

Seriøst arbeidsliv på fylkeskommunale bygg og
anlegg

ENDELIG RAPPORT



Trøndelag
fylkeskommune

Mai 2019

Prosjekt-ID FR1055

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden september 2018 til april 2019.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Merete M. Montero, prosjektmedarbeider Anna Ølnes, og kvalitetssikrere Margrete Haugum og Tor Arne Stubbe. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Trøndelag fylkeskommune, jfr kommuneloven § 79 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim, 22.05.2019



Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomgått status for hvordan Trøndelag fylkeskommune følger opp bygge- og anleggsprosjekt for å ivareta et seriøst arbeidsliv.

I kapittel én redegjør revisor for kontrollutvalgets bestilling. Kontrollutvalget vedtok en prosjektplan utarbeidet av revisor, med forslag til problemstillinger. Videre redegjør revisor for metode, og gir bakgrunnsinformasjon om temaet seriøst arbeidsliv.

Det er satt opp to problemstillinger, som i hovedsak går på om fylkeskommunen stiller krav i kontraktene som ivaretar et seriøst arbeidsliv og om fylkeskommunen følger opp bygge- og anleggsprosjekt med tanke på seriøst arbeidsliv. Den første problemstillingen blir gjennomgått i kapittel to og den siste problemstillingen i kapittel tre.

I kapittel to presenterer vi kriterier og dokumentasjon for organiseringen av prosjektoppfølgning av bygge- og anleggsprosjekt, og gjør våre vurderinger av status opp mot kriterier. Revisor konkluderer med at prosjektorganiseringen i hovedsak er tilfredsstillende. Videre i kapitlet presenterer vi kriterier og dokumentasjon for hvordan fylkeskommunen ivaretar seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter. Revisor konkluderer med at fylkeskommunen i hovedsak har etablert system for å ivareta et seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter.

I kapittel tre presenterer vi kriterier og dokumentasjon for hvordan fylkeskommunen følger opp bygge- og anleggsprosjekt med tanke på seriøst arbeidsliv, og gjør våre vurderinger av status opp mot kriterier. Revisor konkluderer med at fylkeskommunen delvis har system for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon følger opp leverandører med tanke på lønns- og arbeidsvilkår. Videre konkluderer revisor med at fylkeskommunen ikke har gjennomført tilfredsstillende, nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved byggeprosjekter.

Et rapportutkast har vært på høring hos fylkesrådmannen, og fylkesrådmannens høringsuttalelse er vedlagt rapporten. Revisor har redegjort for endringene som er gjort etter høringsprosessen i kapittel fire.

Konklusjoner presenteres i kapittel fem.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn.....	12
1.4.1 Seriøst arbeidsliv	12
1.4.2 Arbeidslivskriminalitet	15
2 Organisering, kontraktskrav og rutiner	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Revisjonskriterier for organisering	16
2.3 Prosjektstyring innenfor fylkesvei.....	16
2.3.1 Sams veiadministrasjon	16
2.3.2 Prosjektstyring innad i fylkeskommunen	18
2.3.3 Midlertidig ansatte og innleid arbeidskraft	20
2.4 Prosjektstyring innenfor bygg	20
2.4.1 Organisering	20
2.4.2 Midlertidig ansatte og innleid arbeidskraft	23
2.5 Vurdering av organisering.....	23
2.5.1 Prosjektstyring innenfor fylkesvei	23
2.5.2 Prosjektstyring innenfor bygg.....	24
2.6 Revisjonskriterier for kontraktskrav	25
2.7 Kontraktskrav ved fylkesveiprojekt.....	25
2.7.1 Kontraktskrav i maler	25
2.7.2 Gjennomgang av utvalgte kontrakter.....	26
2.8 Kontraktskrav ved byggeprosjekt.....	29
2.8.1 Kontraktskrav i maler	29
2.8.2 Gjennomgang av utvalgte kontrakter.....	31
2.9 Vurdering av kontraktsmaler og inngåtte kontrakter	32
2.9.1 Kontraktskrav i fylkesveimaler.....	32
2.9.2 Gjennomgang av utvalgte fylkesveikontrakter	32
2.9.3 Kontraktskrav i byggeprosjektmaler	33
2.9.4 Gjennomgang av utvalgte byggeprosjektkontrakter.....	33
2.10 Revisjonskriterier for rutiner	34
2.11 System for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon stiller krav i kontraktene... 34	
2.12 Rutiner for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår innenfor bygg.....	34
2.12.1 Dagens rutiner	34
2.12.2 Nye rutiner	36
HMSreg.....	37
2.13 Vurdering.....	39

2.13.1	System for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon stiller krav i kontraktene	39
2.13.2	Rutiner for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i byggekontrakter	40
3	Oppfølging av inngåtte kontrakter	42
3.1	Problemstilling	42
3.2	Revisjonskriterier for oppfølging av kontrakter	42
3.3	Oppfølging av inngåtte fylkesveikontrakter	43
3.3.1	System for å sikre at Sams vegadministrasjon følger opp kontraktene med tanke på lønns- og arbeidsvilkår	43
3.3.2	Gjennomføring av nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår	44
3.4	Vurdering av oppfølging av fylkesveikontrakter	46
3.4.1	System for å sikre at Sams vegadministrasjon følger opp kontraktene med tanke på lønns – og arbeidsvilkår	46
3.4.2	Gjennomføring av nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår	46
3.5	Oppfølging av inngåtte byggekontrakter	47
3.5.1	Vurdering av behovet	47
3.5.2	Gjennomføre nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår	48
3.5.3	Oppfølging av kontroll av lønns – og arbeidsvilkår	50
3.5.4	Oppfølging av antall lærlinger	51
3.6	Paviljonger ved Charlottenlund videregående skole	52
3.6.1	Tur til Estland	53
3.6.2	Lønn og arbeidsvilkår	54
3.6.3	Underleverandører	55
3.6.4	Lærlinger	55
3.6.5	Språk	56
3.6.6	SHA-plan	56
3.6.7	Oversiktslister	57
3.6.8	HMS-kort	58
3.6.9	Arbeidsforhold	58
3.6.10	Boforhold	62
3.7	Røros videregående skole	62
3.7.1	Lønn og arbeidsforhold	63
3.7.2	Underleverandører	64
3.7.3	Lærlinger	65
3.7.4	Språk	65
3.7.5	SHA-plan og møte	66
3.7.6	Oversiktslister	66
3.7.7	HMS-kort	67
3.7.8	Arbeidsforhold	67
3.7.9	Boforhold	68
3.8	Vurdering av oppfølging av byggekontrakter	69
3.8.1	Oppfølging av byggekontrakter	69
3.8.2	Charlottenlund videregående skole	70
3.8.3	Røros videregående skole	71
4	Høring	73

5	Konklusjoner og anbefalinger	77
5.1	Konklusjon vedrørende system for å ivareta et seriøst arbeidsliv.....	77
5.2	Konklusjon vedrørende oppfølging av fylkesveiprojekt og byggeprosjekt.....	79
5.3	Anbefalinger	80
	Kilder	81
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	82
	Vedlegg 2 – Høringssvar	85
	Vedlegg 3 Organisering eiendom	94
	Vedlegg 4 Organisering fylkesvei	96
Figur 1.	Organisering av Sams vegadministrasjon	17
Figur 2.	Organisering av avdeling for samferdsel	19
Figur 3.	Administrativ organisering av Seksjon eiendom	20
Figur 4.	Prosjektorganisering ved byggeprosjekt.....	22
Figur 5.	Prosjektorganisering for byggeprosjektet ved Charlottenlund videregående skole	55
Figur 6.	Manglende oppslag av SHA-plan på byggeplassen	57
Figur 7.	Bilde av paviljongene ved Charlottenlund videregående skole	59
Figur 8.	Bilde av tilkomst til taket på paviljongene	60
Figur 9.	Bilde av usikrede element på byggeplassen.....	61

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2018-2020, bestilte kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune en forvaltningsrevisjon med tema Et seriøst arbeidsliv på fylkeskommunale bygg og anlegg. Kontrollutvalget vedtok 21.08.2019 sak 36/18 prosjektplanen.

Fra 01.01.2017 trådte ny anskaffelseslov med forskrift i kraft³. Revisor har avgrenset prosjektet til å gjelde kjøp etter 01.01.2017.

Videre har revisor avgrenset prosjektet til å gjelde byggeprosjekt og fylkesveiprosjekt, i tråd med bestillingen.

Vi fokuserer på den delen av seriøst arbeidsliv der kommunen er tillagt et kontrollansvar. Vi vil særlig se på lønns – og arbeidsvilkår. Vi vil kun se på bygge – og anleggskontrakter som overstiger 1,75 millioner kroner, da det kun er disse som er omfattet av bestemmelsene i forskrift om lønns – og arbeidsvilkår.

Revisjonen vil ikke se på kontrakter som skulle vært inngått, men ikke har blitt utlyst.

Revisjonen vil ikke se på arbeidslivskriminalitet som gjelder misligheter og korrupsjon. Vi vil heller ikke se på miljøkriminalitet.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- 1) Har fylkeskommunen etablert system for å ivareta et seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter?

Herunder:

- Stiller fylkeskommunen krav i kontraktene med leverandøren som ivaretar lovverket og interne føringer, herunder krav til antall underleverandører?
- Har fylkeskommunen system for kontroll med alle leverandørledd i bygge- og anleggskontrakter, herunder system for uanmeldte kontroller?

³ Omtales i rapporten som anskaffelsesregelverket

- 2) Følger fylkeskommunen opp at bestemmelser/og avtaler innen lønns- og arbeidsvilkår etterleveres i de inngåtte bygge- og anleggskontraktene

Herunder:

- Har fylkeskommunen nødvendig kontroll med leverandørene?
- Gjennomfører fylkeskommunen uanmeldte stedlige kontroller?

I prosjektplanen stod strekpunktet om system for kontroll med leverandørledd under problemstilling 2. Dette strekpunktet er flyttet til problemstilling 1.

1.3 Metode

I denne forvaltningsrevisjonen har revisor basert datainnsamlingen på gjennomgang av dokumenter, intervjuer og observasjon.

Vi har gjennomført oppstartsmøte med fylkesrådmannen med ledere innenfor seksjon vei og seksjon eiendom.

Vi gjennomførte individuelle intervju med følgende ansatte i fylkeskommunen:

- Bygg og eiendomssjef
- Teamleder for Team Utbygging
- Teamleder for Team Drift og Vedlikehold
- Teamleder for Team Kvalitet
- Forvalter ved Team Drift og Vedlikehold
- Prosjektledere ved Team Utbygging
- Prosjektansvarlig ved Seksjon vei
- Ansatte ved Team kvalitet

Revisor har i tillegg intervjuet innleid koordinator for utførelse ved prosjektene Charlottenlund og Røros.

Det er laget ulike intervjuguider tilpasset rollene til de ulike intervjuobjektene. Det ble skrevet møtereferat fra intervjuene, som er verifisert av intervjuobjektet. Noen av de som ble intervjuet har fått oppfølgingsspørsmål per epost.

Revisor vurderte å gjennomføre intervju med flere forvaltere ved Team drift og vedlikehold, men har vurdert at dette gir begrenset merverdi. Det samme gjelder prosjektledere ved seksjon vei.

Revisor ser at intervju av tillitsvalgte i fylkeskommunen ville kunne gitt supplerende informasjon, f.eks. om midlertidige ansettelsesforhold. Det er en svakhet i rapporten at dette ikke er gjennomført.

Revisor har deltatt på heldagsmøte i regi av fylkeskommunen, der nye maler, rutiner og systemet HMSreg ble presentert. De nye malene og rutinene er mottatt og gjennomgått. Revisor skrev notater underveis på heldagsmøtet. Revisor har fått tilgang til tidligere og nye maler og rutiner. Revisor har mottatt kontrakt for leie av HMSreg.

Revisor har i intervju mottatt andrehåndsinformasjon som vi ikke har verifisert hos primærkilden. Det kommer frem i rapporten der informasjonen gjengis.

Revisor etterspurte oversikt over alle pågående byggeprosjekt og fylkesveiprojekt over 100 000 kr. Det ble presisert at pågående prosjekt er prosjekt der leverandør er valgt og kontrakten er underskrevet.

Statens vegvesen har sendt over en liste med ca. 35 fylkesveiprojekt. Det er oppgitt valgt leverandør, kontraktssum, i hvilken fase prosjektet er og om det er underleverandører på prosjektet. Revisor har valgt ut prosjekt med ulik kontraktssum. Det er også tatt hensyn til prosjekt både med og uten underleverandører og i hvilken fase prosjektet er i.

Fylkeskommunen sendte over en liste med ca. 260 byggeprosjekt. Det ble opplyst om at listen kan inneholde prosjekter med budsjett under kr 100 000. Det ble videre opplyst om at enkeltprosjekter kan bestå av ulike anskaffelser og at enkelte av prosjektene er startet for 5-6 år tilbake, med eldre anskaffelser.

For å kunne gjøre et mer treffsikkert utvalg, gjennomførte revisor møte med teamleder for utbygging og teamleder for drift og vedlikehold. Listene inneholdt mange prosjekt som enten ikke var anskaffet, eller ferdige. Revisor fikk opplysninger om kontraktssum, om prosjektet var pågående og i hvilken fase og valgt entreprenør.

Revisor valgte ut prosjekt fra den oppdaterte listen over pågående prosjekt. Det ble gjort et utvalg med bakgrunn i ulik kontraktssum og i hvilken fase prosjektet var i. Etter utvalget viste det seg at et byggeprosjekt ikke var gjennomført fordi leverandør gikk konkurs og det var ikke utlyst ny konkurranse. Det er videre ett prosjekt revisor ikke har fått dokumentasjon fra og ett prosjekt som var kjøp av rådgivningstjenester.

Vi har bare etterspurt dokumentasjon som allerede foreligger i fylkeskommunens arkiv, og ikke bedt fylkeskommunen eller Statens vegvesen om å innhente dokumentasjon fra entreprenører eller underleverandører.

- Vi etterspurte dokumentasjon vedrørende 11 prosjekter som ligger til Team Utbygging
- Vi etterspurte dokumentasjon vedrørende ni prosjekter som ligger til Team drift og vedlikehold
- Vi etterspurte dokumentasjon vedrørende åtte prosjekter som ligger til Statens Veivesen

Vi etterspurte følgende dokumentasjon per utvalgte prosjekt:

Anbudsprosessen:

- Konkurransesgrunnlag
- Kunngjøring
- Egenerklæring fra leverandør på at de følger gitte bestemmelser knyttet til lønns – og arbeidsvilkår osv.
- Godkjenningbevis underentreprenør
- Godkjenningbevis som bekrefter at entreprenør er lærebedrift
- Skatteattest
- Kontrakt

Kontraktsoppfølging:

- Innhentet informasjon vedrørende lønns – og arbeidsvilkår som leverandør tilbyr sine ansatte
 - o Kopi av arbeidsavtaler
 - o Lønns slipper
 - o Timeregistreringer
 - o Avtaler om kost og losji
- Dokumentasjon vedrørende leverandørens bruk av underleverandør
- Innhentet relevante skatteopplysninger i kontraktsperioden
- Rapport etter kontroll
- Referat fra byggherremøte
- Dokumentasjon vedrørende sanksjoner

Fylkeskommunen fikk en frist på to uker etter avtale med teamleder. Det tok lang tid før revisor mottok dokumentasjonen. Revisor stiller spørsmålstegn ved om all dokumentasjon er overlevert, og legger til grunn av dokumentasjon som ikke er mottatt ikke finnes.

Dokumentasjonen til prosjektene er gjennomgått. Vi har valgt ut to prosjekt som vi har gjennomført grundigere undersøkelser rundt:

Det har vært en del negativ oppmerksomhet knyttet til anskaffelsen av paviljonger på Charlottenlund, der første anbudsrunde ble avlyst. Revisor ønsket derfor å se nærmere på dette prosjektet. Revisor har hatt kontakt med Arbeidstilsynet for veiledning rundt temaet seriøst arbeidsliv. Arbeidstilsynet inviterte oss med på tilsyn på byggeplassen ved Charlottenlund. Vi har også fulgt opp med en egen observasjon. I kontrollutvalgsmøte 19.03.2019 deltok revisor ved befaring og orientering vedrørende Charlottenlund. Deltakelse på tilsyn, observasjon og befaring i kontrollutvalgsmøte er brukt som supplerende informasjon i rapporten.

Fylkeskommunen har testet ut systemet HMSreg ved byggeprosjekt på Røros videregående skole. HMSreg er et informasjonssystem som er utviklet for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Revisor ønsket derfor å undersøke dette prosjektet nærmere.

For disse to prosjektene har vi etterspurt ytterligere dokumentasjon.

Revisor har mottatt personsensitiv informasjon. Denne er behandlet i henhold til ny personopplysningslov⁴ og arkivregelverket.

Revisor finner datagrunnlaget gyldig og relevant for vurderingene og konklusjonene.

1.4 Bakgrunn

I dette kapitlet blir regelverket for seriøst arbeidsliv gjennomgått og begrepet arbeidslivskriminalitet utdypet.

1.4.1 Seriøst arbeidsliv

Kommuneloven

Formålet med kommuneloven er blant annet å legge forholdene til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for en betryggende kontroll.

Anskaffelsesloven og forskrift om offentlige anskaffelser

Anskaffelsesregelverket stiller krav til fylkeskommunens anskaffelser. Anskaffelsesforskriften angir blant annet hva fylkeskommunen skal eller kan kreve av leverandører. Fylkeskommunen

⁴ Gjennomfører EUs personvernforordning (GDPR)

skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å kunne begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.

Useriøse aktører virker negativt for konkurranse i markedet. Det nye anskaffelsesregelverket som trådte i kraft 1. januar 2017 inneholder bestemmelser som skal bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Gode rutiner for innkjøp anses som det mest sentrale grepet for å ivareta et seriøst arbeidsliv.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Fylkeskommunen er også omfattet av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Ifølge forskriften skal offentlige innkjøpere stille krav til lønns- og arbeidsvilkår i sine kontrakter og følge opp at det etterleves. De som er ansatt hos leverandører og underleverandører til offentlige kontrakter skal ha lovlige lønns- og arbeidsvilkår. Forskriften får anvendelse for fylkeskommunen på bygge- og anleggskontrakter som overstiger 2 millioner kroner ekskl. mva⁵.

Forskriften trådte i kraft 01.03.08.

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

Forskriften stiller krav til at hovedleverandør i offentlige kontrakter må være tilknyttet en lærlingeordning og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Hovedentreprenør kan velge å oppfylle kravet ved hjelp av underleverandører.

Plikt til å kreve bruk av lærlinger gjelder kontrakter med en anslått verdi på minst 2 millioner kroner ekskl. mva. og med varighet over tre måneder.

Forskriften trådte i kraft 01.01.17.

Arbeidsmiljøloven

Formålet bak arbeidsmiljøloven er blant annet å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet. Den stiller krav til blant annet arbeidsforhold og arbeidstid.

Allmenngjøringsloven med forskrifter

Formålet med allmenngjøringsloven er å sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Fylkeskommunen som bestiller er gitt en påseplikt overfor sine leverandører. Det er gitt flere

⁵ Terskel endres annen hvert år. Dagens terskelverdi ble trådte i kraft 06.04.2018. Forrige terskelverdi var 1,75 millioner kroner ekskl. mva.

forskrifter med hjemmel i allmenngjøringsloven, som angir hva som er allmenngjort lønn i ulike bransjer. Lønnen varierer etter erfaring og kompetanse. Det er fire ulike satser for minstelønn i byggebransjen. Det er fagarbeidere, ufaglærte uten bransjee erfaring, ufaglærte med minst ett års bransjee erfaring og for arbeidstakere under 18 år. I tillegg er det forskriftsfestet dekning av utgifter til reise, kost og losji og arbeidstøy.

Byggherreforskriften

Byggherreforskriften beskriver pliktene som byggherren har gjennom hele bygge- eller anleggsprosessen. Fylkeskommunen er byggherre både ved bygge- og anleggsarbeid. Pliktene skal sikre at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplassen blir ivaretatt. Som byggherre skal fylkeskommunen sikre at pliktene som er pålagt koordinatoren, de prosjekterende, arbeidsgiverne og enmannsbedriftene gjennomfører sine plikter etter byggherreforskriften. Videre skal fylkeskommunen påse at det utarbeides en skriftlig plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-plan).

For å oppnå et godt og sikkert arbeidsmiljø er det viktig at ulike roller, ansvar og oppgaver er klart definert.

De ulike rollene i arbeidet er:

- Byggherre
- Byggherrens representant
- Koordinator for prosjekteringsfasen
- Koordinator for utførelsesfasen
- Prosjekterende
- Arbeidsgiver og enmannsbedrift
- Forbruker

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Bestiller, i dette tilfellet fylkeskommunen, har en plikt til å informere om at leverandørens arbeidstakere skal «minst ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter». Dette kan gjøres ved å informere om minstelønnsbestemmelser og arbeidsvilkår i kontraktene til alle ledd.

Forskriften pålegger også bestiller å påse at leverandører, som ikke har underleverandører, følger allmenngjøringsforskrifter.

Politiske vedtak

Fylkestinget vedtok Anskaffelsesstrategi for Trøndelag fylkeskommune 2018-2021 i sak 24/18, i møte 28.02.2018. I delmål 4 står det at TRFK⁶ skal vise samfunnsansvar i anskaffelsene og at TRFK vil vektlegge etisk handel. Ønsket er blant annet å fremme sikkerhetskultur og et seriøst arbeidsliv. Det står videre at anskaffelsesstrategien skal innenfor bygg og anlegg baseres på de felles seriøsitetskrav som utarbeides av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), Byggenæringens Landsforening (BNL), Fellesforbundet og KS. Det er videre ramset opp en rekke tiltak i anskaffelsesstrategien for å nå delmål 4. Blant tiltakene er at minimum 10 prosent av arbeidstimer utført på fagområder med klart definert behov for læreplasser skal være utført av lærlinger. Videre er det et krav om minst 50 prosent faglærte ved utførelse av oppdrag for innen bygg, anlegg og andre risikoutsatte områder. Videre kan det kan maksimalt åpnes for ett ledd underleverandører i vertikal kjede ved oppfyllelse av bygge-, anleggs- og tjenestekontrakter med Trøndelag fylkeskommune. I tilfeller der faglige bransjeforhold, uforutsette eller spesielle omstendigheter gjør det nødvendig for å få gjennomført kontrakten, kan det gjøres unntak fra kravet, men ikke i større grad enn det som er strengt nødvendig.

1.4.2 Arbeidslivskriminalitet

I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017) defineres arbeidslivskriminalitet slik:

Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsvilkår, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurranse-vridende og undergraver samfunnsstrukturen.

Sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er delvis overlappende. Begrepet sosial dumping knyttes til arbeidsinnvandring hvor utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Det er sosial dumping når de utenlandske arbeidstakerne har mer belastende arbeidstidsordninger, manglende sikkerhetsopplæring, dårlig ivaretagelse av sikkerhet osv. Sosial dumping handler ikke nødvendigvis om straffbare forhold, slik arbeidslivskriminalitet gjør.

⁶ Trøndelag fylkeskommune

2 ORGANISERING, KONTRAKTSKRAV OG RUTINER

I dette kapittelet blir organiseringen av prosjektoppfølgning gjennomgått for bygg og vei. Det blir også sett på om fylkeskommunen stiller krav i kontraktene som ivaretar seriøst arbeidsliv og om fylkeskommunen har rutiner for oppfølging av kontraktene med tanke på seriøst arbeidsliv.

2.1 Problemstilling

- 1) Har fylkeskommunen etablert system for å ivareta seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter?

Herunder:

- Stiller fylkeskommunen krav i kontraktene med leverandøren som ivaretar lovverket og interne føringer, herunder krav til antall underleverandører?
- Har fylkeskommunen system for kontroll med alle leverandørledd i bygge- og anleggskontrakter, herunder system for uanmeldte kontroller?

2.2 Revisjonskriterier for organisering

Fylkeskommunen bør ha klarlagt hvem som har ansvaret for oppfølging av et seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter.

Fylkeskommunen bør i minst mulig grad bruke midlertidig ansatte eller innleid arbeidskraft i egen organisasjon.

2.3 Prosjektstyring innenfor fylkesvei

I forvaltningsrevisjonen av anskaffelser i fylkeskommunen som ble levert i 2018, ble organiseringen innenfor fylkesvei gjennomgått. Informasjonen ligger vedlagt i vedlegg 4.

Nedenfor blir organiseringen av kontraktsoppfølgingen for fylkesveiprojekt gjennomgått.

2.3.1 Sams veiadministrasjon

Det er fylkeskommunen som er vegmyndighet og vegeier for fylkesveiene, og bestemmer hvilke oppgaver som skal gjøres når det kommer til fylkesveier.

Ifølge Statens vegvesen innebærer ordningen med Sams vegadministrasjon at staten og fylkeskommunene gjør bruk av den samme vegadministrasjonen på regionalt nivå til å utføre

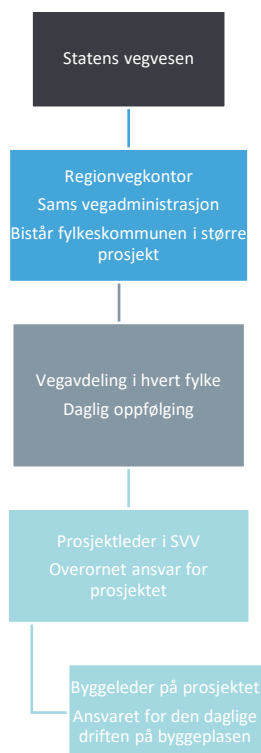
henholdsvis riks- og fylkesvegoppgaver etter vegloven. Det er Statens vegvesens regionvegkontor som er Sams vegadministrasjon på regionalt nivå. Regionvegkontoret er en organisatorisk enhet i Statens vegvesen. Regionvegkontoret ledes av regionvegsjefen. I fylkesvegsaker hører regionvegsjefen under fylkeskommunen.

Vegavdelingen i hvert fylke er organisatorisk underlagt regionvegkontoret. Det er normalt vegavdelingen i Statens vegvesen som ivaretar daglig oppfølging av fylkesvegoppgavene. I større prosjekt er det regionvegkontoret som bistår fylkeskommunen.

Regionvegsjefen har ansvaret for at arbeidet som regionvegkontoret utfører for fylkeskommunen, utføres innenfor rammen av lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser som fylkeskommunen er forpliktet av.

Fylkeskommunen har ansvaret for fylkesveiene, men har delegert myndighet til regionvegsjefen til å gjennomføre fylkeskommunale vedtak og forvalte fylkesveiene på vegne av fylkeskommunen. Sams vegadministrasjon fungerer som byggherrens representant etter byggherreforskriften og er underlagt fylkeskommunen. Innad i Sams vegadministrasjon er prosjektoppfølgning organisert slik:

Figur 1. Organisering av Sams vegadministrasjon



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Det blir årlig inngått leveranseavtale Sams og leveranseavtale kjøpte tjenester mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen Region-Midt.

Stortinget har vedtatt at fra 01.01.2020 vil oppgavene til Sams vegadministrasjon bli overført til fylkeskommunen.

Det er ifølge seksjonsleder for vei etablert et prosjekt som er ledet av assisterende rådmann. Styringsgruppe består av direktørene og assisterende rådmann.

Det er opprettet en prosjektgruppe som er bemannet på tvers av flere seksjoner. Gruppen har en egen prosjektleder. Det er også flere underarbeidsgrupper, der vei er en av gruppene. Seksjonsleder leder underarbeidsgruppen på vei.

Seksjonsleder for vei forteller at det er besluttet en fremtidig organisering av veiadministrasjonen. Vei skal bli en egen avdeling med fem seksjoner. Det er rekruttert en veidirektør.

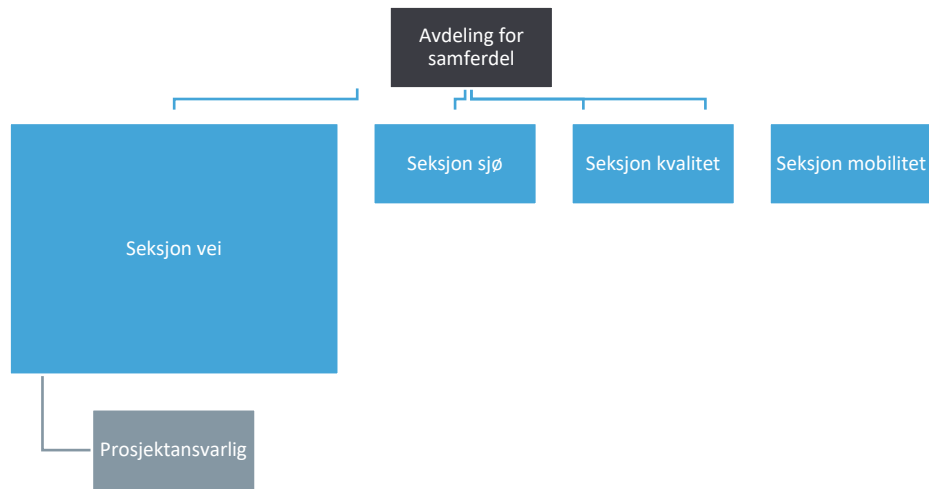
Det er ca. 220 ansatte som kommer inn fylkeskommunen. Det er ca 130 IKT system som også skal inn.

Ifølge seksjonsleder for vei vil kritiske samfunnsfunksjoner og kvalitetssystem være på plass til 01.01.2020.

2.3.2 Prosjektstyring innad i fylkeskommunen

Det er seksjon vei som har det praktiske ansvaret for fylkesveiprojekt. Seksjonsleder har budsjettansvar, personalansvar og ansvar for å organisere arbeidet.

Figur 2. Organisering av avdeling for samferdsel



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Seksjonsleder for vei forteller at seksjonen grovt sett har organisert ansvaret/oppgavene slik:

- prosjektansvarlige på store utbyggingsprosjekter
- kommune-/regionansvarlige
- tema-/fagansvarlige
- ansvarlig for årshjuloppgaver som handlingsprogram, utfordringsdokument mv.

Det er ifølge seksjonsleder for vei en liten seksjon som har delt oppgavene seg imellom. Det er flat struktur.

Det blir utpekt en prosjektansvarlig, som er ansvarlig for å følge opp bestillingen til Sams vegadministrasjon. Prosjektansvarlig følger opp prosjekt fra planlegging til gjennomføring. Prosjektansvarlig har dialogen med prosjektleder i Statens vegvesen. Prosjektlederen i Statens vegvesen har det overordnede ansvaret for prosjektet, herunder ansvaret for økonomi, kvalitet, fremdrift og dialogen med prosjektansvarlig i fylkeskommunen.

En prosjektansvarlig kan ha ansvaret for flere prosjekt. Prosjektansvarlig kan også ha andre type oppgaver, f.eks. strategiarbeid.

Ifølge seksjonsleder for vei er kommunene/regionene delt mellom de ansatte på seksjonen, og alle har derfor kommuner de har litt mer innsikt i. Dersom det er behov for befaring eller andre oppdrag i kommunen, er det i utgangspunktet kommuneansvarlig som skal ta jobben med å følge opp oppgaven.

Seksjonsleder for vei informerer om at det er noen ansatte som har oppgaver rettet mot enkelte typer fag, for eksempel bru og veilys. Det er videre ansatte som er spisset mot økonomi og årshjuloppgaver som handlingsprogram, utfordringsdokument med videre.

Dersom det kommer en oppgave blir den tildelt den med best forutsetninger og bakgrunn for å ivareta den på en god måte.

2.3.3 Midlertidig ansatte og innleid arbeidskraft

Revisor etterspurte arbeidsavtaler til ansatte ved seksjon vei og eventuell avtale med bemanningsbyrå og oppdragsbekreftelse per innleid ansatt. Ifølge seksjonsleder for vei har ikke seksjonen innleide arbeidstakere. Seksjonsleder bekrefter i intervju at seksjonen ikke har midlertidig ansatte.

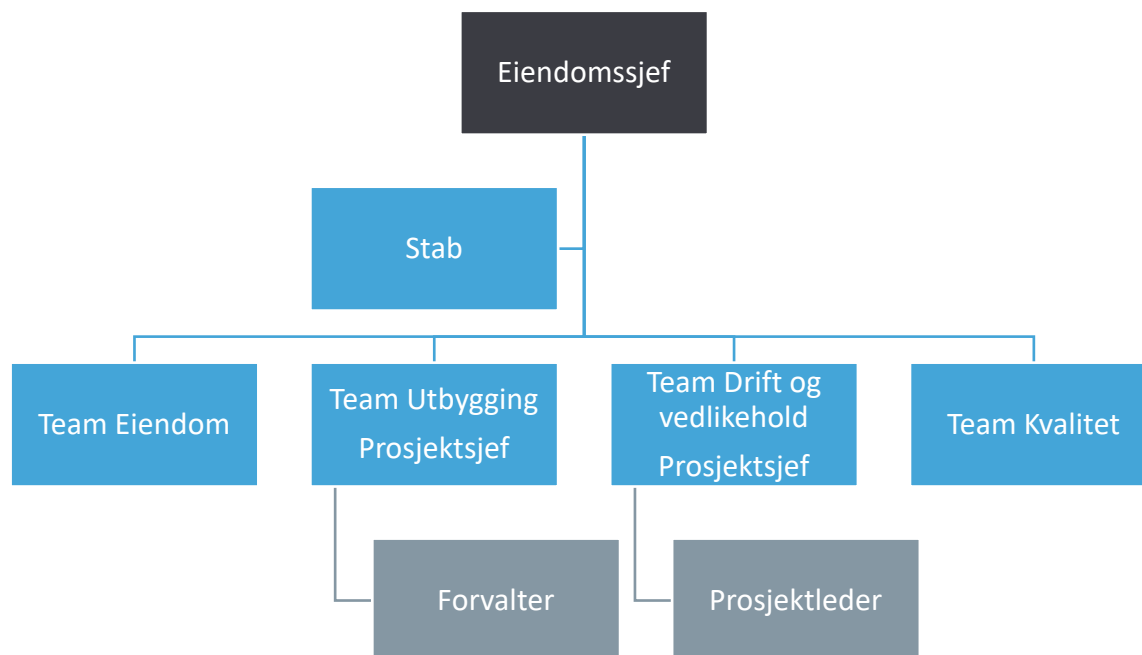
2.4 Prosjektstyring innenfor bygg

Revisjon Midt-Norge SA gjennomførte en forvaltningsrevisjon med temaet anskaffelser i Trøndelag fylkeskommune i 2018. Der ble organisering ved Seksjon eiendom gjennomgått. Informasjonen ligger i vedlegg 3.

2.4.1 Organisering

Organisasjonskartet innenfor eiendomstjenesten ser slik ut:

Figur 3. Administrativ organisering av Seksjon eiendom



Kilde: bearbejdet av Revisjon Midt-Norge SA

Prosjektsjef har det overordnede ansvaret for gjennomføringen av prosjektet. Prosjektsjef er teamleder for utbygging og teamleder for drift og vedlikehold.

Prosjektleder har det praktiske ansvaret for oppfølging av kontrakter innenfor Team Utbygging.

Forvalter har det praktiske ansvaret for oppfølging av prosjekt innenfor Team drift og vedlikehold.

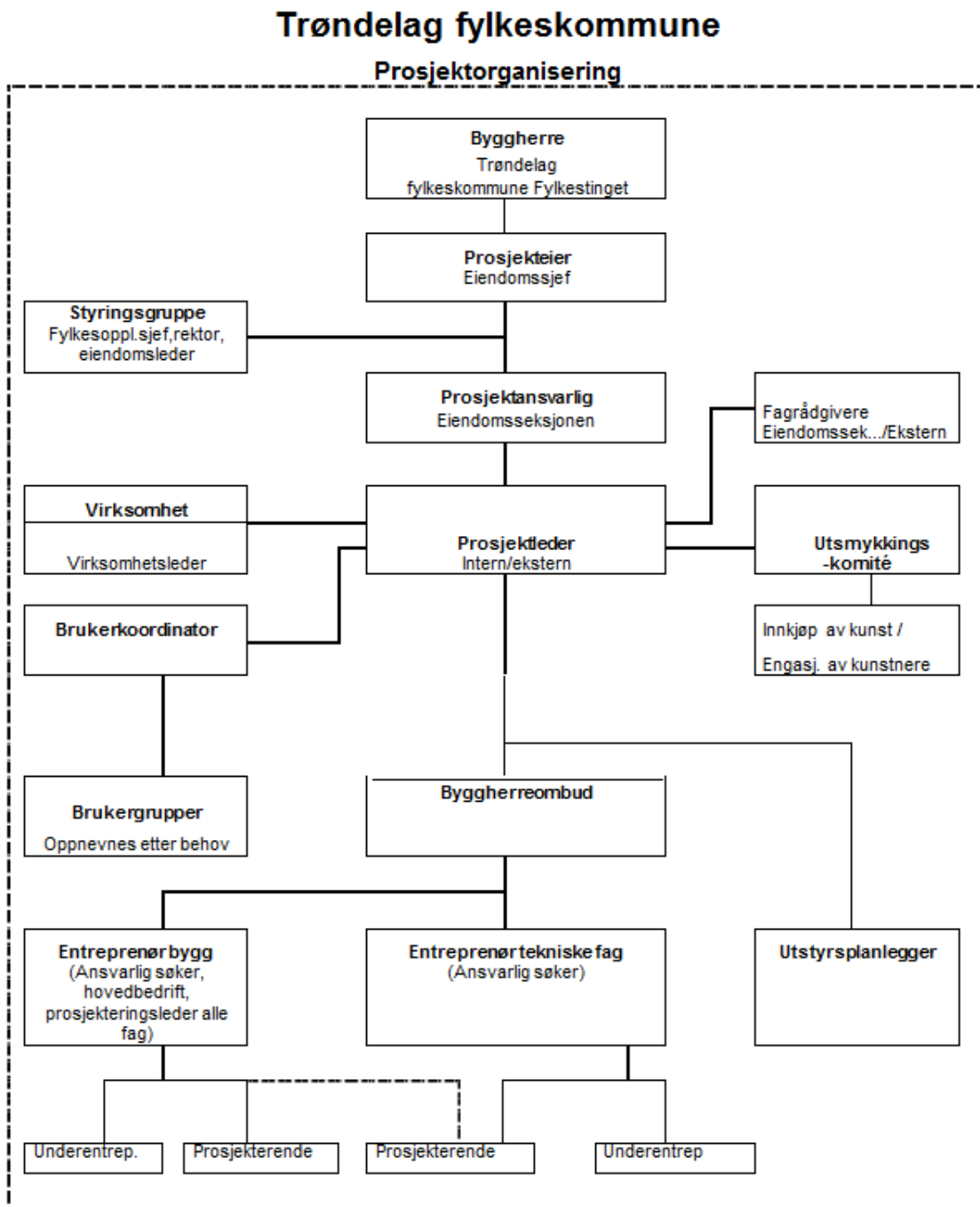
Prosjektlederne og forvalterne har likt ansvar og myndighet for sine prosjekt. Ansvaret til prosjektleder og forvalter innebærer at de skal følge opp alle krav i kontraktene. Prosjektlederne og forvalterne har mulighet til å få faglig støtte fra Team kvalitet. Team kvalitet består av 11 fagrådgivere som har ansvar for systemer, dokumentasjon, prosjekteringsanvisninger, kvalitetsrutiner innenfor området utbygging, drift og vedlikehold av bygg og byggeprosjekter. I tillegg benytter de ansatte fra de andre team ved behov.

Utover dette knytter fylkeskommunen til seg kontrollerende for utførelse eller kontrollerende for prosjektering avhengig av kompetanse hos prosjektleder, samt kapasitet hos interne fagressurser. Disse omtales som byggherreombud for tekniske fag. Prosjektleder kan også tilknytte seg et byggherreombud, som har et bredere ansvar. Vedkommende fungerer som prosjektleders forlengede arm på byggeplassen, og bidrar til å ivareta prosjektlederansvaret/byggherreansvaret.

Fylkeskommunen leier inn en koordinator for utførelse ved store prosjekt. Rollen som koordinator er knyttet opp imot kravene i byggherreforskriften § 14, og skal koordinere prosjekteringen slik at hensynet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø blir ivaretatt. Videre skal koordinator sørge for utarbeidelsen av planen for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, Fylkeskommunen har inngått avtale med WSP Norge AS for utførelse av rollen som koordinator for utførelse ved blant annet Charlottenlund-prosjektet og Røros-prosjektet.

Fylkeskommunen er i april 2019 i ferd med å ansette en controller, som vil ha ansvaret for kontroll og oppfølging av kontraktskrav for bygge – og anleggsprosjekter. Ifølge utlysningsteksten vil controlleren ha ansvar for etablering og kontroll av interne rutiner for utlysning, tildeling og etterlevelse av kontraktskrav for bygge- og anleggsprosjekter. En av arbeidsoppgavene vil være etablering av kontrollrutiner for etterlevelse av kontraktskrav knyttet til arbeidslivskriminalitet, sosial dumping, lærlinger og fagarbeidere. Bygg- og eiendomssjefen ønsker å bygge opp en gruppe som skal ha ansvaret for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Gruppen bør ifølge bygg – og eiendomssjefen være frittstående og bestå av to kontrollere og en advokat.

Figur 4. Prosjektorganisering ved byggeprosjekt



Kilde: Trøndelag fylkeskommune

Prosjektorganisasjonskartet er tilpasset en spesiell gjennomførings- og entreprisemodell, og det finnes flere varianter. Struktur fra prosjektleder og opp er i samsvar med alle modeller. Prosjektorganisasjonskartet viser modell med byggherreombud i linja mellom prosjektleder og entreprenør, noe som er atypisk. Byggherreombud skal normalt ligge i stabsfunksjon på samme måte som koordinator for utførelse og koordinator for prosjektering.

2.4.2 Midlertidig ansatte og innleid arbeidskraft

Det har vært stillingskontroll i fylkeskommunen. Fylkeskommunen har leid inn prosjektledere som har vært helt integrert i organisasjonen. Dette har vært hensiktsmessig med tanke på systemene som brukes.

Det er tre innleide prosjektledere ved Team utbygging.

Det er en prosjektleder som er leid inn fra Rambøll som startet 01.07.18. Det er ikke satt noen sluttdato for oppdraget.

Det er en prosjektleder som er leid inn fra FDV-Consult som startet 01.11.17, som etter planen skal jobbe til 01.01.20.

Det er en prosjektleder som er leid inn fra Experis, som startet 23.04.14. Oppdraget har sluttdato 23.04.20. Ifølge prosjektlederen selv, er han fast ansatt hos Experis, som er et bemanningsbyrå.

I 2018 ble det eksternt utlyst tre stillinger som prosjektleder. Det ble tilbydd stillinger til tre søkere, der to takket ja. Den tredje er en innleid prosjektleder, som ikke har gitt tilbakemelding på tilbudet.

I epost fra bygg og eiendomssjef av 10.09.2018 ble prosjektlederen tilbydd fast stilling som prosjektleder i Seksjon eiendom. Ifølge prosjektlederen har han bedt om forlenget svarfrist, og har per mars 2019 ikke gitt svar.

Ifølge bygg – og eiendomssjefen kan det diskuteres om tilbudet fremdeles står ved lag. Kontrakten med Experis går ut om et år, og det er ikke aktuelt å forlenge kontrakten.

2.5 Vurdering av organisering

Nedenfor vurderer revisor om fylkeskommunen har klarlagt hvem som har ansvaret for oppfølging av seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter. Revisor vurderer også bruk av innleide prosjektledere i fylkeskommunen.

2.5.1 Prosjektstyring innenfor fylkesvei

Klarlagt ansvar

Fylkeskommunen bør ha klarlagt hvem som har ansvaret for oppfølging av seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter.

Revisor ser at det ligger til prosjektansvarlig hos seksjon vei å følge opp fylkesveiprojektene. Revisors vurdering er at det er positivt at det er en prosjektansvarlig som følger prosjektet fra planlegging til gjennomføring, og har ansvaret for å følge opp overfor Sams vegadministrasjon.

Revisor ser at oppfølgingen av fylkesveiprojekt forøvrig er delegert til Sams vegadministrasjon.

Midlertidig ansatte og innleid arbeidskraft

Fylkeskommunen bør i minst mulig grad bruke midlertidig ansatte eller innleid arbeidskraft i egen organisasjon.

Seksjonsleder for vei forteller at de ikke har innleide arbeidstakere eller midlertidig ansatte ved seksjonen.

2.5.2 Prosjektstyring innenfor bygg

Klarlagt ansvar

Fylkeskommunen bør ha klarlagt hvem som har ansvaret for oppfølging av seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter.

Revisors vurdering er at fylkeskommunen har klarlagt hvem som har det praktiske ansvaret for oppfølging av byggeprosjekt, herunder seriøst arbeidsliv. Dette ligger til prosjektlederne og forvalterne ved Seksjon eiendom. Videre er det etablert en prosjektsjef. Revisors vurdering er at dette er tilfredsstillende.

Midlertidig ansatte og innleid arbeidskraft

Fylkeskommunen bør i minst mulig grad bruke midlertidig ansatte eller innleid arbeidskraft i egen organisasjon. Midlertidig ansettelse må være nødvendig, behovet må være midlertidig og den midlertidige ansettelsen må ikke være for langvarig.

Det er innleid tre prosjektledere, som startet i 2014, 2017 og 2018.

Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år i arbeid som er av midlertidig karakter, skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. En midlertidig ansatt kan gjøre krav på fast stilling.

Den innleide fra bemanningsbyrået som startet i 2014 er tilbydd en fast stilling etter en eksternt utlyst stilling i 2018. Begrunnelsen for at vedkommende har vært innleid så lenge er på grunn av stillingskontroll i fylkeskommunen. Revisors vurdering er at det er den ansattes eget valg

å fortsette som innleid prosjektleder, fremfor å være fast ansatt. Revisor vil imidlertid anbefale fylkeskommunen å klarlegge hvem som per i dag har arbeidsgiveransvaret for den innleide prosjektlederen.

Revisor ser at det var lyst ut tre stillinger, der bare to ble besatt. Forutsatt at det var flere kvalifiserte søkere, er det kritikkverdig å gi forlenget svarfrist over flere måneder på bekostning av andre kvalifiserte søkere.

2.6 Revisjonskriterier for kontraktskrav

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Fylkeskommunen skal i kontraktene stille krav om
 - o At lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende allmenngjort tariffavtale eller i samsvar med landsomfattende tariffavtale
 - o At leverandøren og underleverandøren på forespørsel må dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt
 - o Maks ett ledd underleverandør i leverandørkjeden
 - o 10 prosent lærlinger
 - o 50 prosent fagarbeidere
 - o Retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner
- Fylkeskommunen bør kontraktsfeste adgang til stedlig kontroll
- Fylkeskommunen bør ha system for å føre kontroll med om Sams vegadministrasjon stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, fagarbeidere og underleverandører i kontraktene.

Utledningen av revisjonskriteriene er i vedlegg 1.

2.7 Kontraktskrav ved fylkesveiprojekt

2.7.1 Kontraktskrav i maler

Det er Sams vegadministrasjon som utformer konkurransegrunnlag og kontrakter.

Fylkestinget vedtok anskaffelsesstrategi for 2018-2021 i sak 24/18 i møte 28.02.2018. Anskaffelsesstrategien gjelder også for anskaffelser som skjer gjennom Statens vegvesen.

Ifølge seksjonsleder for vei var fylkesdirektør i Statens vegvesen tilstede i fylkestinget når den nye anskaffelsesstrategien ble vedtatt, og er informert om innholdet.

Revisor har fått tilgang til to maler for konkurransegrunnlag under EØS-verdi og tre maler for konkurransegrunnlag over EØS-terskelverdi. Innholdet i konkurransegrunnlaget er også mal for kontrakten.

En gjennomgang av malene viser at det stilles krav til at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende allmenngjort tariffavtale. Det går også fram at det på områder der tariffavtale ikke finnes, stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med landsomfattende tariffavtale. Det stilles også krav om at leverandøren og underleverandøren på forespørsel må dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner er også ivaretatt. Videre er det kontraktsfestet at byggherren har adgang til å føre tilsyn og kontroll med entreprenøren og kan kreve å få adgang til lokaler som benyttes til innkvartering av ansatte.

Følgende krav i anskaffelsesstrategien er ikke ivaretatt i malene:

- Statens vegvesen stiller krav til 7 prosent lærlinger. Det er krav om 10 prosent i anskaffelsesstrategien.
- Totalentreprenør har mulighet til å ha to ledd underleverandører.
- Det stilles ikke krav til antall fagarbeidere i malene.

2.7.2 Gjennomgang av utvalgte kontrakter

Revisor har gått gjennom åtte fylkesveiprojekt.

- Røssdalen – Herfjord – utlyst konkurranse i 2016
- Røddekryset – Tanem – utlyst konkurranse i 2017
- Strømsnesbrua – utlyst konkurranse i 2017
- Metrobuss anskaffelse av leskur – utlyst konkurranse i 2017
- Bruvedlikehold 2018-2019 – utlyst konkurranse mars 2018
- Drivstua bru – utlyst konkurranse juni 2018
- Fornyning Børse - utlyst konkurranse juni 2018
- Grythullet – utlyst konkurranse i juli 2018

Før ny anskaffelsesstrategi

Fire av prosjektene ble utlyst før ny anskaffelsesstrategi ble vedtatt. En gjennomgang av kontraktsbestemmelsene for prosjektene viser følgende:

- Lønns og arbeidsvilkår

Entreprenør skal sørge for at ansatte, innleide arbeidstakere og utsendte arbeidstakere har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen.

Byggherren har adgang til å føre tilsyn og kontroll. Byggherre kan kreve lønnslipp, timelister, arbeidsavtale for arbeidstakerne og entreprenør må levere dokumentasjon på ordnet innkvartering. Byggherren kan kreve å få tilgang til lokaler som benyttes til innkvartering av ansatte. Kontrollen gjelder også overfor underentreprenør, innleide arbeidstakere og utsendte arbeidstakere⁷.

Byggherre har rett til å gi sanksjoner.

- Antall ledd underleverandører

I kontrakten begrenses antall underleverandører til to ledd.

Byggherren kan trekke tilbake godkjenning av underleverandør dersom det er saklig grunn.

Entreprenør og underentreprenører skal levere felles erklæring på at kontraktens krav er videreført til neste ledd.

For prosjektet leskur for metrobuss fremgår ikke kravet om maks to ledd underleverandører.

- Antall lærlinger

Det stilles krav om 7 prosent lærlinger.

Timene for kontrakten dokumenteres i månedsrapport, og for lærlingene skal det dokumenteres ved timelister for hver lærling.

Det stilles ikke krav om at byggherre har rett til å kontrollere antall lærlinger ut over at det skal dokumenteres månedlig.

⁷ Med utsendt arbeidstaker menes arbeidstaker som i et begrenset tidsrom arbeider i et annet land enn det arbeidsforholdet vanligvis er knyttet til.

I kontrakten til prosjektet leskur for metrobuss stilles det ikke krav om bruk av lærlinger. Prosjektet har en verdi på ca. 34 millioner kroner. I kontrakten inngår blant annet leveranse av leskur og montering på byggeplass.

- Antall fagarbeidere

Revisor kan ikke se at det stilles krav om antall fagarbeidere i kontraktene.

Etter ny anskaffelsesstrategi

Fire av de utvalgte prosjektene ble utlyst etter at ny anskaffelsesstrategi var vedtatt. En gjennomgang av kontraktsbestemmelsene for prosjektene viser at det stilles krav om følgende:

- Lønns- og arbeidsvilkår

Entreprenør skal ha prosedyrer for nødvendig kontroll. Byggherren har adgang til å føre tilsyn og kontroll. Byggherre kan kreve lønsslipp, timelister, arbeidsavtale for arbeidstakerne og entreprenør må levere dokumentasjon på ordnet innkvartering. Byggherren kan kreve å få tilgang til lokaler som benyttes til innkvartering av ansatte. Kontrollen gjelder også overfor underentreprenør, innleide arbeidstakere og utsendte arbeidstakere.

Entreprenør og underentreprenør skal levere felles erklæring på at kontaktens krav er videreført til neste ledd.

Byggherre har rett til å gi sanksjoner. Det skal først gis en frist for retting. Sanksjonene er deretter stans eller heving av kontrakt.

- Antall ledd underleverandører

Entreprenøren skal klarlegge om valgte underleverandør vil utføre alt arbeid selv, eller om disse planlegger ytterligere ledd under seg. Ytterligere ledd begrenses til ett ledd med mindre annet er spesielt avtalt med byggherren. Alle former for innleie av personell regnes som eget underleverandørledd.

Bestemmelsen innebærer at hovedregelen er at antall ledd begrenses til to.

Byggherren kan trekke tilbake godkjenning av underleverandør dersom det er saklig grunn.

- Antall lærlinger

Det stilles krav om 7 prosent lærlinger. Kravet gjelder ikke dersom entreprenøren kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes. Tilsvarende gjelder dersom entreprenøren har inngått lærekontrakt, men på grunn av forhold som skyldes lærlingen gjør at entreprenøren ikke kan benytte vedkommende under kontraktsarbeidene.

Byggherre har rett til å kontrollere antall lærlinger. Dersom antall lærlinger ikke blir oppfylt etter krav om retting, vil det kunne få konsekvenser for fremtidig deltakelse i konkurranser.

- Antall fagarbeidere

Det framgår ikke av malene at det stilles krav om antall fagarbeidere i kontraktsbestemmelsene.

2.8 Kontraktskrav ved byggeprosjekt

Revisor vil i dette kapittelet gjennomgå hvilke krav fylkeskommunen stiller i malene og inngåtte kontrakter.

2.8.1 Kontraktskrav i maler

Fylkeskommunen reviderer malene for konkurransegrunnlag kontinuerlig. I 2019 har fylkeskommunen gjennomført en større revidering av malene. Konkurransegrunnlaget tas inn som en del av den inngåtte kontrakten.

Revisor har fått tilsendt følgende maler:

- Konkurransegrunnlag for entrepriser. Sist redigert 01.03.2019.
- Konkurransegrunnlag for forenklet norsk bygg- og anleggskontrakt. Åpen/begrenset anbudskonkurranse. Konkurranse med dialog. Sist redigert 01.03.2019.
- Konkurransegrunnlag for totalentreprise. Åpen konkurranse/konkurranse med forhandling. Sist redigert 28.02.2019.
- Konkurransegrunnlag for åpen anbudskonkurranse etter forskriftens del I og III. Anskaffelse av utstyr/tjeneste. Sist redigert 27.02.2019.

Malen for anskaffelse av utstyr/tjeneste har ikke krav til 10 prosent lærlinger, fagarbeidere og underleverandører. Det er orientert om krav om tilknytning til en lærlingeordning og at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår. Revisor stilte spørsmål til Team kvalitet om dette var siste reviderte utgave. Anskaffelse av utstyr og tjenester ble deretter delt i to maler for konkurransegrunnlag. Revisor har fått tilsendt en foreløpig revidert versjon av konkurransegrunnlag for åpen anbudskonkurranse etter forskriftens del I og III. Det opplyses i malen at det vil stilles krav til lærlinger og fagarbeidere. Det stilles også krav til lønns – og arbeidsvilkår og opplyses om sanksjoner. Det er ikke tatt inn maks ett ledd underleverandører.

Nedenfor blir de øvrige malene gjennomgått.

Krav til lønns- og arbeidsvilkår og krav om dokumentasjon

Ifølge malene er leverandøren ansvarlig for at egne ansatte og ansatte hos underleverandør har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift om allmenngjøring av tariffavtale og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter der denne kommer til anvendelse.

Antall underleverandørledd

Det stilles krav til antall underleverandørledd i mal. Totalentreprenøren kan ikke ha flere enn ett ledd underentreprenører i kjede under seg.

Det er videre satt inn unntak i malen. I tilfeller der faglige bransjeforhold, uforutsette eller spesielle omstendigheter gjør det nødvendig for å få gjennomført kontrakten, kan det gjøres unntak fra kravet, men ikke i større grad enn det som er strengt nødvendig.

For å unngå omgåelse av kontraktskravet stilles det krav om at dersom en leverandør ønsker å bruke enkeltpersonforetak, skal dette begrunnes skriftlig av leverandøren og godkjennes skriftlig av byggherren. Bruk av bemanningsselskap skal varsles byggherren, som ikke kan nekte bruk der leverandøren har en saklig grunn.

Krav til antall lærlinger

Det stilles krav i de tre første gjengitte konkurransegrunnlagene om at ved utførelsen av kontraktarbeidet skal minimum 10 prosent av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsgagnene samlet (de fag som omfattes av utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk, samt anleggsgartnerfaget) utføres av lærlinger.

Kravet kan oppfylles av leverandøren og eller en eller flere av hans underleverandører.

Krav til antall fagarbeidere

Ved utførelsen av kontraktarbeidet skal minimum 50 prosent av arbeidede timer innenfor bygg- og anleggsgagnene (de fag som omfattes av utdanningsprogrammet for bygg- og anleggsteknikk samt anleggsgartnerfaget) samlet utføres av personer med fagbrev, svennebrev eller dokumentert fagopplæring i henhold til nasjonal fagopplæringslovgivning eller likeverdig utenlandsk fagutdanning. Det skal være fagarbeidere i alle ovennevnte fag.

Rett til å gjennomføre nødvendige sanksjoner

For hvert av punktene er det gitt muligheter til sanksjoner. Sanksjonene varierer fra punkt til punkt, fra økonomiske konsekvenser, stans av arbeidet og heving av kontrakten.

Stedlig kontroll

Fylkeskommunen har ikke plikt til å kontraktsfeste adgang til å gjennomføre stedlig kontroll. Det kan likevel være en fordel å kunne foreta kontroller hos leverandør og underleverandør på

stedet der arbeidet utføres. Stedlig kontroll kan ikke hjemles i regelverket, men må komme frem av kontrakten.

Fylkeskommunen har kontraktsfestet adgang til å gjennomføre stedlig kontroll på produksjonssted i malene.

2.8.2 Gjennomgang av utvalgte kontrakter

Revisor har gjennomgått dokumentasjon for 17 prosjekt. Revisor har blant annet etterspurt kontrakt og konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget inneholder kontraktsvilkårene og ligger som vedlegg til kontrakten.

En gjennomgang av etterspurt dokumentasjon viser at det mangler konkurransegrunnlag for seks av prosjektene. Revisor får derfor ikke undersøkt disse.

Fem av prosjektene som revisor har valgt ut for vurdering av seriøst arbeidsliv var også valgt ut i forvaltningsrevisjonen av anskaffelser som ble levert i 2018. Prosjektene er i denne forvaltningsrevisjonen valgt ut for å gjøre vurderinger av om fylkeskommunen har nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår i gjennomføringsfasen. Revisor har ikke kontrollert kontraktene på nytt, men viser til at revisors vurdering var at det var gitt krav i kontraktene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger og antall underleverandører.

Det gjenstår fire prosjekt. Dette er følgende:

- Sandmoen bussdepot
- Belysning ved Skjetlein videregående skole
- Paviljonger ved Charlottenlund videregående skole
- Idrettshall ved Oppdal videregående skole.

I kontraktene til prosjektene stilles det krav om lønns- og arbeidsvilkår i alle ledd. Entreprenør skal dokumentere på forespørsel både for egne ansatte og underleverandørens ansatte. Det er gitt muligheter til sanksjoner.

Tre av prosjektene er utlyst på anbud etter at ny anskaffelsesstrategi ble vedtatt. I kontraktene er anskaffelsesstrategien ivaretatt med tanke på krav til fagarbeidere, lærlinger og antall underleverandører. De skjærpede kravene til fagarbeidere, lærlinger og antall underleverandører er ikke ivaretatt i prosjektet ved Skjetlein videregående skole.

Idrettshallen ved Oppdal videregående skole ble utlyst på anbud i 2017. For denne anskaffelsen er ikke det tatt inn krav om fagarbeidere.

2.9 Vurdering av kontraktsmaler og inngåtte kontrakter

Her vurderer revisor om fylkeskommunen har ivaretatt et seriøst arbeidsliv i bygge – og anleggskontraktene.

2.9.1 Kontraktskrav i fylkesveimaler

- Fylkeskommunen skal i kontraktene stille krav om
 - At lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende allmenngjort tariffavtale eller i samsvar med landsomfattende tariffavtale
 - At leverandøren og underleverandøren på forespørsel må dokumentere at kravene til lønns – og arbeidsvilkår er oppfylt
 - Maks ett ledd underleverandør i leverandørkjeden
 - Krav til antall lærlinger
 - Krav til antall fagarbeidere
 - Retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner
- Fylkeskommunen bør kontraktsfeste adgang til stedlig kontroll

Malene følger regelverket, og revisors vurdering er at det er positivt at det er kontraktsfestet adgang til stedlig kontroll.

Videre er revisors vurdering at malene ikke inneholder kravene som følger av anskaffelsesstrategien som ble vedtatt av fylkestinget. Revisor vil påpeke at anskaffelsesstrategien er kjent for Sams vegadministrasjon.

Det mangler følgende krav i henhold til anskaffelsesstrategien:

- Maks ett ledd underleverandør i leverandørkjeden
- Krav til 10 prosent lærlinger
- Krav til 50 prosent fagarbeidere

2.9.2 Gjennomgang av utvalgte fylkesveikontrakter

Før ny anskaffelsesstrategi

Revisors vurdering er at kravene i hovedsak er ivaretatt i kontraktene.

For prosjektet anskaffelse av leskur for metrobuss er revisors vurdering at det er mangler når det gjelder krav om lærlinger og det stilles ikke krav om maks to ledd underleverandører i direkte kjede under entreprenør. Dette er ikke i samsvar med anskaffelsesregelverket. Det nye anskaffelsesregelverket hadde ikrafttredelse 01.01.2017, der det stilles krav om å kontraktsfeste bruk av lærlinger og maks antall underleverandører. Revisor ser at konkurransen ble utlyst i starten av februar 2017.

Etter ny anskaffelsesstrategi

Revisor ser at malene er benyttet i kontraktene som er inngått etter at ny anskaffelsesstrategi ble vedtatt. Det er derfor de samme manglene som er vist til under rapportens kapittel 2.9.1.

2.9.3 Kontraktskrav i byggeprosjektmal

Revisors vurdering er at malene som ble utarbeidet i februar og mars 2019 ivaretar kravene som stilles i regelverket og fylkeskommunens anskaffelsesstrategi. Det stilles krav til alle ledd.

Revisor ser at adgang til stedlig kontroll på produksjonssted er tatt inn i malene. Etter revisors vurdering kan det stilles spørsmålsteget ved om dette også omfatter byggeplasser. Produksjonssted er normalt stedet der materialer, f.eks. trelast og byggeelement blir laget, typisk en fabrikk. Det blir deretter fraktet til byggeplass for montering. Det er etter revisors vurdering derfor uklart i hva som ligger i begrepet produksjonssted, og om det kan tolkes utvidende til også omfatte byggeplasser. Revisor anbefaler fylkesrådmannen å undersøke om begrepet produksjonssted også omfatter byggeplass, og at kontraktene ivaretar byggherrens intensjoner.

2.9.4 Gjennomgang av utvalgte byggeprosjektkontrakter

Revisors gjennomgang av kontrakter er begrenset ettersom revisor ikke har fått etterspurt dokumentasjon. Vurderingene er derfor lite representative. Revisor finner det kritikkverdig at fylkeskommunen ikke har etterkommet revisors anmodninger om dokumentasjon. Revisor stiller spørsmålsteget ved om dokumentasjonen finnes, om fylkeskommunen ikke har orden i dokumentasjonen eller om fylkeskommunen ikke prioriterer anmodninger fra revisor.

Gjennomgang av prosjektene som er undersøkt viser at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene. Entreprenør skal dokumentere dette på forespørsel og det er tatt inn rett til å gjennomføre nødvendige sanksjoner.

Revisors vurdering er videre at anskaffelsesstrategien i hovedsak er ivaretatt i kontraktene med tanke på antall underleverandører, fagarbeidere og lærlinger.

2.10 Revisjonskriterier for rutiner

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Fylkeskommunen bør ha system for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon følger opp leverandører med tanke på lønns- og arbeidsvilkår.
- Fylkeskommunen bør ha system for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Utledningen av revisjonskriteriene er i vedlegg 1.

2.11 System for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon stiller krav i kontraktene

Seksjon vei i fylkeskommunen sender over hovedbestilling til Sams vegadministrasjon én gang i året. I bestillingen blir kravene i anskaffelsesstrategien gjennomgått. Fylkeskommunen forutsetter at fylkeskommunens anskaffelsesstrategi følges. Seksjonsleder for vei har en oppfatning av at Sams vegadministrasjon er nøye med at kravene er tatt inn i kontraktene.

Forvaltningsrevisjonen av anskaffelser i fylkeskommunen levert i 2018 viser at det er Sams vegadministrasjon som utformer konkurransegrunnlaget og at ansatte i fylkeskommunen ikke kvalitetssikrer i den enkelte bestilling. Fylkeskommunen mottar ikke dokumentasjon som bekrefter at anskaffelsen er utført i samsvar med regelverket.

2.12 Rutiner for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår innenfor bygg

I dette kapitlet gjennomgås hvilke rutiner fylkeskommunen har for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i byggeprosjekt.

2.12.1 Dagens rutiner

Ifølge teamleder for drift og vedlikehold har fylkeskommunen rutiner for oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i større byggeprosjekt gjennom Fef-systemet⁸. Teamleder for Team

⁸ Fylkeskommunalt eiendomsforum. Nasjonalt samarbeid med målsetting om å utarbeide et kvalitetssystem for byggeprosjekt hos medlemmene. Det blir utarbeidet felles maler.

Utbygging forteller at fylkeskommunen ikke har hatt skriftlige rutiner, men det har vært god kommunikasjon rundt kontraktsoppfølging og oppfølging av underleverandører. Det er den fylkeskommunale prosjektlederens ansvar å påse at det ikke skjer avvik fra kontrakten.

Prosjektlederne og forvalter som revisor har intervjuet har informert om at lønns- og arbeidsvilkår følger av kontrakten, og at kontrakten skal følges opp. De kjenner ikke til at fylkeskommunen har skriftlige rutiner for dette.

Bygg- og eiendomssjefen informerte i epost fra september 2018 at det skal gjennomføres kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, antall lærlinger og fagarbeidere hver tredje måned som en fast rutine. I epost av oktober 2018 fremgår det at prosjektleder skal samle inn dokumentasjon som skal overleveres til en ansatt ved Team Kvalitet. Den ansatte ved Team Kvalitet skal lage et kontrolldokument med eventuelle avvik og oversende det til prosjektleder. Det er prosjektleder som skal håndtere avvik som fremkommer av dokumentasjonen.

Bakgrunnen for at eposten ble sendt var at fylkeskommunen har fått negativ omtale i media vedrørende sosial dumping og bruk av lærlinger i deres prosjekter. Fylkeskommunen har gode forskriftsmessige krav i kontrakten, men bygg- og eiendomssjefen er i tvil om fylkeskommunen har tilstrekkelig kontroll på at kravene etterlevs i alle prosjekter. Bygg – og eiendomssjefen informerer også om at det er iverksatt en forvaltningsrevisjon hvor dokumentasjonen vil bli lagt til grunn.

I eposten la bygg- og eiendomssjefen ved to dokument. Det ene er et foreløpig utkast til rutine for prosjektleders ansvar vedrørende sosial dumping, lærlinger mm. Det var også lagt ved et kontrollskjema.

Dokumentet Kontroll av kontraktskrav vedrørende sosial dumping, lærlinger mm i byggesaker er udatert. Det er forfattet av en prosjektleder ved Statsbygg og tilhører Fylkeskommunalt eiendomsforum (Fef). Det ble opprettet i fylkeskommunen 09.10.2018.

Det følger av rutinen at prosjektleder skal innarbeide og gjennomføre rutiner for kontroll og dokumentasjon av etterlevelse av kontraktskrav.

Rutiner skal inneholde konkrete krav, frekvens og milepæler til dokumentasjon, kontroll og sanksjoner. Følgende kontrollnivå er veiledende:

- Lav risiko: Egenrapportering fra leverandør
- Middels risiko. Egenrapportering kombinert med periodisk stikkprøvekontroll fra byggherre
- Stor risiko: Periodisk kontroll fra byggherre/3.partskontrollør

For alle prosjekt skal leverandør rapportere på temaet i byggherremøter. Byggherremøter er møter der byggherren og totalentreprenør møtes for å gjennomgå status på prosjektet.

Kontrollansvarlig ved Seksjon eiendom skal gjennomføre kontroll av dokumentasjon fremlagt fra prosjektleder, utarbeide kontrollstatus og avklare eventuelle sanksjonstiltak i samråd med prosjektleder. Personensitive opplysninger behandles og arkiveres kun av kontrollansvarlig i samsvar med egen fastlagt databehandlingsrutine.

Prosjektleder skal arkivere kontrollrapporter på prosjektkatalog og eventuelt iverksette tiltak ovenfor leverandør med basis i kontrollrapporter. Videre skal prosjektleder utarbeide sluttrapport for prosjekt med status på omfang av kontrollaktivitet og andel bruk av lærlinger og fagarbeidere.

I kontrollskjemaet er det oppført hvilke dokument som skal kontrolleres med tilhørende sjekkpunkt. Temaene er lønns- og arbeidsvilkår, økonomi, lærlinger, fagarbeidere, HMS-kort og kontaktledd. Det er en kolonne for hvert tema for status, avvik og tiltak.

Revisor har ikke mottatt skriftlige rutiner for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ut over dette gjeldende før mars 2019

2.12.2 Nye rutiner

Fylkeskommunen leide inn Skatteetaten til et seminar med tre endagssamlinger i november og desember 2018. Fokuset på seminaret var seriøsitet i byggenæringen og hvordan fylkeskommunen kan bli bedre rustet til å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

I etterkant av seminaret ble det startet en prosess med å etablere nye rutiner innenfor området.

På heldagsmøte 26.03.2019 ble nye rutiner og maler presentert for prosjektledere og forvaltere.

Det ble presentert følgende:

- Ansvarsmatrise som viser hvem som har ansvaret for å følge opp ulike kontraktskrav og hvordan dette skal gjøres
- Ny prosjektmodell
- Rutine for å forhindre mislighold og sosial dumping
- Mal for kontrakt med byggherrens representant, koordinator for prosjekteringsfasen og koordinator for utførelsesfasen
- Oversikt over definisjoner i byggesaker
- Difis risikovurderingsverktøy

- Rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår (kontroll av arbeidsavtaler, lønnslipp, timer og boforhold)
- Mal for søknad om bruk av innleid arbeidskraft
- Mal for månedsrapport fra hovedleverandør til koordinator for utførelse, som skal fremlegges for fylkeskommunen. Det skal rapporteres på uønskede hendelser, timer for lærlinger og faglærte og avfallshåndtering
- Mal for konkurransegrunnlag, der krav vedrørende lønns- og arbeidsvilkår er spesifisert i et eget punkt
- Systemet HMSreg
- Mal for referat fra byggherremøter. I malen står gjennomgang av seriøsitetsbestemmelsene som punkt 2:
 - o HMS-kort
 - o Rutiner adkomst byggeplass
 - o Mannskapslister
 - o Faglærte og lærlinger
 - o Innmelding til HMSreg
 - o Kontroll av arbeidsavtaler inkl. UE⁹ og innleie
 - o Oppdatert skatteattest
 - o Antall ledd UE, standard er 1 ledd. Unntak må begrunnes og søkes PL. PL godkjenner fortløpende ved behov.

Nye rutiner skal være implementert innen juni 2019. Rutinene skal være tema på teammøter og kontormøter fremover.

HMSreg

Fylkeskommunen har inngått leieavtale med Omega PS AS om bruk av HMSreg, datert 26.03.2019. HMSreg skal brukes ved byggeprosjekt. HMSreg er et informasjonssystem som er utviklet for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Systemet vil gi informasjon og oversikt over alle fylkeskommunale byggeprosjekt. Prosjektleder vil bare ha oversikt over sine egne prosjekt.

I HMSreg vil byggherre ha oversikt over kontraktører og underleverandører på det enkelte byggeprosjektet, og det blir løpende registrert hvilke arbeidstakere som er tilstede på byggeplassen. Ved inngang til en byggeplass kan man enten ha en elektronisk kortleser eller muligheter til å registrere seg inn og ut via en app på mobiltelefonen. Entreprenør har en

⁹ underentreprenør

database med oversikt over alle personer som er godkjent til å gå inn på byggeplassen. Dersom du ikke er registrert i systemet, vil du heller ikke få tilgang til byggeplassen.

Systemet gir mulighet til å godkjenne underleverandører og holde oversikt over antall ledd. Det vises også informasjon om medlemskap i Startbank¹⁰ og eventuelle risikoforhold ved leverandøren.

Systemet gir muligheter til å lage en obs-liste over leverandører, som gjør at man trenger å foreta nærmere undersøkelse før godkjenning.

Kravet til å benytte HMSreg er nå lagt inn i malene for konkurransegrunnlag.

Det vil ifølge ny rutine bli controller sitt ansvar å følge opp HMSreg. Vedkommende skal følge opp den videre implementeringen i organisasjonen.

Systemet vil bli implementert i alle prosjekter. Røros videregående skole har vært et prøveprosjekt før kontraktsinngåelse, for å vurdere systemet. Det er en ansatt ved Team kvalitet som har fulgt med i HMSreg.

Den ansatte forteller at ved Røros videregående ga HMSreg umiddelbar informasjon om avvik, som ble fulgt opp. Ifølge bygg – og eiendomssjefen har den ansatte fått fullmakt til å rapportere avvik.

Ifølge den ansatte har oppslutningen rundt HMSreg vært stor, både fra entreprenører, kommuner og fylkeskommuner. Systemet har i dag ca 1300 brukere. Videre forteller han at man må være forberedt på utfordringer ved innføring av alt nytt.

Bygg- og eiendomssjefen forteller at de har positiv erfaring fra systemet så langt, både for fylkeskommunen og for entreprenørene. Det er et godt system og virkemiddel for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Fylkeskommunen har fått rask tilbakemelding fra entreprenør.

HMSreg skal være implementert til august 2019. Ifølge bygg – og eiendomssjefen vil fylkeskommunen utvikle rutiner for bruken av HMSreg, men ser det som utfordrende at teamleder for kvalitet har sagt opp stillingen sin.

Revisor har intervjuet koordinator for utførelse på prosjektet ved Røros videregående skole om erfaringen med HMSreg så langt.

¹⁰ Startbank henter informasjon fra offentlige registre. Leverandørene innen bygg – og anleggsbransjen kan oppgi Startbank-ID og slippe å sende dokumentasjon i hver enkelt konkurranse.

Koordinator for utførelse ved prosjektet på Røros har fått tilbakemelding fra entreprenør om at de reagerer på måten HMSreg blir brukt. Det ble presentert som mindre arbeid for entreprenør, men viser seg at det er blitt mer. Ifølge koordinator reagerer også entreprenør på at det er flere å forholde seg til, og ønsker at kommunikasjonen skal gå gjennom prosjektleder. Den ansatte som er ansvarlig for HMSreg sender forespørsler til prosjektleder, koordinator for utførelse eller entreprenør. Koordinator forteller også at entreprenør har opplevd at den ansatt i fylkeskommunen etterspør dokumentasjon med kort frist, vedrørende ting som ikke er kontraktsfestet. Det er gitt trussel om å stenge byggeplassen dersom fylkeskommunen ikke får det de skal innen korte frister. Entreprenør oppfatter dette som et overtramp. Revisor har ikke verifisert disse opplysningene hos entreprenør.

Koordinator for utførelse viser videre til at fylkeskommunen bruker listene på inn- og utregistrering for å kontrollere hvor mange timer som er brukt av lærlinger og fagarbeidere. Oversiktslistene skal ifølge koordinator kun brukes til å vite om arbeidstakerne er tilstede på byggeplassen. Det er ikke kontraktsfestet at de kan sjekke antall lærlinger og fagarbeidere gjennom HMSreg.

Den ansatte ved Team kvalitet som har testet HMSreg ved Røros viser til at kontrollen høsten 2018 viser at det er nødvendig å få en sann oversikt over om arbeidstakerne følger arbeidstidsbestemmelsene, og at man får denne informasjonen fra byggeplassen ved hjelp av HMSreg.

Koordinator for utførelse har ikke tilgang til HMSreg, men ønsker seg tilgang for å lettere kunne følge opp sine oppgaver etter byggherreforskriften.

2.13 Vurdering

I dette kapitlet vurderer revisor om fylkeskommunen har system for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon stiller krav i kontraktene. Videre vurderer revisor om fylkeskommunen har rutiner for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i byggekontrakter.

2.13.1 System for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon stiller krav i kontraktene

Fylkeskommunen bør ha system for å føre kontroll med om Sams vegadministrasjon stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, fagarbeidere og underleverandører i kontraktene.

Fylkeskommunen forutsetter at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene. Fylkeskommunen overlater kontraktutforming til Sams vegadministrasjon og kvalitetssikrer ikke kontraktene før de blir inngått. Fylkeskommunen ber heller ikke om tilbakemelding etter gjennomført anskaffelse. Revisors vurdering er at fylkeskommunen ikke har et system for å kvalitetssikre at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår, antall lærlinger, fagarbeidere og underleverandører. Revisors ser at anskaffelsesstrategien er kjent for Statens veivesen, og vurderer at det ikke er tilfredsstillende at fylkeskommunen ikke har kvalitetssikret at malene er oppdatert ett år etter at strategien ble vedtatt.

Fylkeskommunen har et inntrykk av at Sams vegadministrasjon er nøye med å ta inn kravene i kontraktene. Revisors vurdering er at et slikt inntrykk ikke kan veie opp for at fylkeskommunen ikke har et system for å kvalitetssikre at det blir stilt krav i kontraktene. Revisor viser også til vurderingen av kontraktmalene og bruken av malene, som viser at anskaffelsesstrategien ikke er ivaretatt.

2.13.2 Rutiner for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i byggekontrakter

Fylkeskommunen bør ha system for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Fylkeskommunen viser til at kravene fremgår av kontrakten med entreprenøren, og at kontrakten blir fulgt opp av prosjektleder. Revisor ser at det er etablert foreløpige rutiner i september 2018. Rutinen klarlegger ansvar og overordnet hva som skal kontrolleres med tanke på lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underleverandører. Revisors vurdering er videre at kontrollskjemaet som er utformet fremstår som tilfredsstillende. Etter hva revisor kan se, har ikke fylkeskommunen hatt rutiner før september 2018.

Revisor ser at fylkeskommunen nylig har utarbeidet flere rutiner og maler knyttet til oppfølging av et seriøst arbeidsliv. Malene vil bidra til å gjøre det lettere å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår, ved at det blir skissert hvordan dette skal gjøres og hvem som har ansvaret. Revisors vurdering er at fylkeskommunen må ha større fokus på å implementere de nye rutinene, og har inntrykk av at det vil ta lenger tid enn tre måneder for å implementere omfattende rutiner godt i organisasjonen. Det vil også kreve tid før den nyopprettede controllerstillingen har funnet sin plass i organisasjonen.

Videre har fylkeskommunen inngått leieavtale om bruk av HMSreg på byggeplasser. I allerede inngåtte kontrakter er fylkeskommunen avhengig av godvilje hos entreprenør. I nye kontrakter vil bruk av HMSreg inngå som et kontraktskrav. Revisors vurdering er at bruken av HMSreg vil bidra til økt kontroll.

Revisor ser at fylkeskommunen har hatt innkjøringsproblemer med HMSreg. Revisors vurdering er at fylkeskommunen bør etablere et klart ansvarsforhold for hvem som sender henvendelsene til entreprenør og hvor ofte dette gjøres. Revisors vurdering er at fylkeskommunen burde hatt retningslinjer for bruken av HMSreg før prøveperioden, men ser at de har lært av innkjøringsproblemene. Revisor vil anbefale fylkeskommunen å evaluere prøveperioden av HMSreg. Revisors vurdering er forøvrig at HMSreg fremstår som et godt verktøy for å følge opp seriøst arbeidsliv, sammen med rutinene. Revisor vil anbefale fylkeskommunen å utforme rutiner for bruken av HMSreg.

3 OPPFØLGING AV INNGÅTTE KONTRAKTER

I dette kapitlet ser vi på om fylkeskommunen har nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår i byggeprosjekt og fylkesveiprojekt. Vi ser også på om fylkeskommunen følger opp anskaffelsesstrategien med tanke på lærlinger.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

Følger fylkeskommunen opp at bestemmelser og avtaler innen lønns- og arbeidsvilkår etterleves i de inngåtte bygge- og anleggskontraktene

Herunder:

- Har fylkeskommunen nødvendig kontroll av om kravene til lønns - og arbeidsvilkår overholdes?
- Gjennomfører fylkeskommunen uanmeldte stedlige kontroller?

3.2 Revisjonskriterier for oppfølging av kontrakter

Følgende revisjonskriterier er utledet for fylkesveikontrakter:

- Fylkeskommunen bør ha system for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon følger opp leverandører med tanke på lønns- og arbeidsvilkår
- Fylkeskommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Følgende revisjonskriterier er utledet for byggekontrakter:

- Fylkeskommunen bør løpende og konkret vurdere behovet for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør.
 - o Vurderingene bør dokumenteres
- Fylkeskommunen skal gjennomføre nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør. Kontrollene bør dokumenteres.
 - o Stedlig kontroll bør vurderes ved høy risiko
- Fylkeskommunen bør kreve at forhold rettes opp innen en fastsatt frist der det oppdages brudd på kravene i kontraktene
- Fylkeskommunen bør vurdere avvik og brudd med tanke på alvorlighet og iverksette nødvendige tiltak og sanksjoner
- Fylkeskommunen skal følge opp anskaffelsesstrategien når det gjelder antall lærlinger

Utledningen av revisjonskriteriene er i vedlegg 1.

3.3 Oppfølging av inngåtte fylkesveikontrakter

I dette kapittelet gjennomgår revisor datagrunnlaget for oppfølging av kontrakter innen fylkesvei.

3.3.1 System for å sikre at Sams vegadministrasjon følger opp kontraktene med tanke på lønns- og arbeidsvilkår

Fylkeskommunen er etter vegloven vegmyndighet for fylkesveg. Det er regionvegsjefen som leder regionvegkontorets arbeid med fylkesvegoppgavene og som står ansvarlig overfor fylkeskommunen for at fylkesvegsakene blir utført som forutsatt. Som vegmyndighet og vegeier har fylkeskommunen ansvar for et kvalitativt godt og effektivt styringssystem for fylkesvegoppgaver.

Ifølge seksjonsleder for vei følger det av avtalen mellom fylkeskommunen og Sams vegadministrasjon at det er Sams vegadministrasjon som skal følge opp fylkeskommunens byggherreansvar. Det er Sams vegadministrasjon som ivaretar påseplikten når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene som er inngått på vegne av fylkeskommunen. Dette gjelder også kravet til lærlinger, fagarbeidere og antall underleverandører.

Det blir gjennomført kontraktsmøte mellom fylkeskommunen og Sams vegadministrasjon én gang i måneden. Det er seksjonsleder vei og fylkesdirektør fra Sams vegadministrasjon som deltar fast. I tillegg deltar rådgivere fra begge organisasjoner etter behov. To ganger i året deltar også utvalgets politiske ledelse. I møtet blir prinsipielle og overordnede tema drøftet, i tillegg til sensitive saker. De forbereder og avklarer politiske vedtak.

I forbindelse med utredninger og ved forberedelse til politiske møter blir det gjennomført møter mellom fylkeskommunen og Sams vegadministrasjon etter behov.

Ifølge seksjonsleder for vei mottar fylkeskommunen rapporter fra Sams veiadministrasjon dersom det er vesentlige ting. Dette gjelder ting som kan medføre sanksjoner eller avvisning av leverandør, eller som kan bli omtalt i media. Dersom det er små ting som blir håndtert og løst av Sams vegadministrasjon, mottar fylkeskommunen normalt ikke detaljert informasjon om det. Seksjonsleder blir involvert i tvister vedrørende kontrakter mellom Sams vegadministrasjon og entreprenør.

Prosjektansvarlig i fylkeskommunen definerer brudd på lønns – og arbeidsvilkår, for mange underleverandører og manglende bruk av lærlinger som vesentlige avvik. Prosjektansvarlig har ikke fått tilbakemeldinger på uregelmessigheter vedrørende antall underleverandører eller lærlinger på prosjekt han har vært involvert i.

Prosjektansvarlig informerer om at i utbyggingsfasen er det definerte rammer med mål for prosjektet, og det er nærmere definert hva som skal bygges. Formen for oppfølgingen er avhengig av om det er små eller store prosjekt.

På de store fylkesveiprosjektene har de strukturert oppfølging. Prosjektleder i Statens vegvesen utarbeider en skriftlig statusrapport i forkant av statusmøter. Det blir gjennomført statusmøter månedlig. I møtene deltar prosjektansvarlig fra fylkeskommunen. Fra Statens vegvesen deltar prosjektleder, prosjektøkonom og byggeleder.

I statusmøtene er tema fremdrift, økonomi, kvalitet, sikkerhet (HMS) og samarbeid med entreprenør. Sosiale forhold, som lønns- og arbeidsvilkår, er som utgangspunkt ikke tema på statusmøtene.

Det er ofte kontakt mellom statusmøter. Ved vesentlige avvik skal fylkeskommunen ha informasjon med en gang. Som eksempel viser prosjektansvarlig til at han nylig har mottatt en telefon fra Statens vegvesen. Statens vegvesen har kontrollert en utenlandsk underleverandør med tanke på lønns- og arbeidsvilkår, og det er mistanke om avvik. Det er for tidlig å si om det vil føre til sanksjoner overfor entreprenør, og prosjektansvarlig i fylkeskommunen kjenner på nåværende tidspunkt ikke til detaljene.

Det er tilnærmet lik struktur på små prosjekt. Mindre prosjekt (fornyingsprosjekter 1.0) følges opp som en portefølje og det rapporteres i skjemaform. Prosjektleder i Statens vegvesen og prosjektansvarlig i fylkeskommunen blir enige om hva som er den mest hensiktsmessige rapporteringen på prosjektet.

Prosjektansvarlig kjenner til at Statens vegvesen har gjennomført kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, men har ikke mottatt rapporter om eventuelle funn.

3.3.2 Gjennomføring av nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

Fylkeskommunen gjennomfører ikke egne kontroller, men viser til at dette er Sams vegadministrasjon sitt ansvar. Det hender prosjektansvarlig i fylkeskommunen spør om sosiale forhold når det er utenlandske entreprenører. Prosjektansvarlig forteller at fylkeskommunen føler seg trygge på at dette området blir godt ivaretatt.

Statens vegvesen har utformet en prosedyre for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår som er datert 12.01.2018, med tilhørende maler.

Ifølge prosedyren skal byggeleder skal gjennomføre en risikovurdering av inngått kontrakt med tanke på lønns- og arbeidsvilkår. Ut ifra risikovurderingen skal byggeleder planlegge hyppighet for kontroll.

Videre følger det av prosedyren at ved kontroll av lønns- og arbeidsvilkår velger byggeleder ut tema og et begrenset antall arbeidstakere ut fra risikovurderingen. Byggeleder skal deretter presentere resultatet og gi frist for oppretting. Ved store avvik blir det varslet om sanksjoner i brev.

Ifølge prosedyren skal prosjektleder ved større avvik varsle interne ledere. Ved mistanke om straffbare forhold skal vegdirektoratet varsles. Prosjektleder skal videre vurdere å varsle Arbeidstilsynet, skatt eller politi sammen med fagressurser. Fylkeskommunen er ikke satt opp som varslingsinstans ved avvik.

I prosedyren er det også listet opp hvem som kan bistå internt ved kontroller og avvikshåndtering.

Videre har Statens vegvesen utformet en sjekklister som skal hjelpe byggherren med oppfølging av HMS i og mellom byggemøter. Som punkt 7 står «kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Oversiktsliste og HMS-kort».

Ved kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, oversiktsliste og HMS-kort er det satt opp følgende punkt:

- Risiko og hyppighet
- Entreprenørens kontroll av lønns- og arbeidsvilkår
- Byggherrens kontroll av lønns- og arbeidsvilkår
- Oversiktslister
- HMS-kort

Under hvert punkt står det kontrollspørsmål, med henvisning til prosedyrer og eventuelle kommentarer.

Revisor har etterspurt eventuelle rapporter etter kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i de utvalgte prosjektene.

Statens vegvesen har overlevert dokumentasjon for kontroller på bare ett prosjekt:

- Røddekrysset – Tanem

Gjennomført kontroll i juni 2018. Det ble avdekket ett avvik, som går på manglende døgnhvile.

3.4 Vurdering av oppfølging av fylkesveikontrakter

I dette kapitlet vurderer revisor om fylkeskommunen har nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår innenfor fylkesveiprojekt.

3.4.1 System for å sikre at Sams vegadministrasjon følger opp kontraktene med tanke på lønns – og arbeidsvilkår

Fylkeskommunen bør ha system for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon følger opp leverandører med tanke på lønns- og arbeidsvilkår. Det innebærer at fylkeskommunen bør ha skriftlige rutiner og andre kontrolelement. Fylkeskommunen er som veieier og bestiller ansvarlig for et godt styringssystem for anleggsprosjekt på fylkesveiene.

Revisor ser at det er etablert en prosjektstruktur som innebærer månedlige møter mellom fylkeskommunen og Sams vegadministrasjon i større prosjekt. I mindre prosjekt blir det avholdt møter etter behov.

Fylkeskommunen får melding fra Statens vegvesen ved større avvik også imellom de faste møtene.

Revisors vurdering er at det er etablert møtearenaer der oppfølging av seriøst arbeidsliv kan være tema, men som normalt sett ikke tas opp. Fylkeskommunen mottar rapporter ved store avvik som vil få konsekvenser for kontrakten. Prosjektansvarlig i fylkeskommunen definerer brudd på lønns – og arbeidsvilkår, for mange ledd underleverandører og manglende bruk av lærlinger som vesentlige avvik. Revisor har grunn til å tro at fylkeskommunen ikke mottar skriftlige rapporter etter gjennomførte kontroller, og har dermed ikke en systematisk oversikt over om det er gjennomført kontroller og eventuelle avvik.

3.4.2 Gjennomføring av nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

Fylkeskommunen bør gjennomføre nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Fylkeskommunen gjennomfører ikke egne kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, men viser til at dette er delegert til Sams vegadministrasjon. Revisor viser til at oppgaver kan delegeres, men ikke ansvaret som byggherre. Revisor savner mer bevissthet rundt hvilke entreprenører som bør kontrolleres og at fylkeskommunen er i dialog med Sams vegadministrasjon om dette.

Statens vegvesen har en rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Det er også regulert hvem som skal varsles ved avvik. Revisor ser at varsling til fylkeskommunen ikke inngår i den skriftlige rutinen til Statens vegvesen.

Revisor har ikke vurdert om Statens Vegvesen har nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i anleggsprosjektene. Det er tilsynelatende etablert gode forutsetninger for å ha nødvendig kontroll ved fylkesveiprojekt.

3.5 Oppfølging av inngåtte byggekontrakter

I dette kapitlet ser vi på om fylkeskommunen har nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår innenfor byggeprosjekt.

3.5.1 Vurdering av behovet

Fylkeskommunen bør løpende og konkret vurdere behovet for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør. Vurderingene bør dokumenteres.

Intervju med teamledere og prosjektledere viser at det ikke har blitt gjennomført en systematisk vurdering av behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Det har blitt forutsatt at kontraktene følges.

Det har vært opp til prosjektleders erfaring om de kjenner til forhold som gjør at det bør gjennomføres kontroll. Slike vurderinger er ikke dokumentert. En prosjektleder informerer om at behovet for kontroll vurderes ved befaring på byggeplass.

En prosjektleder forteller at det blir gjennomført kontroll etter antatt seriøsitet. Der det er utenlandske arbeidstakere blir det gjerne tettere kontroll. Det er situasjonsbestemt når det blir gjennomført kontroll.

Når nye rutiner er implementert i juni 2019 skal prosjektlederne legge inn informasjon om leverandører og eventuelt underleverandører i Difis risikovurderingsverktøy. I verktøyet registrerer man informasjon om leverandøren, kontrakten og oppdragsgiver. Man skal deretter svare på spørsmål kategorisert i risikogrupper. Risikovurderingsverktøyet vil gi informasjon om det er lav, middels eller høy risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår og anbefalinger til tiltak.

3.5.2 Gjennomføre nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Fylkeskommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør. Kontrollene bør dokumenteres. Ved høy risiko bør stedlig kontroll vurderes.

I september 2018 tok bygg- og eiendomssjef initiativ til en kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, antall lærlinger og fagarbeidere. Det skulle etterspørres følgende informasjon i alle byggeprosjekt uansett størrelse. Følgende dokumentasjon skulle prosjektledere innhente fra entreprenør og underleverandør:

- Skatte- og avgiftsattest som ikke er eldre enn en måned.
- Kopi av årsregnskap med revisjonsberetning for 2017
- Kopi av lønns- og trekkoppgaver for prosjektmedarbeidere for august 2018
- Oppgave av antall arbeidstimer utført på prosjektet 1/1-1/9 2018
- Oppgave av antall arbeidstimer utført av lærlinger på prosjektet 1/1-1/9 2018 (krav 10 prosent)
- Oppgave av antall arbeidstimer utført av fagarbeidere på prosjektet 1/1-1/9 2018 (krav 50 prosent)

Det fremgår videre av eposten at det skal gjennomføres kontroll hver tredje måned som en fast rutine. Punktene skal være fast tema i alle byggemøter, i den grad de ikke allerede er etablert.

Dokumentene som ble mottatt og kontrollert skulle arkiveres i saksmappe/prosjektweb. Ved avvik fra kontraktskrav forventet bygg- og eiendomssjefen aksjon etter konferering med nærmeste leder.

I epost fra bygg- og eiendomssjefen datert 10.10.2018 fremgår det at det var mange som ikke hadde fulgt opp innen tidsfristen.

Det ble etablert en rutine for innsamling/kontroll/lagring av dokumenter som skulle fungere inntil videre:

- Prosjektleder samler inn dokumentasjon til leverandør – frist utløpt 01.10.2018
- Prosjektleder overlater dokumentasjon/filer til ansatt ved Team Kvalitet som er internkontrollør inntil videre (dvs prosjektleder skal ikke lagre sensitive dokumenter).
- Ansatt ved Team Kvalitet lagrer deretter mottatt kontrolldokumentasjon pr prosjekt på egen katalog under Anskaffelser. Den katalogen er kun tilgjengelig for ansatt ved Team Kvalitet og ledere pga at den kan inneholde personsensitive opplysninger.

- Ansatt ved Team Kvalitet lager kontrolldokument med eventuelt avvik som oversendes prosjektleder for lagring på egen prosjektkatalog eventuelt aksjon på avvik

Ansatt ved Team kvalitet har forsøkt å kontrollere krav i fylkeskommunens anskaffelsesstrategi knyttet til bruk av lærlinger og fagarbeidere, attest for skatt – og avgifter, deltakelse i Startbank og nivå på underleverandør i prosjektet. Den ansatte forteller at en del av det innsamlede datagrunnlaget var for lite komplett til å gjennomføre en kontroll.

Ifølge bygg – og eiendomssjefen bruker de dokumentasjonen som ble innhentet høsten 2018 til å utvikle gode egne interne system og rutiner frem til juni 2019. Det var en viktig prosess for å skaffe informasjon om hvilke rutiner som måtte etableres. Fokuset har også vært å drive leverandørutvikling gjennom fokus, kontroll og tilbakemelding.

Ved Røros videregående skole ble dokumentasjonen gjennomgått av innleid koordinator for utførelse og andre ansatte ved WSP Norge AS¹¹ før den ble overlevert til fylkeskommunen.

Forvaltere ved Team drift og vedlikehold har hentet inn lønnsopplysninger på flere byggeprosjekt. Det er hentet inn lønns slipper for to prosjekt, og lønns slipper og timeoversikt for et tredje. Det er ikke hentet inn arbeidskontrakter.

Revisor har etterspurt eventuelle rapporter etter kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for prosjektene revisor har valgt ut. Revisor har kun mottatt rapporten skrevet av WSP Norge AS for Røros-prosjektet.

Prosjektledere har i intervju informert om at de er tilstede på byggeplassene, både for å følge opp kvalitet og arbeidsvilkår. Ifølge ene prosjektlederen bruker vedkommende mellom 75 - 80 prosent av tiden ute på anleggskontor og byggeplasser, og fordeler tiden mellom de ulike prosjektene han er ansvarlig for.

Fylkeskommunen leier inn koordinator for utførelse på noen byggeprosjekter, som også er tidvis tilstede ved byggeplassene. Koordinator skal ivareta HMS på vegne av byggherre. Koordinator kontrollerer oversiktslister, HMS-kort og andre arbeidsforhold. Revisor har mottatt avtaler for fire av de utvalgte prosjektene.

På noen byggeplasser knytter fylkeskommunen til seg et byggherreombud. Rollen som byggherreombud er å være byggherrens representant i det som gjelder byggherreansvaret, slik at han skal også rapportere inn eventuelle sosiale forhold han kommer over. Byggherreombudet kan vise ut arbeidere, dersom det eksempelvis er ansatte som ikke

¹¹ Om kontrollen, se rapportens kapittel 6.5.

overholder krav til sikkerhetsutstyr. Mindre forseelser rapporteres inn som avvik som koordinator for utførelse ivaretar.

Fylkeskommunen gjennomfører byggherremøter i større prosjekt. I møtene er det faste tema, som endringsmeldinger, seriøst arbeidsliv, HMS, framdrift og økonomi.

Det gjennomføres også sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA)-møter på større byggeprosjekt. I SHA-møtene er fylkeskommunen, koordinator for utførelse, byggherreombud og eventuelle andre aktuelle tilstede. På møtene blir fokusområde for SHA og rapporter for uønskede hendelser gjennomgått. Tema er også sikker jobbanalyse, vernerunder, skader og oversiktslister. Det blir avtalt eventuelle kontroller av lønnsforhold, som entreprenøren skal rapportere på til neste møte. Det er også en gjennomgang av hvilke underleverandører som er tilstede på byggeplassen.

Fylkeskommunen skal begynne å bruke Difis risikovurderingsverktøy. Risikovurderingsverktøyet gir svar på hvilken risiko som er tilknyttet ulike virksomheten. Fylkeskommunen har gitt et veiledende kontrollnivå i ny rutine basert på hvor høy risikoen for brudd på lønns- og arbeidsvilkår er. Ved lav risiko skal prosjektleder kreve egenrapportering fra leverandør hver tredje måned. Ved middels risiko skal prosjektleder kreve egenrapportering fra leverandør hver tredje måned kombinert med stikkprøvekontroll fra fylkeskommunen. Ved høy risiko skal prosjektleder, som byggherrens representant, gjennomføre periodisk kontroll hver tredje måned. Kontrollen kan også gjennomføres av tredjeparts kontrollør.

Leverandør skal rapportere på temaene sosial dumping, lærlinger, mm i bygge-/byggherre-/HMS-møter. Byggemøter er møter mellom leverandør og underleverandør. Byggherremøter er møter mellom byggherre og leverandør. HMS-møter er møter der temaer er vernearbeid, ulykker, skader og gjennomgang av nesten uhell osv.

3.5.3 Oppfølging av kontroll av lønns – og arbeidsvilkår

Fylkeskommunen bør kreve at forhold rettes opp innen en fastsatt frist der det oppdages brudd på kravene i kontraktene. Videre bør fylkeskommunen vurdere avvik og brudd med tanke på alvorlighet og iverksette nødvendige tiltak og sanksjoner.

Teamleder for utbygging kjenner til at det har vært tilfeller der leverandører er blitt bedt om å rette opp forhold. Ved brudd på frister har fylkeskommunen mulighet til å gi dagmulkt. Teamleder kjenner ikke til om sanksjonsformen avtalebrudd er brukt. Teamleder for drift og vedlikehold kjenner ikke til hvilke sanksjonsformer fylkeskommunen har i sine kontrakter og om det er gitt sanksjoner.

Prosjektleder ved Røros videregående skole tar hensyn til hvor prosjektet er lokalisert ved oppfølgingen av byggeprosjekt. Han forteller at Røros er et lite samfunn. Dersom fylkeskommunen går hardt ut mot lokale virksomheter vil det kunne få større medieoppmerksomhet enn dersom de hadde vært i Trondheim. På samme måte vil et mindre samfunn preges annerledes dersom man går hardt ut, og det er fordelaktig å vurdere hvilke virkemidler som må benyttes. Prosjektleder prøver å ha en roligere tilnærming i starten fremfor å gå hardt ut. Dersom det hadde vært i Trondheim ville han vært hardere mot entreprenør på et tidligere tidspunkt enn i et mindre samfunn. Hvor hard han er som byggherre er også avhengig av hvem han har med å gjøre, om han får dokumentasjonen han etterspør og holdningen til entreprenøren. Prosjektleder tar opp ting med entreprenør som er nødvendig og gir sanksjoner dersom det blir nødvendig.

Controllerstillingen vil ifølge ny rutine være ansvarlig for å gjennomføre kontroll av dokumentasjon fremlagt av prosjektleder. Videre skal vedkommende utarbeide kontrollstatus og avklare eventuelle sanksjoner i samråd med prosjektleder. Det vil være prosjektleders ansvar å arkivere kontrollrapporter og eventuelt iverksette tiltak overfor leverandør med basis i kontrollrapporten.

Bygg – og eiendomssjefen forteller at fylkeskommunen vil skjerpe sanksjonene fra og med juni 2019 når egne rutiner er implementert.

I kontraktene til byggeprosjekt er det orientert om at brudd på kontrakten vil kunne få konsekvenser ved senere konkurranser. Ifølge bygg – og eiendomssjefen har ikke fylkeskommunen oversikt per i dag. Ifølge den nye rutinen skal det lages sluttrapport på prosjektet. Dette vil i praksis være en egenerklæring fra entreprenør om bruk av faglærte og lærlinger. HMSreg har mulighet til å flagge entreprenører som har brutt kontrakten. Fylkeskommunen har ikke tatt stilling til de om de skal bruke denne funksjonen.

3.5.4 Oppfølging av antall lærlinger

Fylkeskommunen skal følge opp anskaffelsesstrategien når det gjelder antall lærlinger.

Ifølge teamleder for drift og vedlikehold er det inngått rammeavtaler med flere leverandører høsten 2018 om drift og vedlikehold ved videregående skoler. De har ikke laget statistikk på hvor mange lærlinger som er brukt i de ulike kontraktene per februar 2019.

Revisor har gått gjennom dokumentasjon for 17 prosjekt ved Team utbygging og Team drift og vedlikehold. I halvparten av prosjektene er det levert dokumentasjon som viser arbeid utført

av lærlinger. I fem av disse prosjektene er antall prosent lærlinger utregnet. Prosenten varierer fra 10-38. Det fremgår ikke om dette er den endelige prosenten ved prosjektene.

Bygg – og eiendomssjef informerer om at dokumentasjonsinnhentingene høsten 2018 viste at lærlingekrav ikke er oppfylt i enkelte kontrakter. Faktagrunnlaget fra dokumentasjonsinnhentingene bruker fylkeskommunen til system – og rutineutvikling.

Ifølge ny rutine skal prosjektleder og forvalter etterspørre informasjon fra entreprenør i HMSreg og gi sanksjoner dersom rapport ikke er tilfredsstillende.

3.6 Paviljonger ved Charlottenlund videregående skole

Byggarbeidene ved Charlottenlund videregående skole startet i 19.01.2019. Det var inngått avtale om prefabrikasjon og montering av paviljonger. Arbeidet på byggeplassen ble avsluttet 18.02.2019.

Revisjon Midt-Norge SA ble invitert med av Arbeidstilsynet til å delta på uanmeldt tilsyn 08.02.2018 på byggeplassen ved Charlottenlund videregående skole. Det deltok to ansatte fra Arbeidstilsynet og én ansatt fra Revisjon Midt-Norge SA.

I brev av 02.04.2019 varslet Arbeidstilsynet pålegg om at fylkeskommunen må gjennomføre nødvendig kontroll. Fylkeskommunen bestrider varslet om pålegg fra Arbeidstilsynet som gjelder nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår.

I brev av samme dato varslet Arbeidstilsynet pålegg til totalentreprenør om at totalentreprenøren må gjennomføre påseplikt overfor underleverandør.

Arbeidstilsynet varslet fire pålegg til underleverandør i brev av 02.04.2019. Det gjelder i hovedtrekk:

- Lønns slipper som viser beregningsmåten for lønn
- Arbeidstakerne skal avlønnes i henhold til de lønns – og arbeidsvilkår som følger av forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge
- Arbeidstakerne skal ha avtale om dekning av utgifter til reise, kost og losji ved oppdrag utenfor hjemmet
- Arbeidsavtale skal være i tråd med arbeidsmiljøloven § 14-6

Revisor gjør oppmerksom på at det bare er gitt varsel om pålegg på tidspunktet rapporten ble skrevet. Fylkeskommunen, totalentreprenør og underleverandør har muligheter til å korrigere faktagrunnlaget til Arbeidstilsynet.

Fra fylkeskommunen var prosjektleder tilstede på byggeplassen omtrent annenhver dag. Han var der ca. én time. Prosjektleder går befaringsrunder på byggeplassen, der han blant annet ser på hvordan HMS-oversikten er etablert, om SHA-plan henger synlig, verneutstyr, sikring med videre.

Trøndelag fylkeskommune har inngått avtale med WSP Norge AS for utførelse av rollen som koordinator for utførelse ved Charlottenlund-prosjektet. Ifølge bygg- og eiendomssjefen ville prosjektet normalt sett ikke hatt koordinator for utførelse ettersom det var et mindre prosjekt, men det var innleid med bakgrunn i støyen ved anskaffelsen av paviljongene.

Rollen som koordinator er knyttet opp imot kravene i byggherreforskriften § 14.

Koordinator for utførelse gis fullmakt til å:

- Gripe inn og stanse arbeider uten økonomiske konsekvenser
- Sette korte tidsfrister for entreprenør for utbedring
- Pålegge andre tiltak koordinator for utførelse anser nødvendig.

Ifølge koordinator for utførelse var hun tilstede på byggeplassen to-tre ganger i uken frem til 11.02.2019. Prosjektleder ønsket etter det at koordinator skulle være tilstede på byggeplassen daglig. Det varierte hvor lenge koordinator var tilstede på byggeplassen, anslagsvis 20-45 minutt. Tilstedeværelse er ikke kontraktsfestet, men blir fortløpende avtalt med prosjektleder.

Dokumentasjonen nedenfor er basert på observasjon under tilsynet med Arbeidstilsynet, egen observasjon, intervju med prosjektleder, innleid koordinator for utførelse på prosjektet og skriftlig dokumentasjon.

3.6.1 Tur til Estland

Prosjektleder og en annen ansatt ved Seksjon eiendom reiste til Estland for å undersøke forholdene ved fabrikken som produserte modulene. Reisen ble gjennomført 10.-11.01.2019.

I epost av 20.03.2019 til fylkesrådmannen stilte Uropatruljen spørsmål ved hvem som hadde betalt for turen.

Revisor har mottatt reiseregning og faktura for flyreise for begge ansatte. Revisor har gjennomgått dokumentasjonen og det er godtgjort ut ifra tilsendt dokumentasjonen at fylkeskommunen har betalt for reise og opphold.

3.6.2 Lønn og arbeidsvilkår

Koordinator for utførelse ba entreprenør muntlig om å gjennomføre en kontroll av lønn og timelister 25.01.2019, og ba om en skriftlig tilbakemelding om hvem som var kontrollert og hva som ble kontrollert. Det var koordinator for utførelse som tok initiativ til kontrollen. Entreprenør ga en muntlig tilbakemelding om at det så bra ut. Koordinator for utførelse ba om en skriftlig tilbakemelding, som ikke er mottatt.

Prosjektleder ønsket å gjennomføre en ny kontroll av lønns – og arbeidsvilkår, og ba koordinator for utførelse om å hente inn opplysninger. Koordinator for utførelse sendte epost til totalentreprenør 29.01.2019 med krav om at de fremla lønns slipper, arbeidsavtale og timelister. Totalentreprenør leverte en minnepenn med informasjon til koordinator for utførelse, som leverte denne videre til prosjektleder 05.02.2019. Koordinator for utførelse har ikke sett dokumentasjonen.

Fylkeskommunen mottok dokumentasjon fra tre underleverandører. En av underleverandørene hadde utenlandske arbeidstakere. Underleverandøren leverte arbeidsavtale for sine tre arbeidstakere som jobbet på byggeprosjektet ved Charlottenlund. I tillegg ble det levert timeliste og lønns slipper for oktober, november og desember 2018.

Prosjektleder opplevde at de som var på byggeplassen var fagarbeidere, men han hadde ingen kunnskap om de var det. Ifølge prosjektleder tar kontrollen utgangspunkt i avlønning etter ufaglærtsatsen. Ifølge arbeidsavtalene var arbeidstakerne ansatt som tømrere. Tømrer er en faglært tittel i Norge

Arbeidstakerne ble lønnet med 191 kroner i timen. Når det gjelder lønnsopplysningene som ble gitt til Arbeidstilsynet på arbeidsplassen, mener prosjektleder at det kan ha vært misforståelse rundt svingninger i valuta. Tariffestet minstelønn for faglærte arbeidstakere i byggebransjen er 203,90 kroner.

Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som viser at arbeidstid og lønn ble kontrollert av fylkeskommunen for den tidsperioden som arbeidstakerne jobbet ved Charlottenlund.

Ifølge bygg – og eiendomssjefen var det sannsynligvis forhold som gir grunnlag for sanksjoner. Fylkeskommunen avventer Arbeidstilsynets endelige vurdering etter at entreprenør og underleverandør har gitt tilbakemelding om varslet om pålegg. Dersom Arbeidstilsynet fastholder pålegget mot entreprenør og underleverandør vil fylkeskommunen vurdere sanksjoner.

Fylkeskommunen har ikke oversikt over om arbeidstakerne var faglært eller ikke. Dette er ifølge bygg – og eiendomssjefen tunge juridiske vurderinger. Fylkeskommunen må bygge opp

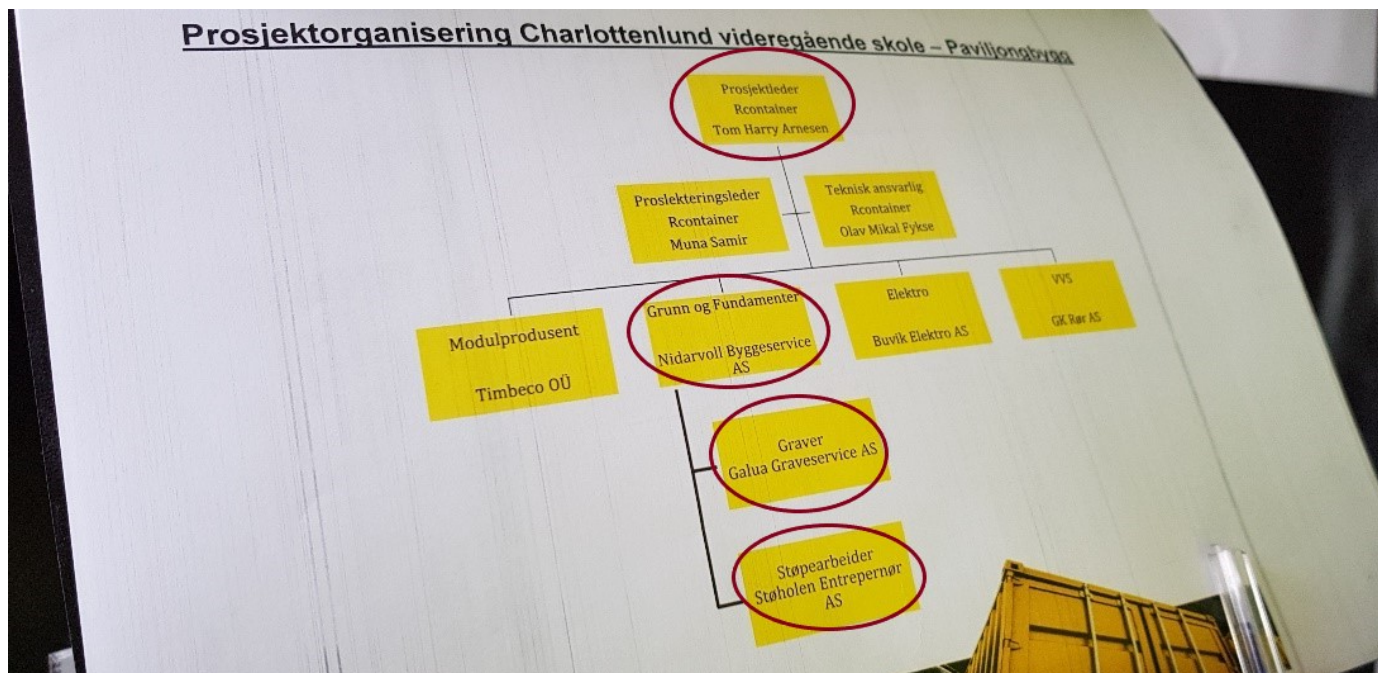
en annen kompetanse for å vurdere dette. Arbeidstilsynet har i varslet funnet det sannsynlig at arbeidstakerne ikke hadde allmenngjort lønn. Fylkeskommunen må forholde seg til beviste faktum før de kan ta privatrettslige steg.

3.6.3 Underleverandører

I kontrakten stiller fylkeskommunen krav om at underleverandøren ikke kan ha flere enn ett ledd underleverandør i kjede under seg. Det kan gjøres unntak fra kravet.

Ved tilsyn på byggeplassen ble det tatt følgende bilde av prosjektorganiseringen:

Figur 5. Prosjektorganisering for byggeprosjektet ved Charlottenlund videregående skole



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Bildet viser to ledd underleverandører under totalentreprenør.

3.6.4 Lærlinger

Ifølge anskaffelsesstrategien skal minimum 10 prosent av arbeidstimer utført på fagområder med klart definert behov for læreplasser skal være utført av lærlinger.

Ut ifra alder på de som arbeidet på byggeplassen tror ikke koordinator for utførelse at det var lærlinger tilstede.

Prosjektleder informerer om at fylkeskommunen har fått begrunnelse fra en virksomhet om hvorfor lærlinger ikke ble benyttet. Årsaken til at lærlinger ikke ble benyttet var sykdom som gjorde at lærlingen ikke kunne møte.

Revisor har fått tilsendt dokumentasjon som viser at fem av fem underleverandører var godkjent lærebedrift. I tillegg kjøpte fylkeskommunen også tjenester av en elektriskvirksomhet, som er godkjent lærebedrift.

Det er ikke mottatt dokumentasjon som viser at det var lærlinger ved prosjektet.

Ifølge bygg – og eiendomssjefen skal man ved bruk av lærlinger se på summen totalt på prosjektet. På korte prosjekt, som dette som varte i tre uker, kan det opplæringsmessig være uhensiktsmessig at det stilles så strenge krav til lærlinger. Forskriften stiller krav om lærlinger ved prosjekt som varer i over tre måneder.

3.6.5 Språk

Det følger av kontrakten at norsk er hovedspråk på fylkeskommunale byggeplasser. Det stilles krav om at kommunikasjon mellom nøkkelpersoner i prosjektet skal foregå på norsk.

Ved tilsynet 08.02.2019 ble det observert at arbeidstakerne ikke snakket norsk og lite engelsk. Kontaktpersonen fra totalentreprenør snakket norsk.

Ifølge koordinator for utførelse var det elektrikerne, blikkenslagerne og tømmerne norske. Det var en virksomhet fra Estland, der arbeidstakerne ikke snakket norsk.

3.6.6 SHA-plan

Byggherreforskriften fastslår at det før oppstart av bygge – eller anleggsarbeidet skal foreligge en skriftlig plan for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø som beskriver hvordan risikoforholdene i prosjektet skal håndteres (SHA-plan). Planen skal være lett tilgjengelig og gjøres kjent på arbeidsplassen.

SHA-plan ble utarbeidet 08.01.2019 av koordinator for utførelse. Den ble sendt til prosjektleder i fylket og entreprenør, som ga innspill til planen. Ny versjon av SHA-plan ble datert 17.01.2019.

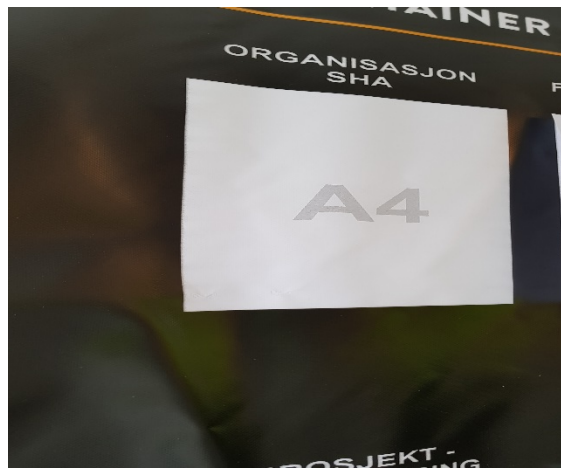
Etter at Arbeidstilsynet hadde vært på tilsyn, ble det lagt til noen punkter og ny versjon er datert 08.02.2019.

Ifølge koordinator for utførelse kan det være vanskelig å ta høyde for alle risikomomenter, og en SHA-plan er derfor et levende dokument som skal oppdateres jevnlig.

Koordinator for utførelse opplyser om at det er entreprenør som er ansvarlig for å henge opp SHA-plan på tavla. Det ble påpekt muntlig av koordinator for utførelse at planen ikke hang oppe på byggeplassen, og entreprenør skulle ordne dette. Det ble likevel ikke gjort.

Når revisor deltok på tilsynet 08.02.2019, var ikke SHA-plan hengt opp på byggeplassen.

Figur 6. Manglende oppslag av SHA-plan på byggeplassen



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

I intervju har koordinator for utførelse gitt uttrykk for at hun savner å kunne gi dagbøter ved gjentakende problematikk, f.eks. der entreprenør ikke etterkommer krav om å henge opp SHA-plan.

3.6.7 Oversiktslister

Det skal lages oversiktslister over hvem som er på byggeplassen til enhver tid. Denne listen skal være elektronisk.

Ved oppstart av byggeprosjektet ble det ført manuelle timelister. I epost av 30.01.2019 ble det påpekt overfor totalentreprenør at timelister skal føres elektronisk. Totalentreprenør informerer om at de vil starte med å føre elektronisk. Oversiktsliste ble ført i Excel. Prosjektleder bekrefter også at det var diskusjoner knyttet til elektroniske oversiktslister.

Koordinator for utførelse gjennomførte en kontroll av oversiktsliste 05.02.2019. Det var en virksomhet som ikke var notert på listen, men som sender inn til totalentreprenør daglig.

Koordinator for utførelse ba i epost av 14.02.2019 om å få oversendt oversiktslister for hele perioden det har foregått arbeid på prosjektet. Koordinator mottok oversiktslister for 11.-14.02.2019. Øvrige oversiktslister er ikke mottatt.

Epost utveksling mellom koordinator, totalentreprenør og prosjektleder viser at det har vært utfordringer knyttet til mangelfulle oversiktslister.

3.6.8 HMS-kort

Alle som utfører arbeid på bygge – og anleggsplasser skal bære HMS-kort synlig. Kravet til HMS-kort gjelder alt bygge-, anleggs- og monteringsarbeid. Observatøren fra Revisjon Midt-Norge SA hadde ikke HMS-kort ved besøket på byggeplassen da det ikke er et krav for de som bare skal inn og kontrollere.

Koordinator for utførelse gjennomførte en kontroll av HMS-kort 05.02.2019. Det var to arbeidstakere som ikke bar HMS-kort, begge fra en virksomhet fra Estland.

3.6.9 Arbeidsforhold

Fylkeskommunen skal sørge for at hensynet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på byggeplassen blir ivaretatt.

Arbeid i høyden

Arbeidstilsynet påpekte 08.02.2019 at det hadde blitt arbeidet i høyden uten stillas. Det ble sagt at arbeidet i høyden skulle ferdigstilles påfølgende tirsdag.

Koordinator for utførelse var på byggeplassen mandag 11.02.2019. Koordinator for utførelse observerte at det var en person som jobbet i stige, noe som ble påpekt som uakseptabelt.

Revisor hadde en utvendig befaringsrunde kl. 13 tirsdag 12.02.2019. Det var samme dag som de skulle fullføre arbeidet i høyden. Vi observerte ingen stillas rundt bygget og heller ikke spor i snøen etter stillas. Revisor har tatt følgende bilde fra byggeplassen:

Figur 7. Bilde av paviljongene ved Charlottenlund videregående skole



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Revisor vil påpeke at bildet viser bare ene siden av bygget, men revisor observerte heller ikke stillas på de øvrige sidene.

I epost av 14.02.2019 varsler koordinator for utførelse fra til prosjektleder at hun er usikker på om stillaskravet blir fulgt. Det var ingen tegn til at stillas var brukt under monteringen og det var ingen spor i snøen. Koordinator for utførelse ser heller ikke at det er plass til å montere stillas.

Koordinator for utførelse tok følgende bilde av tilkomst til taket 14.02.2019:

Figur 8. