Fornebu Consulting AS
- Hagen Data Consulting AS
- IBM Norge AS
- Ikon AS
- InOnOff AS
- Intech AS
- Promis AS
- Proact Christiania Consulting AS
- Rådgiver Bernt Refsahl AS
- Steria AS
- Target Consulting AS
- Teleplan AS
- Thales Norway AS
- Ventelo AS

Samme forespørsel ble sendt til Fujitsu Siemens Computers AS, som er underleverandør til SBS.

I tillegg ble det innhentet informasjon om kundepleie fra SBS overfor Forsvaret.

20.1.1.2. Mottatt informasjon

Av de forespurte er det tre selskaper som ikke har besvart henvendelsen, to selskaper har svart at de ikke ønsket å ta kostnaden med å besvare henvendelsen, mens tre selskaper delvis har besvart henvendelsen ved at de har gitt en mer generell tilbakemelding om kundepleie uten noen nærmere angivelse av blant annet sted, verdi, mottaker. I tillegg har ett selskap svart at som følge av en omstrukturering og opprettelse av et nytt selskap, som overtok kontrakten med Forsvaret, har de ikke hatt noe med Forsvaret å gjøre de siste årene.

Mottatt materiale ble sammenstilt og sendt tilbake til selskapene med muligheter for å inngi kommentarer. De mottatte tilbakemeldingene gir grunnlag for følgende forbehold:

- Det kan hefte noe usikkerhet vedrørende navnet på deltakerne
- Flere personer enn de navngitte kan ha deltatt på enkelte av arrangementene. Følgelig kan den beregnede «fordel» pr person være for høy
- Summene som er oppgitt, er totaler. Inkludert i disse summene er Forsvarsansatte, konsulenter innleid til Forsvaret, egne ansatte og eventuelle andre kunder
- I enkelte tilfeller kan kostnaden i etterkant ha blitt viderefakturert til Forsvaret, uten at Granskingsutvalget er opplyst om dette. Der utvalget har fått slik informasjon er den innarbeidet i oversikten
- Blant bilagene er det også rene faglige arrangement/møter, som ikke nødvendigvis innebærer fordeler for mottakeren

Mottakere av kundepleien er bare i begrenset grad oppgitt i de fleste besvarelsene. Dette har medført at enkelte personer sannsynligvis har mottatt ytterligere kundepleie enn Granskingsutvalget er gjort kjent med.

20.1.1.3. Sammendrag av resultatene

Gjennomgangen viser at det generelt sett har vært en utstrakt bruk av kundepleie overfor Forsvaret.

De 14 selskapene som har besvart henvendelsen har til sammen opplyst en kundepleie inn mot Forsvaret, med de forbehold som er nevnt over, i den aktuelle perioden på til sammen kroner 11 397 756.

For SBS er det beregnet, i samarbeid med SBS, en kundepleie fra dette selskapet på kroner 5 878 000.

20.1.1.4. Granskingsutvalgets funn

Gjennomgangen av det mottatte materialet viser at det er stor variasjon på hva forsvarspersonell har mottatt av fordeler. Det utpeker seg to personer som har mottatt kundepleie for vesentlige beløp. Begge disse har hatt ansvar på høyt nivå i Forsvaret. For ordens skyld nevnes at den ene av de to personene har vært innleid som konsulent.

Person 1 var ansatt i Forsvaret i den aktuelle perioden i en ledende stilling. Vedkommende var beslutningstaker ved innkjøp og valg av leverandører. En oversikt over de ulike leverandørenes kundepleie med vedkommende fremgår av tabell 1.

Person 2 var innleid konsulent i ledende stilling. Vedkommende var ikke selv beslutningstaker, men var med på tilrettelegging av beslutningsgrunnlaget. En oversikt over de ulike leverandørenes kundepleie mot vedkommende fremgår av tabell 2. Person 2 har presisert overfor Granskingsutvalget at han gikk over til et annet prosjekt/program i Forsvaret i april 2002, og at mesteparten av representasjonen etter dette utgjorde bygging av relasjoner mellom hans eget selskap og den aktuelle

leverandøren. Hoveddelen av fordelsoverføringen etter april 2002 skal ikke ha vært fra noen av det nye prosjektets/programmets leverandører.

Den informasjonen om kundepleie Granskingsutvalget er forelagt, viser at mye av kundepleien overfor forsvarsansatte, inklusive disse to personene består i forholdsvis enkel representasjon. Som det vil fremgå, har imidlertid person 1 og 2 også mottatt mer verdifulle fordeler, herunder flere reiser, blant annet til Milano, Marbella, Firenze og Florida. Flere av disse reisene har vært med følge. Ut fra det faktum Granskingsutvalget har kunnet kartlegge, fremstår enkelte av disse turene primært som av privat karakter, og det dokumenterte faglige innholdet synes å ha vært beskjedent.

Etter det opplyste har person 1 mottatt 75 fordeler fra Forsvarets leverandører til en samlet verdi av kroner 220 237. Person 2 har etter det opplyste mottatt 62 fordeler fra Forsvarets leverandører til en samlet verdi av kroner 297 721. Granskingsutvalget presiserer at fordeler ytt fra selskaper vedkommende representerte, ikke er tatt med i beregningen.

Et utdrag av de regnskapsbilag som ligger til grunn for disse fordelene, følger nedenfor. Granskingsutvalget presiserer at datoen som angis, er startdato, slik at enkelte reiser/tilstelninger kan ha gått over flere dager.

Person 1:

Selskap	Dato	Type kundepleie	Hva	Brutto beløp	Ant delt	Per pers	m/kone
SBS	11.12.2001	Representasjon	Restaurant Le Canard	12 500	6	2 083	x
SBS	22.01.2002	Representasjon	Østmarksetra, middag, drikke og sigarer	45 053	22	2 048	
SBS	12.02.2002	Representasjon	Losby Gods AS, kurs	28 581	8	3 573	
SBS	05.04.2002	Representasjon	Firenze, Italia -Repr	27 469	5	5 494	
SBS	04.06.2002	Representasjon	Møte med middag på Østmarkseteren	47 004	22	2 137	
SBS	08.08.2002	Representasjon	Gloppen Hotell	36 281	6	6 047	x
SBS	22.08.2002	Representasjon	Villreinjakt / kundearrangement	18 072	9	2 008	
SBS	09.10.2002	Representasjon	Resteaurant Le Canard	12 500	4	3 125	
SBS	26.11.2002	Reise	Kundetur, Miami - Key West - Fly	64 224	9	7 136	x
SBS	26.11.2002	Representasjon	Kundetur, Miami - Key West - Servering	111 294	10	11 129	x
SBS	14.08.2003	Gaver	Vebjørn Sand, i anledning 50 års dag	10 000	1	10 000	
SBS	30.10.2003	Representasjon	Representasjon Cannes	56 929	10	5 693	x
SBS	02.11.2003	Reise	Reise/opphold Cannes	150 288	10	15 029	x
Lev A	13.02.2004	Representasjon	Bord, Lillehammer 10 år etter	18 900	9	2 100	x

Person 2:

Selskap	Dato	Type Kundelpeie	Mer spesifisert	Brutto beløp	Ant delt	Per pers	m/kone
SBS	23.08.2001	Representasjon	Villreinjakt / kundearrangement / mat / drikke	16 991	8	2 124	
SBS	11.12.2001	Representasjon	Restaurant Le Canard	12 500	6	2 083	x
SBS	22.01.2002	Representasjon	Østmarksetra, middag, drikke og sigarer	45 053	22	2 048	
SBS	12.02.2002	Representasjon	Losby Gods AS, kurs	28 581	8	3 573	
SBS	07.03.2002	Reise	Marbella, Spania	103 605	3	34 535	
FSC	07.03.2002	Representasjon	Malaga	91 500	6	15 250	
SBS	05.04.2002	Reise	Firenze, Italia (flybilletter)	34 704	4	8 676	x
SBS	05.04.2002	Representasjon	Konferanse / sosialt	69 394	10	6 939	x
SBS	05.04.2002	Representasjon	Firenze, Italia	27 469	5	5 494	
SBS	04.06.2002	Representasjon	Møte med middag på Østmarkseteren	47 004	22	2 137	
SBS	04.07.2002	Representasjon	Restaurant Louise	11 500	8	1 438	x
SBS	08.08.2002	Representasjon	Gloppen Hotell	36 281	6	6 047	x
SBS	22.08.2002	Representasjon	Villreinjakt / kundearrangement / mat / drikke	18 072	9	2 008	
SBS	09.10.2002	Representasjon	Restaurant Le Canard	12 500	4	3 125	
SBS	26.11.2002	Reise	Kundetur, Miami - Key West - Fly	64 224	9	7 136	x
SBS	26.11.2002	Representasjon	Kundetur, Miami - Key West - Servering	111 294	10	11 129	x
SBS	05.03.2003	Representasjon	Reise og mat / representasjon (Marbella)	106 071	6	17 679	
FSC	05.03.2003	Representasjon	Malaga (Hotell, golf, servering)	62 530	5	12 506	
SBS	06.06.2003	Representasjon	Larvik Golfklubb	45 331	10	4 533	
SBS	20.08.2003	Representasjon	Reinsjakt med kunder	21 097	7	3 014	
SBS	30.10.2003	Representasjon	Representasjon Cannes	56 929	10	5 693	x
SBS	02.11.2003	Reise	Reise/opphold Cannes SBS/Forsvaret	150 288	10	15 029	x
FSC	28.03.2004	Representasjon	San Fransisco, Intel-besøk	42 877	7	6 125	

Sett i lys av hyppigheten og det totale omfanget av fordelsoverføringen hva gjelder person 1 og 2, vurderer Granskingsutvalget det fremlagte materialet slik at person 1 og 2 klart har mottatt fordeler i

strid med gaveforbudet. Det er etter dette ikke funnet grunn til å vurdere om også mindre fordelsoverføringer isolert sett har vært i strid med forbudet mot å motta gaver og andre fordeler.

Granskingsutvalget finner grunn til å presisere at det ikke utelukkes at også andre personer kan ha mottatt fordeler i strid med gaveforbudet.

20.1.2. Opptreden på vegne av leverandøren

20.1.2.1. Bakgrunn

Leverandører kan ha et legitimt behov for referanser fra deres leveranser overfor Forsvaret. I den grad slike referanser gis muntlig eller som ledd i presentasjoner av leverandøren og dennes ytelser, må imidlertid forsvarspersonells opptreden skje under hensyntagen til Forsvarets egne regler om opptreden på vegne av leverandører, jf BAF 1.402 bokstav f og ARF punkt 1.8.14.¹⁷⁰

Granskingsutvalget vil nedenfor redegjøre for to tilfeller hvor forsvarspersonell har representert leverandører. Det utelukkes ikke at det kan foreligge ytterligere tilfeller av representasjon av denne art da Granskingsutvalget i intervjuer har fått opplyst at Forsvaret ønsket å legge til rette for leverandørutvikling ved å være gode referanse kunder.

