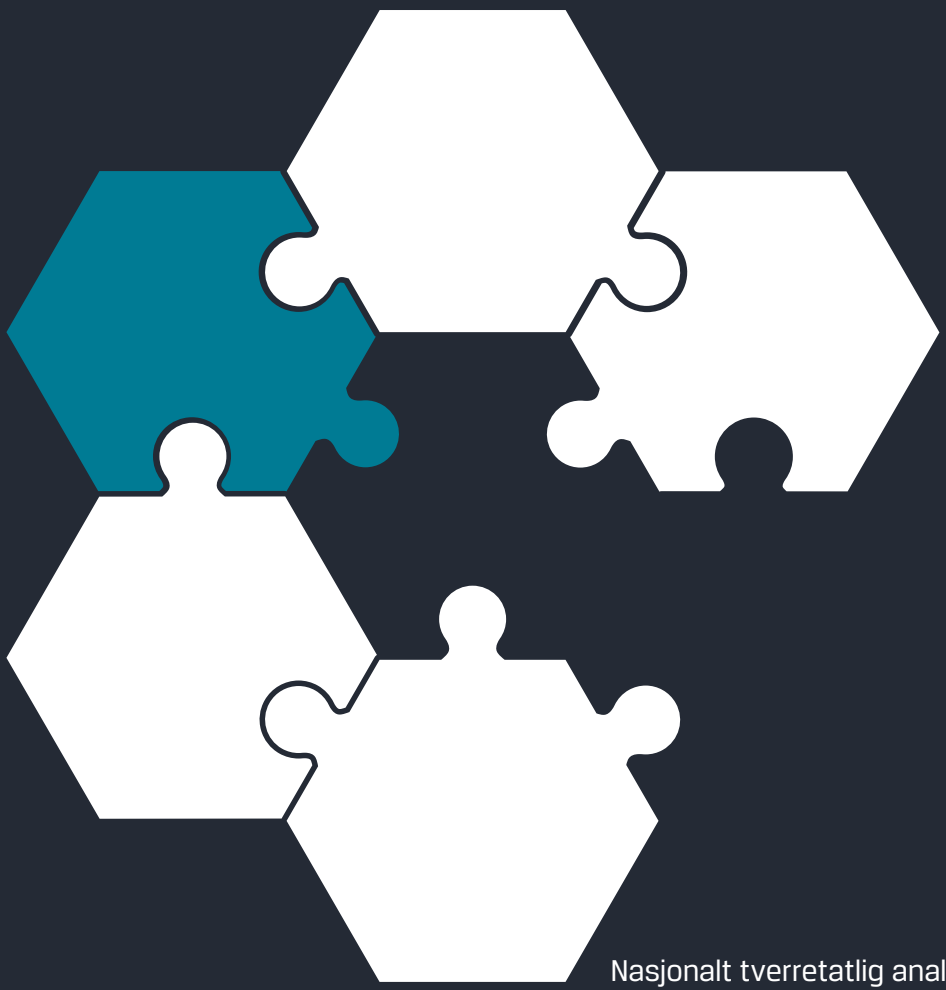
NTAES

Rapport

Leverandører til det offentlige

Egenskaper ved leverandører som har begått lovbrudd



Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter

Innhold

1. Sammendrag 3
2. Innledning 5
3. Metode og avgrensninger 7
4. Leverandører – straff, reaksjoner og mistanke 11
   4.1. Straffede leverandører 13
   4.2. Leverandører med reaksjoner fra kontrolletatene 14
   4.3. Leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd 15
   4.4. Bransjer 16
   4.5. Antall oppdragsgivere og geografisk nedslagsfelt 19
   4.6. Oppsummering 20
5. Fremgangsmåter 21
   5.1. Tilretteleggere benyttes til å øke handlingsrommet for kriminalitet 21
   5.2. Bruk av stråpersoner til å omgå anskaffelsesregelverket 23
   5.3. Korrupsjon og kunstige konkurranser 23
   5.4. Inhabilitet 25
   5.5. Underleverandører benyttes til å begå og skjule kriminalitet 25
6. Økt antall hasteanskaffelser under koronapandemien 27
   6.1. Oppsummering 28
7. Virkemidler og regelverk 29
   7.1. Virkemidler 29
   7.2. Regelverk 31
   7.3. Grensekryssende utfordringer 32
   7.4. Oppsummering 32

NTAES

1. Sammendrag

Med et årlig innkjøp på nesten 600 milliarder kroner, er det offentlige en attraktiv oppdragsgiver. Offentlige oppdragsgivere har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv og hindre lovbrudd i sine anskaffelser.

Rapporten kartlegger og beskriver egenskaper ved leverandører til det offentlige som har begått økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, eller er ilagt administrativ sanksjon eller forvaltningsvedtak fra en av kontrolletatene. Formålet med rapporten er å gi beslutningsstøtte for forebyggende tiltak for økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Datagrunnlaget består av informasjon fra Leverandørdatabasen fra Kommunal Rapport og Database for offentlige innkjøp, informasjon fra politiet og kontrolletatene, og intervjuer.

Kartleggingen av 43 887 leverandører til det offentlige med leveranser på over 500 000 kroner i perioden 2015–2020 viser at straffede leverandører og leverandører med reaksjoner utgjør 5 prosent av det totale antallet leverandører. Analysen viser imidlertid at leverandører som er straffet, har mottatt reaksjoner fra kontrolletatene, eller har vært mistenkt for lovbrudd, har flere og større oppdrag enn gjennomsnittet av hele utvalget. De har i perioden hatt 23 prosent av leveransene målt i kroner, totalt 243 milliarder kroner. De har også hatt flere ulike oppdragsgivere, og med dette et større geografisk nedslagsfelt.

NTAES

De straffede leverandørene har flest forhold relatert til arbeidsmiljølovbrudd, bedragerier, skatteunndragelse og økonomisk utroskap. Omtrent halvparten av de straffede leverandørene har vært mistenkt for flere lovbrudd, i tillegg til det de er straffet for.

Leverandører som er mistenkt for lovbrudd, men som ikke har rettskraftig avgjørelse, er mistenkt for forhold som regnskapsovertredelser, arbeidsulykker med personskade, grovt økonomisk utroskap og bedragerier.

Sårbarhetene som er avdekket kan utnyttes av leverandører som skulle vært vurdert for avvisning i henhold til anskaffelsesregelverket, og som derfor urettmessig kan bli tildelt oppdrag. Dersom offentlige oppdragsgivere ikke identifiserer leverandører som skal vurderes for avvisning, kan leverandører fortsette å øke sin legitimitet, og med det få en høyere andel av offentlige oppdrag.

Bruk av tilretteleggere og stråpersoner gjør det vanskeligere for oppdragsgiver å identifisere avvisningsgrunner. Tilretteleggere har kunnskap til å omgå regelverk og til å gi leverandører legitimitet. I utvalget er det 94 leverandører som er straffet, har mottatt reaksjon fra kontrolletatene, eller har vært mistenkt for lovbrudd, som har brukt tilretteleggere med indikasjoner på å tilrettelegge for økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet hos politiet og Skatteetaten. Dette utgjør en lav andel av leverandørene, men konsekvensene kan være alvorlige.

Korrupsjon, inhabilitet og konkurransekriminalitet kan også gi leverandører innpass i markedet på uriktig grunnlag. Omfanget av dette er usikkert. På bakgrunn av høy gevinst og lav oppdagelsesrisiko kan det forekomme korrupsjon, konkurransekriminalitet, tilfeller av inhabilitet og en kombinasjon av disse i offentlige anskaffelser.

Under pandemien har det oppstått nye sårbarheter i offentlige anskaffelser gjennom kombinasjonen av hasteinnkjøp, lemping av regelverk og omdisponering av ansatte. Både nye og tidligere leverandører kan ha fått oppdrag for det offentlige under koronapandemien, som de ellers ikke ville fått.

Manglende oversikt over leverandørkjeden og mangelfull oppfølging av påseplikt i leverandørkjeden, øker mulighetsrommet for brudd på lønns- og arbeidsvilkår, og dermed blant annet skatte- og avgiftsunndragelser og trygdebedrageri. NTAES vurderer at mulighetsrommet for lovbruddene vil bestå dersom oppfølging av påseplikten nedprioriteres til fordel for pris, tid og kvalitet. Dette kan gi leverandører et fortrinn ved offentlige anbudskonkurranser.

NTAES

2. Innledning

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) fikk den 18. november 2020 i oppdrag av Det sentrale samarbeidsforum (DSSF) å kartlegge og beskrive egenskaper ved leverandører til det offentlige som har begått økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, eller er ilagt administrativ sanksjon eller forvaltningstiltak fra en av kontrolletatene.

Formålet med rapporten er å gi beslutningsstøtte for forebygging av økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. I tillegg kan rapporten gi oppdragsgivere et bedre kunnskapsgrunnlag for å kunne vurdere eventuell avvisning av leverandører i en offentlig anskaffelsesprosess.

Denne rapporten bygger på funn fra NTAES' rapport «Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020»[1], der offentlige anskaffelser trekkes frem som en utfordring.

NTAES

1 NTAES. (2020). Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020.

Med årlig innkjøp på nesten 600 milliarder kroner[2], er det offentlige en attraktiv oppdragsgiver. Offentlige virksomheter har en betydelig påvirkningskraft, og har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv og hindre lovbrudd i sine anskaffelser. I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet[3] er offentlige anskaffelser omhandlet i flere tiltak. I Hurdalsplattformen trekkes også seriøsitet i offentlige anskaffelser frem som et satsningsområde for regjeringen.[4]

Offentlige anskaffelser reguleres gjennom anskaffelsesloven og tilhørende forskrift.[5] Som et ledd i arbeidet med å forebygge økonomisk kriminalitet er det i forskriften bestemmelser som angår avvisning av leverandører. Bestemmelsene skal sørge for like konkurransevilkår for leverandørene og sikre at offentlige midler brukes på en fornuftig måte. Avvisningsmulighetene til oppdragsgiver har stor nytteverdi for å sikre like konkurransevilkår. Når lovlydige virksomheter vinner anbud bidrar dette til forebygging av økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet.

2 Statistisk Sentralbyrå. (2020). Offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Filtrert på sektorvariabel «Offentlige innkjøp i alt (A + B)» og artsvariabel «Innkjøp i alt».
3 Regjeringen. (2021). Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–).
4 Regjeringen (2021). Hurdalsplattformen.
5 Anskaffelsesloven. (2016). Lov om offentlige anskaffelser (LOV-2016-06-17-73). Lovdata. Se også Anskaffelsesforskriften (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974). Lovdata.

