



RIKSREVISIONEN

Skydd mot mutor

Banverket

ISBN 91 7086 064 5

RiR 2005:30

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till
Regeringen
Näringsdepartementet

Datum 2005-12-20
Dnr 39-2005-0827

Skydd mot mutor – Banverket

Riksrevisionen har granskat åtgärder för skydd mot mutor och otillbörlig påverkan vid Banverket. Granskningen utgör den tredje granskningen som genomförs vid statliga myndigheter och bolag avseende skydd mot mutor och otillbörlig påverkan. Resultatet av granskningen redovisas i denna rapport.

Företrädare för Banverket har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på utkast till denna revisionsrapport.

I enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Revisionsrapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Banverket och överlämnas därför även till Banverket.

Revisionschef *Eiríkur Einarsson* har beslutat i detta ärende efter föredragning av revisionsdirektör *Staffan Ivarsson*.

Eiríkur Einarsson

Staffan Ivarsson

För kännedom:
Banverket

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	11
1.1 Motiv för granskningen	11
1.2 Bakgrund och utgångspunkter	11
1.3 Revisionsfrågan	13
1.4 Metod	13
1.5 Genomförande	16
2 Banverket och den riskutsatta verksamheten	17
2.1 Banverkets verksamhet	17
2.2 Banverkets riskutsatta verksamhet	18
2.3 Banverkets formella process för upphandling	19
3 Granskningsresultat	25
3.1 Kontrollmiljö	25
3.2 Riskbedömningar	28
3.3 Övergripande kontrollfunktioner	31
3.4 Kontrollåtgärder	33
3.5 Information och kommunikation	45
3.6 Uppföljning	47
4 Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och rekommendationer	49
4.1 Riksrevisionens slutsatser	49
4.2 Riksrevisionens rekommendationer	52
Bilaga 1 COSO-modellen	55
Bilaga 2. Organisationsskiss för Banverket	57

Sammanfattning

Riksrevisionen bedömer att Banverket inte i tillräcklig utsträckning har skyddat sig mot de risker som den aktuella verksamheten innebär när det gäller mutor och annan otillbörlig påverkan. Banverkets ledning har underskattat riskerna i verksamheten samtidigt som den överskattat effektiviteten i de åtgärder som man vidtagit för att skydda verksamheten.

Inledning

Myndigheter och statliga bolag förutsätts ha en kontrollmiljö samt generella och specifika kontrollåtgärder för att förebygga och i förekommande fall upptäcka korruptiva beteenden. Förekomst av korruption riskerar att negativt påverka allmänhetens förtroende för statlig affärsverksamhet och myndigheternas förvaltning. Riksrevisionen har mot bakgrund av detta beslutat att granska några statliga myndigheters och bolags skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Banverket är en av de myndigheter som valts ut.

Banverket har ett samlat ansvar för järnvägstransportsystemet i Sverige. Detta betyder att Banverket ansvarar för drift, underhåll och om- och tillbyggnad av järnväg, kapacitetstilldelning och trafikledning. En stor del av verksamheten utförs av upphandlad extern kompetens. Upphandlingsverksamheten är omfattande och uppgår till ca 10 miljarder kronor per år. Myndighetens beslutade upphandlingar har stort ekonomiskt värde och betyder mycket för de som inkommer med anbud. Myndigheten är ofta en dominerande kund för leverantören. Inköpsorganisationen är dessutom decentraliserad. Detta har varit de viktigaste motiven för att Banverket valts för denna granskning.

Granskningens inriktning

Verksamheten vid granskade myndigheter och bolag kännetecknas av att de beroende på verksamhetens art kan ha en relativt hög risk för förekomst av mutor, bestickning och annan form av otillbörlig påverkan. Ett sådant riskområde är verksamheter som upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde och har någon form av försäljningsmono-

pol. Andra riskområden är myndigheter med stor investeringsverksamhet och delegerat beslutsfattande, verksamheter med beslut om tillstånd eller subventioner till företag eller deras produkter liksom myndigheter som fattar beslut av stort ekonomiskt värde för enskilda.

Riksrevisionen använder samma frågeställning för de myndigheter och bolag som granskas. Granskningen har inriktats mot att besvara följande revisionsfråga;

- Har ledningen säkerställt att myndigheten/företaget har en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten?

Granskningen av Banverket har fokuserat på den riskutsatta upphandlingsverksamheten och delats in i sex områden. Det gäller kontrollmiljö, riskbedömning, övergripande kontrollfunktion, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

Granskningens resultat

Banverkets ledning har klart deklarerat att förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan ska motverkas. Dock tenderar ledningen att betona vissa mindre allvarliga aktiviteter på bekostnad av mer allvarliga sådana. Ledningen är inte tillräckligt tydlig och effektiv i sitt sammantagna arbete med att etablera en ändamålsenlig kontrollmiljö vid myndigheten. Bland annat är det en brist att riskutsatta delar av verksamheten inte nås av information och policy gällande Banverkets syn på hur förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan bör motverkas.

Banverket har inte gjort någon formell riskbedömning som innefattar risken för mutor och annan otillbörlig påverkan. Mot bakgrund av den omfattning som den riskutsatta upphandlingsverksamheten har får detta anses vara en allvarlig brist. Avsaknaden av en riskbedömning minskar sannolikheten att myndigheten ska kunna bygga ett effektivt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Riksrevisionen bedömer att Banverket har organiserat verksamheten på ett sätt som förefaller olämpligt i de riskutsatta delar som gäller upphandling. Myndigheten har använt konsulter som upphandlare i förhållandevis stor utsträckning. Samtidigt bemannas de upphandlade projekten ofta med projektledare, delprojektledare och byggledare som underkonsulter. Anlitandet av konsulter sker i stor omfattning, men någon möjlighet till kontroll av de underliggande nivåerna av inhyrda konsulter finns i praktiken inte med de rutiner och organisationsformer

som är på plats idag. Risken är därmed stor att eventuella korsvisa gynnanden och andra otillbörliga beteenden inte upptäcks.

Riksrevisionen har iakttagit ett antal situationer inom upphandlingsverksamheten som visar att myndighetens kontrollfunktioner inte fungerar tillräckligt bra. Riksrevisionens substansgranskning visar att bristande kontrollsystem kan medföra att en inhyrd konsult kan arbeta med upphandling åt Banverket och samtidigt representera en extern avtalsslutande part för leverans av andra typer av tjänster till Banverket, exempelvis projekteringstjänster. Ledningen har haft kännedom om att konsultberoendet varit stort i verksamheterna, men har inte byggt upp en kontrollverksamhet som står i paritet med risken detta innebär.

Riksrevisionen bedömer att det finns brister i Banverkets skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan på samtliga sex områden som granskats.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att Banverkets styrelse och ledning utan onödig tidsutdräkt vidtar åtgärder för att skapa en avvägd balans mellan risk och kontrollorganisation i verksamheten. Åtgärderna bör i första hand fokusera på organisation och bemanning av de team som upphandlar tjänster åt Banverket. Vidare bör en effektiv kontrollorganisation byggas upp.

Riksrevisionen rekommenderar att Banverkets ledning överväger att:

- göra en riskanalys och låta denna utgöra utgångspunkt för utvecklingen av den interna kontrollen med syfte att motverka förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan,
- strama upp kontrollmiljön så att även mer allvarliga former av oegentligheter innefattas och tydliggörs i regler och etiska program med mera. Ledningen bör på ett tydligare sätt sprida kunskap om var farorna finns i detta avseende,
- skapa rutiner och verktyg för att säkerställa att de regler som tar sikte på att skapa ett skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan efterlevs,
- göra en genomgång av arbetsorganisationen utifrån resultaten av den riskbedömning som gjorts. Organisationen bör formas med beaktande av de iakttagelser som gjorts där mängden konsulter och risker för gynnanden och beroenden finns,

- omförhandla kontrakt med personal som varit inhyrda under lång tid,
- bygga upp en ändamålsenlig kontrollorganisation skiljd från linjeverksamheten samt
- säkerställa att alla delar av verksamheterna omfattas av information som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan samt även bygga upp rutiner och arbetsformer för en effektiv och i verksamheten integrerad uppföljning av att policy och riktlinjer efterlevs.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Motiv för granskningen

Under de två senaste decennierna har ett antal avslöjanden om korruption bidragit till den allmänna uppfattningen att korruptionen har ökat i samhället. Myndigheter och statliga bolag förutsätts ha en kontrollmiljö samt generella och specifika kontrollåtgärder för att förebygga och i förekommande fall upptäcka korruptiva beteenden. Förekomst av korruption riskerar att negativt påverka allmänhetens förtroende för statlig affärsverksamhet och myndigheternas förvaltning. Riksrevisionen har mot bakgrund av detta beslutat att granska några statliga myndigheters och bolags skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Banverket är en av dessa myndigheter.

Banverket är en stor myndighet med ca 6 500 anställda och en verksamhetsvolym på ca 14 500 miljoner kronor (2004). Banverket har ett samlat ansvar för järnvägstransportsystemet i Sverige. Detta betyder att Banverket förvaltar infrastrukturen för den järnväg som tillhör staten. Det innefattar drift, underhåll och om- och tillbyggnad av järnväg samt kapacitetstilldelning och trafikledning. En stor del av verksamheten bedrivs av upphandlad extern kompetens.

Upphandlingsverksamheten är omfattande och uppgår till ca 10 miljarder kronor per år. Denna verksamhet är dessutom decentraliserad och bedrivs i regional eller lokal miljö runt om i landet. Besluten har ofta stor ekonomisk betydelse för de företag som arbetar på uppdrag av myndigheten.

Upphandlingarna gäller ofta mycket specialiserade tjänster där utbudet av tillgängliga och kompetenta entreprenörer är begränsat. Det finns en risk att långvariga relationer och bindningar uppstår mellan Banverkets tjänstemän och de upphandlade konsulterna/företagen i de decentraliserade verksamheterna.

1.2 Bakgrund och utgångspunkter

Inom det statliga myndighetsområdet saknas det tydliga normer för hur myndigheter specifikt ska hantera risker för mutor och otillbörlig påver-

kan. Detta hindrar inte att myndighetsledningar ändå har ett ansvar för att intern styrning och kontroll är utformad så att lagar och förordningar följs i myndighetens verksamhet. Verksförordningen¹ ålägger myndighetschefen att tillse att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. Varje myndighet ska också identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet samt vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.² Denna regel tar inte enbart sikte på sådana risker som kan innebära skada för myndigheten utan för hela staten.

En internationellt vedertagen modell finns för att värdera och bistå företag och andra organisationer att förbättra sina interna kontrollsystem. Denna modell, som benämns COSO-modellen³ och beskrivs i bilaga 1, utgör ett regel- eller ramverk som operationaliserats och omsatts i policy och regler hos tusentals företag runt om i världen. Riksrevisionen har använt detta regelverk för sina bedömningar av hur en organisation uppfyller de formella regler som finns.

Riksrevisionen har genomfört en översiktlig analys avseende risksituationer inom den statliga verksamheten. Analysen har fokuserat på risk för förekomst av mutor, bestickning och annan form av otillbörlig påverkan. Fyra väsentliga riskområden har definierats:

1. Det första området gäller verksamheter där myndigheten eller bolaget upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde från leverantörer som arbetar i konkurrens. Myndigheten eller bolaget kan bedömas ha en ställning som monopolist eller oligopolist. Verksamheten kännetecknas av att den i dessa fall utgör den enda ingången till slutliga kunder.

¹ Verksförordning 1995:1322, 7 § 6.

² Förordning 1995:1300.

³ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission har 2004 givit ut regelverken Internal Control – Integrated Framework samt Enterprise Risk Management – Integrated Framework.

2. Det andra området gäller verksamheter som upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde. Dessa verksamheter kännetecknas också av en stor omslutning av inköp och investeringsverksamhet utan att myndigheten eller bolaget nödvändigtvis är dominerande kund för leverantörerna. Sådana verksamheter bedöms vara särskilt utsatta om de har en inköpsorganisation med delegerade befogenheter. Banverket utgör ett tydligt exempel på en sådan myndighet.
3. Ett tredje område gäller verksamheter där det fattas beslut av stort ekonomiskt värde för företag eller organisationer och som dessutom kan ha en organisation med befogenheter delegerade långt ut i organisationen. Besluten avser i dessa fall tillstånd för viss verksamhet eller statliga ekonomiska stöd eller subventioner till exempelvis ett företag eller dess produkter.
4. Det fjärde området gäller verksamheter där det fattas beslut av stort ekonomiskt värde för enskilda och som har en organisation med beslutsrätt delegerad långt ut i organisationen. Verksamheten kan innefatta myndighetsbeslut av stor ekonomisk eller legal betydelse för enskilda sökanden, såsom allmän försäkring eller avtalsförsäkring, fastigheter, medborgarskap, besiktning m.m.