20.1.2.2. Opptreden på vegne av Teleplan

Gjennom intervjuer foretatt av utrederenheten er Granskingsutvalget gjort kjent med at avdelingsdirektør i FLO/IKT, Ole Peder Nordheim, etter forespørsel fra Teleplan har holdt presentasjoner omkring det taktiske kommandosystemet for Hæren. Dette systemet er utviklet av Teleplan, og Nordheim har bistått Teleplan med å formidle Forsvarets erfaringer med systemet overfor andre NATO-land. Nordheim har også holdt foredrag om FLO/IKTs bruk av systemet under en presentasjon av systemet for en investeringskomité fra de Forente Arabiske Emirater.

Det er anført at det vil være åpenbart fordelaktig for Forsvaret at dette systemet også benyttes i andre land. FLO/IKT har bidratt med to milliarder kroner i løpet av en tiårs periode til utvikling av systemet, mens industrien har fått et eksportgrunnlag på åtte milliarder. Granskingsutvalget har ut fra den tilgjengelige informasjon, ikke grunnlag for å overprøve denne vurderingen.

Granskingsutvalget er imidlertid ikke forelagt noen formell godkjenning av oppdraget fra Nordheims overordnede. Etter Granskingsutvalgets oppfatning fremstår dette som reklame for en bestemt leverandør og/eller et bestemt produkt som ikke er gjennomført i overensstemmelse med kravene i Forsvarets anskaffelsesregelverk.

20.1.2.3. Opptreden på vegne av SBS

Oberst Per Johnny Haugen har som Forsvarets prosjektleder i FISBasis-prosjektet, deltatt i en reklamefilm angående Forsvarets FISBasis-kontrakt med SBS. I denne filmen fremhever Haugen avtalens fortrefelighet.

Det er anført at deltakelsen i denne reklamefilmen ga Forsvaret åpenbare fordeler. Granskingsutvalget har ut fra den tilgjengelige informasjon ikke grunnlag for å overprøve denne vurderingen.

Selv om en representant fra Forsvarsdepartementet overvar Haugens deltakelse i reklamefilmen, er ikke opptreden formelt godkjent av Haugens overordnede. Granskingsutvalget har ikke funnet dokumentasjon for at deltakelsen er gjennomført i overensstemmelse med kravene i Forsvarets anskaffelsesregelverk.

¹⁷⁰ Se nærmere redegjørelse i punkt 11.3

20.1.3. Uriktig bruk av konsulenter ved gjennomføring av anskaffelser

Granskingsutvalgets undersøkelser har avdekket enkelte eksempler på at innleide konsulenter – i det minste på papiret – har tatt del i Forsvarets anskaffelser av konsulenttenester. Enkelte av disse tilfellene fremstår problematiske i forhold til forvaltningslovens alminnelige habilitetsregler¹⁷¹ og øvrige begrensninger i adgangen til å bruke konsulenter ved gjennomføring av anskaffelser¹⁷². Innleid konsulent Bernt Refsahls rolle i FISbasis-prosjektet vil ikke bli behandlet her da det er redegjort for denne andre steder i rapporten.¹⁷³

Gjennomgangen av kontrakter inngått i perioden underlagt gransking, har ikke avdekket tilfeller hvor innleide konsulenter har utarbeidet spesifikasjoner i strid med forskrift om offentlige anskaffelser § 3-6. Prosessene er til dels dårlig dokumentert, og Granskingsutvalget utelukker derfor ikke at slik tilrettelegging kan ha funnet sted.

Granskingsutvalget har derimot avdekket enkelte tilfeller hvor en konsulent innleid fra en av Forsvarets tilknyttede leverandører står oppført som teknisk saksbehandler ved direkteanskaffelser av konsulenttenester fra vedkommende leverandør, herunder også på modifikasjoner angående økning av vedkommendes egen lønn. Denne rollekonstellasjonen er etter Granskingsutvalgets oppfatning klart i strid med gjeldende krav til bruk av konsulenter ved gjennomføring av anskaffelser. Under Granskingsutvalgets undersøkelser er utvalget imidlertid opplyst at vedkommende rent faktisk ikke opptrådte som teknisk saksbehandler, men kun utførte rent administrative oppgaver ved de aktuelle anskaffelsene. I mangel av sikre holdepunkter på annet har Granskingsutvalget valgt å bygge på disse opplysningene og således lagt til grunn at denne konsulenten ikke deltok i selve beslutningsprosessen. Så sant vedkommende kun har ytt kontorteknisk bistand, antas forvaltningslovens habilitetsregler ikke å komme til anvendelse.¹⁷⁴ Granskingsutvalget finner det imidlertid betenkelig at vedkommende formelt står oppført som teknisk saksbehandler, og antar videre at Forsvarets bruk av konsulenten strider mot det grunnleggende kravet til god anbudsskikk.¹⁷⁵

Forelagt dokumentasjon har også avdekket et tilfelle hvor en innleid konsulent selv har utarbeidet begrunnelsen/argumentasjonen for hvorfor vedkommende er den eneste som kan utføre det aktuelle arbeidet. Når konsulenten på denne måten selv definerer sin kritiske kompetanse og Forsvarets behov for nettopp hans ytelser, strider dette etter Granskingsutvalgets syn mot forvaltningslovens habilitetsregler.

20.1.4. Forvaltningslovens habilitetsregler

Granskingsutvalget har ut fra det faktum granskingen i en tidlig fase avdekket måttet fokusere på Bernt Refsahls roller i sine undersøkelser av mulige brudd på habilitetsbestemmelsene. En vurdering av Refsahls roller opp mot habilitetsbestemmelsene er gitt i tilknytning til presentasjonen av FISBasis-avtalen i punkt 19.2.2.

Granskingsutvalget ønsker imidlertid også å bemerke at mottak av fordeler fra leverandører og opptreden på vegne av leverandører etter sin art er forhold som kan influere tjenestemannens upartiskhet. For publikum vil slike forhold kunne fremstå som egnet til å påvirke tjenestemannens objektivitet, og således virke inhabiliserende etter forvaltningsloven § 6 annet ledd. Granskingsutvalget kan dermed ikke utelukke at forsvarsrepresentanter som følge av mottak av fordeler eller leverandørrepresentasjon har vært inhabile til å delta i beslutningsprosesser.

¹⁷¹ Se forvaltningsloven § 6 flg. I rapportens punkt 11.1.2 er det redegjort for bestemmelsenes nærmere innhold.

¹⁷² Innholdet av disse reglene er behandlet i rapportens punkt 11.1.3

¹⁷³ Se punkt 19.2.2

¹⁷⁴ Se rapporten punkt 11.1.2.1

¹⁷⁵ Jf Klagenemndas avgjørelse i KOFA 2003/59

20.1.5. Bruk av konsulenter med tidligere tilknytning til Forsvaret

20.1.5.1. Bakgrunn

Granskingsutvalgets undersøkelser av bruken av konsulenter med tidligere forsvarstilknytning er basert på kontrakter og bestillinger på kontrakter innhentet av Granskingsutvalgets utrederenheter. Dette materialet har gitt informasjon om hvilke konsulenter som har vært engasjert i Forsvaret i granskingsperioden.

Forsvarsdepartementet er videre bedt om å bistå med opplysninger om de aktuelle konsulentene tidligere har vært ansatt i Forsvaret. Forsvarsdepartementet har gitt utredningsenheten den etterspurte informasjon, basert på opplysninger fra personellbasen og opplysninger som lå til grunn for Controllerenhetens rapport.

Som ledd i informasjonsinnhenting er også FLO/IKT bedt om å bistå med informasjon omkring 30 navngitte konsulenter. Granskingsutvalget ønsket opplyst

- om disse konsulentene har vært ansatt i Forsvaret i forkant av konsulentoppdraget
- hvilke arbeidsoppgaver konsulentene eventuelt hadde i Forsvaret
- når konsulentene eventuelt sluttet i Forsvaret og
- varigheten av konsulentenes engasjement.

FLO/IKT har besvart henvendelsen og gitt informasjon om konsulentene har vært ansatt i Forsvaret, hvilken stilling de da gikk ut av, og hvor lenge de aktuelle konsulentene tjenestegjorde i Forsvaret. Disse opplysningene er basert på personellbasen.

FLO/IKT har derimot ikke gitt Granskingsutvalget opplysninger om når konsulentene første gang ble engasjert av Forsvaret. Årsaken til dette er etter det opplyste at det kun er de aktuelle leverandørselskapene som er registrert i FLO/IKTs kontraktoversikter og økonomisystem. FLO/IKT har altså ikke noen oversikt over hvilke konsulenter som har arbeidet under de enkelte kontraktene, og har ikke kunnet prioritere å gjennomgå timelister og faktureringsunderlag manuelt.

20.1.5.2. Granskingsutvalgets funn

Som det fremgår av redegjørelsen foran, har Forsvaret hatt problemer med å etterkomme Granskingsutvalgets anmodning om informasjon omkring hvilke konsulenter som tidligere har vært ansatt i Forsvaret. Det har også vist seg å være avvik mellom de opplysninger Granskingsutvalget er tilsendt fra henholdsvis Forsvarsdepartementet og FLO/IKT.

Opplysningene Granskingsutvalget har fått tilgang til, viser enkelte tilfeller hvor konsulenter har blitt engasjert dagen etter at vedkommendes ansettelsesforhold i Forsvaret avsluttes. Granskingsutvalget har vansker med å se at en slik fremgangsmåte er i tråd med hensynet bak varsomhetsregelen overfor konsulenter med tidligere forsvarstilknytning. Granskingsutvalget mangler imidlertid tilstrekkelig informasjon til å vurdere de enkelte tilfellene.

De fremlagte opplysninger indikerer videre en mangelfull kontroll fra Forsvarets side. Selv om Granskingsutvalget har sett eksempler på at innleie av konsulenter med tidligere forsvarsbakgrunn underkastes en særlig vurdering, er slike vurderinger i det alt vesentlige ikke dokumentert ved engasjement av konsulenter som tidligere har vært ansatt i Forsvaret.

For Granskingsutvalget fremstår det betenkelig at Forsvaret ikke har et system som identifiserer engasjerte konsulenter tidligere forsvarstilknytning. Dette gjelder spesielt for perioden etter 1. januar 2003 da det ble innført et absolutt forbud mot å engasjere konsulenter som mindre enn to år tidligere hadde vært ansatt i Forsvaret. Etter Granskingsutvalgets vurdering synes et slikt system nødvendig for å kunne etterleve kravene til særlig aktsomhet ved innleie av konsulenter med tidligere forsvarstilknytning.

20.2. Forsvarets fremgangsmåte ved inngåelse av kontrakter

20.2.1. Kontrakter inngått etter henvendelse direkte til én leverandør

20.2.1.1. Bakgrunn

Som det fremgår av presentasjonen av kontraktene Granskingsutvalget har gjennomgått, er flere av kontraktene inngått ved henvendelse direkte til én leverandør. Begrunnelsen for at anskaffelsene ikke er basert på forutgående konkurranser, har i all hovedsak vært at bare én leverandør kunne levere den etterspurte ytelsen, eller at tidspress berettiget unntak fra kravet til konkurranse. Et gjennomgående trekk ved de fleste kontraktene som er gjennomgått er at de merkantile vurderingene er knappe og dårlig dokumentert.

Granskingsutvalget vil i det følgende gi sin vurdering av Forsvarets opptreden opp mot de aktuelle rettslige normer.