NTAES

3. Metode og avgrensninger

For å kartlegge og beskrive egenskaper ved leverandører til det offentlige som har begått økonomisk kriminalitet eller arbeidslivskriminalitet, eller er ilagt strenge administrative sanksjoner eller forvaltningstiltak fra en av kontrolletatene, er det innhentet et omfattende datagrunnlag.

Det kvantitative datagrunnlaget består av informasjon fra Leverandørdatabasen (LDB)[6] og Database for offentlige innkjøp (Doffin)[7] om leverandører til det offentlige i perioden 2015–2020. LDB er benyttet til å kartlegge fylkeskommunenes og kommunenes direktekjøp fra private leverandører. Doffin er benyttet til å kartlegge offentlige anbud der vinner av anbudet er kunngjort.[8] Underleverandører fremgår ikke av datagrunnlaget fra LDB og Doffin. Siden data fra Doffin og LDB viser utbetalinger fra oppdragsgivere henholdsvis før og etter leveransen vil ikke analysen skille på om lovbrudd er begått før, under eller etter anskaffelsen.

6 Kommunal Rapport. (u.å.). Leverandørdatabasen.
7 Inneholder kunngjorte anbudsvinnere av offentlige anbud. Se Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). Database for offentlige innkjøp. Doffin.
8 Enkelte utbetalinger fra databasene er holdt utenfor. Dette gjelder utbetalinger til foreninger, pensjonskasser, offentligrettslige foretak og virksomheter med hovednæringsområde finans og offentlig forvaltning.

NTAES

Begrepsavklaringer
NTAES benytter begrepet **leverandør** om virksomheter og personer som har levert varer og tjenester til det offentlige. I betegnelsen leverandør inngår både virksomhet og personer med beslutningsmyndighet.

NTAES benytter begrepet **personer med beslutningsmyndighet** om de to viktigste rollehaverne, basert på enhetstype, og de to største aksjonærene.

NTAES benytter begrepet **straffede leverandører** om leverandører som har rettskraftig dom eller har vedtatt forelegg for forhold innen økonomisk kriminalitet eller arbeidslivskriminalitet.

NTAES benytter begrepet **leverandører med reaksjoner** om leverandører som har fått strenge administrative sanksjoner eller forvaltningstiltak fra kontrolletatene.[9]

NTAES benytter begrepet **leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd** om leverandører som enten er anmeldt av en eller flere kontrolletater, er registrert med forhold som ikke er rettskraftige[10], er tilknyttet en rapport om mistenkelige transaksjoner[11] gjennom rollehaver, eller aksjonær eller en kombinasjon av disse.[12]

Datagrunnlaget er avgrenset til leverandører som har leveranser over 500 000 kroner til sammen i perioden, heretter omtalt som *hele utvalget.* Beløpsgrensen er satt til 500 000 kroner for å unngå noen direktekjøp, men samtidig inkludere rammeavtaler. Uttrekk av personer med beslutningsmyndighet i virksomhetene er avgrenset til de to viktigste rollehaverne, basert på enhetstype, og de to største aksjonærene.[13] Rolleavgrensningene er gjort for å få med personer som faktisk har beslutningsmyndighet i virksomhetene og ansvar i leveransene til det offentlige. Antall leverandører i hver bransje og leveransestørrelse brukes for å korrigere for mulige skjevheter i utvalget.

9 De aktuelle administrative sanksjonene og forvaltningstiltakene er tilleggsskatt, overtredelsesgebyr, stans grunnet overhengende fare for liv og helse, stans som pressmiddel, utestenging, gebyrer, tvangsmulkt og tap av retten til å praktisere for trygdens regning. Se detaljer i kapittel 3.

10 Begrepet «Ikke rettskraftige forhold» brukes om forhold fra politiets straffesaksregister som ikke er rettskraftige på innhentingstidspunktet. Dette gjelder forhold som er under etterforsking, forhold med siktelse eller tiltale som ikke er rettskraftig avgjort, og forhold som er ført i retten, men som av ulike grunner ikke er registrert som rettskraftig avgjort i politiets registre på innhentingstidspunktet.

11 En rapport om mistenkelige forhold (MT-rapport) er en rapport om en mistenkelig transaksjon eller hendelse som sendes fra en finansinstitusjon til Enheten for finansiell etterretning (EFE), jf. bestemmelsene i hvitvaskingsloven § 25.

12 Datauttrekket for gruppen «leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd» er gjensidig utelukkende fra henholdsvis «straffede leverandører» og «leverandører med reaksjoner».

13 Dersom tre aksjonærer eier like stor andel, vil alle tre aksjonærene inngå i datagrunnlaget. Dersom tre personer har den samme rollen, vil alle tre inngå i datagrunnlaget.

For å identifisere leverandører som har rettskraftig dom eller vedtatt forelegg for økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet er LDB og Doffin sammenstilt med politiets straffesaksregister (STRASAK) for utvalgte lovbrudd, med gjerningsdato i perioden 2015–2020.[14] I dialog med kontrolletatene er datagrunnlaget avgrenset til strenge administrative sanksjoner og forvaltningstiltak for å inkludere vedtak som er relevante for offentlige anskaffelser, og for å ha med noen av de mest alvorlige overtredelsene leverandørene har gjort utenom lovbruddene som omfattes av straffeloven. Det er foretatt innhenting fra Skatteetaten, NAV og Arbeidstilsynet for perioden 2015–2020 for å identifisere leverandører med strenge administrative sanksjoner eller forvaltningstiltak. Etter dialog med kontrolletatene er følgende vedtak valgt ut:

- Skatteetaten: *tilleggsskatt*.
- Arbeidstilsynet: *overtredelsesgebyr; stans grunnet overhengende fare for liv og helse*; og *stans som pressmiddel.*
- NAV: *utestenging; gebyrer; tvangsmulkt*; og *tap av retten til å praktisere for trygdens regning.*

For å identifisere leverandører som i perioden 2015–2020 har vært mistenkt for lovbrudd, er anmeldelser fra kontrolletatene, forhold som ikke er rettskraftige og rapporteringer om mistenkelige transaksjoner sammenstilt med LDB og Doffin.

De tre leverandørgruppene – *straffede leverandører; leverandører med reaksjoner*; og *leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd* – er gjensidig utelukkende. Straffet er gitt høyest prioritet, og mistenkt lavest. Dette betyr at leverandører som for eksempel er straffet, men også har mottatt reaksjon kun vil inngå i gruppen straffet.

For å supplere det kvantitative datagrunnlaget, er det gjennomført åtte dybdeintervjuer. Fire av intervjuene er med representanter fra fire ulike kommuner med varierende størrelse og geografisk tilhørighet, mens de øvrige intervjuene er med representanter fra henholdsvis Kommunesektorens organisasjon (KS), Konkurransetilsynet, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), samt Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). I tillegg er det som grunnlag for denne rapporten benyttet informasjon fra intervjuer om lovbrudd knyttet til offentlige anskaffelser gjennomført av NTAES i 2019 i forbindelse med utarbeidelsen av «Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020».[15] Datagrunnlaget er i tillegg beriket med informasjon fra åpne kilder, samt etterretning fra politiet, Skatteetaten, Tolletaten og a-krimsentre.

14 Gjelder følgende statistikkgrupper: Vern av informasjon og informasjonsutveksling (kap 21), Vern av folkehelsen og det ytre miljø (kap 23), Vinningslovbrudd (kap 27), Vern av tilliten til penger og visse dokumenter (kap 29), Personlig frihet, Vern av den personlige frihet og fred (kap 24), Underslag, Bedrageri/ Utroskap, Bedrageri, skattesvik og liknende økonomisk krim (kap 30), Gjeldsforhold, Heleri/ Bistand, Kreditorvern (kap 31), Arbeidsmiljøloven, Utlendingsloven, Pristiltaksloven av 11.juni 1993, Aksjelovene, Merverdiavgiftsloven, Regnskapsloven av 17.juli 1998, Skattebetalingsloven av 21. november 1952 nr.2, Ligningsloven av 13.juni 1980 nr.24, Spesiallover, Diverse, Tolloven.

15 NTAES. (2020). Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020..

Oppdragsgiver kan få informasjon om leverandøren gjennom følgende kilder:

Egenerklæringsskjema: Leverandører som deltar i anbudskonkurranser er forpliktet til å levere egenerklæringsskjema for anskaffelser over terskelverdi. Skjemaet skal vise at leverandør tilfredsstiller kravene om kvalifikasjon, og at det ikke foreligger avvisningsgrunner.

Politiattest: Oppdragsgiver kan kreve politiattest av både virksomhet og nøkkelpersoner som knytter seg til forberedelsen eller utførelsen av oppdraget.

eBevis: Gir oppdragsgiver tilgang til firmaattest, konkurser, regnskap og restanser.

NTAES

4. Leverandører som er straffet, har fått reaksjoner eller har vært mistenkt for lovbrudd

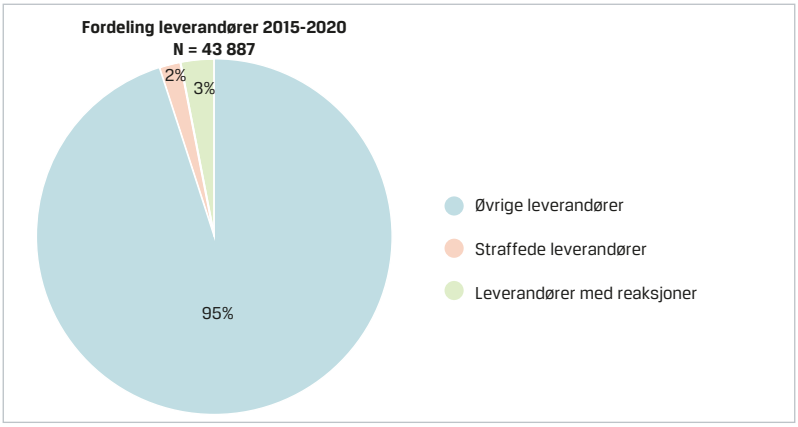
I dette kapittelet presenteres en oversikt over leverandører som er straffet, har fått reaksjoner eller har vært mistenkt for lovbrudd som er relevante for offentlige anskaffelsesprosesser. Formålet med redegjørelsen er å beskrive egenskapene ved leverandørene. Politiet og kontrolletatenes prioriteringer påvirker hvor det gjennomføres kontroll. Dette påvirker oppdagelsesrisiko og kan skape skjevheter i utvalget. Først beskrives leverandørenes andel av de totale leveransene til det offentlige i perioden 2015–2020. Deretter redegjøres det for type virksomhet, størrelse på leveransene, type lovbrudd, utvalgte bransjer[16] og geografisk nedslagsfelt for henholdsvis straffede leverandører, leverandører med reaksjoner og leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd.