1.3 Revisionsfrågan

Riksrevisionens granskning har inte som ansats att avgöra om mutor eller annan otillbörlig påverkan förekommit eller förekommer inom Banverket. Granskningen har inriktats mot att besvara revisionsfrågan:

- Har ledningen säkerställt att myndigheten har en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i den riskutsatta verksamheten?

1.4 Metod

Granskningen bygger på ett av Riksrevisionen framtaget arbetsprogram som utformats för analyser av statliga myndigheters och bolags skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Arbetsprogrammet utgår från den så kallade COSO-modellen som används i revisionsverksamhet internationellt. I arbetet med att ta fram

programmet har såväl interna som externa kvalitetssäkrare anlåtats. Riksrevisionen har också anlutat konsultföretaget Ernst & Young för att bistå i detaljutformningen av de frågor som programmet består av. Ambitionen har varit att fånga upp även de senaste erfarenheterna som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan i statliga myndigheter och bolag. Arbetsprogrammet har testats i statlig verksamhet innan granskningen av Banverkets skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan inletts.

Bedömningskriterier

Ett gott skydd mot mutor och otillbörlig påverkan medför behov av att tillräckliga åtgärder genomförts inom var och en av följande delar.

Riksrevisionens granskning har därför inriktats mot att bedöma om sådana åtgärder finns genomförda.

Kontrollmiljön

Är ledningens inställning klart markerad?
Är ledningens agerande i konkreta frågor tydligt? Finns tydliga värderingar?
Finns rutiner och ansvar för dessa frågor?

Riskbedömning

Har ledning/styrelse genomfört någon riskbedömning? Inkluderas risk för mutor/oegentligheter i denna riskbedömning?

Övergripande kontrollfunktioner

Finns etiska regler? Täcker de området mutor/oegentligheter? Finns rutiner för att upptäcka, utreda och hantera frångående av regler?

Kontrollåtgärder

Tillämpas ett systematiskt angreppssätt för ansvars- och arbetsfördelning inom relevanta verksamheter? Finns centrala kontrollfunktioner för efterlevnad? Finns relevanta verktyg och praktiseras ändamålsenliga kontrollåtgärder?

Information och kommunikation

Är ledningens kanaler för att kommunicera regler och värderingar till personalen ändamålsenliga?
Finns internutbildning och "Whistle-blow"?

Uppföljning

Görs årlig genomgång av regler/policy? Finns plan för uppföljning och kontrollåtgärder?
Görs uppföljning av interna och externa tips?
Analyseras avvikelsestatistik?

I verksförordningen (1995:1322) och i riskhanteringsförordningen (1995:1300) anges vilka övergripande och huvudsakliga krav som ställs på myndigheten vad gäller organisering och kontroll av verksamheten. I verksförordningens 7 § 6 p. sägs att chefen ska se till att myndighetens

organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. I riskhanteringsförordningen anges att myndigheten ska skydda sig mot risker i verksamheten⁴. Lagar, förordningar och andra regler beskriver inte detaljerat vilka åtgärder en statlig myndighet är skyldig att vidta i syfte att skapa ett skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Enligt Riksrevisionens uppfattning bör myndighetens åtgärder överensstämma med COSO-modellens krav och utgångspunkter.

Med en god *kontrollmiljö* menas att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och ett konsekvent agerande i fråga om mutor, gåvor, leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor.

För att Riksrevisionen ska bedöma om en myndighets skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan är tillfredsställande, krävs också att ledningen har gjort en *riskbedömning*. Denna bör inkludera risken för förekomst av mutbrott och andra oegentligheter som kan hota myndighetens möjligheter att nå sina mål. Utgångspunkten för myndighetens arbete på detta område ska vara den så kallade riskhanteringsförordningen⁵.

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter också att det finns vissa övergripande *kontrollfunktioner*, exempelvis genomtänkta och sammanhängande riktlinjer och regler samt ansvarsfördelning och rutiner för kontroll av efterlevnad.

Kontrollåtgärder bör finnas införda för att säkerställa att regelbrott motverkas, uppmärksammas och utreds.

Vidare ska ledningens värderingar och riktlinjer effektivt ha *kommunicerats* till personalen i riskutsatta funktioner genom utbildning och information.

Slutligen förutsätts ledningen regelbundet *följa upp* reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden

⁴ Förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering. I 3 § sägs: Varje myndighet skall identifiera vilka risker för skador eller förluster som finns i myndighetens verksamhet. Myndigheten skall värdera riskerna och beräkna vilka kostnader som staten har eller kan få med hänsyn till dessa risker. Resultatet skall sammanställas i en riskanalys. Varje myndighet skall vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risker och förebygga skador eller förluster.

⁵ Förordning 1995:1300.

som har med myndighetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan att göra.

1.5 Genomförande

I granskningens inledning har den riskutsatta verksamheten kartlagts och dokumentinsamling skett. Därefter har det ovan beskrivna arbetsprogrammet tillämpats. Totalt har ett hundratal personer intervjuats, såväl anställda vid tre av Banverkets regioner som två resultatenheter. Det gäller i första hand ett nittiotal personer vid Region Syd, Region Väst och Region Öst samt resultatenheter Produktion och Industridivision. Till detta kommer ett tiotal intervjuer med representanter för ledningen, centrala upphandlings- och juridikfunktioner samt chefen för internrevisionen.

I granskningens slutfas har en utökad substansgranskning av Banverkets användning av konsulter inom Region Öst, Region Väst och Region Syd genomförts. Syftet har varit att verifiera de iakttagelser som gjorts i granskningsarbetet. Den utökade substansgranskningen har konkret inneburit att ett flertal olika projekt som avslutats under innevarande år detaljgranskats.

Två kvalitetssäkrare, jur.dr Lars Korsell, verksjurist och forskare vid Brottsförebyggande rådet (BRÅ), och Torbjörn Lindhe, kanslichef vid Institutet Mot Mutor (IMM), har bistått Riksrevisionen i granskningsarbetet.

2 Banverket och den riskutsatta verksamheten

2.1 Banverkets verksamhet

Banverket har det samlade ansvaret för järnvägstransportsystemet i Sverige. Detta ansvar innebär bland annat att Banverket är den myndighet som har sektorsansvaret för järnvägssektorn och som bistår regering och riksdag med frågor avseende hela järnvägstransportsystemet, inklusive tunnelbana och spårväg.

Banverket förvaltar infrastrukturen för den järnväg som tillhör staten, vilket innefattar drift, underhåll, om- och tillbyggnad samt kapacitetstilldelning och trafikledning. Enligt förordningen (1998:1392) med instruktion för Banverket ska myndigheten särskilt verka för att järnvägstransportsystemet är tillgängligt, trafiksäkert, framkomligt, effektivt och miljöanpassat.

Banverket har cirka 6 500 anställda och leds av en generaldirektör. Huvudkontoret är placerat i Borlänge. De fem banregionerna är Norra, Mellersta, Östra, Västra och Södra. Regionkontoren för dessa är placerade i Luleå, Gävle, Sundbyberg, Göteborg och Malmö. År 2004 var Banverkets verksamhetsvolym cirka 14 500 miljoner kronor.

Enligt verksförordningen (1995:1322) och förordningen (1998:1392) med instruktion för Banverket leder generaldirektören verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Generaldirektören ska avgöra ärenden som inte ska avgöras av styrelsen eller personalansvarsnämnden. Generaldirektören får delegera beslutanderätt till andra tjänstemän inom verket, vilket bland annat regleras i Banverkets arbetsordning. Banverkets verksamhet finansieras i huvudsak med anslag och därutöver med lån, avgifter och bidrag samt balanserade överskott från extern uppdragsverksamhet.

Banverket har funktioner för myndighetsutövning, banhållning, sektorsuppgifter⁶ och produktion⁷. Organisationen är uppdelad mellan beställare (förvaltare) och utförare (resultatenheter). Förvaltande delar är

⁶ Sektorsuppgifter för Banverket innebär att myndigheten ska påverka hela järnvägssektorn, enligt Banverkets instruktion, genom samverkansorgan.

⁷ Produktion innebär byggande och underhåll av järnvägsnät med mera.

Banverket Trafik, de fem banregionerna och huvudkontoret. De förvaltande enheterna ansvarar för banorna, trafikledning och sektorsuppgifter. De utförande enheterna, resultatenheterna, är Banverket Produktion, Banverket Projektering, Banverket Industridivisionen, Banverket Data och Banverket Materialservice. Banverket Telenät är både förvaltande och producerande. Samtliga producerande enheter har eget resultatansvar. I bilaga 2 illustreras Banverkets organisation.

2.2 Banverkets riskutsatta verksamhet

Inom Banverket är det primärt upphandlingsverksamheten som är riskutsatt med avseende på korruption. Banverkets totala upphandling som är betydande avseende entreprenader, varor och tjänster ska genomföras enligt reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, och EEG-direktivet 93/98. Eftersom Banverket tillhör den så kallade försörjningssektorn⁸ görs upphandlingar över tröskelvärdet enligt 4 kap. i LOU. Vid upphandlingar under tröskelvärdet ska 6 kap. i LOU användas.

De fem banregionerna upphandlar drift och underhåll samt om- och tillbyggnad av järnvägarna. Banregionerna upphandlar sett över tiden en allt större del av produktionen i konkurrens på marknaden, där Banverkets producerande enheter är med och lämnar anbud.

Till Banverkets huvuduppgift hör att förvalta det svenska järnvägsnätet som omfattar 17 000 kilometer spår. Många projekt för att öka kapaciteten i järnvägssystemet ingår i Banverkets framtidsplan för åren 2004/2015. Framtidsplanen har en ram för nyinvesteringar i järnvägsnätet på 107,7 miljarder kronor. Ur Banverkets årsredovisning för år 2004 framgår att kostnaderna under året för ny- och reinvesteringar samt drift och underhåll var cirka 10 miljarder kronor.

Banverket upphandlar all ny- och ombyggnadsverksamhet samt projektering i konkurrens enligt bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Detta innebär att den verksamhet som bedrivs inom Banverket Industridivision och Banverket Projektering är fullt konkurrensutsatt. Drift- och underhållsverksamheten upphandlas delvis på motsvarande sätt. Detta innebär att Banverket Produktion är delvis

⁸ Lagen om offentlig upphandling, LOU, delar in de myndigheter som är skyldiga att följa denna lag i två delar, dels den klassiska sektorn, dels försörjningssektorn. Banverket och Vägverket utgör exempel på sådana myndigheter som innefattas av den senare sektorn.

konkurrensutsatt. Samtliga enheter, inklusive Banverket Telenät, Banverket Banskolan och Banverket Material bedriver extern uppdragsverksamhet.

De volymmässigt största upphandlande enheterna inom Banverket är de fem banregionerna, men också resultatenheterna Banverket Produktion och Banverket Industridivision upphandlar underleverantörer till betydande belopp årligen. Resultatenheterna är delar av myndigheten Banverket och omfattas av de bestämmelser som gäller för myndigheter generellt. Verksövergripande direktiv och riktlinjer gäller även för resultatenheterna. I Banverkets arbetsordning stipuleras att mellan de interna beställarna och de konkurrensutsatta resultatenheterna ska umgänget präglas av samma art av umgänge som mellan Banverket och utomstående utförare. Lagen om offentlig upphandling, LOU, kräver objektivitet, neutralitet och affärsmässighet också mellan interna beställare och interna resultatenheter.

2.3 Banverkets formella process för upphandling

Organisation och regelverk

Upphandlingar genomförs regelbundet på olika nivåer av både förvaltande och producerande enheter inom Banverket. Utifrån LOU:s regelsystem betraktas emellertid Banverket som en gemensam upphandlande enhet. De viktigaste interna riktlinjerna och styrdokumenten avseende upphandlingar är Banverkets arbetsordning (BVFO01.2), Upphandlingspolicy (BVPO 5) och föreskriften Offentlig upphandling vid Banverket (BVF 814).

Sektionen Juridik och Upphandling, inom administrativa avdelningen vid Banverkets huvudkontor, ska driva och samordna upphandlingsarbetet i Banverket. Denna funktion ska initiera framtagning och utgivning av styrande och stödjande dokument. Överprövningar och skadeståndsfrågor hanteras också av sektionen Juridik och Upphandling.