20.2.1.2. Direkte anskaffelser begrunnet i eneleverandørsituasjon

Flere av kontraktene Granskingsutvalget har gått igjennom er inngått ved direkte henvendelse til leverandør begrunnet med at bare én leverandør kan levere den etterspurte tjenesten. Denne bestemmelsen viderefører anskaffelsesregelverkets adgang til på bestemte vilkår å fravike konkurranseformen i eneleverandørsituasjoner.¹⁷⁶

Granskingsutvalget bemerker at eneleverandørsituasjonen i det alt vesentligste ikke ser ut til å være begrunnet i opphavsrettslige forhold eller eneretter.¹⁷⁷ Det fremstår for utvalget som tvilsomt at vilkårene for direkteanskaffelser i eneleverandørsituasjoner har vært oppfylt i de aktuelle tilfellene. Granskingsutvalget har likevel ikke hatt tilstrekkelig informasjon til å vurdere om vilkårene for på dette grunnlag å fravike kravet til konkurranse var oppfylt.

Dette har da heller ikke vært ansett nødvendig ettersom det er oppdragsgiver som må kunne godtgjøre at bare én leverandør kan levere den etterspurte ytelsen.¹⁷⁸ Det er under enhver omstendighet på det rene at dette kravet til dokumentasjon ikke er oppfylt. Når Forsvaret ikke har kunnet dokumentere at vilkårene for direkteanskaffelser i eneleverandørtilfeller er oppfylt, utgjør dette i seg selv et brudd på anskaffelsesregelverket.

20.2.1.3. Direkte anskaffelser på grunn av tidspress

Flere av kontraktene Granskingsutvalget har gått igjennom er inngått ved direkte henvendelse til leverandør begrunnet med at kjøpet på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes. Denne bestemmelsen viderefører anskaffelsesregelverkets adgang til på bestemte vilkår å fravike konkurranseformen ved tidspress.¹⁷⁹

Granskingsutvalget ser at Forsvaret har operert med korte tidsfrister og strenge krav til gjennomføring av pålagte prosjekter. Ut fra det faktum som har vært tilgjengelig for utvalget, finner utvalget likevel ikke at de strenge vilkårene for direkteanskaffelser på grunn av tidspress har vært oppfylt. Inngåelsen av kontrakt ved direkte henvendelse til én leverandør i disse tilfellene fremstår derfor som brudd på anskaffelsesregelverkets krav til konkurranse.

¹⁷⁶ Se nærmere redegjørelse i punkt 12.3.3

¹⁷⁷ Se imidlertid gjennomgangen av IMAS-kontraktene i punkt 19.3

¹⁷⁸ Se punkt 12.3.3

¹⁷⁹ Se nærmere redegjørelse i punkt 12.3.2

Granskingsutvalget finner særlig grunn til å fremheve at tidspress som følge av eventuell dårlig planlegging ikke legitimerer direkteanskaffelser.¹⁸⁰

20.3. Bruk av rammeavtaler

20.3.1. Utgangspunkter

Granskingsutvalget har gjennomgått enkelte rammeavtaler Forsvaret har inngått i perioden. To av disse, nærmere bestemt FISBasis-avtalen med Siemens og rammeavtale for teletjenester for perioden 2003 til 2005 inngått med Ventelo, er særskilt behandlet andre steder i Granskingsutvalgets rapport. Granskingsutvalget vil nedenfor redegjøre for Forsvarets rammeavtale angående konsulentbistand inngått i 2002.

20.3.2. Rammeavtale om konsulentbistand inngått i 2002

20.3.2.1. Bakgrunn

Som en del av program ARGUS startet Forsvaret i 2001 et omfattende arbeid med å redusere og sentralisere rammeavtaler med industrien. Innenfor IS/IT området ble det gjennom *prosjekt 2.2. Etterforsyning* etablert en parallell rammeavtale angående kjøp av konsulenttenester med fem leverandører i 2002. Disse leverandørene var henholdsvis *Intech AS, Steria, Software Innovation, Teleplan og Norconsult*. Det ble ved inngåelsen av rammeavtalen ikke utarbeidet noen fordelingsnøkkel.

Fra tidligere av hadde FLO/IKT kontraktbasert konsulentbistand fra selskapene Proact Christiania Consulting, IKON, Fornebu Consulting, Dynamic Solutions og Target Consulting. Disse kontraktene løp frem til 31. desember 2003. Som følge av det økte fokuset på Forsvarets bruk av konsulenter, ble FLO/IKT nektet å forlenge avtalene med disse konsulentfirmaene. Ved tvingende behov for konsulentbistand ble FLO/IKT pålagt å foreta avrop på den ovenfor nevnte rammeavtalen.

Etter FLO/IKTs vurdering var det påkrevd å videreføre engasjementet av de fem konsultentselskap inn i 2004. FLO/IKT forespurte derfor de fem rammeavtaleleverandørene om noen av disse kunne påta seg å knytte til seg de fem selskapene som underleverandører, slik at FLO/IKT kunne fortsette engasjementet av konsultentselskapene gjennom en av rammeavtalepartene. FLO/IKT inngikk etter dette kontrakt for leveranse av de nevnte konsulenttenestene i 2004 med de leverandørene som påtok seg dette.

20.3.2.2. Granskingsutvalgets vurdering

Granskingsutvalget bemerker innledningsvis at regelverket slik det var på avtaleinngåelsestidspunktet, ikke gir grunn til å kritisere Forsvaret for at det ikke ble fastsatt noen fordelingsnøkkel ved inngåelsen av den parallelle rammeavtalen. Etter Granskingsutvalgets syn innebærer imidlertid ikke fraværet av fordelingsnøkkel at Forsvaret sto helt fritt ved de enkelte avrop på rammeavtalen.¹⁸¹

Når Forsvaret under dekke av en inngått rammeavtale knytter til seg bestemte konsulenter som ikke opprinnelig er part i rammeavtalen, bryter dette slik Granskingsutvalget ser det, med intensjonene bak rammeavtaleinstituttet. Granskingsutvalget anser en slik illojal praktisering av rammeavtalen for å bryte med kravene til god anbuds- og forvaltningsskikk. Fremgangsmåten kan etter Granskingsutvalgets oppfatning videre utgjøre et brudd på rammeavtalepartenes berettigede forventninger ved inngåelsen av avtalen.

¹⁸⁰ Se punkt 12.3.2

¹⁸¹ Jf redegjørelse punkt 12.4

20.4. Andre mangler ved inngåelse og oppfølging av kontrakter

20.4.1. Utløsning av opsjoner og andre etterfølgende endringer

Som det fremgår av presentasjonen av kontrakter Granskingsutvalget har undersøkt, foreligger en utstrakt bruk av opsjoner fra Forsvarets side. Flere kontrakter er inngått med en kontraktsperiode på om lag tre måneder, men med opsjoner på ytterligere forlengelser, gjerne over flere år. Selv om en slik fremgangsmåte kan være forenlig med regelverket, er den etter Granskingsutvalgets mening uheldig siden kontraktens totale varighet ikke fremgår klart.

Videre har Granskingsutvalget sett flere eksempler på at Forsvaret har betinget seg en ubegrenset rett til å utvide kontraktens omfang og varighet. Ettersom en slik opsjonsklausul gir en omfattende rett til å foreta anskaffelser uten forutgående kunngjøring, vil den etter sin art bryte med regelverkets krav om at anskaffelser skal baseres på konkurranse.

Granskingsutvalget har også funnet eksempler på at kontraktens løpetid utvides og/eller at Forsvaret utvider konsulentkontrakter til å omfatte et høyere antall konsulenter, uten at dette har hjemmel i den opprinnelige kontrakten. For flere av disse kontraktene har de etterfølgende endringene generert betydelige økninger av Forsvarets totale økonomiske forpliktelser. Granskingsutvalget bemerker at såpass betydelige reforhandlinger etter sin art må anses å utgjøre endringer av kontraktens grunnleggende elementer.¹⁸² I realiteten har det i disse tilfellene dermed vært inngått en ny avtale som skulle vært gjenstand for konkurranse.

20.4.2. Forsvarets økonomiforvaltning

20.4.2.1. Forsvarets kontroll med faktureringen fra leverandører

Granskingsutvalget har ved sin gransking og vurdering av Forsvarets økonomiforvaltning lagt til grunn innholdet i reglementet og bestemmelsene om økonomistyring i staten.¹⁸³ Det er Granskingsutvalgets vurdering at utfordringen for Forsvaret ikke ligger i mangler eller feil med det overordnede eller interne instruksverket. Utfordringen har først og fremst vært knyttet til manglende etterlevelse av det regelverkt som er vedtatt, og som fra Departementet og Stortinget forutsettes etterlevd av Forsvaret.

20.4.2.2. Manglende risikovurdering

I bestemmelsene om økonomistyring i staten kom det i 2003 inn nye krav til risikostyring. Det ble fastsatt nye bestemmelser som gikk på at den etablerte økonomikontrollen skal bidra til å forhindre og avdekke misligheter og økonomisk kriminalitet.

I kontrakten som SBS inngikk med Forsvaret, var enkelte spørsmål knyttet til grunnlaget for prisfastsettelsen og faktureringen til Forsvaret uavklart.

Det var i kontrakten avtalt at SBS skulle gi Forsvarets til enhver tid markedets beste betingelser, og at SBS kunne beregne en dekningsgrad på inntil 8 %. Prisen til Forsvaret ble kalkulert ved å dividere kostpris med 0,92. Dekningsbidraget og inntektene for SBS økte således gjennom høyere innkjøpspriser og kostpris.

Kontraktens bestemmelser om prisfastsettelse ga SBS incentiver til å handle på en måte som virket økonomisk gunstig for SBS på bekostning av Forsvarets interesser. En slik risiko med mulighet for misbruk, burde vært fanget opp av Forsvaret gjennom risikoanalyse med en etterfølgende kontroll av innkjøpspriser og beregnet fakturapris til Forsvaret.

¹⁸² Jf EF-domstolens avgjørelse i sak C-337/98, Matra. Se også redegjørelse i punkt 14.2

¹⁸³ Se redegjørelse i rapportens punkt 14.4

20.4.2.3. Manglende etterlevelse

Omfanget av kontrollrutinene skal i henhold til bestemmelsene være tilpasset anskaffelsens størrelse, kompleksitet og risiko.

Granskingsutvalgets undersøkelser av den etablerte fakturakontrollen hos Forsvaret relatert til produktkjøp i kontrakten med SBS, har avdekket at Forsvaret har unnlatt å kontrollere at prisingen var i samsvar med underliggende forhold regulert i kontrakten. I forhold til SBS har Forsvaret kun kontrollert at fakturerte priser var i samsvar med avrop eller ordrebekreftelse registrert hos SBS.

Ved fortløpende registrering av bestillinger hos SBS, har Forsvaret lagt til grunn at den prisen SBS oppga og benyttet i sin fakturering, var i samsvar med intensjonene og forutsetningene i kontrakten.

Granskingen har ikke funnet eksempler på at Forsvaret har foretatt en kontroll av de reelle innkjøpsprisene hos SBS, eller kontrollert om forutsetningene som SBS benyttet ved utregning av salgspris, faktisk ble etterlevd og var i samsvar med kontrakten. I kontrakten var det tatt inn bestemmelser som ga Forsvaret mulighet til å gjennomføre en slik kontroll. Denne muligheten ble ikke benyttet. Forsvaret har opplyst at det er utført undersøkelser av fakturerte prisene i forhold til tilgjengelige markedspriser over internett. Granskingsutvalget finner ikke at dette tilfredsstillende de krav som var stilt til Forsvarets oppfølgingsplikt.

20.4.2.4. Transaksjonskontroll av utgifter

Forsvaret skal etter bestemmelsene om økonomistyring kap. 2.5.2.1 ha rutiner for tilfredsstillende oppfølging av delegert budsjettmyndighet. Den som har budsjett disponeringsmyndighet, kan ikke kjøpe eller bestille tjenester fra seg selv, eller godkjenne godtgjørelser eller andre utbetalinger til seg selv.

Dersom virksomheten benytter en tjenesteyter¹⁸⁴, skal virksomhetens interne kontroll være tilpasset arbeidsdelingen mellom virksomheten og tjenesteyteren. Forsvaret har leid inn konsulenter som har vært delaktige i å foreta bestillinger/kjøp på vegne av Forsvaret, enten fra egne selskaper eller fra selskaper hvor de har hatt økonomiske interesser enten gjennom eierskap eller gjennom økonomiske transaksjoner.

I tilknytning til budsjett disponering og bestilling, skal bestilling av varer og tjenester være bekreftet av tilsatte som har budsjett disponeringsmyndighet. Før bestilling gjennomføres, skal den som har budsjett disponeringsmyndighet påse at det er en hjemmel for anskaffelsen og at gjeldene bestemmelser for anskaffelser blir etterlevd.

¹⁸⁴ jf reglementet pkt 4.5

21. Regelbruddenes mulige konsekvenser

21.1. Erstatningsbetingende forhold

21.1.1. De ulike erstatningsrettslige spørsmål

Granskingsutvalgets undersøkelser har aktualisert spørsmålet om erstatning i tre ulike konstellasjoner. Den første er spørsmålet om Forsvarets tilknyttede leverandører kan ha blitt erstatningsansvarlige overfor tap Forsvaret er påført. Et mulig erstatningsansvar for leverandører som følge av manglende etterlevelse av forpliktelser overfor Forsvaret, synes mest aktuelt for SBS' opptreden i FISBasis-prosjektet. Denne vurderingen er allerede foretatt i punkt 19.2.5.

Den neste problemstillingen er om Forsvaret kan ha pådratt seg erstatningsansvar overfor leverandører som følge av normbrudd knyttet til inngåelsen og gjennomføringen av IKT-kontrakter. Endelig kan spørsmål om erstatningsansvar også oppstå i relasjon til forsvarspersonells etterlevelse av sine tjenesteplikter overfor Forsvaret. Det vil nedenfor bli redegjort for Granskingsutvalgets vurderinger av disse forholdene.

21.1.2. Forsvarets mulige erstatningsansvar overfor leverandørmarkedet

Granskingsutvalgets undersøkelser har avdekket at kravet til å sikre konkurranse om leveranser til Forsvaret, i stor grad er forsømt fra Forsvarets side, jf punkt 20.2.1. Manglende etterlevelse av anskaffelsesregelverket kan som tidligere nevnt, gjøre oppdragsgiver erstatningsansvarlig overfor leverandører. Som det fremgår av punkt 16.3.1 vil imidlertid brudd på anskaffelsesreglene ved at det foretas ulovlige direkteanskaffelser sjelden påføre oppdragsgiver et erstatningsansvar. Granskingsutvalget har ut fra de saksforhold som er avdekket, ikke funnet grunn til å prioritere en nærmere utredning av spørsmålet.

Som det fremgår av rapportens punkt 20.3.2, er det Granskingsutvalgets oppfatning at avrop på rammeavtalen for konsulenttjenester innen prosjektfaglige kompetanseområder ikke er foretatt i tråd med de gjeldende rettslige normer. Granskingsutvalget kan ikke utelukke at leverandørene i denne rammeavtalen kan ha krav på erstatning for utgifter pådratt i forbindelse med avtaleforholdet, den såkalte negative kontraktsinteressen, men har ikke grunnlag for å ta stilling til dette.

21.1.3. Forsvarspersonells mulige erstatningsansvar overfor Forsvaret

Som det fremgår av redegjørelsen i punkt 20, har Granskingsutvalget avdekket normbrudd fra Forsvarets representanter. I noen grad, typisk ved mottak av fordeler i strid med gaveforbudet, er disse normavvikene et resultat av tjenesteforsømmelser fra Forsvarsansatte eller innleide konsulenter. Slike brudd på tjenesteplikter kan etter sin art utgjøre et erstatningsbetingende forhold.

Granskingsutvalget kan prinsipielt sett ikke utelukke at det i enkelttilfeller kan konstateres at Forsvaret er påført et økonomisk tap som følge av tjenesteforsømmelsene. Dette utredningsarbeidet er imidlertid ikke prioritert av Granskingsutvalget. De gjennomførte undersøkelsene har ikke dokumentert at Forsvaret er påført konkrete økonomisk tap som følge av de nevnte tjenesteforsømmelsene.

I en noe annen stilling kommer de avdekkede avvik fra kravet til grundighet med tanke på kontroll av Statens betalingsforpliktelser som etter Granskingsutvalgets oppfatning må karakteriseres som betydelig. Som det fremgår av rapportens punkt 19.2.4 antas det at Forsvaret er påført et økonomisk tap i størrelsesordenen kroner 36,8 millioner som følge av denne forsømmelsen. Dette tapet vil reduseres/fjernes ved tilbakebetaling fra SBS. Granskingsutvalget registrerer at det ikke er praksis for at Staten fremmer erstatningskrav overfor enkeltpersoner i slike tilfeller.

21.2. Administrative reaksjoner

Granskingsutvalgets undersøkelser har avdekket flere til dels alvorlige forsømmelser av tjenesteplikter. Forsvaret bør på denne bakgrunn vurdere i hvilken grad det skal reageres med administrative tiltak overfor personell som ikke har handlet i tråd med sine tjenestelige forpliktelser.

Granskingsutvalget er forelagt enkelte eksempler på praksis i Forsvaret ved refselsessaker som følge av uberettiget mottak av fordeler og manglende rolleryddighet overfor leverandører. I lys av denne praksisen antar utvalget at flere av de avdekkede forsømmelser etter sin art kvalifiserer til refselse.

Ut over dette finner Granskingsutvalget at Forsvaret er nærmest til å vurdere om og eventuelt på hvilken måte personellens tjenesteforsømmelse skal bli møtt med administrative sanksjoner.

Når det gjelder Forsvarets innleide konsulenter, må eventuelle reaksjoner overfor disse springe ut av adgangen til å gjøre kontraktsrettslige misligholdsbeføyelser gjeldende.

21.3. Overtredelse av straffebud

21.3.1. Innledning

Mandatet ber Granskingsutvalget vurdere om det «*kan foreligge smøring, bestikkelse og korrupsjon eller andre straffbare handlinger*». Granskingsutvalgets vurdering av SBS' opptreden i forhold til bedrageribestemmelsen er presentert i tilknytning til redegjørelsen for FISBasis-avtalen.¹⁸⁵ I det følgende gis Granskingsutvalgets vurdering av andre straffebud som kan være aktuelle.

21.3.2. Korrupsjon

21.3.2.1. Innledning

Som det fremgår av punkt 20.1.1.4, har enkelte representanter i Forsvaret mottatt ytelser fra leverandører som anses å være i strid med gaveforbudet i tjenestemannsloven § 20 og Forsvarets anskaffelsesreglement. Granskingsutvalget har også vurdert om ytelser kan være i strid med korrupsjonsbestemmelsene. Etter korrupsjonsbestemmelsene slik de lød før lovendringen 4. juli 2003, gjaldt det et særskilt forbud mot passiv bestikkelse for å foreta eller unnlate en tjenestehandling som var «*pliktstridig*», jf den eldre bestemmelse i straffeloven § 113. Bestemmelsen hadde en øvre strafferamme på fengsel inntil fem år, og eventuelle overtredelser er følgelig ikke nødvendigvis foreldet. Granskingsutvalget har imidlertid ikke identifisert slike pliktstridige handlinger eller unnlatelser i forbindelse med mottak av ytelser.

Av de eldre bestemmelsene er det følgelig bare straffeloven § 112 (passiv bestikkelse) og straffeloven § 128 (aktiv bestikkelse) som er relevante. Disse bestemmelsene hadde strafferammer på henholdsvis fengsel inntil seks måneder og inntil ett år, noe som gir en foreldelsesfrist på to år fra det straffbare forhold er opphørt, jf straffeloven §§ 67 og 68. Eventuelle overtredelser av disse bestemmelsene er således i dag foreldet og ikke lenger straffbare, jf straffeloven § 66. Granskingsutvalgets mandat gjelder imidlertid hele perioden 1995 til 2005. Det antas derfor at også forhold som måtte være foreldet ønskes belyst.

Granskningen har ikke avdekket tilfeller av fordelsoverføring i rede penger. Vurderingen gjelder dermed fordeler i form av gaver, reiser, bevertning og visse tilstelninger.

¹⁸⁵ Jf punkt 19.2.6

21.3.2.2. Utlibørlig fordel

Etter loven kreves det at fordelene skal være «utilbørlig». Dette vilkåret gjaldt både før og etter lovendringen 4. juli 2003, men utvalget ser ikke bort fra at innholdet i kriteriet er blitt noe endret etter lovendringen, siden formålet har vært å skjerpe reglene mot korrupsjon. I så fall skal det mindre til for å overtre straffeloven § 176 a litra a og b, enn etter de eldre bestemmelsene i straffeloven §§ 112 og 128. I lys av det som er sagt om foreldelse har imidlertid problemstillingen mindre betydning.

Forarbeidene til de nye korrupsjonsreglene inneholder følgende generelle beskrivelse av utilbørlighetskriteriet:

«Dette er en rettslig standard, hvis nærmere innhold må fastlegges av domstolene. Det er ikke den enkelte dommers personlige oppfatning som skal være avgjørende for hvilke handlinger som er å anse som utilbørlige og dermed straffbare. Vurderingen skal bero på oppfatningen i samfunnet i lys av de reelle hensyn og grunnleggende verdier som ligger bak bestemmelsen. Utilbørlighetsstandarden vil derfor ikke ligge fast, men utvikles på bakgrunn av det rådende moralsynet i samfunnet til enhver tid.»

Det presiseres videre at «det må foreligge et klart klanderverdig forhold for at bestemmelsen skal kunne anvendes». Samtidig understrekes det at «under norske forhold har verken den som foretar en "bestikkelse" eller den som mottar den, noen rimelig grunn til å balansere på kanten av en straffebestemmelse om korrupsjon».¹⁸⁶

Det mangler veiledende rettspraksis i tilknytning til bestemmelsene, noe som tilsier at momentene i forarbeidene tillegges stor vekt ved anvendelsen av normen. Et vesentlig moment som bør fremheves tidlig, er at saken gjelder fordeler ytt mottakere som enten var ansatt i Forsvaret eller som representerte Forsvaret gjennom langvarige og omfattende konsulentoppdrag. Om utilbørlighetsvurderingen i slike tilfelle står det følgende: «Generelt må offentlige tjenestemenn finne seg i å være underlagt en strengere norm enn personer som arbeider i privat virksomhet». Dette henger sammen med at et vesentlig hensyn bak reglene er at det ikke skal finne sted uriktig utenforliggende påvirkning, og derved uriktig tjenesteutøvelse. Korrupsjonsforbudet skal således ivareta «den alminnelige tillit» til at offentlig sektor forvaltes upartisk og med integritet. Denne tilliten anses som en forutsetning for et stabilt demokrati. Av dette følger den strengere norm i offentlige tjenesteforhold.¹⁸⁷ Etter Granskingsutvalgets syn gjør dette hensynet seg gjeldende med særlig tyngde ved fordeler til mottakere i en offentlig organisasjon med den store samfunnsmessige betydning som nettopp Forsvaret har.

21.3.2.3. Spesielt om SBS

Forsvarets kontraktsforhold med SBS er beskrevet i punkt 7.1.5. I tilknytning til kontraktsforholdet har SBS ytt gaver, reiser, bevertning mv. til forsvarsansatte, herunder innleide konsulenter. For perioden 1. oktober 1999 til 31. desember 2005 har SBS beregnede utgifter på i underkant av kroner 6 millioner til dette formål. Beløpet omfatter også utgifter til egne ansatte som har deltatt i slik sammenheng.

Ytelsene faller i to hovedkategorier. Den ene kategorien omfatter ytelser som har kommet mange til gode. Den andre kategorien omfatter flere tilfeller av ytelser overfor enkeltpersoner med beslutnings- og potensiell påvirkningskraft i Forsvaret.

I april 2002 innførte SBS etiske regler, såkalte «*Business Conduct Guidelines*». Disse oppstiller blant annet et absolutt forbud mot å tilby gaver til offentlige tjenestemenn og ansatte, jf punkt B.2. tredje avsnitt. I tillegg oppstilles et forbud mot å gi «*urettmessige fordeler til andre i forbindelse med forretninger, i form av penger eller andre typer fordeler*», jf punkt B.2 annet avsnitt. Ifølge forarbeidene til korrupsjonsbestemmelsene, vil fordeler som er i strid med slike interne retningslinjer lett anses å

¹⁸⁶ Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) side 34, 35 og 55.

¹⁸⁷ Se NOU 2002: 22 side 30, gjengitt i Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) side 28.

være utilbørlige.¹⁸⁸ Omtalen gjelder direkte brudd på et eventuelt forbud mot å motta fordeler, men må antas å gjelde tilsvarende ved forbud mot å yte fordeler.

I det konkrete tilfelle må imidlertid retningslinjene tolkes. Det antas at gaveforbudet overfor offentlige tjenestemenn i retningslinjene til SBS, er myntet på fordeler med klart preg av å være en rent personlig begunstiging, i motsetning til ytelser som kan karakteriseres som akseptert kundepleie med mer. Retningslinjene antas derfor ikke å være til hinder for kundepleie selv om mottakersiden er ansatt i eller representerer det offentlige. Forbudet mot å yte «*urettmessige fordeler*» innebærer neppe noe mer enn det som allerede følger av korrupsjonsforbudet.

21.3.2.4. *Kategori 1: Ytelser som har kommet mange forsvarsansatte til gode*

SBS har gitt forsvarsansatte gaver i form av minnepinner, kokebøker, vinflasker mv, og invitert til visse større arrangementer som en fest for 250 deltakere i desember 2002 ved avslutningen av FISBasis-prosjektet, og årlige båtturer med et stort antall deltakere fra SBS, Forsvaret og andre forretningsforbindelser. Det er tale om fordeler med økonomisk verdi hvor de økonomiske utlegg for SBS må karakteriseres som betydelige. Det vises til regning på kroner 648 000 for avslutningsfesten, på kroner 126 480 for minnepinner og et eksempel på regning for båttur den 22. juni 2002 på kroner 186 216.

Ut ifra sammenhengen har Granskingsutvalget – til tross for beløpenes størrelse – kommet til at fordelene ikke kan karakteriseres som utilbørlige. Det legges til grunn at det er tale om ytelser som kan anses å falle innenfor rammen for det som oppfattes som normal kundepleie, som det vil stride mot alminnelig rettsbevissthet å kriminalisere.¹⁸⁹ For den enkelte mottaker har dessuten fordelene hatt et beskjedent omfang både hva gjelder verdi og hyppighet. Dertil kommer det moment at fordelene har vært gitt ved anledninger hvor det kan oppfattes som naturlig at man feirer avslutningen av et godt prosjekt, vedlikehold av en forretningsrelasjon, eller lignende. Det kan også slås fast at SBS ved flere anledninger har invitert flere forretningsforbindelser enn Forsvaret, noe som også tilsier at fordelene godtas som rettmessig.

21.3.2.5. *Kategori 2: Ytelser overfor personer som har hatt innflytelse på beslutninger i Forsvaret*

Granskingsutvalget finner at SBS også har gitt fordeler til personer som har hatt betydelig innflytelse på beslutninger i Forsvaret. Disse har vært ansatt i Forsvaret eller opptrådt på vegne av Forsvaret i kraft av konsulentoppdrag. For to av personene er en oversikt over enkelte mottatte ytelser inntatt i rapporten punkt 20.1.1.4. Oversikten omfatter mer enn ytelser fra SBS. I forhold til ytelsene fra SBS fremgår det at det er tale om bevertning, gaver og reiser.

Granskingsutvalget har begrenset seg til å foreta en vurdering av en del reiser som er bekostet av leverandør, helt eller delvis. Fra Forsvarets side har de to ovennevnte personer deltatt flere ganger, men også enkelte andre personer fra Forsvaret har deltatt på reise bekostet av leverandør. Granskingsutvalgets vurdering er at fordelene representert ved hver reise på nedenstående liste, må anses som «*utilbørlig*».

Reiser

Beskrivelsen nedenfor er en minimumsliste. Granskingsutvalget har det inntrykk at det har vært ytt fordeler utover det beskrevne som må karakteriseres som utilbørlig. Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å foreta en detaljert vurdering av dette.

Omstendighetene ved reisene har vært belyst via intervju med deltakerne, regnskapsbilag og en utredning foretatt av advokat Jan-Fredrik Wilhelmsen datert 23. februar 2005 på oppdrag fra SBS.

¹⁸⁸ Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) side 35 og 55.

¹⁸⁹ Se kommentarene i Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) side 35 spalte 2.

Det påpekes at enkelte regnskapsbilag er påført uriktig innhold i forhold til hva som var det faktiske program og/eller formål med reisene.

- Reise til Marbella, Spania, 7. til 11. mars 2002.
 - o Reisen har hatt en total kostnad på minimum kroner 200 000. To innleide konsulenter til Forsvaret var deltakere. Videre deltok én person fra SBS og to personer fra Fujitsu Siemens. Reisen er av Wilhelmsen i hans redegjørelse opplyst å være «*et rent sosialt arrangement uten faglig forankring*». I lys av størrelsen på beløpet som er påkostet deltakerne fra Forsvaret, og det at reisen klart mangler en faglig begrunnelse, legger utvalget til grunn at gaveelementet er fremtredende og at fordelene må anses som «*utilbørlig*».
- Reise til Firenze, Italia, 5. til 10. april 2002.
 - o Tre deltakere fra SBS og to deltakere fra Forsvaret (en innleid konsulent og en ansatt), samt alle med ektefeller. Reisen gjaldt etter programmet deltakelse på Gartner Group sitt årlige arrangement. Seminaret begynte dog ikke før 8. april. Total kostnad for reisen er angitt med kroner 163 787. I lys av størrelsen på beløpet som er påkostet deltakerne fra Forsvaret, samt deres ektefeller, og det at reisen i hvert fall for deler av perioden mangler en faglig begrunnelse, legger utvalget til grunn at gaveelementet er fremtredende. Beløp som er dekket for ektefelle, samt den del som mangler en faglig begrunnelse for de forsvarsansatte, anses følgelig som «*utilbørlig*».
- Reise til Key West, Florida, USA 26. november til 2. desember 2002
 - o To deltakere fra SBS og tre deltakere fra Forsvaret (to innleide konsulenter og en ansatt), samt alle med ektefeller. Den ene innleide konsulent var allerede i Florida, slik at fordelene for hans vedkommende er mer begrenset. Den faktiske kostnaden for reisen var iht. e-post kommunikasjon internt hos SBS totalt kroner 212 292. Herav har to av deltakerne fra Forsvaret med ektefeller fått dekket reisen i sin helhet. Den økonomiske fordelene er altså på kroner 46 000 for hvert par. Reisen er fra SBS' side bekreftet å være av «*sosial karakter*». Et formål var likevel oppgitt å være gjennomføring av et besøk hos en leverandør i Fort Lauderdale. Dette besøk ble ikke gjennomført, men en representant fra leverandøren kom til Key West for et kortere møte. Granskingsutvalget finner at gaveelementet ved reisen er betydelig og at fordelene må anses som «*utilbørlig*».
- Reise til Gloppen Hotell, Sandane, Norge 8. til 10. august 2002
 - o En deltaker fra SBS og to deltakere fra Forsvaret (en ansatt og en innleid konsulent), samt alle med ektefeller. Hotellfakturaen beløper seg til kroner 36 321. Reisen er opplyst å være «*et rent sosialt arrangement uten faglig forankring*». Dette er bekreftet av den innleide konsulent. Selv om det i dette tilfellet er tale om et vesentlig mindre beløp enn ved utenlandsreisene, mener Granskingsutvalget at gaveelementet er så fremtredende at fordelene må anses som «*utilbørlig*».
- Reise til Marbella, Spania, 5. til 9. mars 2003
 - o En deltaker fra SBS, to fra Fujitsu Siemens og to deltakere fra Forsvaret (én innleide konsulent og én ansatt). Total kostnad er minimum kroner 220 000 (dette beløpet skal være betalt dels av SBS, dels av Fujitsu Siemens). Reisen er opplyst av Wilhelmsen å være «*et rent sosialt arrangement uten faglig forankring*». Dette er dokumentert av den innleide konsulent. Granskingsutvalget legger til grunn at gaveelementet er fremtredende og at fordelene må anses som «*utilbørlig*».
- Reise til Cannes og/eller Monaco, 30. oktober til 2. november 2003.
 - o To deltakere fra henholdsvis SBS og Fujitsu Siemens, samt tre deltakere fra Forsvaret (en ansatt og to innleide konsulenter), samt alle med ektefeller. Total kostnad angitt med kroner 216 639. Turen er opplyst av Wilhelmsen til å være «*et rent sosialt arrangement uten faglig forankring*», dette er også bekreftet av en av de innleide konsulentene. I lys av størrelsen på beløpet som er påkostet deltakerne fra Forsvaret

med ektefeller, og det at turen klart mangler en faglig begrunnelse, legger utvalget til grunn at gaveelementet er fremtredende, og at fordelene må anses som «utilbørlig».

21.3.2.6. *Motiv for overføring av fordeler*

Granskingsutvalget har gjennom sin gransking søkt å kartlegge hva som er motivet for ytelsene. Utvalget har ikke funnet skriftlig dokumentasjon for dette ut over en redegjørelse fra Fujitsu Siemens til Oslo ligningskontor 4. april 2003 angående turer Fujitsu Siemens har hatt med sine kunder. Under beskrivelsen av en reise som fant sted i 2001 fremgår følgende:

«Vår viktigste kunde Siemens Business Services, vant i 2001 kontrakten med Forsvaret på oppgradering og drifting av Forsvarets dataanlegg, prosjektet heter FIS BASIS. Dette er et av de største prosjekt av sitt slag i Norge og verdien av hele HardWare (HW) leveransen var ca 500.000 millioner NOK. Leveranse skulle deles i fire og det skulle foretas fire individuelle anbudsrunder mot underleverandører. Vi vant runde 1, men tapte mot IBM runde 2 i august 2001. Ut fra dette beklagelige faktum ble det igangsatt en storstilt demonstrasjonsrunde fra vår side og TUR 1 er den første med Forsvaret. Vi vant senere runde 3 og 4. Denne turen ble viderebelastet Siemens Business Services med NOK 103.650.»

Av annen dokumentasjon fremgår det at reisen gjaldt bedriftsbesøk hos Fujitsu Siemens i Augsburg og Milano i september 2001. Fra Forsvaret deltok to ansatte og en innleid konsulent. SBS og Fujitsu Siemens deltok med en deltaker hver. Totalkostnaden for turen og de fem deltakerne var kroner 219 194. Kostnaden per deltaker er således kroner 43 838. Av dette fakturerte SBS Forsvaret med kroner 35.550 (flybilletter og hotell), det vil si med kroner 11 850 per person fra Forsvaret. Fordelen per deltaker utgjør således kroner 31 988.

Utvalget ønsker her å peke på at alle de tre deltakerne fra Forsvaret var sentrale personer med beslutningsmyndighet og/eller mulighet til å påvirke de innkjøp som skulle gjøres fra Forsvaret sin side.

Videre ønsker Granskingsutvalget å fremheve motivene bak «demonstrasjonsrunden», slik disse fremgår av Fujitsu Siemens eget brev, samt de etterfølgende konsekvenser:

«Vi vant runde 1, men tapte mot IBM runde 2 i august 2001. Ut fra dette beklagelige faktum ble det igangsatt en storstilt demonstrasjonsrunde fra vår side og TUR 1 er den første med Forsvaret. Vi vant senere runde 3 og 4.»

21.3.2.7. *Manglende intern godkjenning og rapportering*

Ifølge forarbeidene til korrupsjonsbestemmelsene er det av betydning om det har hersket åpenhet omkring mottak av fordeler, eventuelt om det har vært gitt tillatelse fra arbeidsgiver.¹⁹⁰

Granskingen har ikke avdekket at det er innhentet positivt samtykke fra rette person i Forsvaret til mottak av turene betalt av SBS/Fujitsu Siemens. Et annet spørsmål er om det er rapportert i etterkant av turene, slik at turene likevel har vært behørig bekjentgjort i Forsvarets organisasjon. Det har ikke latt seg gjøre å bringe full klarhet i dette. Det antas at det har hersket noe kunnskap blant ansatte i Forsvaret om turene, men det er neppe holdepunkter for at konkret kunnskap har foreligget hos personer på overordnet ansvarlig nivå, om hvem som deltok i det enkelte tilfellet, ektefelledeltakelsen, turenes sosiale karakter og det faktum at turene helt eller delvis ble betalt av leverandør. Granskingsutvalget antar at det hadde vært mulig å innhente bekreftelse om at tilstrekkelig informasjon var gitt, dersom den hadde vært gitt. Slik situasjonen fremstår for Granskingsutvalget, antas det at klarheten på dette punktet ikke bør influere på utilbørlighetsvurderingen, i retning av at turene likevel må anses som berettigede i relasjon til korrupsjonsreglene. Dessuten vil en eventuell intern rapportering bare ha begrenset vekt, gitt de strenge regler som gjelder for gavemottak i offentlig

¹⁹⁰ Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) side 55.

sektor.¹⁹¹ Til slutt er det vanskelig å se hvordan noen i Forsvaret skulle kunne gitt lovlig samtykke til tjenestereise, når turene var av hovedsaklig sosial karakter.

Endelig bemerkes det at en av forsvarsrepresentantene har tilbakebetalt kroner 75 000 til SBS etter at kritikk ble reist. Granskingsutvalget ser ikke at dette påvirker utilbørlighetsvurderingen, som skal knytte seg til situasjonen da reisene fant sted. Det legges til grunn at det på tidspunktet for reisen ikke gjaldt en forutsetning om personlig betaling for deltakelsen.

21.3.2.8. Oppsummering

Granskingsutvalget har kommet frem til at deler av ytelsene fra SBS og Fujitsu Siemens må anses som utilbørlige. Dette gjelder både i relasjon til den aktive og den passive handling, det vil si både for mottak og ytelse av fordelene. Granskingsutvalgets vurdering innebærer derved en karakteristikk av handlemåten både til SBS og Fujitsu Siemens, samt til mottakerne av fordelene.

Som svar på mandatet, finner Granskingsutvalget at det kan foreligge straffbare forhold i form av overtredelser av straffeloven §§ 276 a og/eller 276 b, både på individnivå og for SBS og Fujitsu Siemens som foretak.

21.3.3. Grov uforstand i tjenesten

Som det fremgår av redegjørelsen i punkt 20, foreligger det etter Granskingsutvalgets syn brudd på tjenesteinstrukser, blant annet ved omfattende mottak av fordeler i tjenestesammenheng. Etter Granskingsutvalget oppfatning kan det foreligge brudd på bestemmelsen om grov uforstand i tjenesten, jf straffeloven § 325 nr 1.

¹⁹¹ Jf l.c.

Del VII
Utvalgets anbefalinger

22. Anbefalte tiltak videre

22.1. Bakgrunn

I Granskingsutvalgets mandat heter det blant annet:

- Utvalget skal vurdere planlegging, organisering, styring og kontroll med kjøp av konsulenttjenester, spesielt innen IKT-området, herunder prosedyrer og rutiner som skal hindre uberettiget økonomisk vinning og sikre kontroll og etterlevelse.
- I tillegg skal utvalget vurdere behov for og eventuelt komme opp med forslag til tiltak:
 - som kan øke oppdagelsesrisikoen for regelbrudd ved kjøp av varer og tjenester med forslag til sanksjoner/konsekvenser ved regelbrudd
 - som reduserer muligheten for at ansatte kan skaffe seg uberettiget økonomisk vinning, herunder i forhold til å tildele oppdrag til selskap uten reell konkurranse
 - som kan bidra til å hindre en ukultur der ansatte ikke reagerer eller varsler når det avdekkes uetiske forhold

Granskingsutvalgets undersøkelser har avdekket avvik mellom den faktiske fremgangsmåten ved inngåelse og gjennomføring av konsulentkontrakter innenfor IKT-området og de krav som stilles til fremgangsmåten i rettsregler og rettslige prinsipper, herunder for eksempel regler om anskaffelser, habilitet, adgangen til å motta fordeler, plikter ved offentlig økonomiforvaltning og i forhold til strafferettslige normer.

De bevisresultater granskingen har frembrakt, danner således det vesentlige grunnlaget for utvalgets vurderinger og anbefalinger.

I forbindelse med utarbeidelsen av forslaget til anbefalinger har Granskingsutvalget hatt dialog med representanter for Forsvaret, deriblant FLO/IKT og ekstern rådgiver for disse, for å få synspunkter basert på de erfaringer som aktørene på offentlig side har gjort. Mange av de synspunkter som har innkommet er sammenfallende med utvalgets egne vurderinger. Det er fra medarbeidere i FLO/IKT vektlagt at enkelte av de problemstillingene som utvalget har drøftet nedenfor, gjelder mer fundamentale forhold ved Forsvarets organisering i forhold til ansvar, beslutningsmyndighet, ledelseskompetanse og hyppig forflytning av ledende personell. Granskingsutvalget finner grunn til å peke på at det ikke er en eksplisitt del av utvalgets mandat å komme med forslag til anbefalinger på et slikt overordnet nivå, og at analyser og vurderinger av denne karakter vil være kompliserte og ressurskrevende. En grundig og forsvarlig gjennomgang krever da også en annen kompetanseprofil enn utvalgets. Likevel vil utvalget også komme med enkelte anbefalinger for videre vurdering på mer fundamentale punkter innenfor sitt synsfelt.

Utvalget har fått opplyst at det nå pågår arbeid i regi av Forsvarsdepartementet i forhold til endringer av Forsvarets anskaffelsesreglement. Videre er det opplyst at nye regler for konsulentkjøp er under utarbeidelse i Forsvarsstaben. Det har for øvrig skjedd mye i Forsvarets regi på mange andre områder av betydning for utvalgets mandat, ikke minst innenfor utviklingen av etiske normer og holdninger. Granskingsutvalget bemerker i den anledning at det således er grunn til å anta at det vil kunne være mange sammenfallende forslag i det materiale som Forsvaret selv arbeider med og de forslag utvalget har kommet med.

22.2. Noen utgangspunkter

Det kan etter utvalgets mening tenkes flere forskjellige tiltak for å redusere faren for at de påviste normavvik ikke inntreffer igjen. Blant flere eksempler på mulige grep kan for eksempel nevnes regelverksendringer i skjerpene retning, intensivering av kontrollsystemer og kontrollregimer og innføring av ytterligere sanksjoner. For alle disse elementenes vedkommende må det gjøres både hensiktsmessighets- og forholdsmessighetsvurderinger.

De særlige anskaffelsesreglene for Forsvaret må underordnes de generelle anskaffelsesrettslige og forvaltningsrettslige regler og prinsipper. Prosedyreregler må samtidig gjøre det mulig å nå de mål som anskaffelsene er ment for. Systemet må kunne innrettes slik at prosjekter lar seg gjennomføre innenfor rammen av regelverket og de rammebetingelser som ellers gjelder, for eksempel med hensyn til tid, personell- og pengeressurser. Normer om for eksempel habilitet og rolleryddighet må avstemmes mot det behov som er for prosjektbasert samarbeid og utvikling av prosjektsynergi mellom bestiller- og leverandørorganisasjon ved langsiktige kompetanseanskaffelser.

Forbedringer oppnås best gjennom en kombinasjon av ulike tiltak, herunder arbeid med regelverk, informasjon om regelverk, tilrettelegging for etterlevelse ikke minst gjennom ledelse.

Granskingsutvalget har blant annet vurdert følgende mulige områder for anbefalte tiltak for å besvare mandatet:

- Normsystemet – rettsregler og prinsipper om inngåelse og gjennomføring av anskaffelseskontrakter samt bakgrunnsretten
- Kommunikasjon og kunnskap om normer
- Kontroll med etterlevelsen av normer
- Risikostyring og intern revisjon
- Sanksjoner ved manglende etterlevelse av normer
- Kontraktsmessige forhold – inngåelse, innhold og gjennomføring
- Organisasjon/struktur
- Fullmakter/kompetanse/rettigheter i organisasjonen
- Rutiner – faktiske handlemåter vedrørende relasjonelle forhold mellom aktører
- Kompetanse faglig sett i forhold til oppgavene (ledelseskompetanse/fagkompetanse) og kapasitet (ressurser) kvantitativt sett
-

22.3. Anbefalinger og tiltak

22.3.1. Normsystemet – rettsregler og prinsipper vedrørende inngåelse og gjennomføring av anskaffelseskontrakter samt bakgrunnsretten

22.3.1.1. Generelt

Granskingsutvalgets hovedinntrykk er at de forhold av uheldig karakter som er påvist ikke i nevneverdig grad knytter seg til mangler ved regelverket, men snarere knytter seg til etterlevelsen av det. Etter det Granskingsutvalgets erfarer er det mulig å nå resultatmålene i virksomheten uten å handle i strid med regelverket.

22.3.1.2. Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende regelverk

Granskingsutvalget finner at den nye forskriften om offentlige anskaffelser fastsatt ved kgl. res. 7. april 2006 med hjemmel i lov 16. juli 1999 nr 69 om offentlige anskaffelser § 11 første ledd langt på vei ivaretar de behov som knytter seg til de generelle regler, og finner ikke foranledning til å foreslå ytterligere regulering.

22.3.1.3. Anskaffelsesregelverk for Forsvaret (ARF)

Forsvaret har satt i gang en oppdatering av ARF, opprinnelig med sikte på ikrafttredelse 1. september 2006. Granskingsutvalget har hatt tilgang til et internt høringsutkast, og finner at utkastet inneholder forslag til mange relevante forbedringer.

Etter Granskingsutvalgets oppfatning er det behov for å samordne regelverket i ARF med bestemmelsene i LOA/FOA, med nødvendige tillegg, presiseringer og utdypinger ut fra Forsvarets særlige behov.

22.3.2. Kommunikasjon og kunnskap om normer

FLO/I har vært tildelt fagmyndighet innenfor det innkjøpsfaglige området. Det påligger vedkommende myndighet å etablere et informasjons- og kontrollsystem som sikrer at de som arbeider med innkjøpsfaglige normer, faktisk har kunnskap om og etterlever disse i sitt arbeid. Granskingen har vist at det er et avvik mellom reglens innhold og den praksis som har vært. Årsakene kan være flere og sammensatte, men for Granskingsutvalget synes det klart at manglende kompetanse og rolleforståelse hos enkelte har vært av betydning.

Det kan synes som om kunnskapen om formalprosesser og saksbehandlingstekniske forhold er høyere enn kunnskapen om krav til samhandling med leverandører, herunder normer om habilitet, uavhengighet og rolleryddighet. Mens forståelsen av hvordan et skjema skal se ut, og hvordan en erklæring skal avgis for å tilfredsstille tekniske prosesskrav har vært brukbar, kan det synes som om den prinsipielle forståelse har vært mindre. Dette må avbøtes med kommunikasjon om kravene og en etterprøving av om de som til enhver tid skal følge reglene har tilstrekkelig kunnskap om disse.

Det kan synes som om enkelte forsvarsansatte under kontraktsgjennomføringen ikke har hatt tilstrekkelig kunnskap om kravene til handlemåte ved forvaltning av statens økonomi. Kravene til kontroll av grunnlaget for de fakturaer som Forsvaret har blitt presentert for, for så vidt gjelder FISBasis kontrakten, synes ikke å ha vært tilstrekkelig kjent for de som har hatt dette ansvaret. Det anbefales derfor å treffe tiltak for å heve kompetansenivået til det personell som skal forestå gjennomføringsfasen av kontrakten – herunder å se til at statens ressurser anvendes på best mulig måte og at staten faktisk får det man tilkommer etter kontrakten.

22.3.3. Kontroll med etterlevelse av normer og ivaretagelse av rettigheter og forpliktelser

Etterlevelse av normer forutsetter at den handlende har en riktig forståelse av reglens innhold og tilstrekkelig motivasjon til å velge det handlingsalternativ som er i samsvar med reglene.

Det synes ikke å ha vært drevet noen systematisk kontroll av graden av etterlevelse av regelverket vedrørende anskaffelser av konsulent tjenester, for eksempel ved metodisk gjennomgang av begrunnelsene for valg av anskaffelsesmetode og dokumentasjonen av den.

Både det å kontrollere at kunnskap og kompetanse er på det nivå den skal være og å påse at normene etterleveres, er et lederansvar. Det er også et lederansvar å innrette organisasjonen slik at man faktisk blir i stand til å kontrollere at normer etterleveres. Når det gjelder bestemmelser som setter grenser for når forsvarsansatte kan opptre på konsulentsiden i et foretak som har avtaler med Forsvaret, har granskingen avdekket at det ikke forelå informasjonssystemer som har vært egnet til å hindre regelstridig opptreden. Heller ikke har det foreligget systemer som kunne avdekke flyt av fordeler fra foretak til enkeltmedarbeider, slik at man har kunnet avverge inhabilitet, manglende uavhengighet og rolleryddighet.

I forhold til kontroll med normer om habilitet, uavhengighet og rolleryddighet bør det opprettes et register hvor alt personell som har befattning med kontraktens inngåelse og gjennomføring skal gi opplysninger om alle forhold av betydning for deres tjenesteutførelse. Slik kan Forsvaret bli satt i stand til å hindre uheldige tilknytningsforhold og skape tillit utad.

22.3.3.1. Risikostyring og intern revisjon

Det er viktig at det etableres et optimalt kontrollmiljø. Spørsmålet om arbeidsdeling og uavhengighet mellom utfører og kontrollør er et sentralt element i internkontroll. Forsvarets internkontrollenheter består av Forsvarets Internrevisjon, Controllerenheten og Faggruppe Kontraksrevisjon i FLO/I. Granskingsutvalget finner ikke grunn for å uttale kritikk mot noen av disse.

Internrevisjonen tilsvarende styrets og administrerende direktørs kontrollorgan og fungerer som en uavhengig og objektiv bekreftelsesfunksjon. Ved å benytte en systematisk og strukturert metode for å evaluere effektiviteten og hensiktsmessigheten av forvaltningen, risikostyringen, styring og kontroll kan internrevisjonen bidra til at organisasjonen oppnår sine mål på en effektiv måte. Internrevisjonen forbedrer således organisasjonens drift. Internrevisjonen kan også ha en sentral rolle i forebygging og avdekking av misligheter. Gjennom risikoanalyser kan internrevisjonen finne signaler på misligheter og bidra til at det blir satt fokus på områder hvor Forsvaret kan være utsatt for misligheter eller økonomiske tap. Egnede kontrolltiltak kan da settes inn for å håndtere slik risiko.

For at internrevisjonen skal kunne oppfylle sin rolle, er det nødvendig at den har en viss størrelse slik at den har kapasitet til å utføre sine oppgaver. Spesielt ved store omstillinger og endringer i organisasjonen, er det av avgjørende betydning at internrevisjonens kompetanse og kapasitet ikke blir redusert. I slike situasjoner vil styrings- og kontrollmiljøet være under endring. En fokusert gjennomgang av risikoområder kan da være med på redusere sannsynligheten for misligheter og begrense eventuelle konsekvenser av disse.

Granskingsutvalget anbefaler at det foretas en analyse av om Forsvaret organiserer sin internkontrollstruktur optimalt, og om den samlet sett har tilstrekkelige ressurser og kompetanse. Det anbefales at den gis en styrket stilling med tilstrekkelige ressurser for å kunne oppfylle sin rolle og oppgaver. Granskingsutvalget registrerer i denne forbindelse at det er gitt pålegg om at Forsvarssjefens internrevisjon skal styrkes.

Kontroll og kvalitetssikring av at innkjøpsprosessene er i samsvar med reglene, er optimale og at staten får det den har kjøpt til rett pris er en viktig oppgave. Kontraksrevisjonskontoret sin organisatoriske plass og oppgaver bør samordnes med andre kontrollenheters virksomhet. Uansett fremtidig organisering må det avsettes ressurser til å gjennomføre revisjoner av objekter og områder kontrollenheten selv har identifisert.

Effektiv kontroll innebærer at man setter seg i stand til å motta informasjon om normbrudd. I hierarkiske strukturer hvor man lett kan oppleve det slik at man avhenger av støtte fra overordnede for å ha en god karriereutvikling, kan det lett tenkes at informasjon om kritikkverdige forhold ikke når frem til rette vedkommende. Både i offentlig, og ikke minst i privat sektor, har det i de senere år vært et økt fokus på etableringen av kanaler hvor den enkelte ansatte kan melde fra om uregelmessigheter uten at dette vil ha noen konsekvens for melderens. Internasjonalt og for enkelte norske selskap er det nå et krav om at slike kanaler som sikrer melderens anonymitet skal være etablert. Undersøkelser viser at ved siden av avdekninger foretatt av internrevisjonen, er interne og eksterne varslere den største kilde til avdekking av uregelmessigheter. Organiseringen av en slik meldekanal (whistle blowing kanal) kan gjøres på flere måter. Mottaker av meldingene bør organisatorisk være plassert slik at man tar hensyn til kravet om uavhengighet. Det bør være en garanti for å bevare melderens anonymitet ved behov. Kanalen må synliggjøres i organisasjonen og mottaker av meldingene må ha direkte rapportering til styrende organer.

22.3.4. Sanksjoner ved manglende etterlevelse av normer

For beslutningstakerens handlingsvalg vil det ha betydning hva som belønnes og hva som kan få negative konsekvenser. Granskingsutvalget har ikke funnet å ville foreslå skjerpinger av reaksjons- og sanksjonsregler ved normavvik, men finner å ville peke på betydningen av den handlendes oppfatninger om hva man måles på.

Dersom man kun måles på tid, budsjett og oppnåelse av resultatmål i form av prosjektets vellykkethet, og ikke på hvordan man nådde målene, vil det lettere skje regelbrudd. På den annen side er det ikke ønskelig med et regelverk og et sanksjonssystem som leder til at «*man gjør de gale tingene formelt riktig, og ikke gjør de riktige tingene*». Like lite kan man ha et system hvor «*målet helliger middelet*». Dersom man stiller medarbeiderne overfor målkonflikter, eller stiller krav om resultater men ikke setter vedkommende reelt sett i stand til å nå disse målene, vil regelbrudd lettere inntreffe. I en slik situasjon vil sanksjoner ikke gi noen mening.

22.3.5. Kontraktsmessige forhold – inngåelse, innhold og gjennomføring

Kontraktens ordlyd er avgjørende for partenes rettigheter og plikter. Kontrakten som gjennomføringsinstrument må ikke undervurderes.

Etter det Granskingsutvalget kan se, er det i kontraktsinngåelsesfasen behov for å bruke tilstrekkelig faglig kompetanse til å sikre at Forsvarets kontrakter blir entydige og klare, og faktisk får det omforente materielle innhold. Særlig tydelig er det med hensyn til beskrivelsen av hva som skal leveres, og hvordan prisklausulen skal være innrettet. Det bør legges arbeid i å forhindre uenighet og å fastslå hva partene er enige om.

Det bør være klare tidsavgrensninger for kontraktene. Ved konsulentkontrakter bør leverandøren forpliktes til å øremerke konsulenter for oppdraget, med begrensede muligheter til – uten Forsvarets samtykke – å erstatte disse med andre. Plikt til å legge frem fremdriftsplaner og fremdriftsrapporter som verifiserer at Forsvaret får de tjenester de skal ha, må forankres i kontraktens ordlyd. I kontraktens ordlyd må også Forsvarets behov for kompetanseoverføring til eget personell forankres. Dette er særlig viktig i perioder med for eksempel nedbemanning og omstilling. Kontrakten må også binde Forsvaret til å sette seg i stand til å motta kompetanseoverføringen når leverandøren legger til rette for det.

Kontrakten bør hjemle en plikt for leverandøren til å lage en sluttrapport, og sluttoppgjør bør etter kontrakten ikke foretas før sluttrapporten er godkjent. Beskrivelsen av Forsvarets ubegrensede eiendoms- bruks- og opphavsrett til de leverte konsulenttjenester må være entydig.

Kontrakten bør inneholde regulering av hvordan partene skal samhandle i selve gjennomføringen av kontrakten. Etter Granskingsutvalgets oppfatning er spørsmålet om samlokalisering av prosjektgruppene av mindre betydning enn det å ha klare kjøregler for samhandling – som også er slik innrettet at de må etterleves. Etter Granskingsutvalgets oppfatning må for eksempel gaveregler og etiske retningslinjer som statens medarbeidere skal etterleve, gjøres kjent for medkontrahenten og det må angis at begge parter er bundet av disse.

Det bør inntas klare regler for rapportering, synbarhet og sporbarhet, og alle aktører må være forpliktet til å gi fullstendig informasjon om tilknytningsforhold, eierskapsforhold, gaver og ethvert annet forhold som kan ha betydning for å unngå interessekonflikt og å skape tillit til at det ikke foreligger inhabilitet eller rolleuryddighet.

Forsvarets kontraktsmodell for integrert samarbeid (ISAM) inneholder flere elementer som kan og bør benyttes. Også internasjonalt er det utviklet mange modeller for iterative prosesser som ivaretar behovet for å skape synergi og effektiv samhandling på den ene side, men også ivaretar begge siders prosjektmedarbeideres behov for å ivareta sin arbeidsgivers interesser.

Kontrakten bør hjemle et slikt kontrollregime med leverandørens kontraktsetterlevelse at det gir leverandøren klare incentiver til å oppfylle kontraktsmessig. Forsvaret bør – ved prismekanismer som for eksempel i FISBasis-avtalen, ha full tilgang til alle relevante data for kontrakten. Forsvaret må videre befinne seg en rett til å ha en stedlig representant hos leverandøren.

Det bør være et kontraktsfestet krav om at det forut for inngåelse av konsulentkontrakter dokumenteres at habilitetsvurderinger har vært foretatt, og at uheldige rolleblandinger ikke foreligger. Dette for å unngå at leverandører ender opp i en situasjon hvor kravet om å ivareta Forsvarets interesser kommer i konflikt med andre interesser leverandøren/konsulenten skal ivareta. Slike vurderinger er helt vanlige å foreta hos leverandører og kjøpere av en rekke tjenester i privat sektor.

22.3.6. Organisasjon og struktur. Målretting.

Det kan tenkes flere måter å organisere anskaffelsesregimer på, og det finnes neppe noen grunnstruktur som ikke har ulemper. Uansett hvilken organisasjonsmåte som velges vil den skape ulemper som det må kompenseres for. Når man velger å organisere med en teknisk og en merkantil enhet – som kan ha gode grunner for seg, må det finne sted en overordnet samordning av anskaffelsesvirksomheten med en felles ledelse. Muligheten for et felles merkantilt element i FMO bør utredes. I alle fall bør det vurderes etablert et overordnet merkantilt element i FLO. Et sentralt overordnet element ville kunne inneha betydelig anskaffelsesfaglig kompetanse, ikke minst juridisk.

Organisasjonsstrukturen må være slik innrettet at det kan finne sted reell overordnet virksomhetsledelse, herunder å analysere hvilke mål som skal nås sett under ett. For beslutningstakere nede i organisasjonen kan det lett oppleves målkonflikter, hvor for eksempel nedbemanning, arealreduksjon og driftskostnadsreduksjon skal kombineres med rettidig levering av prosjektet. Ved målkonflikter kan det også lett bli feilfokus, og det kan bli mer fokus på prosess enn på resultat.

Innkjøpsorganisasjonen eller den merkantile enhet bør styrkes i forhold til kompetanse og ressurser.

22.3.7. Fullmakter/kompetanse/rettigheter

Klare regler om fullmakter og kompetanse i kombinasjon med kunnskap om disse hos beslutningstakerne, kan bidra til å sikre en effektiv anskaffelsesprosess.

Ansvar og rettigheter (rettslig kompetanse) må følges ad. Det gir i alminnelighet bedre beslutningskvalitet dersom den som har risikoen og ansvaret for resultatet, også har de nødvendige fullmakter og den nødvendige rettslige beslutningskompetanse. Granskingsutvalget har sett eksempler på at dette ikke alltid har vært tilfelle.

Det må være klare kompetanseregler mht hvem som kan binde Forsvaret juridisk.

For den periode Granskingsutvalget har undersøkt har det ikke alltid eksistert fullmakts- og ansvarsmatriser for FLO/IKT. Det gjør det i dag, og utfordringen er nå å gjøre innholdet klart for alle ledd i organisasjonen, slik at alle typer avgjørelser er forankret i regelverk og beslutningsgrunnlag.

22.3.8. Rutiner – faktiske handlemåter vedrørende relasjonelle forhold mellom aktører

Rutinebeskrivelser er viktige hjelpemidler i saksflyt og prosessorienterte beslutningssystemer. Dersom omfanget blir for stort, vil informasjonsverdien tape seg og oppdatering bli vanskeligere. Det avgjørende er å ha rutiner for de kritiske punkter i prosessen.

Det er et lederansvar å etablere rutiner som gir korrekt handlemåte og riktig resultat.

22.3.9. Kompetanse innkjøpsfaglig sett i forhold til oppgavene (ledelseskompentanse og fagkompetanse)

22.3.9.1. Ledelseskompentanse

Forsvaret besitter mye ledelseskompentanse, særlig innenfor det som kan betegnes som militære oppgaver.

Det kan synes som om det ikke i alle henseender er foretatt en fullverdig analyse av årsverksreduksjonenes innvirkning på evnen til å dekke Forsvarets fremtidige kompetansebehov med den følge at kompetanse innenfor for eksempel overordnet virksomhetsledelse ikke er optimal.

På rene sivile oppgaver, så som for eksempel anskaffelsesvirksomhet, synes ikke ledelseskompetansen å være på samme kvalitative nivå. Bakgrunnen for dette kan være rekrutteringsmekanismer, rotasjonssystemer og uoptimal kompetanseutvikling på dette spesielle området.

22.3.9.2. *Anskaffelsesfaglig kompetanse*

For å inneha forsvarlig bestillerkompetanse kreves en blanding av juridisk, økonomisk, teknisk og brukerfaglig kompetanse. Det er nødvendig både i kontraktens inngåelses- og gjennomføringsfase.

Granskingsutvalget anbefaler en gjennomgang og vurdering av om man rekrutterer de rette medarbeiderne til disse konkrete oppgavene, og om medarbeiderne i tilstrekkelig grad settes i stand til å løse sine oppgaver.

Rotasjonssystemer og balansering av forsvarsgrenene kan ha et forbedringspotensial når det gjelder å bygge optimal kompetanse, og vanskeliggjør muligheten for ulike ledere til selv å velge sine underledere og medarbeidere. Det må gjøres en analyse av hvilken ordening som gir den beste anskaffelsesfaglige kompetanse samlet sett, og hvorledes den best kan tilpasses de underliggende krav til reell konkurranse som anskaffelsesreglene forutsetter.

22.3.9.3. *Kompetanse på samhandlingsnormer, herunder etikk og rolleryddighet*

Kontrakter vedrørende kompetansekjøp - som løper over flere år, krever en helt annen samhandling mellom bestiller og leverandør enn gjenstandskjøp. Det er avtaler med et sterkt tillitselement og betydelig gjensidig avhengighet. Konstruktiv samhandling er en suksessfaktor i prosjektgjennomføringen, men krever riktige rolleoppfatninger og rolleryddighet i gjennomføringsfasen. Dersom aktørene på statlig side skal kunne ivareta statens interesser, herunder drive effektiv kontroll med at staten får det som er bestilt til den pris som er avtalt, må prinsipper om god forvaltningsskikk, etikk og rolleryddighet være kjente og gjenspeiles i alle handlingsvalg.

Granskingsutvalget foreslår at alle Forsvarets medarbeidere skal gjøres kjent med Forsvarets etiske regelverk og konsekvensene av å fravike dette. Forholdet til dette regelverket bør inngå i årlige medarbeidersamtaler.

Ved innleie av konsulenter må det gjøres klart at det etiske regelverk også gjelder for vedkommende, og det må kontraktsfestes.

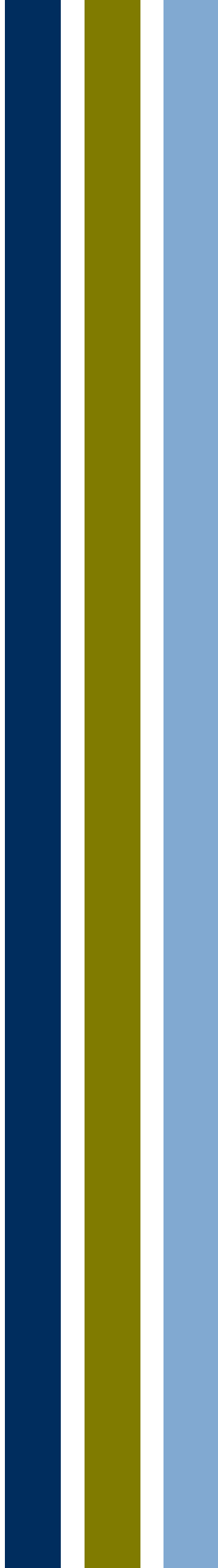
Det bør vurderes å etablere etiske råd på ledernivå som skal ha som formål å diskutere aktuelle og mulige dilemmaer. Tillitsvalgte sine bidrag og funksjon i slike prosesser er av viktighet også som en kanal for formidling av dilemmaer.

22.3.10. **Kapasitet/ressurser – kvantitativt sett**

FLO/IKT har tidligere levert prosjekter innenfor tid og budsjettkrav. FISBasis er på mange måter et eksempel på det blant annet ved at det ble levert før planen og under tildelt ressursramme samtidig som vesentlige resultatmål er innfridd. Mange prosjekter er videre gjennomført under krevende omgivelser, for eksempel under løpende omstillinger.

Resultatkrav kan imidlertid ikke nås, og prosesskrav kan ikke etterleves uten tilstrekkelige personellressurser med riktig kompetanse. Dersom det blir misforhold mellom målkrav og ressurser, vil det kunne presse beslutningstakerne ut i prosessuelle «gråsoner», særlig med tanke på anskaffelsesrettslige normer. Det kan etter Granskingsutvalgets vurdering synes som om det ikke er gjort en tilstrekkelig grundig analyse av virkningen av nedbemanningskrav og kostnadsreduksjoner for eksempel når det gjelder å unngå for sterk avhengighet av ekstern kompetanse og muligheten til å ivareta Forsvarets behov som bestiller. Dette viser seg for eksempel ved at kontraktens mulighet for kompetanseoverføring til Forsvarets personell ikke har kunnet hentes ut fordi det simpelthen manglet

noen å overføre kompetansen til. Det anbefales derfor at man regelmessig foretar analyser av kapasitetsbehov innenfor kritisk kompetanse.



Utgitt av :
Granskingsutvalget for IKT-kontrakter
i Forsvaret

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: S-1000
Trykk: Hurtigtrykk 06/2006 - opplag 800