NTAES

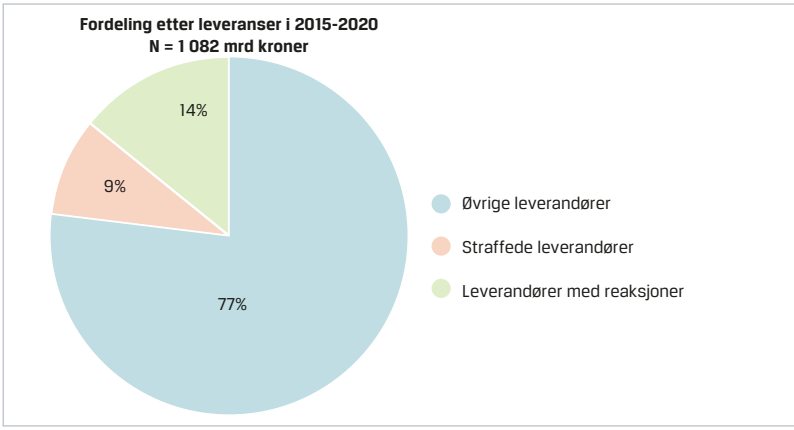
16 Brønnøysundregistrene. (2021). Næringskoder.

Med utgangspunkt i datagrunnlaget har 43 887[17] leverandører i perioden 2015–2020, omtalt som hele utvalget, levert varer og tjenester til det offentlige for mer enn 1 000 milliarder kroner.[18] I gjennomsnitt leverte hver leverandør til samme oppdragsgiver i 2 år, og fikk utbetalt i gjennomsnitt 24 millioner kroner. Det er 77 prosent aksjeselskaper og 20 prosent enkeltpersonsforetak i utvalget.[19]

I perioden 2015–2020 har 687 leverandører blitt straffet for økonomisk kriminalitet eller arbeidslivskriminalitet, og 1 360 leverandører har fått reaksjoner fra kontrolletatene.



Figur 1. Antall leverandører 2015–2020



Figur 2. Utbetalinger 2015–2020

17 156 leverandører er registrert som inaktive i enhetsregisteret og er et enkeltpersonforetak, i perioden 2014-2020. Denne inaktiviteten kan skyldes en oppløsning av foretaket som følge av nyopprettelse av et aksjeselskap. Dersom både det gamle enkeltpersonforetaket og det nyopprettede aksjeselskapet vinner anbud vil det i slike tilfeller være samme leverandør som vinner anbud til det offentlige, men er registrert på to ulike organisasjonsnummer. Disse leverandørene vil bli telt to ganger i analysen.

18 Årlig innkjøp i offentlig forvaltning er ifølge SSB på 600 milliarder kroner. Differansen skyldes at det i flere tilfeller ikke blir kunngjort vinner av anbudet i Doffin, og avgrensninger i datagrunnlaget, som gjelder blant annet at offentlige leverandører er utelatt.

19 Resterende enhetstyper i utvalget er: ansvarlig selskap med solidarisk ansvar (ANS), allmennaksjeselskap (ASA), selskap med begrenset ansvar (BA), ansvarlig selskap med delt ansvar (DA), kommandittselskap (KS), norskregistrert utenlands foretak (NUF), andre enkeltpersoner som registreres i tilknyttet register (PERS), samvirkeforetak (SA).

NTAES

Straffede leverandører og leverandører med reaksjoner utgjør kun 5 prosent av det totale antallet leverandører, men de har i tidsperioden hatt 23 prosent av leveransene målt i kroner, totalt 243 milliarder kroner. Straffede leverandører har i snitt levert varer og tjenester for 32 millioner kroner per år. Leverandører med reaksjoner har levert varer og tjenester for 24 millioner kroner årlig. Til sammenligning er gjennomsnittet for hele utvalget 6 millioner kroner per år, og hver leverandør leverte i gjennomsnitt varer og tjenester til det offentlige i 4 år. Dette innebærer at leverandører som er straffet eller har fått reaksjoner i gjennomsnitt har vunnet flere anbud med høyere verdi sammenlignet med hele utvalget. I gjennomsnitt har straffede leverandører utført oppdrag for et beløp som var fem ganger høyere sammenlignet med hele utvalget. For leverandører med reaksjoner fra kontrolletatene var tallet i snitt fire ganger høyere sammenlignet med hele utvalget.

Leveranse-størrelse (sum alle år)	**Hele utvalget**	**Straffede leverandører**		**Leverandører med reaksjoner**		**Leverandører som har vært mistenkt**	
	Antall	**Antall**	**Andel per leveranse-størrelse**	**Antall**	**Andel per leveranse-størrelse**	**Antall**	**Andel per levense-størrelse**
Små leverandører 〉kr 500 000 – 2 000 000	22 005	285	1 %	434	2 %	304	1 %
Mellomstore leverandører 〉kr 2 000 000 – 20 000 000	16 491	259	2 %	475	3 %	291	2 %
Store leverandører 〉kr 20 000 000	5 391	143	3 %	451	8 %	156	3 %
Totalt	43 887	687	2 %	1 360	3 %	751	2 %

Tabell 1. Straffede leverandører, leverandører med reaksjoner og leverandører som har vært mistenkt, fordelt på leveransestørrelse.

Tabell 1 viser hele utvalget fordelt på leveransestørrelse i perioden 2015–2020. Tabellen viser at det er flest små leverandører i utvalget. Tabellen viser også at straffede leverandører, leverandører med reaksjoner og leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd er overrepresentert blant store leverandører.

4.1. Straffede leverandører

687 leverandører er straffet for økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet, med gjerningsdato i perioden 2015–2020. Denne gruppen leverandører har totalt levert varer og tjenester for 94 milliarder kroner i samme periode.

NTAES

Tabell 1 viser at det er høyest andel straffede leverandører blant store leverandører, men det er flest antall små leverandører. Målt etter antall, er små straffede leverandører hovedsakelig i bransjene *varehandel og reparasjon av motorvogner* og *bygge- og anleggsvirksomhet*. Mellomstore og store straffede leverandører er hovedsakelig i bransjen *bygge- og anleggsvirksomhet*, som vist i tabell 2.

Antall leverandører i hver bransje og leveransestørrelse brukes for å korrigere for mulige skjevheter i utvalget. Blant små leverandører er det høyest andel straffede i bransjen *transport og lagring*. For mellomstore leverandører er det høyest andel straffede i bransjene *industri* og *transport og lagring*. For store leverandører er det høyest andel straffede i *bygge- og anleggsvirksomhet,* samt bransjene for *forretningsmessig tjenesteyting, transport og lagring* og *industri.*

Leverandørene er straffet for totalt 1 417 forhold i perioden 2015–2020. Små og mellomstore leverandører har hovedsakelig straff tilknyttet rollehaver og/eller aksjonær. Hos noen leverandører er rollehaver og aksjonær samme person, i andre tilfeller er forhold tilknyttet både rollehaver og aksjonær. Store leverandører har i størst grad foretaksstraff. I noen tilfeller har rollehaver eller aksjonær tilknytning til flere virksomheter som er leverandører. Det er flest forhold relatert til arbeidsmiljølovbrudd, bedragerier, skatteunndragelse og økonomisk utroskap. Forholdene rollehavere og aksjonærer er dømt eller har vedtatt forelegg for er hovedsakelig grove bedragerier, brudd på bokføringsloven, manglende skattetrekk og regnskapsovertredelser, mens forholdene virksomheter er dømt eller har vedtatt forelegg for i hovedsak omhandler brudd på arbeidsmiljøloven, særlig personskader på arbeidsplassen.

87 leverandører som er straffet har også fått minst én reaksjon for nye forhold fra Arbeidstilsynet, Skatteetaten og/eller NAV. De fleste leverandørene har fått reaksjon fra Arbeidstilsynet. Omtrent halvparten av disse har fått mer enn én reaksjon og 8 leverandører har fått reaksjon fra både Skatteetaten og Arbeidstilsynet.

Omtrent halvparten av de straffede leverandørene har vært mistenkt for flere lovbrudd, i tillegg til det de er straffet for. Av de straffede leverandørene er 293 anmeldt av kontrolletatene, og i noen tilfeller fra to eller flere av kontrolletatene. Arbeidstilsynet og Skatteetaten både anmelder mest og gir flest reaksjoner. 14 prosent av de straffede leverandørene er tilknyttet rapporter om mistenkelige transaksjoner gjennom personer med beslutningsmyndighet.

4.2. Leverandører med reaksjoner fra kontrolletatene

Leverandører med administrativ sanksjon og/eller forvaltningstiltak fra Skatteetaten, NAV eller Arbeidstilsynet utgjør 1 381 leverandører. De har utført oppdrag for det offentlige for 150 milliarder kroner i perioden 2015–2020. Arbeidstilsynet står for 87 prosent av alle reaksjonene i utvalget. Det innebærer at funnene i stor grad vil gjenspeile Arbeids-

NTAES

tilsynets kontrollfokus i perioden. Omtrent halvparten av alle tilsyn Arbeidstilsynet har utført fra 2014 til oktober 2021 er i bransjene *bygge- og anleggsvirksomhet* og *varehandel og bilverksteder.*[20]

Det er flest leverandører med reaksjoner blant de mellomstore leverandørene, men det er høyest andel store leverandører, som vist i tabell 1. Målt etter antall, er små, mellomstore og store leverandører i denne gruppen hovedsakelig i *bygge- og anleggsvirksomhet*, se tabell 2.[21] For store leverandører er det i tillegg høy andel leverandører med reaksjoner i bransjene *industri* og *forretningsmessig tjenesteyting*.

I tillegg til forholdene kontrolletatene har oppdaget, foreligger det i perioden 2015–2020 mistanke om lovbrudd for omtrent 100 av leverandørene. Av disse har 40 leverandører flere indikasjoner på mistanke om lovbrudd. Mistanken bygger på anmeldelser fra kontrolletatene, ikke rettskraftige forhold og rapporter om mistenkelige transaksjoner som kan tilknyttes leverandørene. De ikke rettskraftige forholdene gjelder hovedsakelig regnskapsovertredelser, arbeidsulykker med personskade, grovt økonomisk utroskap og bedragerier.

4.3. Leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd

Leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd er enten anmeldt av en eller flere kontrolletater, har ikke rettskraftige forhold, har rapporter om mistenkelige transaksjoner eller en kombinasjon av disse.[22] Det er ikke grunnlag for å si at leverandørene faktisk har begått lovbrudd, men det er mistanke om lovbrudd fra politi, kontrolletatene eller andre. Dersom flere av indikasjonene inntreffer styrkes mistankegrunnlaget.

Det er mistanke om lovbrudd hos totalt 751 leverandører i perioden 2015–2020. De har levert varer og tjenester for 33 milliarder kroner til sammen i perioden. 109 leverandører har en kombinasjon av anmeldelser fra kontrolletatene, ikke rettskraftige forhold og/eller rapporter om mistenkelige transaksjoner, uten at de er straffet eller har fått reaksjon fra kontrolletatene.

Det er flest små leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd, men det er høyest andel leverandører i denne gruppen som er store leverandører, se tabell 1. Dette kan skyldes at det er store beløp som blir rapportert som mistenkelige transaksjoner, slik at store leverandører har større sannsynlighet for å få rapportert en mistenkelig transaksjon, sammenlignet med små leverandører. Målt etter antall, er små, mellomstore og store leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd hovedsakelig i bransjen *bygge- og anleggsvirksomhet*, se tabell 2. Blant små

20 Gjelder alle tilsyn Arbeidstilsynet har utført, ikke kun tilsyn hos leverandører. Se Arbeidstilsynet. (2021). Innsikt. Analysenytt fra Arbeidstilsynet, nr. 5-2021.

21 Dette kan skyldes overrepresentasjon av reaksjoner fra Arbeidstilsynet blant denne gruppen leverandører

22 Gruppen «leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd» er gjensidig utelukkende fra henholdsvis «straffede leverandører» og «leverandører med reaksjoner».

NTAES

leverandører er det høyest andel leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd i bransjen *overnattings- og serveringsvirksomhet*. Blant mellomstore leverandører er det høyest andel i bransjen for *vann, avløp og renovasjon*. Blant store leverandører er det høyest andel leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd i bransjen *industri*.

30 prosent av leverandørene som har vært mistenkt for lovbrudd er tilknyttet rapporter om mistenkelige transaksjoner i perioden 2015–2020. Det er registrert fra én til flere titalls rapporter om mistenkelige transaksjoner på samme person. I en tredel av rapportene mistenkes aksjonær eller rollehaver for å være hovedperson bak transaksjonene, i de resterende er de implisert. Enkelte personer registrert med rapporter om mistenkelige transaksjoner har beslutningsmyndighet hos opptil 22 ulike leverandører. Tilknytning til flere leverandører kan gi økt handlingsrom for å skjule kriminell aktivitet.

Omtrent halvparten av leverandørene som har vært mistenkt for lovbrudd, eller personer med beslutningsmyndighet i virksomhetene som mistenkes, er anmeldt av kontrolletatene. Fem leverandører er anmeldt av flere etater. Arbeidstilsynet har levert flest anmeldelser. Noen leverandører er anmeldt gjentatte ganger av samme etat. Av de som er anmeldt, foreligger det i tillegg rapporter om mistenkelige transaksjoner for omtrent 10 prosent av leverandørene.

254 av leverandørene som er mistenkt for lovbrudd har ikke rettskraftige forhold. Av disse er 53 leverandører anmeldt av kontrolletatene, mens resterende forhold er anmeldt av andre, blant annet oppdragsgivere. Antall anmeldelser fra kontrolletatene påvirkes av etatenes rutiner og anmeldelsesinstruks.

4.4. Bransjer

Målt etter utbetaling står de 300 største leverandørene, av totalt 43 887 leverandører, for halvparten av anskaffelsene. En tredel av anskaffelsene, målt etter utbetaling, er i bransjene *bygge- og anleggsvirksomhet* og *omsetning og drift av fast eiendom.* Leverandørenes bransjefordeling i de videre delkapitlene viser til tabell 2.

Politiet og kontrolletatenes prioriteringer påvirker hvor det gjennomføres kontroll. I enkelte bransjer er kontrollfokuset høyere, hvilket kan medføre skjevheter i utvalget.

4.4.1. Bransjer med flest leverandører som er straffet, har fått reaksjoner eller har vært mistenkt for lovbrudd

Bygge- og anleggsvirksomhet er den største leverandøren til det offentlige, tett etterfulgt av bransjen for *varehandel og reparasjon av motorvogner.* [23] Disse bransjene har flest straffede leverandører. I tillegg er *bygge- og anleggsvirksomhet* bransjen der flest leverandører har vært

NTAES

23 Målt etter antall leveranser.

mistenkt for lovbrudd, og har flest reaksjoner fra kontrolletatene.[24] Bransjen *varehandel og reparasjon av motorvogner* er også en bransje med et høyt antall leverandører med reaksjoner eller som har vært mistenkt for lovbrudd, som vist i tabell 2.[25]

Bransjen for *faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting* er den tredje største leverandøren til det offentlige.[26] Leverandører i denne bransjen er også blant de med flest straffede, og blant de der flest har vært mistenkt for lovbrudd.[27] Leverandørene har imidlertid ikke mottatt mange reaksjoner fra kontrolletatene. Dette kan indikere lavt kontrollfokus i denne bransjen eller at lovbruddene i bransjen ikke egner seg for forvaltningsmessige reaksjoner.

Eiendom har over en lang periode vært ettertraktet som investeringsobjekt. Hvitvasking av utbytte gjennom eiendomsmarkedet er attraktivt grunnet høy prisstigning og mulighet for flytting av stort utbytte.[28] *Omsetning og drift av fast eiendom* er blant bransjene med flest leverandører til det offentlige, både målt etter antall leverandører og etter leveransestørrelse.[29] Flere av leverandørene i utvalget er registrert med rapporter om mistenkelige transaksjoner og ikke rettskraftige forhold. En utleiekontrakt med en offentlig etat kan gi et skinn av seriøsitet og bidra til annerkjennelse av virksomheten som en legal aktør.[30]

Bransjen for *helse- og sosialtjenester* er også en av de største leverandørene til det offentlige.[31] Store leverandører i denne bransjen er blant leverandørene der flest har vært mistenkt for lovbrudd, og blant de med flest straffede.[32] Leverandørene har imidlertid ikke mottatt mange reaksjoner fra kontrolletatene. Dette kan indikere lav kontrollinnsats i denne bransjen eller at lovbruddene ikke egner seg for forvaltningsmessige reaksjoner.

24 Leverandører i bransjen *bygge- og anleggsvirksomhet* har nest flest straffede blant små leverandører. Med unntak av dette, har leverandørene i denne bransjen flest straffede, flest reaksjoner og er blant de der flest har vært mistenkt for lovbrudd, for både små, mellomstore og store leverandører.

25 Leverandører i bransjen for *varehandel og reparasjon av motorvogner* er topp fire i alle kategorier, for både små, mellomstore og store leverandører, med unntak av store leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd.

26 Målt etter antall leveranser.

27 Bransjen er imidlertid ikke blant de med høyest andel straffede, høyest andel reaksjoner eller høyest andel som har vært mistenkt for lovbrudd dersom tallene justeres for antall leverandører i bransjen.

28 En stor del av eierskapene i en undersøkelse fra Transparency International Norge, kunne knyttes til virksomheter registrert i land med høy grad av hemmelighold og virksomheter med kompliserte eierstrukturer. Enkeltpersoner var registrert med straffesaker. Se Transparency International Norge. (2021). Hvem eier Oslo? Hvitvaskingsrisiko i eiendomsmarkedet? Se også NTAES. (2020). Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020 og Økokrim. (2020). Trusselvurdering 2020.

29 Det er flest antall leverandører i næringskoden 68.209 – utleie av egen eller leid fast eiendom ellers, og utgjør 7 prosent av hele utvalget. Denne gruppen leverandører er også blant de med flest straffede, mistenkte og leverandører med reaksjoner.

30 NTAES. (2020). Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020.

31 Målt etter antall leveranser.

32 Bransjen er imidlertid ikke blant de med høyest andel straffede, høyest andel reaksjoner eller høyest andel som har vært mistenkt dersom tallene justeres for antall leverandører i bransjen.

NTAES

Bransjer og grupper		Små leverandører				Mellomstore leverandører				Store leverandører				Totalt antall
Kode	Bransjer (korttittel)	Straffede	Reaksjon	Mistenkt	Sum	Straffede	Reaksjon	Mistenkt	Sum	Straffede	Reaksjon	Mistenkt	Sum	leverandører
A	Jordbruk, skogbruk og fiske	8	12	5	1 463	5	6	6	577	0	0	0	17	**2 057**
B	Bergverksdrift og utvinning	4	0	3	102	7	2	9	103	2	1	4	28	**233**
C	Industri	**28**	**69**	**33**	1 448	**28**	**35**	**28**	934	**7**	**15**	**9**	190	**2 572**
D	Kraftforsyning	0	1	0	72	2	0	0	152	**4**	2	4	173	**397**
E	Vann, avløp, renovasjon	5	4	11	83	3	3	7	128	3	3	11	105	**316**
F	Bygge- og anleggsvirksomhet	**47**	**211**	**54**	3 068	**68**	**286**	**69**	3 312	**66**	**343**	**58**	1 654	**8 034**
G	Varehandel, bilverksteder	51	35	47	4 285	35	32	29	2 892	9	**23**	7	630	**7 807**
H	Transport og lagring	**18**	**11**	12	691	**15**	**18**	9	544	**8**	**5**	**7**	183	**1 418**
I	Overnattings- og serveringsvirks.	**24**	**27**	**31**	1 069	**11**	**16**	**19**	463	4	1	2	51	**1 583**
J	Informasjon og kommunikasjon	7	5	8	888	9	7	**17**	789	0	6	3	302	**1 979**
K	Finansiering og forsikring	0	0	0	39	0	1	1	55	0	4	1	55	**149**
L	Omsetning og drift av fast eiendom	16	15	**33**	1 334	19	17	**47**	1 617	4	10	**14**	522	**3 473**
M	Faglig, vit. og tekn. tjenesteyting	33	8	18	2 430	19	16	23	1 777	9	8	11	463	**4 670**
N	Forretningsmessig tjenesteyting	**17**	**25**	**23**	1 072	**13**	**19**	11	737	**13**	**22**	**10**	293	**2 102**
O	Off.adm., forsvar, sosialforsikring	0	0	0	6	1	0	0	14	0	0	0	10	**30**
P	Undervisning	7	1	4	677	5	0	3	342	0	1	1	65	**1 084**
Q	Helse- og sosialtjenester	6	2	7	1 604	12	10	9	1 462	12	7	10	568	**3 634**
R	Kultur, underholdning og fritid	12	6	12	1 466	6	5	4	496	1	0	3	68	**2 030**
S	Annen tjenesteyting	1	1	3	164	1	1	0	68	1	0	1	13	**245**
T	Lønnet arbeid i private husholdn.	0	0	0	2	0	0	0	4	0	0	0	0	**6**
U	Internasjonale organer	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**0**
Ureg	Uregistrert	1	1	0	37	0	1	0	24	0	0	0	1	**62**
	Sum	**285**	**434**	**304**	**22 000**	**259**	**475**	**291**	**16 490**	**143**	**451**	**156**	**5 391**	**43 881**

Tabell 2. Tabellen viser hvordan små, mellomstore og store leverandører summert fordeler seg på næringshovedområde,[33] her omtalt som bransje, og i gruppene straffede, reaksjon og mistenkt. Totalt antall leverandører i hver bransje er fremhevet til høyre i tabellen. Rød og grønn farge i tabellen markerer de fem største bransjene for hver kolonne. Fet skrift viser bransjen med størst andel leverandører i de ulike gruppene. Dersom det totale antall leverandører i en bransje er lavere enn 2,5 prosent av summen leverandører for en gruppe, er bransjen utelatt ved beregning av andel.

4.4.2. Bransjer med høyest andel leverandører som er straffet, har fått reaksjoner eller har vært mistenkt for lovbrudd

Justert for antall leverandører i de ulike bransjene, ser bildet litt annerledes ut. *Industri, bygge- og anleggsvirksomhet* og *overnattings- og serveringsvirksomhet* er blant bransjene med høyest andel straffede leverandører, leverandører med reaksjoner og leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd.

Leverandører i bransjen *forretningsmessig tjenesteyting* har blant de høyeste andelene straffede, mistenkte og leverandører med reaksjoner, blant små og store leverandører. Leverandører i bransjen *overnattings- og serveringsvirksomhet* har blant de høyeste andelene straffede, mistenkte og leverandører med reaksjoner, blant små og mellomstore leverandører. Dette kan skyldes at leverandører i disse bransjene ofte har rammeavtaler med det offentlige. Selv om beløpet for slike anskaffelser er små, kan de akkumuleres over tid.

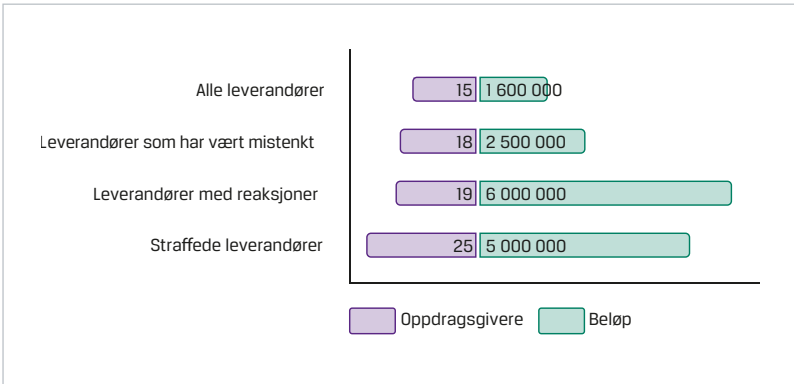
Leverandører i bransjen *omsetning og drift av fast eiendom* er blant leverandørene med høyest andel mistenkte, for små, mellomstore og store leverandører.

NTAES

33 Brønnøysundregistrene. (2021). Næringskoder.

4.5. Antall oppdragsgivere og geografisk nedslagsfelt

Straffede leverandører har i gjennomsnitt hatt 26 oppdragsgivere, der totalleveransen per oppdragsgiver i perioden 2015–2020 i snitt var 5 millioner kroner. Leverandører med reaksjoner har i gjennomsnitt hatt 19 oppdragsgivere, der totalleveransen per oppdragsgiver i snitt var 6 millioner kroner. Leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd har i gjennomsnitt hatt 18 oppdragsgivere, der totalleveransen per oppdragsgiver i snitt var 2,5 millioner kroner. Til sammenligning er gjennomsnittet for hele utvalget at leverandørene har hatt 15 oppdragsgivere, der summen av leveranser per oppdragsgiver i snitt var 1,6 millioner kroner.



Figur 3: Gjennomsnittlig antall oppdragsgivere og gjennomsnittlig beløp for leverandørene. Beløpet angir gjennomsnittlig totalleveranse per oppdragsgiver.

Figur 3 illustrerer at leverandører som er straffet, med reaksjoner eller har vært mistenkt for lovbrudd i snitt har flere oppdragsgivere med større leveranser enn gjennomsnittet for hele utvalget. Straffede leverandører har i gjennomsnitt flest oppdragsgivere, og i denne gruppen har de store leverandørene flest oppdragsgivere. Figur 3 viser også at leverandører med reaksjoner i gjennomsnitt har færre antall ulike oppdragsgivere, men leverer varer og tjenester til høyeste beløp sammenlignet med alle grupper i figuren. Dette kan skyldes overrepresentasjon av reaksjoner i denne gruppen leverandører.

Store leverandører[34] har størst geografisk nedslagsfelt. Straffede leverandører i dette segmentet har i gjennomsnitt hatt 73 ulike oppdragsgivere og har levert til de samme oppdragsgiverne over flere år. Store leverandører med reaksjoner har i gjennomsnitt 42 oppdragsgivere, mens det gjennomsnittlige antallet oppdragsgivere for alle store leverandører er 34. Dette betyr at straffede leverandører og leverandører med reaksjoner i gjennomsnitt har hatt flere ulike oppdragsgivere, og med dette større geografisk nedslagsfelt, enn hele utvalget. Enkelte leverandører har hatt flere hundre oppdragsgivere over hele landet. Disse leverandørene har straffbare forhold som hovedsakelig gjelder brudd på arbeidsmiljøloven og er tilknyttet virksomheten.

Leverandørene som er straffet eller har fått reaksjoner fra kontrolletatene, med et lite geografisk nedslagsfelt, er stort sett lokale virksom-

NTAES

34 Leverandører med leveransestørrelse på over 20 millioner kroner.

heter. Forholdene gjelder hovedsakelig skatte- og avgiftsunndragelser, smugling av varer og brudd på arbeidsmiljøloven, og er begått av personer med beslutningsmyndighet.

4.6. Oppsummering

Leverandører leverer i gjennomsnitt varer og tjenester til det offentlige for 24 millioner kroner i perioden 2015–2020. I utvalget er det størst antall små leverandører.[35] Andelen straffede leverandører,[36] leverandører med reaksjoner[37] og leverandører som har vært mistenkt for lovbrudd er imidlertid høyest for store leverandører.

Analysen viser at leverandører med straff eller reaksjoner har større leveranser og flere oppdragsgivere sammenlignet med hele utvalget. I snitt leverer straffede leverandører for beløp som er fem ganger høyere enn andre leverandører. Halvparten i denne gruppen har i tillegg vært mistenkt for å begå mer enn ett lovbrudd. Leverandører med reaksjon leverer i snitt for fire ganger høyere leveransesum sammenlignet med hele utvalget. Straffede leverandører og leverandører med reaksjon har i gjennomsnitt flere ulike oppdragsgivere sammenlignet med hele utvalget.

Leverandører som har vært mistenkt har i gjennomsnitt større leveranser sammenlignet med hele utvalget, men lavere sammenlignet med leverandører som er straffet eller har fått reaksjon fra kontrolletatene.

En tredel av anskaffelsene, målt etter utbetaling, er i bransjene *bygge- og anleggsvirksomhet* og *omsetning og drift av fast eiendom. Bygge- og anleggsvirksomhet* er også den største leverandøren til det offentlige, målt i antall leverandører, tett etterfulgt av bransjen for *varehandel og reparasjon av motorvogner.* Disse bransjene har flest straffede leverandører. I tillegg er *bygge- og anleggsvirksomhet* bransjen der flest leverandører har vært mistenkt for lovbrudd, og har mottatt flest reaksjoner fra kontrolletatene, men kontrollfokuset er også høyt. I bransjen for *varehandel og reparasjon av motorvogner* er leverandørene blant de som har mottatt flest reaksjoner fra kontrolletatene og der flest har vært mistenkt for lovbrudd.

Leverandører i bransjen *omsetning og drift av fast eiendom* er blant leverandørene med høyest andel mistenkte, for små, mellomstore og store leverandører. En utleiekontrakt med en offentlig etat kan gi et skinn av seriøsitet og bidra til annerkjennelse av virksomheten.

Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting er den tredje største bransjen med leverandører til det offentlige, men det er få leverandører med reaksjon. Bransjen *helse- og sosialtjenester* har flere store leverandører som er straffet eller mistenkt, men få som har fått reaksjon.

35 Små, mellomstore og store leverandører er definert i tabell 1.
36 Straffede leverandører har rettskraftig dom eller har vedtatt forelegg i perioden 2015 – 2020.
37 Leverandører med reaksjoner har fått minst én streng reaksjon fra Skatteetaten, NAV eller Arbeidstilsynet i perioden 2015 – 2020.

NTAES

5. Fremgangsmåter

Leverandører benytter ulike fremgangsmåter for å urettmessig vinne offentlige kontrakter. Nedenfor redegjøres det for hvordan virksomheter kan få tildelt oppdrag ved bruk av tilretteleggere, stråpersoner og underleverandører – og hvordan korrupsjon og inhabilitet kan skape skjeve konkurransevilkår. Konsekvensene av å benytte fremgangsmåtene kan være alvorlige både i form av urettmessig økonomisk utbytte og konkurransevridning.

Fremgangsmåtene som fremheves i analysen er basert på innhentet datagrunnlag, intervjuer, etterretning og åpne kilder. Få tilfeller i utvalget kan for eksempel skyldes mørketall, ulike avgrensninger som er foretatt eller at det kreves inngående undersøkelser av enkeltsaker. Det knyttes derfor usikkerhet til omfanget av forekomsten.

5.1. Tilretteleggere benyttes til å øke handlingsrommet for kriminalitet

Tilretteleggere bidrar til å øke handlingsrommet for, og profesjonaliteten i gjennomføringen av, kriminalitet.[38] De har ofte god innsikt og forståelse av regelverket, og hvordan det kan omgås. Tilretteleggere kan bistå i utføring eller kamuflering av kriminalitet og lovbrudd, eller de kan benyttes i den hensikt å tilføre virksomheten legitimitet[39], som

38 NTAES. (2020). Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020.
39 Økokrim. (2021). Temarapport: Profesjonelle aktører.

NTAES

for eksempel kan nyttiggjøres i en anbudskonkurranse. Tilretteleggere finnes ofte i yrker med stor tillit og er gjenstand for lite ekstern kontroll.

I utvalget har totalt 1 078 leverandører benyttet 72 ulike revisjons- eller regnskapsførervirksomheter som har indikasjoner på å tilrettelegge for økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet hos politiet og Skatteetaten. Revisjons- og regnskapsførervirksomhetene kan i politiets systemer knyttes til å blant annet tilrettelegge for å delta i eller tilsløre hvitvasking, konkurskriminalitet, uriktige regnskap, ulike former for bedragerier (herunder av støtteordninger og lån), svart arbeid og avlønning, samt unndragelse av skatter og avgifter. Ofte forekommer flere av formene for tilrettelegging i kombinasjon med hverandre. Fem av revisjons- og regnskapsførervirksomhetene leverandørene benytter, knyttes av politiet til fire kriminelle nettverk som begår økonomisk kriminalitet gjennom sine virksomheter.

Av leverandørene som har benyttet tilretteleggerne har 23 fått straff, 35 har fått reaksjoner, og 36 har vært mistenkt for lovbrudd. Disse leverandørene benytter seg av tjenester fra 30 av totalt 72 tilretteleggere som er mistenkt for lovbrudd. Det er stor variasjon i antallet klienter tilretteleggerne leverer tjenester til. 15 tilretteleggere leverer tjenester til 2-27 leverandører som er straffet, har fått reaksjoner eller som har vært mistenkt for lovbrudd.

Undersøkelser foretatt i politiets systemer viser at det forekommer flere tilfeller av mistanke om at tilretteleggere i utvalget utfører eller bistår i ulike former for registermanipulasjon. Eksempler på slik registermanipulasjon er enkelte former for regnskapsmanipulasjon og innmelding av fiktive ansatte i virksomheten. Uriktig informasjon om virksomheter i offentlige registre kan videreføres i dokumentasjon som innhentes i forbindelse med et anbud, for eksempel gjennom eBevis.[40] Dette kan medføre at oppdragsgivere får et uriktig vurderingsgrunnlag ved tildeling av oppdrag.

5.1.1. Oppsummering

Tilretteleggere kan blant annet bidra med å tilsløre uriktige regnskap, kunnskap til å omgå regelverk og til å gi leverandører legitimitet. For oppdragsgivere er det mer krevende å foreta vurderinger av virksomheter når ugunstige forhold i virksomheten kamufleres ved hjelp av tilretteleggere og virksomhetene fremstår mer seriøse og attraktive enn de i realiteten er. Funnene viser at 94 av leverandørene som er straffet, har fått reaksjoner eller har vært mistenkt for lovbrudd, har brukt tilretteleggere mistenkt av politiet og Skatteetaten. Det er uklart om dette har hatt betydning for anbudsprosessene knyttet til disse leverandørene.

NTAES

40 Se faktaboks om oppdragsgivers informasjon om leverandør på side 10.

5.2. Bruk av stråpersoner til å omgå anskaffelsesregelverket

En stråperson opptrer som formelt ansvarlig for en virksomhet, gjerne mot betaling fra den reelt ansvarlige. Reell rollehaver, vil selv unngå å stå frem av én eller flere grunner. Stråperson er ofte registrert med ledende rolle i Enhetsregisteret. Knytningen mellom reell rollehaver og virksomhet blir tildekket.[41]

Bruk av stråpersoner er en kjent fremgangsmåte hos aktører som begår arbeidslivskriminalitet.[42] Det er krevende å vurdere omfanget på bruk av stråpersoner da det er lite data på området, og utfordrende å avdekke siden det ofte kreves en større informasjonsinnhenting og kartlegging. Det er derfor ikke foretatt en analyse av antall leverandører som har benyttet stråpersoner. Én oppdragsgiver opplyser at de har avvist leverandører der de har oppdaget at stråperson er benyttet der reell eier ikke ville blitt godkjent i anbudsprosessen. Det fremkommer også to tilfeller av bruk av stråperson i utvalget. Informasjon fra intervjuer og etterretningsprodukter tilsier at tallet er større.

En oppdragsgiver opplyser at personer som er idømt næringsforbud kan omgå regelverket ved å bruke stråpersoner i nyetablerte virksomheter som de i realiteten selv drifter eller eier. En virksomhet vil kunne omgå anskaffelsesforskriftens krav om avvisning ved bruk av stråperson, fordi egenerklæring og politiattest blir innhentet på stråperson og ikke reell rollehaver.

5.2.1. Oppsummering

Stråpersoner brukes for å skjule en reell rollehaver. Omfanget av bruken av stråpersoner finnes det lite informasjon om, og krever inngående undersøkelser. Virksomheter som skulle vært vurdert for avvisning, kan urettmessig vinne anbud ved at reell rollehaver ikke er kjent for oppdragsgiver.

5.3. Korrupsjon og kunstige konkurranser

Offentlige anskaffelser fremheves som ett av de største risikoområdene for korrupsjon.[43, 44] Personlig gevinst og gevinst i form av å vinne anbud er motivasjon for korrupsjonshandlinger fra oppdragsgiver og leverandør.[45] Mulighet til å påvirke innkjøpsfunksjonen fremstår avgjørende for om korrupsjon forekommer i offentlige anskaffelser.

41 NTAES. (2019). Kriminelle i arbeidslivet.
42 A-krimsenteret i Oslo. (2019). Arbeidslivskriminalitet i bilpleiebransjen i Oslo og Akershus. Politiet. Se også A-krimsenteret i Oslo og Akershus. (2019). Arbeidslivskriminalitet i transportbransjen. Politiet.
43 Transparency International definerer korrupsjon som «misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst». Se Transparency International Norge. (u.å.). Hva er korrupsjon?
44 Økokrim. (2020). Trusselvurdering 2020, Politidirektoratet og PST. (2020). Nasjonal risikovurdering om hvitvasking og terrorfinansiering 2020, og Europol. (2021). European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment.
45 Transparency International Norge. (2021). Domssamling 2020.

NTAES

Det er flere tilfeller av mistanke om korrupsjon i offentlige anskaffelser på innhentingstidspunktet. Korrupsjonssaker er ofte sammensatte saker, hvor det er begått flere lovbrudd, som økonomisk utroskap, grove bedragerier og skatte- og avgiftskriminalitet. Bevisbildet i disse sakene er i tillegg komplisert. Etterforskingen er ressurskrevende og særlig utfordrende dersom det er tilknytning til utlandet, for eksempel ved at utbyttet skjules utenfor Norge.[46] I utvalget fremgår det to saker, hvorav én leverandør har blitt ilagt og vedtatt forelegg, og én har fått påtaleunnlatelse for korrupsjon eller grov korrupsjon.[47]

Informasjon fra intervjuer, opplysninger i straffesaker i politiets registre og andre etterretningsprodukter tilsier at omfanget av korrupsjon er større enn det datagrunnlaget i denne rapporten viser. Det fremgår av Næringslivets sikkerhetsråds kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelse at 6 prosent av de deltagende offentlige virksomhetene har svart at de kjenner til tilfeller av korrupsjon i egen bransje.[48]

Det er opplyst i intervju med Konkurransetilsynet at konkurransekriminalitet[49] innen offentlige anskaffelser har lav oppdagelsesrisiko. Leverandører som påvirker anbudskriteriene, skaper kunstige konkurranser.[50] Det fremgår av intervju med Konkurransetilsynet at samarbeid som knytter konkurransekriminalitet og korrupsjon sammen gir leverandører mulighet til å påvirke oppdragsgiveres beslutninger og unngå reell konkurranse.[51] Samarbeid kan medføre at det opprettes urettmessige leverandøravtaler, og med det kan leverandørene sikre seg verdifulle kontrakter og legitimitet som følger av offentlige kontrakter. Avtalene kan gi leverandørene mulighet til å få innpass i markedet, opprettholde markedsposisjon og ekspandere sin virksomhet.

5.3.1. Oppsummering

Korrupsjon og konkurransekriminalitet har lav oppdagelsesrisiko, i tillegg til at det er komplisert og ressurskrevende å avdekke og etterforske. Omfanget av korrupsjon og konkurransekriminalitet er derfor usikkert. Gevinsten ved korrupsjon er for leverandører høy, både i form av legitimitet og i økonomisk lønnsomhet. Lav oppdagelsesrisiko kan utnyttes av kriminelle leverandører for å oppnå en potensiell høy gevinst. NTAES vurderer at det forekommer korrupsjon, konkurransekriminalitet, og en kombinasjon av dette i offentlige anskaffelser.

46 Andresen, M. S., & Button, M. (2019). The profile and detection of bribery in Norway and England & Wales. Se også Transparency International Norge. (2021). Domssamling 2020.

47 Få treff i utvalget kan skyldes avgrensninger som gjelder roller, aksjonærer, leveransestørrelse og tidsperiode. Se begrepsforklaring på side 8.

48 Næringslivets sikkerhetsråd. (2021). Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge – KRISINO.

49 Konkurransekriminalitet er ulike former for ulovlige samarbeid om priser, markeder og anbud.

50 Kunstige konkurranser innebærer at konkurransene fremstår reelle, men det er ulovlig samarbeid mellom konkurrenter.

51 Se også Søreide, T. (2014). Corruption and Competition: Fair Markets as an Anticorruption Device. Nagoya Journal of Law and Politics, 237–262.

NTAES

5.4. Inhabilitet

Det stilles strengere krav til habilitet i offentlige anskaffelser enn i andre forvaltningssaker grunnet ivaretagelse av likebehandling og konkurranse.[52] Eventuell inhabilitet har betydning for tilliten til om offentlige midler forvaltes objektivt og i henhold til gjeldende regelverk.

Opplysninger fra intervju med Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)[53], viser at relasjonen mellom oppdragsgiver og leverandør kan være avgjørende for tildeling av oppdrag. Det er opp til den enkelte tjenesteperson å melde ifra om sin egen inhabilitet.[54]

Relasjoner fremkommer sjeldent i tilgjengelig informasjon for oppdragsgiver. KOFA opplyser i intervju at det er svært krevende for dem å avdekke om habilitetsreglene er brutt i anskaffelsesprosessen.

Det er registrert to dommer på inhabilitet og én kjennelse per 2021.[55] Det er 65 avgjorte habilitetssaker hos KOFA, hvorav 30 saker med avgjørelser som bekrefter «brudd på regelverket».[56] Det er hovedsakelig virksomheter som klager på inhabilitet hos oppdragsgiver i anskaffelsesprosessen, noe som kan ha betydning for antall saker som er meldt inn.

5.4.1. Oppsummering

Det er svært krevende å avdekke om habilitetsreglene er brutt. Inhabilitet hos tjenestepersoner som har myndighet til å påvirke anskaffelsesprosessen kan medføre at enkelte leverandører gis fordeler ved tildeling av oppdrag. Det kan knyttes usikkerhet til omfanget av inhabilitet, da det er opp til den ansatte eller tjenestepersonen selv å opplyse om egen inhabilitet. Antall avgjørelser fra KOFA illustrerer at brudd på habilitetsregelverket har ført til urettmessig tildeling av oppdrag.

5.5. Underleverandører benyttes til å begå og skjule kriminalitet

Leverandørene er i mange tilfeller avhengige av andre virksomheter ved at de ikke selv har tilstrekkelig antall arbeidstakere eller kompetanse til å kunne utføre oppdrag. Strategien for å forebygge arbeidslivskriminalitet i offentlige anskaffelser, inneholder tiltak som omhandler å begrense antall underleverandører til to ledd.[57] Det finnes unntak i begrensninger av underleverandører for bygg, anlegg og renholdstjenester.[58] Det er derfor en utstrakt bruk av underleverandører her.[59]

52 Forum for offentlige anskaffelser. (2019). Habilitet ved anskaffelser.
53 KOFA er et statlig, uavhengig organ som behandler brudd på lov og forskrift om offentlige anskaffelser.
54 Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10), § 8. Lovdata.
55 Dette gjelder totalt antall saker, ikke kun utvalget i denne rapporten. Sakene er fra 1998, 2007 og 2020.
56 Klagenemndssekretariatet. (u.å.). Innkomne/avgjorte saker. Søkekriterier: Alle saker kodet på habilitet, uavgrenset tidsperiode.
57 Regjeringen. (2021). Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–).
58 Blant annet har Oslo og Skien begrenset antall underleverandører til ett ledd. Se Oslo kommune. (n. d.). Oslomodellen og Skien kommune. (2019). Skiensmodellen.
59 Fagsider om offentlige anskaffelser. (2021). Begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden.

NTAES

KS og én oppdragsgiver har erfart at underleverandører benyttes til å skjule kriminalitet, blant annet gjennom ulike former for hvitvasking, bruk av fiktive fakturaer og ved svart betaling. I intervju med én oppdragsgiver ble det opplyst at det foreligger mistanke om bruk av stråpersoner hos underleverandører i tilfeller der antatt reell person med beslutningsmyndighet i virksomheten er registrert med straffbare forhold.

Få oppdragsgivere opplyser at de har avvist leverandører. Én oppdragsgiver opplyser at de har avvist grunnet forhold ved underleverandør. Konkurransetilsynet opplyser at en fremgangsmåte de ser blant leverandører er at antall underleverandører endres etter kontraktsinngåelse. En annen fremgangsmåte som trekkes frem for å oppnå gevinst, er at leverandører samarbeider ved å fordele kontraktene mellom seg og bruke hverandre som underleverandører.

5.5.1. Mangelfull kontroll av leverandørkjeden

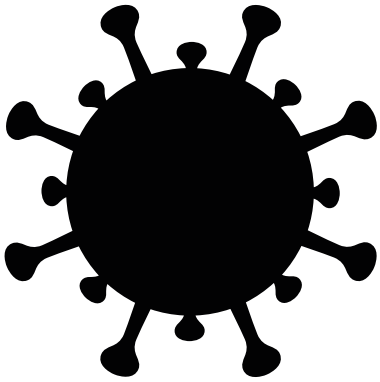
De fleste oppdragsgivere opplyser i intervju at de innhenter opplysninger på underleverandører som er registrert i anbudet. Oppfølging av underleverandør er oppdragsgivers ansvar.[60] Deler av ansvaret tildeles ofte hovedleverandør, fremkommer det av intervju. Påseplikten[61] gjelder oppdragsgiver. Funn fra intervju med oppdragsgivere viser at den etterfølges i varierende grad. Undersøkelser fra Næringslivets sikkerhetsråd og DFØ viser at halvparten av oppdragsgiverne ikke oppfyller påseplikten, eller undersøker lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører.[62, 63] Dette i motsetning til at pris på anbudet, tid og kvalitet svært ofte følges opp.

5.5.2. Oppsummering

Bruk av underleverandører i flere ledd kan medføre at oppdragsgiver eller hovedleverandør ikke har oversikt over hvem som faktisk utfører oppdraget. Kombinert med mangelfull oppfølging av påseplikt i leverandørkjeden, økes mulighetsrommet for brudd på lønns- og arbeidsvilkår, som kan føre til blant annet skatte- og avgiftsunndragelser og trygdebedrageri. Det er grunn til å tro at mulighetsrommet for lovbruddene vil fortsette å finne sted om oppfølging av påseplikten nedprioriteres til fordel for pris, tid og kvalitet. Dette kan gi urettmessig tildeling av offentlige anbud.

60 Regjeringen. (2017). Bruk av underleverandører.
61 Påseplikt er å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandøren er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Se Forskrift om informasjons- og påseplikt mv. (2008). Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett (FOR-2008-02-22-166). Lovdata.
62 Næringslivets sikkerhetsråd. (2021). Kriminalitets- og sikkerhetsundersøkelsen i Norge – KRISINO.
63 DFØ. (2021). Modenhetsundersøkelsen.

NTAES



6. Økt antall hasteanskaffelser under koronapandemien

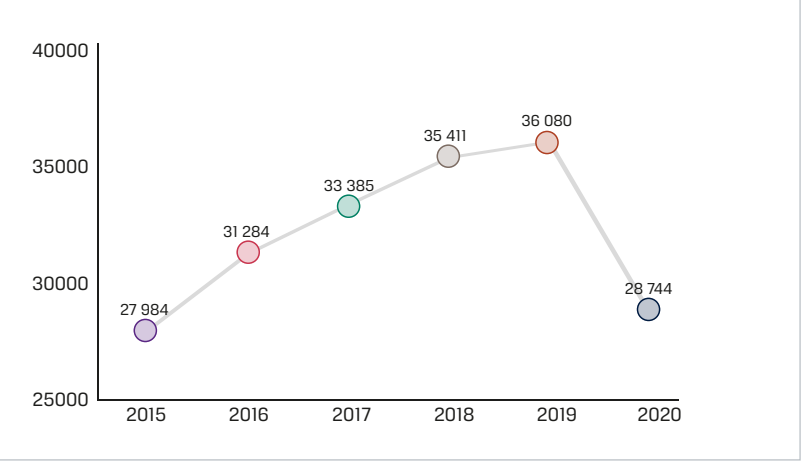
Antall leverandører økte hvert år i perioden 2015–2019. Koronapandemien førte imidlertid til en betydelig nedgang i 2020.[64] Regjeringens økonomiske hjelpetiltak under pandemien påvirket offentlige anskaffelser. Blant annet ble offentlige anskaffelser brukt som virkemiddel for å øke aktiviteten i norsk næringsliv.[65]

Anskaffelsesregelverket inneholder unntak når det er behov for å gjennomføre anskaffelser raskt. Unntakene, som i større grad har blitt benyttet under pandemien, innebærer blant annet å foreta hasteanskaffelser, fravike normale frister og endre en inngått kontrakt.[66] Pandemien påvirket etterspørselen etter utvalgte varer og tjenester, eksempelvis etterspørselen etter medisinsk smittevernsutstyr. Enkelte leverandører tilpasset seg, og benyttet mulighetsrommet som oppstod som følge av at tidligere leverandører ikke var i stand til å møte den økte etterspør-

64 Tallene for 2021 er ikke tilgjengelig ved publisering.
65 Regjeringen. (2020). Tiltak for økt aktivitet i bygge- og anleggsbransjen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Se også Regjeringen. (2020). Norges vei ut av krisen – skape mer og inkludere flere. Statsministerens kontor med flere.
66 Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). Covid-19-utbruddet og anskaffelsesregelverket. Regjeringen.

NTAES

selen. Etterretning og åpne kilder viser at dette blant annet førte til at handel med ikke godkjent medisinsk smittevernutstyr økte i perioden.[67]



Figur 5: Antall leverandører til det offentlige fra 2015–2020.

Figur 5 viser at det i 2020 var det 7 000 færre leverandører til det offentlige sammenlignet med året før. Til tross for at det totale antallet leverandører gikk ned med 20 prosent i 2020, var antallet nye leverandører i 2020 på høyde med foregående år. Dette kan skyldes en endring i etterspørselen fra offentlige oppdragsgivere som åpnet for leverandører fra andre bransjer, og at enkelte leverandører som ble rammet av pandemien omstilte sin tjenesteyting. Det er forventet en økning i antall leverandører i 2021 og 2022 sammenlignet med 2020.

Regelverket for offentlige anskaffelser åpner for konkrete vurderinger og skjønn i alle fasene av anskaffelsesprosessen.[68] Under pandemien har regelverket ytterligere åpnet for gjennomføring av hasteanskaffelser og leverandører kan dermed urettmessig ha fått oppdrag. Økokrim peker på at ansatte er omdisponert under pandemien for å jobbe med offentlige anskaffelser, uten inngående kompetanse om antikorrupsjonsarbeid.[69]

6.1. Oppsummering

Under koronapandemien har det oppstått nye sårbarheter i offentlige anskaffelser gjennom kombinasjonen av hasteinnkjøp, lemping av regelverk og omdisponering av ansatte. Leverandører kan dermed ha fått oppdrag for det offentlige under pandemien, som de ellers ikke ville ha fått.

NTAES

67 Europol. (2021). European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment.
68 Meld. St. 22. 2018-2019. Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. Nærings- og fiskeridepartementet.
69 Økokrim. (2020). Trusselvurdering 2020.

7. Virkemidler og regelverk

Dette kapittelet gjennomgår de mest sentrale virkemidlene og trekker frem sårbarheter knyttet til bruken av regelverket. Offentlige anskaffelser er regulert gjennom anskaffelsesregelverket. Det er også utarbeidet en veileder som gir en mer utfyllende beskrivelse av regelverket.[70]

7.1. Virkemidler

7.1.1. Egenerklæringsskjema

Virksomheter som deltar i en anbudskonkurranse er forpliktet til å levere et egenerklæringsskjema, «Europeiske egenerklæringsskjema (ESPD)»[71], for anskaffelser over terskelverdi.[72] Skjemaet leveres med kontraktstilbudet, og er en foreløpig dokumentasjon på at virksomheten tilfredsstiller kravene om kvalifikasjon, og at det ikke foreligger avvisningsgrunner.[73] Oppdragsgiver har ikke plikt til å innhente ytterligere

70 Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Regjeringen.
71 DFØ. (2021). ESPD – europeisk egenerklæringsskjema. Fagsider om offentlige anskaffelser.
72 Anskaffelsesforskriften. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser, del III (FOR-2016-08-12-974). Lovdata.
73 I tillegg dokumenteres oppfyllelse av kvalifikasjonskravene og oppfyllelsen av eventuelle utvelgelseskriterier.

dokumentasjon for å kontrollere hvorvidt opplysningene virksomheten har gitt i egenerklæringsskjemaet er korrekte.[74]

Oppdragsgivere opplyser i intervju at samtlige stiller krav til bruk av egenerklæringsskjema fra sine leverandører. Det blir sjeldent foretatt ytterligere undersøkelser av leverandøren, utover egenerklæringen.

7.1.2. Politiattest

Oppdragsgiver kan etter anskaffelsesregelverket etterspørre politiattest av både virksomhet og nøkkelpersoner som knytter seg til forberedelsen eller utførelsen av oppdraget.[75] Attesten viser om virksomheten eller nøkkelpersoner i utførelsen av anskaffelsen er kjent skyldig i straffbare forhold som angår den yrkesmessige vandel.[76] I 2020 ble det bestilt 1 047 attester på person og 130 på virksomhet i forbindelse med offentlige anbudskonkurranser. Dette utgjør en reduksjon på 44 prosent i antall utstedte politiattester på nøkkelpersoner, og en økning på 21 prosent i antall utstedte politiattester på virksomhet, målt mot nivået i 2018.

Antall anmeldte personer i politiets systemer er vesentlig høyere enn anmeldte virksomheter. Av alle attester utstedt i 2020 og 2021[77] var det anmerkninger og registreringer i straffesaksregisteret på nesten halvparten av virksomhetene. Aksjonærer kan ha minst like stor innflytelse på virksomheten som nøkkelpersoner, men faller utenfor oppdragsgivers hjemmel til å kreve politiattest, og inkluderes dermed ikke ved vurdering av avvisning.

7.1.3. eBevis

eBevis skal gi oppdragsgiver relevant informasjon for å kunne avvise leverandører. Ordningen ble etablert våren 2019 og gir blant annet tilgang til firmaattest, konkurser, regnskap og restanser på skatt og merverdiavgift i tilnærmet sanntid.[78] Renholdsregisteret og ytterligere informasjon fra Skatteetaten og Brønnøysundregistrene er også planlagt tilgjengelig via eBevis.[79, 80] Det er innhentet eBevis på 3 598 unike leverandører, fra eBevisets opprinnelse i april 2019 og ut 2020. I løpet av 2020 var det kun 120 offentlige oppdragsgivere som innhentet eBevis.[81]

74 Oppdragsgiver skal derimot kreve at valgte leverandør leverer skatteattest for merverdiavgift og skatt for anskaffelser som overstiger 500 000 kroner ekskl. mva. jf. Anskaffelsesforskriften, 2016, § 7-2. Dette kan i dag innhentes gjennom eBevis.
75 Det er personen eller virksomheten politiattesten inneholder opplysninger om, som må søke om politiattest. Politiattesten kan innhentes før kontraktsinngåelse jf. KOFA. (2014). Klagenemndas avgjørelse (2013-111).
76 Politiet. (u.å.). Opplysninger i politiattesten
77 Til og med 24. juni 2021.
78 Regjeringen. (2021). Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–).
79 DFØ. (2021). eBevis. Fagsider om offentlige anskaffelser.
80 I regjeringens strategi for arbeidslivskriminalitet 2021 fremkommer det at eBevis også skal gi tilgang til Arbeidstilsynets bemanningsforetaksregister og eventuelt godkjenningsordning for asbestsanering. Se Regjeringen. (2021). Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2021–).
81 Tall innhentet fra DFØ. Dato for innhenting: 20.08.21.

NTAES

7.1.4. Kombinasjon av flere virkemidler

Der politiattest beskriver straffehistorikken til en leverandør, kan eBevis si noe om forhold som kan eller er i ferd med å oppstå. Enkelte kommuner og fylkeskommuner har egne avtaler med Skatteetaten og politiets næringslivskontakter for å innhente informasjon om leverandører og eventuelle underleverandører i tilnærmet sanntid. En annen mulighet er å foreta søk på nettstedet einnsyn.no, som er en søketjeneste for offentlige dokumenter og post-journaler.[82] Arbeidstilsynets rapporter fra tilsyn er i hovedsak offentlige. Søk på einnsyn.no gir informasjon om en leverandør har hatt tilsyn og eventuelt fått reaksjon. Rapportene kan bestilles for gjennomlesing.

7.2. Regelverk

I anskaffelsesregelverket er det regler om avvisning av virksomheter i en anbudsprosess. I utgangspunktet er det flere ulike forhold som kan gi grunnlag for avvisning.[83] Bestemmelsene er imidlertid preget av at oppdragsgiver skal gjøre mange skjønnsmessige vurderinger i anskaffelsesprosessen. Forskriften inneholder også unntaksregler, for eksempel ved at virksomheter kan gjennomføre self-cleaning.[84]

Anskaffelsens anslåtte verdi, terskelverdien[85], og hva som anskaffes, avgjør hvilke deler av regelverket som er gjeldende. Dette har betydning for kravene til hvordan konkurransen skal gjennomføres og hvilke avvisningsgrunner som gjelder.[86] Kravene til oppdragsgiver og leverandør i anskaffelsesforskriften er proporsjonale med anskaffelsens størrelse. Små anskaffelser har mindre strenge krav, og virksomheter kan derfor sikte seg inn på disse oppdragene for å unngå høye krav i anskaffelsene. Selv om hver enkelt anskaffelse isolert sett har lav verdi, kan den totale summen bli høy ved denne fremgangsmåten.

7.2.1. Etterlevelse

Intervju av ulike oppdragsgivere viser at det er vanskelig å etterleve anskaffelsesregelverket, på grunn av unntaksreglene og de skjønnsmessige vurderingene. Dette stiller blant annet krav til høy grad av dokumentasjon og god kunnskap om regelverket.

Oppdragsgivere benytter i liten grad de kildene til informasjon som er tilgjengelig. Politiattest og eBevis innhentes sjeldent.

Reaksjoner kan gi grunnlag for avvisning av leverandører. Det er økende bruk av administrative sanksjoner hos kontrolletatene som et alternativ til rettslig forfølgning.[87] Informasjon om reaksjoner

82 eInnsyn er et samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet og Oslo kommune.
83 Anskaffelsesforskriften. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974), §§ 9-5 og 24-2. Lovdata.
84 Anskaffelsesforskriften. (2016). Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2016-08-12-974), § 24-5. Lovdata.
85 DFØ (2020). Terskelverdier for offentlige anskaffelser. Fagsider om offentlige anskaffelser.
86 Nærings- og fiskeridepartementet. (2017). Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Regjeringen.
87 Riksadvokaten. (2021). Rundskriv nr. 1/2021.

NTAES

gitt av kontrolletatene er ikke i tilstrekkelig grad tilgjengelig for oppdragsgivere. Oppdragsgivere har dermed en utfordring med å vurdere eventuell avvisning.[88] Intervjuer og innhentet informasjon viser også at regelverkets intensjon om å bekjempe økonomisk kriminalitet og arbeidslivskriminalitet er vanskelig å etterleve i praksis.

7.3. Grensekryssende utfordringer

I utvalget fremgår det at rundt 4 prosent av kontraktene registrert i Doffin går til utenlandske leverandører.[89] Utenlandske leverandører kan bidra til å bedre konkurransen, og tilby nye og alternative løsninger for oppdragsgiver. Oppdragsgivere som er intervjuet, fremhever at de opplever kontroll og etterprøvbarhet av dokumentasjon hos utenlandske leverandører som en større utfordring enn hos norske leverandører. En oppdragsgiver opplyser at utenlandske virksomheter med pågående straffesaker og store restanser i utlandet tidligere har vunnet norsk anbudskonkurranse. Denne informasjonen har ført til terminering av kontrakten på et senere tidspunkt.

7.4. Oppsummering

Analysen viser flere sårbarheter som kan bli utnyttet og bidra til at leverandører urettmessig tildeles offentlige oppdrag.

- Anskaffelsesregelverket er komplisert og stiller høye krav til den som forvalter det. Regelverket hviler i stor grad på skjønnsmessige vurderinger.
- Oppdragsgivere benytter i liten grad tilgjengelige informasjonskilder.
- Kontrolletatenes reaksjoner er vanskelig eller ikke tilgjengelig for oppdragsgiverne.
- Egenerklæringsskjema er i de fleste tilfeller eneste vurderingsgrunnlag.
- Sårbarheten er større dersom dokumentasjon må innhentes fra utlandet.

Sårbarhetene kan utnyttes av leverandører som skulle blitt vurdert for avvisning, og kan derfor urettmessig bli tildelt oppdrag. Dersom offentlige oppdragsgivere ikke identifiserer virksomheter som skal vurderes for avvisning, kan virksomheter fortsette å øke sin legitimitet gjennom å bli tildelt offentlige oppdrag.

88 Meld. St. 22. 2018-2019. Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser. Nærings- og fiskeridepartementet.
89 Utenlandske og norske leverandører behandles på lik linje i henhold til anskaffelsesregelverket.

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)
c/o ØKOKRIM
Postboks 2093 Vika
N-0125 Oslo