Enligt Banverkets upphandlingspolicy ska all upphandling bedrivas affärsmässigt, med god affärsetik, med intern samordning och med upprätthållande av en tillfredsställande konkurrenssituation. Banverkets arbetsordning reglerar bland annat delegering av ansvar och beslutanderätt vid upphandlingar. Av arbetsordningen framgår att banregionchefer-

na har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för utveckling av järnvägssektorn i den egna regionen.

Banverkets föreskrift Offentlig upphandling vid Banverket är, vid sidan av arbetsordningen, det centrala styrdokumentet avseende upphandlingsprocessen inom Banverket. I dokumentet preciseras bland annat de interna reglerna för hur upphandlingar ska genomföras och samordnas inom Banverket samt principerna för utvärderingskriterier av anbud. Sektionen Juridik och Upphandling vid Banverkets huvudkontor ansvarar för en årlig, samlad förhandsannonsering gällande planerade upphandlingar över tröskelvärdet. Sektionen gör också en årlig annonsering avseende Banverkets prekvalificeringssystem TransQ.

I arbetsordningen framgår också beloppsgränser för delegation av beslut avseende byggnation liksom för ny- och reinvesteringar. Vid upphandlingar av mycket stora belopp eller i principiellt viktiga frågor fattar generaldirektören beslut om att anta ett visst anbud och tecknar kontrakt. Beslutordningen är därutöver delegerad och reglerad beroende på olika förutsättningar. Generellt gäller att beslut om upphandlingar kan delegeras till banregionchefer och chefer för resultatenheter om totalkostnaden inte överstiger särskilt angivna beloppsgränser.

Delegeringen medger att banregion- och resultatenhetschefer har rätt att fatta beslut i upphandlingar och teckna kontrakt avseende mångmiljonbelopp på årsbasis. Detta innebär också att varje enhet som ansvarar för och genomför upphandlingar ska ha dokumenterade system och rutiner för planering, genomförande, utvärdering samt arkivering av upphandlingar.

En 18 månaders process

En normalstor upphandling inom en banregion vid Banverket tar cirka 18 månader från identifiering av upphandlingsbehov till dess att kontrakt undertecknas. Under denna fas genomförs ett antal moment.

En upphandling initieras efter att en beställare inom Banverket, till exempel ett banområde inom en banregion, fattat beslut om en upphandling. Normalt har beställaren identifierat ett investerings- eller underhållsbehov. Initiativ till upphandling kan även komma från en kommun eller Vägverket. Upphandlingar görs även centralt eller regionalt baserat på Banverkets långsiktiga verksamhetsplan. Delegationsordningen avseende beslut om upphandlingar, så kallade anskaffningsbeslut, regleras i Banverkets arbetsordning.

Inför en upphandling definierar den beställande enheten anskaffningsbehovet genom en projektering. Det sker genom framtagande av entreprenadbeskrivningar, ritningar, tekniska planer, kravdokument, etcetera. Efter definiering av anskaffningsbehovet fattas sedan ett formellt anskaffningsbeslut. Därefter vänder sig sedan den beställande enheten till relevant upphandlingsfunktion, antingen inom Banverket centralt eller en av banregionens upphandlingsfunktioner, och ber om stöd i samband med upphandlingen. Upphandlingsfunktioner finns vid de olika banregionerna som en stödfunktion vid upphandlingar.

Två olika upphandlingsfunktioner

Det finns två typer av upphandlingsfunktioner vid en banregion⁹. En funktion som främst är inriktad mot upphandling avseende drift och underhåll av järnvägsinfrastrukturen och en separat funktion inom projektenheten för upphandlingar kopplade till olika projekt, främst avseende om- och nybyggnationer. En upphandlingsenhet för drift- och underhållsfrågor vid en banregion består av cirka fyra handläggare samt en funktionsansvarig chef. En upphandlingsfunktion inom projektenheten består av två till fyra personer. Visst administrativt stöd delas mellan de olika upphandlingsfunktionerna vid en banregion.

Centrala funktioner inom projektenheten i samband med upphandlingar är, förutom personal ur projektenhetens upphandlingsfunktion, chefen för projektenheten inom banregionen, den aktuella projektledaren samt eventuella delprojektledare. Dessa deltar normalt i upphandlingens samtliga steg. Upphandlingarnas storlek kan variera mycket i omfattning, från en miljon kronor till flera miljarder. Rutiner och attestregler skiljer sig åt mellan små och stora projekt. Orderportföljens storlek avseende antalet pågående upphandlingar och projekt som genomförs inom projektenheten vid Banregion Öst år 2005 är cirka 100 stycken.

Tre olika upphandlingsförfaranden

Det första steget efter beslut om anskaffning är att besluta om upphandlingsförfarande. Det finns normalt tre alternativ: avrop från existerande ramavtal¹⁰, intern affär eller upphandling enligt LOU. Finns ramavtal med

⁹ Banregion Öst planerar att 2006 slå samman de två upphandlingsfunktionerna till en.

¹⁰ Ramavtalen upphandlas i konkurrens och det är resultatet av denna som avgör den rangordning som är vägledande när avrop mot ramavtal görs. Ramavtalen används uteslutande för mindre uppdrag.

leverantörer som kan uppfylla anskaffningsbehovet väljs ofta en ramavtalsleverantör. Vid beslut om intern affär vänder man sig till en enhet inom Banverket, till exempel till Banverket Produktion direkt och beställer uppdraget. Det tredje alternativt, som kan sägas vara grundregeln, är att göra en upphandling via LOU. Detta görs när det bedöms vara kommersiellt och praktiskt mest lämpligt.

Vid ramavtalsavrop utgår man ifrån en lista av rangordnade leverantörer med vilka ramavtal finns. Principen är att man ska välja den leverantör som har högst rangordning inom det område inköpet avser. Om den högst rangordnade leverantören av något skäl inte har möjlighet att leverera ska man gå till leverantör nummer två i rangordningslistan. Inom Banverkets olika enheter avropas en relativt stor andel av inköpen från ramavtal.

Upphandlingsorganisation i projektgruppsform

Efter beslut om en upphandling i enlighet med LOU får upphandlingsfunktionen en begäran om upphandlingsstöd, och det aktuella ärendet fördelas på en handläggare inom upphandlingsfunktionen. Vid större och komplexa upphandlingar bildas sedan en projektgrupp för upphandlingen, där handläggaren normalt fungerar som projektledare. Gruppens sammansättning beror på upphandlingens art, men generellt ingår personal från den beställande enheten och olika interna experter med särskild kompetens. Ibland köps även externt expertstöd in.

Ansvarig handläggare inom upphandlingsfunktionen tar sedan tillsammans med projektgruppen fram ett förfrågningsunderlag, inkluderande definierade urvalskriterier. För detta finns Banverkets modell FU 2000 som är en modell för förfrågningsunderlag som syftar till att myndigheten som helhet ska eftersträva ett enhetligt agerande gentemot marknadsaktörer. Vidare är syftet att standardisera förfrågningsunderlagens utformning och säkra innehållet i specifika delar såsom kvalitet, miljö, trafik- och elsäkerhet samt arbetsmiljö. FU 2000 innehåller därför både mall- och kravdokument för olika former av entreprenader och konsultuppdrag. Modell FU 2000 ägs och förvaltas av chefen för administrativa avdelningen inom Banverket.

Förhandlad eller förenklad upphandling

Beroende på upphandlingens storlek väljs antingen förhandlad eller förenklad upphandling. Vid upphandling över tröskelvärdet, dvs. vid

förhandlad upphandling, är ett krav för att få delta i upphandlingen att leverantören prekvalificerats i Banverkets kvalificeringssystem TransQ. Direktupphandling får emellertid också ske i vissa fall efter godkännande av behörig person. En förutsättning är att det enskilda värdet av upphandlingen understiger två alternativt fyra prisbasbelopp, beroende på vad upphandlingen avser eller om synnerliga skäl föreligger.

Infordrande av anbud och prövning

Efter att förfrågningsunderlag framtagits och fastställts sker infordrande av anbud. Detta sker i enlighet med reglerna i LOU och EEG-direktivet 93/98. Anbud som sedan inkommer inom rätt tid registreras, och anbuden öppnas sedan samtidigt, i enlighet med LOU och interna föreskrifter. Enligt Banverkets föreskrift BVF 814 bör antalet anbudsgivare om möjligt vara minst fem.

Efter att inkomna anbud öppnats vid ett öppningsförfarande, påbörjar den utsedda projektgruppen prövning av anbuden. Först prövas om anbudet uppfyller grundläggande formella krav, till exempel om den inkommit i tid. Därefter prövas anbuden mer substantiellt. Detta sker både i grupp och enskilt av gruppens olika experter samt beställarrepsentanter. För ett år sedan har ett så kallat tvåkuvertssystem införts vid prövning av komplicerade upphandlingar. Detta system innebär att inkomna anbud först uppdelas och sedan utvärderas kommersiellt respektive tekniskt och innehållsligt i åtskilda processer.

Avsikten är att de personer som genomför den tekniska och innehållsliga prövningen av anbud inte ska känna till och kunna påverkas av ett anbuds kommersiella innehåll. Först efter att respektive prövning är klar vägs anbudet samman till en helhet. Vid behov kan kompletteringar begäras in från anbudsgivarna. Vid större och komplexa upphandlingar är det vanligt att leverantörer bjuds in till förhandling. Vid förhandlingen ges möjligheter till klargöranden av tekniska detaljer och prissättning.

Beslut fattas av beställaren

Efter att anbuden prövats och rangordnats återlämnar upphandlingsfunktionen ärendet till beställaren för beslut. Detta sker genom att ansvarig handläggare framlägger resultatet av anbudsbedömningen för beslut. Det är alltid den beställande enheten som fattar beslut om vilket anbud som ska antas, inte upphandlingsenheten som enbart fungerar som en stödfunktion. Nyckelpersoner vid val av leverantör vid en banregion är

banregionchefen, chefen för projektenheten, chefen för upphandlingsfunktionen och den aktuella projektledaren. Efter att beslut fattats dokumenteras detta i enlighet med LOU och interna föreskrifter och tilldelningsbeslut meddelas anbudsgivarna. Efter en period om minst 10 dagar från det att tilldelningsbeslut meddelats anbudsgivarna tecknas kontrakt med vald leverantör.

Projektledaren central

Inom banregionernas projektenheter är det en projektledare som övergripande ansvarar för genomförandet av ett projekt, men vanligen utses delprojektledare som ges det operativa ansvaret för relationerna med valda leverantörer. Inom Banregion öst finns till exempel 15 projektledare, som inom varje projekt har de ett varierande antal underställda delprojektledare. Denna delegering till delprojektledare görs eftersom ett projekt ibland kan omfatta 40 till 60 leverantörskontrakt. Delprojektledaren ansvarar också för uppföljning och kontroll av leverans i relation till innehåll i kontrakt. Det är delprojektledaren, och vid större kontrakt projektledaren, samt olika byggledare och projekteringsansvariga som har de löpande kontakterna med leverantörerna under pågående projekt.

3 Granskningsresultat

3.1 Kontrollmiljö

Kontrollmiljö	

Kriterier

Som tidigare nämnts menas med en god kontrollmiljö att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och konsekvent agerande i fråga om mutor eller annan otillbörlig belöning för viss tjänsteutövning, gåvor och leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor.

Iakttagelser

Ledningen har en tydlig insikt om att det finns risk för mutor och annan otillbörlig påverkan i Banverkets olika verksamheter. Ledningen markerar att strikthet gäller. Detta betyder att personalen i allt som gäller förmåner och kontakter med leverantörer ska inta en återhållsam hållning. Ledningen fokuserar mycket på vikten av sparsam representation och försiktighet vad gäller gåvor vid jultid. Kontrollmiljön formas också av de dokument som finns som fokuserar på etik, upphandling, resor, förmåner, arbetsmiljö med mera.

Det är i huvudsak två dokument¹¹ som tar upp frågor som gäller risk för mutor och annan otillbörlig påverkan. Någon samlad bild av vad som

¹¹ Upphandlingsföreskriften BVF 814 och personal- och arbetsmiljöföreskriften BVF 202.

gäller i fråga om skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan ges inte. I stället är det upp till personalen att söka sammanfatta och foga samman dessa dokument så att det blir möjligt att själv få en sammanhållen bild av vad som gäller på området. De olika dokumenten är förhållandevis väl uppdaterade och tar upp huvuddelen av de frågor och aspekter som är relevanta på området. Dokumenten fokuserar emellertid inte på ett utförligt sätt på de mer komplexa mut- och påverkanssituationer som kan uppstå i denna typ av verksamheter. Dokumenten levandegör inte de situationer som gäller kontanta överföringar och andra sinnrika arrangemang som en leverantör kan locka den anställda att acceptera. Inte heller beskrivs hur den anställda ska agera för att motverka att sådana händelser inträffar.

Ledningen etablerar enligt egen uppgift en ändamålsenlig kontrollmiljö genom att överföra värderingar och de sprider vidare en känsla av att man utgör en gemensam enhet som håller ihop. Man betonar såväl muntligen som i olika dokument att Banverket utgör en enhet och att samma regler och rutiner ska gälla i hela den konsoliderade verksamheten, oavsett om det gäller en beställarorganisation eller en resultat-enhet. Detta förefaller att betonas på ett tydligt sätt av ledningen.

Ledningen överför enligt egen utsägo värderingar och attityder på arbetsplatsträffar genom att hänvisa till de regler som finns och att det är viktigt att de etiska förhållningssätten som definieras i interna dokument efterlevs. Ledningen samtalar direkt med underställda chefer om dessa frågor, men även vid större sammankomster. Genomgående gäller hierarkisk ordning, vilket innebär att ansvaret för denna dialog och spridning av denna information ligger på cheferna, oavsett nivå i organisationen. Ledningen betonar vikten av denna styrmodell när det gäller etik och moral. Det har framkommit att inhyrda konsulter normalt inte deltar i denna typ av möten, vilket enligt ledningen riskerar att leda till att dessa inte fullt ut kommer att få del av gällande värderingar eller förhållningssätt inom Banverket.

Ansvaret för att etablera en ändamålsenlig kontrollmiljö ligger ytterst på generaldirektören, men när det gäller den konkreta hanteringen av regelverk och uppkomna situationer eller ärenden har ansvaret delegerats. Ansvaret för uppdatering av arbetsordningen har lagts på chefsjuristen och ansvaret för att utreda och driva ärenden ligger på Personalansvarsnämnden. En anställd vid den juridiska staben på huvudkontoret har getts ansvaret att handlägga denna typ av ärenden åt Personalansvarsnämnden, där för övrigt generaldirektören är ordförande.

Chefsjuristen är verksam på en enhet vid huvudkontoret som både hanterar juridiska frågor och vissa centrala och konkreta upphandlingsfrågor. Det gäller dels övergripande stöd i upphandlingsfrågor vid myndigheten, dels aktiv upphandling av vissa ramavtal gällande så kallad järnvägsspecifikt material. Det bör noteras att chefen för denna upphandlingsfunktion också är chef över chefsjuristen samt den jurist som handlägger frågor gällande förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan gentemot Personalansvarsnämnden (se ovan). Vidare har det framkommit att dialogen mellan dem som utformar arbetsordningen och dem som hanterar uppkomna ärenden gällande misstänkta oegentligheter varken är frekvent eller omfattande.

Banverket har agerat i ett antal fall där misstanke om oegentligheter funnits. Nästan samtliga intervjuade uppger ett fall där en ansvarig chef hade låtit sig bjudas på en fiskeresor till Norge av en leverantör för ett antal år sedan. Mannen fick lämna sin tjänst. Genomgående förefaller Banverket agera kraftfullt när något oegentligt skett som uppmärksammas av den högsta ledningen. Samtidigt framkommer det att misstankar ute i de lokala verksamheterna riskerar att filtreras bort och således inte komma hela vägen fram till huvudkontoret. Detta anges av ett antal intervjuade projektledare ute i regionerna.

Polisanmälan görs vid konkret misstanke om begånget brott, men det ges en entydig bild i genomförda intervjuer om att det inte förekommer i nämnvärd omfattning. Polisanmälan uppges ske ytterst sällan.

Ledningen kommunicerar inte ut enskilda överträdelser i verksamheterna. I stället anges det att de så kallade djungeltrummorna sköter detta, dvs. informationen sprids genom samtal medarbetare emellan. När något oegentligt skett finns det interna kanaler och nätverk där detta sprids, på samma sätt som annan verksamhetsrelaterad information förs ut i den dagliga tjänsteutövningen.

Ledningen ser riskerna främst gällande upphandlingen, men de anger att systemet nu är så pass väl utvecklat att riskerna för oegentligheter kan anses vara mycket små. Samtidigt anger de att mängden av konsulter är stor och att det ofta gäller stora belopp. Vidare har det framkommit att det förekommer en stor mängd tilläggsbeställningar till redan genomförda upphandlingar.

Ledningens åtgärder för att utveckla och förbättra kontrollmiljön gäller i första hand LOU. Man anger genomgående att Banverket ska bli än bättre på att tillämpa denna lagstiftning i den dagliga verksamheten. Ledningen betonar vikten av att bli än mer affärsmässig.

Slutsatser

Ledningen har en klart uttalad inställning vad gäller mutor och annan otillbörlig påverkan. Dock tenderar ledningen att betona vissa mindre allvarliga aktiviteter på bekostnad av mer allvarliga sådana, exempelvis borde de mutsituationer som innebär kontanta överföringar beskrivas så att den anställda förstår när och hur detta kan riskera att ske. Eftersom dessa mer komplexa och allvarliga mutsituationer inte beskrivs blir det också svårt för den anställda att skydda sig mot dessa påverkansförsök. Detta speglas också i de dokument och regelsamlingar där ledningen klargör vad som gäller på området. Ledningen är inte tillräckligt tydlig och effektiv i sitt sammantagna arbete med att etablera en ändamålsenlig kontrollmiljö vid myndigheten. Bland annat är det en brist att riskutsatta delar av verksamheten inte nås av information gällande mutor och annan otillbörlig påverkan. De kan därigenom inte uppfatta den aktuella kontrollmiljön. Det gäller de konsulter som arbetar som upphandlare, projektledare, arbetsledare, delprojektledare med mera.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets ledning har utformat en kontrollmiljö som är *mindre tillfredsställande* från perspektivet skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

3.2 Riskbedömningar

	Riskbedömningar

Kriterier

För att Riksrevisionen ska bedöma om en myndighets skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan är tillfredsställande, krävs också att ledningen har gjort en riskbedömning. Denna bör inkludera risken för

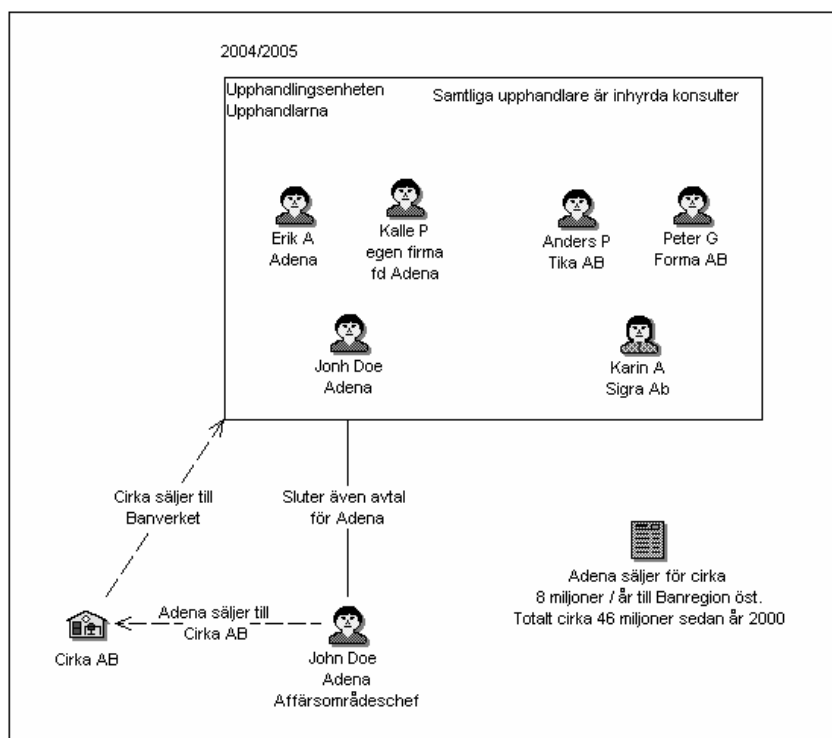
förekomst av mutbrott och andra oegentligheter som kan hota myndighetens möjligheter att nå sina mål. Utgångspunkten för myndighetens arbete på detta område ska vara den så kallade riskhanteringsförordningen¹².

lakttagelser

Banverket har inte genomfört någon generell riskanalys som inkluderar mutor eller andra former av otilbörlig påverkan. Banverket har emellertid genomfört andra typer av riskanalyser som avser säkerhet, arbetsmiljö, miljö med mera. Ledningen har också varit aktiv när det gäller att ta fram dokument med regler och rutiner som gäller upphandling och olika krav på de förhållningssätt som gäller vid kontakter med konsulter med mera. Dessa initiativ har naturligtvis föregåtts av någon typ av riskbedömning. Någon dokumentation av hur denna bedömning gått till finns inte.

Riksrevisionen har funnit att Banverket i stor omfattning använder inhyrda konsulter i olika typer av riskutsatta verksamheter där upphandling förekommer. Detta förhållande har inte utgjort grund för några särskilda riskanalyser i verksamheten. I bilden nedan visas hur en identifierad enhet som specialiserats på upphandling *i verkligheten* bemannats med en chef och sex inhyrda upphandlare. Tre av dessa har olika kopplingar till ett företag som samtidigt utgör leverantör av andra tjänster till Banverket. Två av dessa tre är anställda av det aktuella bolaget och den tredje har tidigare haft en anställning där. Den person som getts det fingerade namnet John i bilden nedan har tidigare varit de andras chef. Under samma tid som John arbetar som inhyrd upphandlingskonsult för Banverket är John dessutom affärsområdesansvarig på bolaget gällande områden med direkt relevans för Banverket. John signerar kontrakt för sitt bolag under samma tid som han och hans två kolleger också arbetar som upphandlare på den aktuella enheten på Banverket. Beskrivningen illustrerar vilken typ av risksituation som finns i en del av Banverkets verksamhet. En riskanalys bör i detta läge visa vilka riskbeteenden som kan finnas. Exempelvis skulle John – i sin roll som affärsområdesansvarig på Adena – samtidigt kunna ha affärer med ett bolag som i bilden getts namnet Cirka. Cirka skulle *hypotetiskt* sedan kunna vinna en serie upphandlingar till Banverket. Risken för gynnande av Cirka i detta läge där alltså John sitter på dubbla stolar kan anses som uppenbar.

¹² Förordning 1995:1300.



Ledningen har inte genomfört någon riskanalys som fokuserar på den ovan beskrivna verkligheten.

Slutsatser

Banverket har genomfört riskanalyser i verksamheten. Dessa tar helt och hållet sikte på arbetsmiljö och fysisk säkerhet. Myndigheten ha också gjort en del insatser som visar att de har gjort någon form av riskbedömningar i verksamheten som tar sikte på skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Banverket har inte gjort någon formell riskbedömning som innefattar risken för mutor och annan otillbörlig påverkan. Mot bakgrund av den omfattning som den riskutsatta verksamheten utgör får detta anses allvarligt. Mycket tyder på att ledningen härmed underskattat de risker och negativa konsekvenser som detta innebär. Ledningen har därmed inte gjort en relevant tillämpning i verksamheten som svarar mot de krav som ställs i riskhanteringsförordningen. Avsaknaden av en riskbedömning minskar sannolikheten att myndigheten ska kunna bygga ett effektivt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Riksrevisionen bedömer att det *inte är tillfredsställande* att Banverket saknar riskbedömningar som grund för sitt arbete med att skydda myndigheten mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

3.3 Övergripande kontrollfunktioner

Övergripande kontrollfunktioner	

Kriterier

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter också att det finns vissa övergripande kontrollfunktioner, exempelvis genomtänkta och sammanhängande riktlinjer och regler samt ansvarsfördelning och rutiner för att upptäcka om reglerna inte följs.

Iakttagelser

Banverket har fastställt ett antal olika regler som syftar till att motverka förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan. För det första finns en personal- och arbetsmiljöhandbok. Den tar upp det mesta som gäller personal- och arbetsmiljöfrågor. Inledningsvis ges en bild av den helhets-syn som anges gälla för arbetet vid Banverket. Etiska förhållningssätt tas inte upp i den aktuella beskrivningen av myndighetens helhetssyn. När det gäller gåvor behandlas enbart interna gåvor i detta dokument. Dokumentet beskriver också kortfattat vad som gäller vid jäv.

Regelverket gäller samtliga anställda vid myndigheten. Detta framgår av gällande regler. När nyanställda börjar arbeta vid myndigheten får de som ett led i introduktionsverksamheten information om vad som gäller i fråga om mutor, bestickning och jäv. Introduktionsverksamheten omfattar inte inhyrda konsulter. Banverket har också en återkommande kurs

i offentlig upphandling. Kursen vänder sig till dem inom myndigheten som i någon grad hanterar upphandlingar. I kursen ingår ett särskilt avsnitt om mutor och jäv. Banverket anger att ca 700 personer gått utbildningen. Riksrevisionen har intervjuat ett flertal personer inom myndigheten som ägnat sig åt upphandling i mer än tio år som anger att de inte gått denna kurs. Kursen vänder sig i första hand till de som är anställda inom myndigheten, inte konsulter eller andra som verkar utanför Banverket.

När det gäller mutor och bestickning ges i dokumentet en kort beskrivning med en del exempel som bidrar till att kommunicera vad som är tillåtet respektive inte tillåtet. För det andra finns en föreskrift som fokuserar på offentlig upphandling. I denna beskrivs förhållandevis ingående vad som gäller för upphandlingsprocesser inom myndigheten. Dokumentet slår fast att samma bestämmelser gäller i hela den konsoliderade verksamheten. För det tredje finns det ett dokument som fokuserar på upphandlingsetik. Dokumentet utgör en del av ett material som beskriver kvalitetssäkringen av upphandlingsprocessen.

Banverket har inte inrättat ett särskilt system för att upptäcka, utreda eller hantera eventuella frångående av gällande föreskrifter. I stället anges att det är upp till aktuell chef att tillse att reglerna följs i varje del. Chefsnivån kontrolleras inte på särskilt sätt i detta avseende. Attestregler som finns gäller och det finns så kallade attestfilter i de ekonomiadministrativa systemen. Dessa filter omöjliggör att fel person attesterar en faktura samt förhindrar även att felaktiga belopp attesterar av enskilda anställda.

Internrevisionen bedriver traditionell verksamhet i enlighet med vad som förväntas av denna. Det finns emellertid en spridd uppfattning att vissa delar av internrevisionens verksamheter kan räknas som en del av den löpande kontrollfunktionen i verksamheten. Anledningen kan vara att internrevisionen löpande granskar upphandlingsärenden samt delar av upphandlingsprocessen i olika delar av den konsoliderade verksamheten.

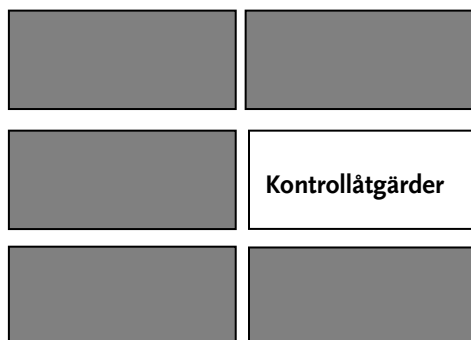
Slutsatser

Banverket har ett regelverk som tar upp etiska förhållningssätt och som beskriver en stor del av de förhållanden som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan. Det ges kurser som fokuserar på mutor och annan otillbörlig påverkan, men dessa ges i första hand till de som arbetar vid myndigheten. Detta betyder att de inhyrda konsulter som upphandlar på

uppdrag av Banverket inte går kursen. Eftersom Banverket upphandlar en förhållandevis stor andel av upphandlare, projektledare och andra som ägnar sig åt upphandling fungerar inte kursinstrumentet särskilt bra. Banverket saknar vidare ett sammanhållet regelverk som fokuserar på mutor och annan otillbörlig påverkan. Myndigheten har en ansvarsfördelning som i stort kan anses ändamålsenlig, men det saknas rutiner för att upptäcka om reglerna inte följs.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets kontrollfunktioner, som en del av ett skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan, är *mindre tillfredsställande*.

3.4 Kontrollåtgärder



3.4.1 Arbetsorganisation och processer

Kriterier

Ett gott skydd mot otillbörlig påverkan och mutor förutsätter att ett systematiskt angreppssätt tillämpas för att få en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta verksamheter och processer. Dessutom bör det finnas en kontrollorganisation som är fristående från linjeverksamheten, och som har ansvar och relevanta verktyg för att kontrollera om det finns indikationer eller misstankar om otillbörlig påverkan samt för att utreda eventuella indikationer.

lakttagelser

Organiseringen av upphandlingsverksamheten

Banverket utgör sammantaget en omfattande och sammansatt verksamhet. Det förekommer såväl beställande som utförande verksamheter. Generellt förefaller upphandlingsorganisationen vara formellt sett väl strukturerad. Det finns utfärdade regelsamlingar och man arbetar utifrån processer som är väl beskrivna. Man är väl medveten om vilka formella krav som LOU ställer på denna typ av processer och förfaranden. Normalt skiljer man i organisationen på expertrollen och upphandlingsstödet, särskilt på regionkontoren. Arbetet har inte i första hand organiserats på det aktuella sättet för att motverka förekomst av mutor eller annan form av otillbörlig påverkan. I stället är det – som nämnts ovan – LOU eller andra omständigheter som motiverat den aktuella organiseringen.

Arbetsfördelningskontroll

I praktiken överensstämmer emellertid inte alltid den faktiska processen med vad som föreskrivs i gällande regler. Arbetsfördelningskontrollen kan i många fall anses vara skenbar. Projektledaren är mycket stark i de aktuella processerna. Projektledaren styr och drar i ärendet från början till slut. Riksrevisionen noterar att de intervjuade befattningshavare som utgör upphandlingsstödet på direkt fråga i flera fall svarar att de inte har möjlighet att fullt ut sätta sig in i själva den sakliga – det vill säga ekonomiska och tekniska – substansen i de upphandlingar som de hanterar tillsammans med projektledarna. I stället förekommer det på ett flertal regionala enheter där nya projekt definieras, upphandlas, projekteras och sedermera genomförs en mycket informell kultur där det lånas in expertkompetens på ett frekvent sätt. Det har också framgått att dessa informella kontakter, under exempelvis anbudsutvärderingarna, inte dokumenteras fullt ut. Detta bör särskilt uppmärksammas mot bakgrund av förhållandet att många upphandlare är inhyrda konsulter och på en region utgör de flertalet av upphandlarna på regionkontoret. Se vidare om dessa förhållanden i avsnitt 3.4.2 nedan.

Två kuvert och direktupphandling

Banverket anger i sina upphandlingsbestämmelser att tvåkuvertssystem bör användas vid upphandlingar. Granskningen visar att det förekommer att detta system tillämpas, främst på banregionernas kontor, men ute i projektverksamheterna är det mindre vanligt.

Vidare har det framkommit att projektledarna gör många upphandlingar genom direktupphandling. Internrevisionen vid Banverket har riktat kritik mot myndigheten vid ett flertal tillfällen för den omfattande direktupphandlingen.

Administrativa kontroller

Kontrollåtgärderna utgörs i stort sett av befintliga administrativa system och en del rutiner kring projektuppföljningen. För det första finns sedvanliga ekonomiadministrativa system med sedvanliga möjligheter att ta ut data på ett strukturerat sätt. För det andra finns det attestregler som också byggts in som filter i de administrativa systemen. De innebär att varje befattningshavare tilldelats rättigheter som sedan automatiskt stäms av vid attest eller annat beslut med ekonomisk bäring. För det tredje finns det rutiner för projektuppföljning, som sker månadsvis. Granskningen visar att det ofta är projektledaren som utför mottagar kontroll eller leveranskontroll, men att det är rätt chef som attesterar faktura eller annan beslutshandling som gäller projekten.

TransQ är ett administrativt system där godkända leverantörer finns inlagda. Personalen ska i första hand anlita företag som finns i TransQ. Detta bidrar till att minska risken för att felaktiga eller fiktiva kunder läggs in i leverantörsregister. Cheferna godkänner ändringar i systemet, men några systematiska kontroller av loggningar i kontrollsyrte tycks inte förekomma. Det är normalt närmaste chef som svarar för att behörigheter till TransQ ses över vid organisationsändringar och vid byte av arbetsuppgifter.

Kontroller av externa relationer

Externa relationer kontrolleras inte på ett systematiskt sätt. Det betyder att beslut som gäller upphandlingar, beställningar, förmåner, resor med mera. inte kontrolleras i efterhand utifrån ett oegentlighetsperspektiv. Inte heller tillämpar Banverket något annat system för att motverka att alltför djupa kontakter mellan den egna personalen och leverantörerna skapas, exempelvis jobbrotaion eller regelmässiga byten av distrikt. Förhållandet att ett stort antal av de medverkande personerna är inhyrda är av särskilt intresse i denna del. Det förekommer således inga särskilda rutiner för att minska risken för oegentliga leverantörsförhållanden. Detta betyder vidare att det inte, som en del i det löpande arbetet på exempelvis ekonomi- eller controlleravdelning, görs några systematiska och för kontrolländamål strukturerade kartläggningar och analyser som syftar till

att identifiera oegentliga kopplingar mellan personal och leverantör. Intervjuad personal på flera ekonomiavdelningar uppger att de enkelt skulle kunna göra kartläggningar och analyser av ärendevolymer, besluts-mönster etcetera i kontrollsyfte. Ledningen för Industridivisionen uppger att de avser att börja arbeta med ovan nämnda typer av mönsteranalyser.

Kriterier vid anbudsprövning

Banverket har gett ut riktlinjer för hur man i upphandlingsarbetet ska arbeta med kriterier för bedömning av inkomna anbud. Det är normalt projektledarna som utformar kriterierna. Granskningen visar att personalen finner det svårt att utforma nya typer av kriterier, och att det normalt ändå är priset som väger tyngst. Detta varierar mellan verksamheterna, men gemensamt är att det anges som svårt att utforma kriterier för kvalitet och sådant som speglar leveranssäkerhet (-förmåga), erfarenhet med mera. Många intervjuade anser att det finns ett stort utrymme för godtycklighet i dessa delar. För närvarande pågår ett internt arbete med att ta fram nya regler för anbudsutvärdering. Reglerna bedöms av Banverket vara färdiga under 2006. Anbudsutvärderingarna offentliggörs, något som naturligtvis bidrar positivt i kontrollhänseende.

Inhyrda konsulter

Vidare framgår, se ovan, att det ofta är inhyrda konsulter som både utformar förfrågningsunderlagen och sedan gör själva anbudsprövningen. Ett flertal anställda har provocerat – dvs. utan att Riksrevisionen bett om deras synpunkt i denna del – pekat ut detta förhållande som ett problem till Riksrevisionen.

Användandet av konsulter varierar inom Banverket och mellan de fem olika regionerna. När det gäller särskilt riskutsatta verksamheter som upphandling förekommer det på ett flertal regioner att konsulter används som stöd och utförare i själva upphandlingarna. Det gäller såväl framtagande av anbudsunderlag som prövning av inkomna anbud och rekommendationer till chef om vilket anbud som bör antas. Riksrevisionen har noterat att inhyrda konsulter – oavsett om det gäller upphandlingskonsulter eller konsulter som arbetar i upphandlade projekt – ofta haft en långvarig relation med myndigheten och även rör sig fritt i lokalerna bland dem som är fast anställda i verksamheten. Det kan ibland vara svårt att förstå vem som är inhyrd och vem som är fast anställd av myndigheten. Vidare har det framkommit att det förekommer en informell stämning på arbetsplatserna och att olika medarbetare och

konsulter anlitas på ett oformellt sätt i olika för upphandlingsverksamheten känsliga delar. Exempelvis förekommer det att en upphandlingsgrupp kan be en konsult som är expert på något område och arbetar i ett upphandlat projekt ombeds att ge olika typer av råd. Denna typ av inlånad rådgivning dokumenteras normalt inte. En konsult som arbetar med projektverksamhet kan lånas in för sakligt stöd eller fackstöd i en upphandlingsgrupp, som består av inhyrda upphandlingskonsulter, utan att det kontrolleras om den inlånade konsulten har någon ekonomisk eller annan bindning med upphandlingskonsulterna. Riksrevisionen har noterat att inhyrda konsulter som arbetar i projekten på regionkontoren eller ute på fältet ofta kommer från samma företag som bistår Banverket med upphandlingarna. Det saknas täta skott mellan upphandling och projektverksamhet.

Riksrevisionen har inte funnit någon redovisning av hur man från ledningen söker skydda sig från de risker som mängden konsulter i verksamheten innebär.

Användandet av konsulter i projektverksamheten är frekvent. I många fall är det endast projektledaren som är anställd av Banverket. Sedan kan det förekomma upp till hundratalet konsulter i projekten. Användandet av upphandlade delprojektledare och byggledare är lika vanligt. Ofta är det ett stort antal firmor involverade i ett projekt. Banverket har ingen översikt av eller kunskap om dessa nätverk av konsulter/företag.

Användandet av konsulter är omfattande både på bredden och på djupet. Många parallella projekt pågår och många "nivåer" i respektive projekt befolkas samtidigt med konsulter som ibland är konkurrenter, ibland kommer från samma företag och ibland utgör samverkansparter i sina affärsverksamheter.

Tilläggsbeställningar

Vid ett flertal tillfällen i det genomförda granskningsarbetet har det framkommit spontana synpunkter från enskilda befattningshavare i frågan om tilläggsbeställningarna. Dessa görs i betydande omfattning och enligt intervjuade personer är kontrollen mindre effektiv i dessa delar. Mot bakgrund av att dessa uppgår till stora belopp varje år bör reaktionerna från personalen noteras.

Efterkontroller av genomförda upphandlingar mm

Rätten att teckna avtal är differentierad beroende på värden. Det finns tröskelvärden angivna för olika befattningshavare.

Det finns rutiner för att följa upp och utvärdera byggen, dels löpande, dels i efterhand. På regionala inköpsmöten diskuteras och utbyts erfarenheter av olika leverantörer, dock inte utifrån ett oegentlighetsperspektiv. Det är mer kvalitet, genomförande och annan typ av projektrelaterad kunskap som tas upp vid dessa möten.

Kontrollverksamheten av genomförda upphandlingar och genomförda projekt innefattar inte någon form av löpande stickprovskontroller av upphandlarnas eller projektledarnas beslut. Vissa typer av analyser av genomförda upphandlingar görs. Dessa fokuserar normalt på vad organisationen kan lära av de upphandlingar som gjorts. Det kan gälla leverantörernas förmåga att leverera god kvalitet, punktlighet med mera. Riktigt stora upphandlingar utvärderas regelmässigt av bland annat de som arbetat med projekten och representanter från upphandlings- och ekonomifunktionerna.

Det har förekommit att även icke vinnande anbud inbegrips i dessa analyser. Detta senare är mer undantag än regel. Det bör understrykas att inga av dessa efterhandskontroller eller analyser syftar till att söka finna mönster som skulle kunna indikera förekomst av muta eller annan otillbörlig påverkan.

Klagomål och överklaganden

Klagomål från anbudsgivare eller leverantörer dokumenteras inte. Normalt tycks i stort sett samtliga klagomål hanteras per telefon. Om en anbudsgivare som inte vunnit en upphandling ringer eller mejlar Banverket för att klaga eller ställa mer djupgående frågor kring upphandlingen strävar organisationen efter att antingen klara ut ärendet per telefon eller genom ett informellt möte vid Banverket. Endast i undantagsfall dokumenteras dessa möten eller kontakter. Någon rutin för att insamla eller strukturera klagomål finns inte.

Överklagandeinstrumentet används mer och mer. På detta sätt dokumenteras vissa klagomål. Dessa ärenden är fortfarande inte särskilt många till antalet.

Slutsatser

Banverket tillämpar inte ett systematiskt angreppssätt för att få en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta verksamheter och processer. Banverket har organiserat verksamheten på ett sätt som förefaller ytterst olämpligt i de riskutsatta delarna. Att anställa inhyrda upphandlare förekommer i förhållandevis stor omfattning samtidigt som även upp till

två eller tre underliggande nivåer också bemannas med inhyrda konsulter i projektverksamheterna innebär väsentliga risker. Anlitandet av konsulter sker således både på bredden och på djupet. Detta får anses besvärande, särskilt att det förekommer konsulter på de upphandlande funktionerna. Någon möjlighet till kontroll av de underliggande nivåerna finns i praktiken inte enligt de rutiner och organisationsformer som praktiseras idag. Förhållandet att *inhyrd personal genomför upphandlingar* åt myndigheten utgör en separat försvårande faktor när det gäller kontrollverksamheten, medan förhållandet att *själva utförandet i projektform sköts av inhyrda konsulter i flera nivåer* utgör en annan separat försvårande omständighet när det gäller kontrollverksamheten.

Banverket har inte byggt upp en kontrollorganisation som är fristående från linjeverksamheten. Inte heller söker myndigheten efter indikationer på mutor eller annan otillbörlig påverkan.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets kontrollverksamhet, som en del i ett skydd mot mutor och annan otillbörlig verksamhet, *inte är tillfredsställande*.

3.4.2 Riksrevisionens kontroll av handlagda ärenden

Mot bakgrund av de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i samband med sin granskning av Banverket har substansgranskningen inriktats på identifiering av eventuella intressekonflikter och jäv för speciella personalkategorier. De personalkategorier som särskilt granskats är inhyrda konsulter i arbetsledande ställning som engagerats för olika byggnationsprojekt och inhyrda konsulter som engagerats som upphandlare.

Arbetet har bedrivits i tre banregioner. Det gäller Väst, Öst och Syd. Följande frågeställningar har behandlats:

1. *Har inhyrd arbetsledande konsult deltagit i upphandlingar där den egna arbetsgivaren lämnat anbud eller medverkat där den egna arbetsgivaren köpts in på annat sätt?*
2. *Har inhyrd arbetsledande konsult intressen i företag som har levererat till projekt där den inhyrde arbetsledaren varit involverad?*
3. *Har inhyrd konsult intressen i bolag som levererat till projekt där den inhyrde konsulten varit engagerad?*
4. *Har inhyrd konsult i funktionen upphandlare befattat sig med inköp som berör den egna arbetsgivaren?*

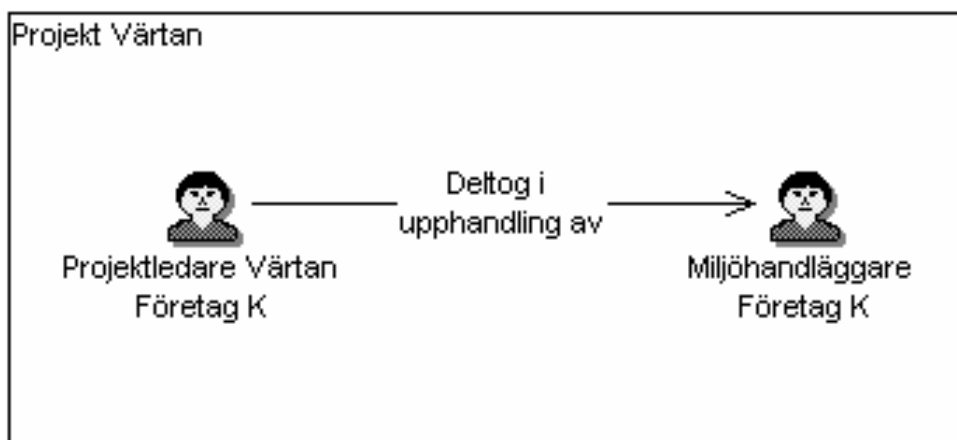
Aktuella personalkategorier som granskats är primärt inhyrda konsulter som har leverantörskontakter och som har varit eller kan ha varit involverade i upphandlingar och direkta inköp. Inom ramen för fråga tre har emellertid konsulter som inte har formellt arbetsledande eller upphandlande funktion också granskats.

Fråga 1: *Har inhyrd arbetsledande konsult deltagit i upphandlingar där den egna arbetsgivaren lämnat anbud eller medverkat där den egna arbetsgivaren köpts in på annat sätt?*

Totalt granskades 34 inhyrda arbetsledare samt ett stort antal leverantörer som kunde kopplas till respektive inhyrd arbetsledares projekt. Granskningen avsåg samtliga nu pågående projekt inom respektive banregions projektenhet.

Samtliga leverantörer som levererat tjänster i respektive inhyrd arbetsledande konsults projekt identifierades i de tre regionerna. Därefter bedömdes om det fanns en arbetsgivarkoppling mellan respektive inhyrd arbetsledande konsult och någon leverantör.

Granskningen resulterade i två träffar. I det första fallet framkom att en inhyrd så kallad platschef haft den egna arbetsgivaren som leverantör av konsulter i sitt projekt. Upphandlingsdokumentationen kontrollerades i detta fall. Det fanns dock ingen dokumentation som påvisade att arbetsledaren har varit inblandad i inköp från den egna arbetsgivaren. I det andra fallet gäller det ett projekt som letts av en inhyrd projektledare där dennes arbetsgivare även varit leverantör av en annan konsulttjänst (miljöhandläggare). Vid granskning av upphandlingsdokumentation avseende inköpet av miljöhandläggaren visade det sig att den inhyrde projektledaren deltagit i upphandlingen av miljöhandläggaren från den egna arbetsgivaren. I anbudshandlingens underlag för beslut har den inhyrde arbetsledaren signerat bedömning av leverantören i egenskap av projektledare. Detta betyder att den inhyrda projektledaren på Banverkets uppdrag betygssätter sin egen arbetsgivare åt Banverket.



Den identifierade omständigheten – som illustreras ovan – står i strid med Banverkets regler och utgör en jävssituation. Denna typ av jäv identifierades också som en stor potentiell risk i samband med den övergripande granskningen av Banverket. Detta mot bakgrund av det stora antalet konsulter som är engagerade i arbetsledande ställning vid projekt inom Banverket.

Fråga 2: *Har inhyrd arbetsledande konsult intressen i företag som har levererat till projekt där den inhyrde arbetsledaren varit involverad?*

Databassökningar i företagsregister och kontroller i anbudshandlingar har gjorts avseende 39 utvalda inhyrda arbetsledare. Granskningen omfattade företag som inköpts avseende pågående projekt inom de respektive projektenheterna vid de tre regionerna.

Några av de inhyrda arbetsledarna visade sig vara registrerade som styrelsemedlemmar i olika bolag. Inget av de bolag som i bolagsregister kunde kopplas till arbetsledande konsulter har emellertid identifierats som leverantör till Banverket i de granskade projekten.

Fråga 3: *Har inhyrd konsult intressen i bolag som levererat till projekt där den inhyrde konsulten varit engagerad?*

Databassökningar har gjorts i bolagsregister avseende samtliga inhyrda konsulter i två av banregionerna, Öst och Syd. Granskningen avsåg även konsulter som inte hade arbetsledande ställning. Banregion Väst lyckades inte leverera underlag till Riksrevisionen inom utsatta tidsramar i denna del. Syftet med databassökningen var att se om någon inhyrd konsult oavsett formell ställning och funktion hade en relation till

någon leverantör som kunde innebära att jäv förekommit i samband med upphandling och inköp, eller ha sin grund i otillbörlig påverkan. Någon sådan relation kunde inte identifieras mellan inhyrda konsulter och leverantörer i de granskade projekten.

Fråga 4: *Har inhyrd konsult i funktionen upphandlare befattat sig med inköp som berör den egna arbetsgivaren?*

Granskning har gjorts av samtliga inhyrda upphandlare inom Banregion Öst och Väst. Banregion Syd har inte haft några inhyrda upphandlare under den granskade perioden. Observationerna särredovisas här på de två regionerna, dvs. Banregion Öst och Banregion Väst.

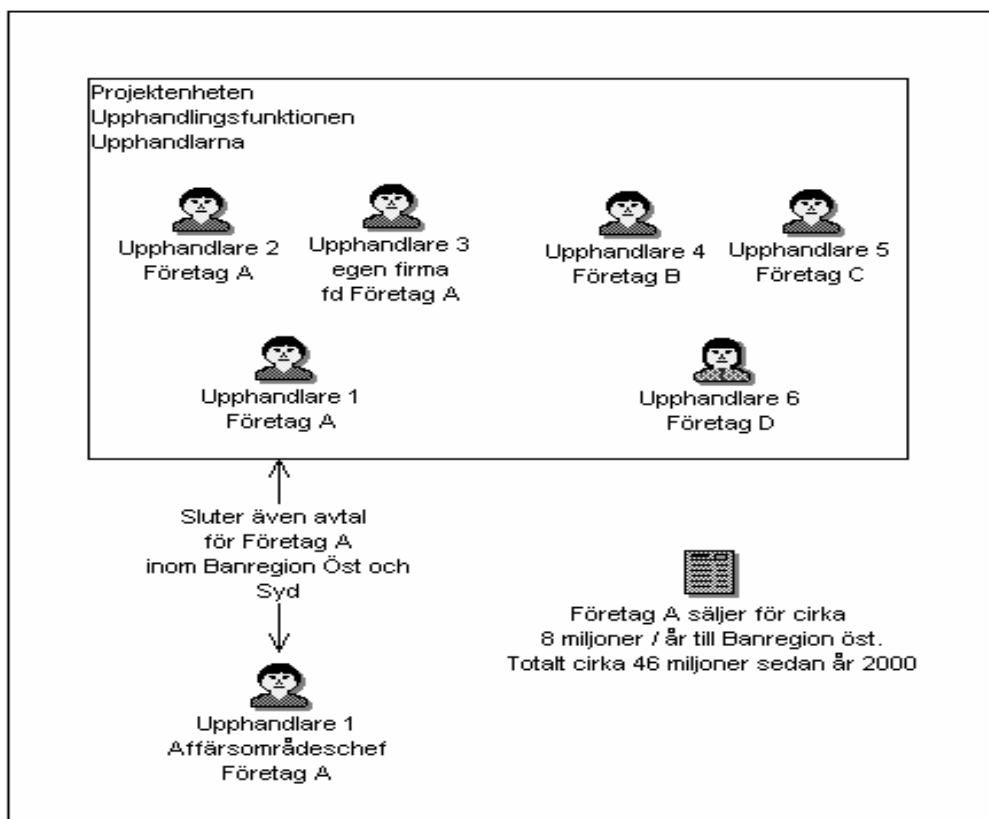
Banregion Öst

Upphandlingsverksamheten är indelad i två funktioner. En funktion för drift och underhåll och en funktion inom projektenheten. Inom upphandlingsfunktionen vid projektenheten gjordes ett antal iakttagelser som kan innebära risk för jäv eller annan intressekonflikt. Medarbetarna vid projektenhetens upphandlingsfunktion består i huvudsak av inhyrda upphandlare. Av upphandlarna är endast funktionschefen anställd inom Banverket, övrig personal är inhyrda konsulter med uppdrag att arbeta som upphandlare. Antalet personer som samtidigt varit engagerade som inhyrda upphandlare i upphandlingsfunktionen har varierat mellan fem och sex personer under senare år. Följande framkom vid granskningen avseende de inhyrda upphandlarna:

- Två av upphandlarna som hyrts in av Banregion Öst efter år 2002 (kallas här upphandlare 1 och upphandlare 2) har samma arbetsgivare (kallas här Företag A). Upphandlare 1 har varit engagerad deltid under det senaste året och upphandlare 2 har varit engagerad i princip på heltid i tre år.
- En tredje upphandlare (kallas här upphandlare 3) som engagerats löpande sedan år 2001, var fram till och med år 2002 också anställd av Företag A. Från år 2003 har upphandlare 3 eget företag med vilket Banverket tecknat avtal.
- Företag A har levererat ett antal olika typer av konsulttjänster till Banregion Öst sedan år 2000. Den totala faktureringen sedan år 2000 är ca 46 miljoner kronor. Företag A levererar också konsulttjänster till andra banregioner.

- Upphandlare 1 har via ett avtal i form av e-post med chefen för upphandlingsfunktionen engagerats som upphandlare, som nämnts ovan, under det senaste året. Fakturering avseende upphandlare 1 har gjorts i princip varje månad under det senaste året från Företag A.
- Under den period som upphandlare 1 arbetat som inhyrd upphandlare vid Banregion Öst har han även representerat sin arbetsgivare, Företag A, gentemot Banverket. Upphandlare 1 är anställd som affärsområdeschef för Företag A och har för Företag A bland annat signerat avtal för Företag A i kontrakt med Banverket.
- Upphandlare 1 har således arbetat som inhyrd upphandlare för Banverket samtidigt som han varit ombud för Företag A gentemot Banverket.
- Kontrollen av handlagda ärenden har visat att upphandlare 1 i egenskap av affärsområdeschef för Företag A signerat ett antal anbudshandlingar, kontrakt och tilläggsbeställningar för Företag A:s räkning riktade till Banregion Öst under den period han var engagerad som upphandlare vid Banregion Öst.
- Det finns ingen dokumentation som påvisar att upphandlare 1 eller upphandlare 2 varit direkt involverade i upphandlingar eller inköp av den egna arbetsgivaren.
- Upphandlare 3, som tidigare var anställd av Företag A, har varit engagerad i inköp i form av avtalsförlängningar avseende upphandlare 2 från Företag A.

Skissen – nedan – visar relationerna som beskrivs ovan.



Under den tid Upphandlare 1 arbetat som inhyrd konsult på upphandlingsenheten företrädde han även sin arbetsgivare i kontrakt med Banregion Syd avseende delprojektledare. Under denna period var han således även engagerad som upphandlare vid Banregion Öst.

Banregion Väst

Granskning har gjorts av samtliga inhyrda upphandlare inom Banregion Väst, totalt tre stycken. Upphandlingsverksamheten har sammanlagt nio upphandlare.

Vid granskningen av inhyrda upphandlare och av inköp från respektive upphandlares arbetsgivare gjordes iakttagelser som kan innebära risk för jäv eller annan intressekonflikt, alternativt stå i strid med LOU.

En upphandlare anställd i ett företag som också levererar andra konsulttjänster till Banregion Väst deltog enligt dokumentation från Banregion Väst som ombud för arbetsgivaren samtidigt som han var engagerad som upphandlare vid banregionen. Under ett och ett halvt år

var personen i fråga inhyrd som upphandlare. Under denna period representerade han även arbetsgivaren som ombud i kontrakt med Banverket. Kontraktet avsåg inköp av platschef.

Därutöver har ytterligare en konsult köpts in från nämnde upphandlares arbetsgivare samtidigt som upphandlaren arbetade vid upphandlingsenheten. Ärendet avsåg en bygglidare. Enligt dokumentation från Banverket deltog inte upphandlaren i detta inköp.

Situationen med upphandlaren som redogörs för ovan överensstämmer med de iakttagelser som gjorts avseende upphandlingsverksamheten vid Banregion Öst. En inhyrd upphandlare har således – samtidigt som han varit engagerad som upphandlare vid Banverket – representerat den egna arbetsgivaren som ombud gentemot Banverket.

3.5 Information och kommunikation

Kommunikation	

Kriterier

Ett gott skydd mot otillbörlig påverkan och mutor förutsätter att ledningens värderingar och riktlinjer effektivt ska ha kommunicerats till personalen i riskutsatta funktioner genom utbildning och information.

Iakttagelser

Ledningen uppger att information om vad som gäller i fråga om förhållningssätt gällande mutor och annan otillbörlig påverkan överförs till personalen på arbetsplatsträffar. Personalen har i en del fall gett samma bild, men i det övervägande antalet genomförda intervjuer framgår inte att sådana samtal förs. Motsvarande information överförs i första hand

genom de introduktionsutbildningar som alla nyanställda får gå. Fokus i dessa utbildningar ligger mycket på mindre aspekter och företeelser i detta sammanhang, exempelvis vilket belopp en julgåva får uppgå till samt vad ett julbord får kosta för enskilda deltagare. Många anställda anger i intervjuer att man borde samla ihop dessa frågor på ett sätt så att enskilda befattningshavare ges en mer översiktlig och begriplig bild av vad som gäller i fråga om mutor och annan otillbörlig påverkan.

Som tidigare nämnts (se 3.3) omfattas inte inhyrda konsulter av introduktionsutbildningar eller annan informationsöverföring då de inte deltar i exempelvis arbetsplatsträffar.

Utöver introduktionsutbildningen får utvalda upphandlare genomgå kurser i upphandling. I intervjuer med anställda framgår dock att en del befattningshavare som arbetet länge med denna typ av upphandlingar inte genomgått de aktuella kurserna. Detta gäller även inhyrda konsulter.

Ledningen har inte offentliggjort överträdelser av gällande regelverk under de senaste åren.

Ledningen och de anställda som intervjuats anger att alla anställda gjorts medvetna om att agerande i strid med gällande regler om mutor och annan otillbörlig påverkan leder till disciplinära åtgärder.

Slutsatser

Ledningen kommunicerar inte sina värderingar och gällande riktlinjer på ett effektivt sätt till personalen i riskutsatta funktioner genom utbildning och information. Alla mottagare som borde ges information nås inte av myndigheten. Inhyrda konsulter – som i vissa delar av de riskutsatta verksamheterna utgör en betydande del av arbetskraften – omfattas inte av informationsspridningen från ledningens sida. Mot bakgrund av den vikt ledningen fäster vid värdestyrning – via informationsöverföring – när det gäller att motverka förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan framstår bristen på effektiv kommunikation som anmärkningsvärd.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets kommunikation till personalen, som en del av skyddet mot mutor och otillbörlig påverkan, *inte är tillfredsställande.*

3.6 Uppföljning

	Uppföljning

Kriterier

Ledningen bör säkerställa att regelsystemet fungerar som det är avsett. Ett gott skydd medför behov av att regelbundet följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med myndighetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan att göra.

Iakttagelser

Den uppföljande verksamheten vid myndigheten är begränsad i de avseenden som är av intresse i denna granskning. Det förekommer en förhållandevis omfattande verksamhet som tar sikte på projektuppföljning och kvalitetskontroll. Detta betyder att det finns ett slags kultur som innebär att man i organisationen ser uppföljning som ett naturligt inslag i verksamheten.

Det finns tillgång till interna beslutsstödsystem samt olika typer av strukturerade databanker som innehåller information om de olika besluten. Dessa används i den dagliga handläggningen, bland annat i kvalitetsuppföljningen enligt ovan, men har ännu inte använts för kartläggning och analys om hur besluten fattas, uppdelat på motiv, kriterier, handläggare, bolag eller annat som kan anses vara relevant när man bygger skydd mot otillbörlig påverkan vid upphandling och beslut.

Slutsatser

Ledningen har inte säkerställt att det regelsystem som syftar till att motverka förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan fungerar

som det är avsett. Ledningen har därmed inte skapat regler och rutiner för hur organisationen regelbundet ska följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med myndighetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan att göra.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets uppföljningsverksamhet, som en del av skyddet mot mutor och otillbörlig påverkan, bedöms *inte är tillfredsställande*.

4 Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och rekommendationer

4.1 Riksrevisionens slutsatser

Banverket har en komplex och sammansatt verksamhet där ett antal olika delar av verksamheten kan anses vara riskutsatt för mutor och annan otillbörlig påverkan. I första hand gäller detta upphandlingsverksamheten. Granskningens slutsatser redovisas nedan uppdelat på kontrollmiljö, riskbedömning, övergripande kontrollfunktion, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

Kontrollmiljö

Ledningen har en klart uttalad inställning vad gäller mutor och annan otillbörlig påverkan. Dock tenderar ledningen att betona vissa mindre allvarliga aktiviteter på bekostnad av mer allvarliga sådana. Exempelvis betonas frågor som luncherbjudanden när frågan om mutor och annan otillbörlig påverkan tas upp. Man avstår dock från att beskriva hur andra mer avancerade och intrikata påverkansförsök kan förekomma och hur personalen ska agera i sådana fall. Verksamheten upphandlar för åtskilliga miljarder kronor varje år och kontrakt med Banverket kan därför vara synnerligen attraktiva. De risker för påverkan som finns i en sådan verksamhet stannar inte vid luncher etc.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets ledning har utformat en kontrollmiljö som är *mindre tillfredsställande* från perspektivet skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Riskbedömning

Banverket har genomfört riskanalyser av verksamheten. Dessa tar enbart sikte på arbetsmiljö och fysisk säkerhet. Myndigheten har också gjort en del insatser som visar att den har gjort någon form av riskbedömningar i verksamheten som tar sikte på skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan. Banverket har dock inte gjort någon formell riskbedömning som innefattar risken för mutor och annan otillbörlig påverkan. Mot bakgrund av den omfattning som den riskutsatta verksamheten har får detta anses allvarligt. Ledningen har därmed inte levt upp till de krav

som ställs i riskhanteringsförordningen. Avsaknaden av en riskbedömning minskar sannolikheten att myndigheten ska kunna bygga ett effektivt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Riksrevisionen bedömer att det *inte är tillfredsställande* att Banverket saknar riskbedömningar som grund för sitt arbete med att skydda myndigheten mot mutor och annan otillbörlig påverkan.

Övergripande kontrollfunktion

Banverket har ett regelverk som tar upp etiska förhållningssätt och som beskriver en stor del av de förhållanden som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan. Det ges kurser som fokuserar på mutor och annan otillbörlig påverkan, men dessa ges i första hand till de som arbetar vid myndigheten. Detta betyder att de inhyrda konsulter som upphandlar på uppdrag av Banverket inte går kursen. Eftersom Banverket upphandlar en förhållandevis stor andel av upphandlare, projektledare och andra som ägnar sig åt upphandling fungerar inte kursinstrumentet särskilt bra. Banverket saknar vidare ett sammanhållet regelverk som fokuserar på mutor och annan otillbörlig påverkan. Myndigheten har en ansvarsfördelning som i stort kan anses ändamålsenlig, men det saknas rutiner för att upptäcka om reglerna inte följs.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets kontrollfunktioner, som en del av ett skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan, är *mindre tillfredsställande*.

Kontrollåtgärder

Banverket tillämpar inte ett systematiskt angreppssätt för att få en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta verksamheter och processer. Banverket har organiserat verksamheten på ett sätt som förefaller ytterst olämpligt i de riskutsatta delarna. Anlitandet av konsulter sker både på bredden och på djupet. Inhyrda upphandlare anlitas i förhållandevis stor omfattning samtidigt som även upp till två eller tre underliggande nivåer också bemannas med inhyrda konsulter i projektverksamheterna. Detta får anses olämpligt, särskilt eftersom det förekommer konsulter på de upphandlande funktionerna, och då det i praktiken inte finns någon möjlighet till kontroll av de underliggande nivåerna enligt de rutiner och organisationsformer som praktiseras i dag.

Riksrevisionen har iakttagit ett antal situationer inom upphandlingsverksamheten som visar att myndighetens kontrollorganisation inte fungerar tillräckligt bra. Det har exempelvis förekommit att en enskild

konsult under en period både arbetat som upphandlare åt Banverket och samtidigt skrivit kontrakt på leverans av sådana tjänster till Banverket som upphandlas på den upphandlingsenhet som konsulten arbetar vid.

Förhållandet att *inhyrd personal genomför upphandlingar* åt myndigheten utgör en separat försvårande faktor när det gäller kontrollverksamheten. Förhållandet att själva *utförandet i projektform sköts av inhyrda konsulter i flera nivåer* utgör en annan separat försvårande omständighet när det gäller kontrollverksamheten.

Banverket har inte byggt upp en kontrollorganisation som är fristående från linjeverksamheten. Inte heller söker myndigheten efter indikationer på mutor eller annan otillbörlig påverkan.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets kontrollverksamhet, som en del i ett skydd mot mutor och annan otillbörlig verksamhet, *inte är tillfredsställande*.

Information och kommunikation

Ledningen kommunicerar inte sina värderingar och gällande riktlinjer på ett effektivt sätt till personalen i riskutsatta funktioner genom utbildning och information. Inhyrda konsulter – som i vissa delar av de riskutsatta verksamheterna utgör en betydande del av arbetskraften – omfattas inte av informationsspridningen från ledningens sida. Mot bakgrund av den vikt ledningen fäster vid värdestyrning – via informationsöverföring – när det gäller att motverka förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan framstår bristen på effektiv kommunikation som allvarlig.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets kommunikation till personalen, som en del av skyddet mot mutor och otillbörlig påverkan, *inte är tillfredsställande*.

Uppföljning

Ledningen har inte säkerställt att regelsystemet fungerar som det är avsett. Ledningen har inte skapat regler och rutiner för hur organisationen regelbundet ska följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med myndighetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan att göra.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets uppföljningsverksamhet, som en del av skyddet mot mutor och otillbörlig påverkan, *inte är tillfredsställande*.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Riksrevisionen bedömer att Banverket inte i tillräcklig utsträckning skyddat sig mot de risker som den aktuella verksamheten innebär när det gäller mutor och annan otillbörlig påverkan.

Riksrevisionen bedömer att Banverkets arbete för att etablera ett ändamålsenligt skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan brister på samtliga sex områden som granskats, nämligen vad avser kontrollmiljö, riskbedömningar, kontrollfunktioner, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

Banverkets ledning har underskattat riskerna i verksamheten samtidigt som de överskattat effektiviteten i de åtgärder som man vidtagit för att skydda verksamheten.

Riksrevisionen bedömer att Banverket har organiserat den riskutsatta upphandlingsverksamheten på ett sätt som förefaller olämpligt. Myndigheten har anställt inhyrda upphandlare i förhållandevis stor omfattning, samtidigt som de upphandlade projekten ofta bemannas med projektledare, delprojektledare och byggledare med underkonsulter. Nätverken av konsulter, både upphandlare och de som arbetar i projekten är stora.

Samtidigt som konsulter anlitas både på bredden och på djupet finns det inte enligt de rutiner och organisationsformer som praktiseras idag någon möjlighet att kontrollera de underliggande nivåerna av inhyrda konsulter. Risken är stor att eventuella korsvisa gynnanden och andra otillbörliga beteenden inte upptäcks.

Riksrevisionen har iakttagit ett antal situationer inom upphandlingsverksamheten som visar att myndighetens kontrollorganisation inte fungerar tillräckligt bra.

4.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Banverkets styrelse och ledning att utan onödig tidsutdräkt vidta åtgärder för att skapa en väl avvägd balans mellan risk och kontrollorganisation i verksamheten. De åtgärder som bör vidtas bör i första hand fokusera på organisation och bemanning av de team som upphandlar tjänster åt Banverket. Vidare bör en effektiv kontrollorganisation byggas upp.

Allt arbete bör utgå från en *riskbedömning* där mutor och annan otillbörlig påverkan står i centrum för analysen. Det är denna typ av

riskanalys som bör utgöra den fond mot vilken sedan andra åtgärder och aktiviteter ställs. En noggrann analys var det finns risker i form av ekonomiska incitament i verksamheternas olika delar underlättar konstruktionen av effektiva skyddsmekanismer inom Banverket.

Kontrollmiljön bör stramas upp så att även mer allvarliga former av oegentligheter innefattas och tydliggörs i regler och etiska program med mera. Ledningen bör på ett tydligare sätt sprida kunskap om var farorna finns i detta avseende, och det är viktigt att personalen leds till förståelse om att det inte enbart handlar om luncher och andra lika allvarliga former av otillbörliga erbjudanden. Det bör tydliggöras att mutor och annan otillbörlig påverkan också gäller kontanta pengar, så kallade kick-backs, mjuka avtal, gynnande vid anbudsprövning med mera.

När det gäller de *övergripande kontrollfunktionerna* bör rutiner skapas för att säkerställa att reglerna som tar sikte på att skapa ett skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan efterlevs.

När det gäller *kontrollåtgärder* bör en genomgång göras av arbetsorganisationen utifrån resultaten av den riskbedömning som gjorts. Organisationen bör tillse att upphandling sköts av fast anställd personal. Vidare bör det skapas en rågång mellan inhyrd personal och de som handlar upp tjänster. Banverket bör överväga att omförhandla kontrakt med personal som varit inhyrda under lång tid. Vidare bör en ändamålsenlig kontrollorganisation byggas upp. Det gäller för Banverket att skapa förutsättningar för effektiv kontrollorganisation som skiljs från linjeverksamheten.

När det gäller *information och kommunikation* bör Banverket säkerställa att alla delar av verksamheterna omfattas av information som gäller mutor och annan otillbörlig påverkan.

När det gäller *uppföljning* bör Banverket bygga upp rutiner och arbetsformer för en effektiv och i verksamheten integrerad uppföljning.

Bilaga 1 COSO-modellen

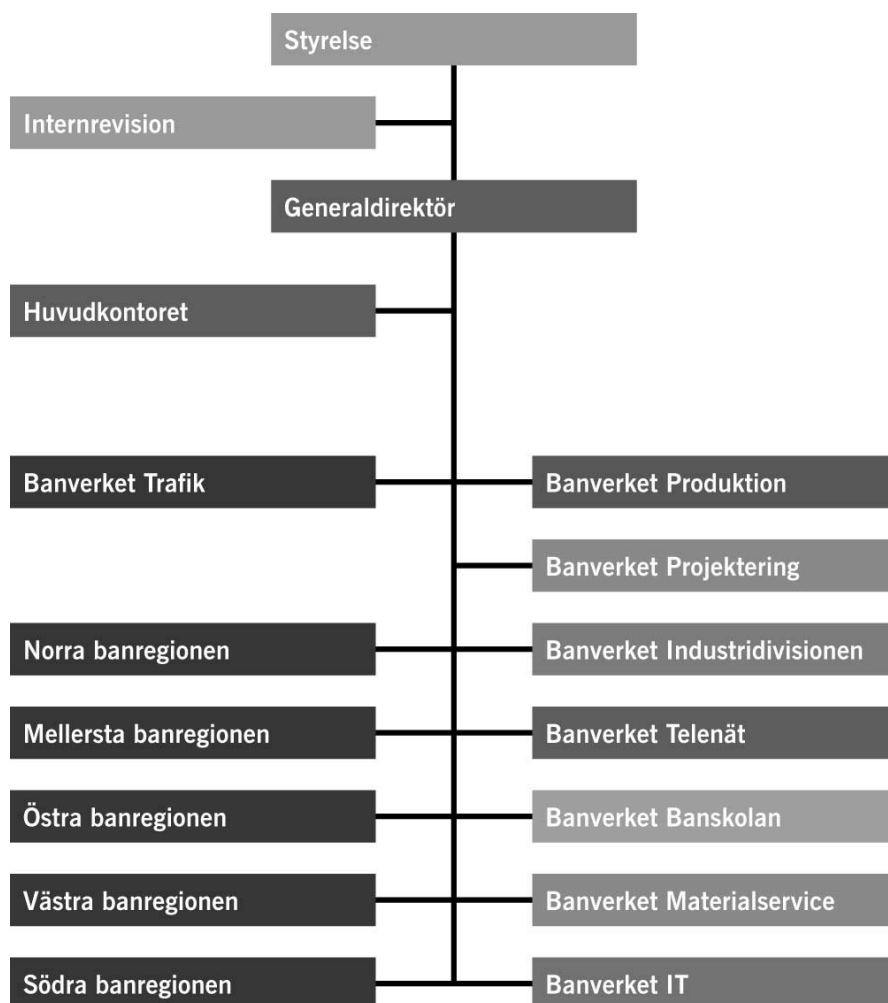
För mer än tio år sedan gav den amerikanska organisationen The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) ut skriften Internal Control – Integrated Framework. Syftet var att hjälpa företag och andra organisationer att förbättra sina interna kontrollsystem. Detta regel- eller ramverk har sedan dess omsatts och operationaliserats i policy och regler hos tusentals företag runt om i världen. COSO uppdaterade detta regelverk i september 2004 och publicerade detta i Enterprise Risk Management – Integrated Framework. I denna senare version har man vidgat frågeställningarna och tagit till sig erfarenheterna från senare tids olika typer av oegentligheter m.m.

Riksrevisionen har använt den senare versionen för att utveckla och anpassa de olika kriterierna till vad som är relevant för svenska myndigheter och bolag när skydd mot mutor och annan typ av otillbörlig påverkan granskas. De olika kriterierna kan delas in i sex olika frågeområden. Det gäller kontrollmiljö, riskbedömning, övergripande kontrollfunktioner, kontrollåtgärder information och kommunikation samt uppföljning.

- Ledningen för myndigheten eller bolaget ska genom olika åtgärder skapa en ändamålsenlig kontrollmiljö. Med en god kontrollmiljö menas att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och konsekvent agerande i fråga om mutor, gåvor, leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor.
- Ledningen ska göra en riskbedömning eller riskanalys. Denna bör inkludera risken för förekomst av mutbrott och andra oegentligheter som kan hota myndighetens möjligheter att nå sina mål. Utgångspunkten för myndighetens arbete på detta område ska vara den så kallade riskhanteringsförordningen (förordning 1995:1300 om statliga myndigheters riskhantering).
- Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och sammanhängande riktlinjer, regler samt rutiner och kontroller av efterlevnad.
- För att kunna motverka och upptäcka förekomst av mutbrott och andra oegentligheter bör en organisation säkerställa att man har en lämplig arbets- och ansvarsfördelning.

- En god internkontroll avseende risk för otillbörlig påverkan ska säkerställa att olika kanaler används av ledningen för att effektivt kommunicera alla regler och tillämpningar till personalen.
- För att säkerställa att reglerna verkligen följs är det nödvändigt att följa upp regelefterlevnaden samt dess genomslag.

Bilaga 2. Organisationsskiss för Banverket



Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
2004:4 Den statliga garantimodellen
2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning
2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*
2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
2004:11 Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
2004:16 Premiepensionens första år
2004:17 Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
2004:18 Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
2004:23 Regelförenklingar för företag
2004:24 Snabbare asylprövning
2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga
sysselsättningsstödet
2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
2005:2 Tillväxt genom samverkan?
2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning

- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande –*uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning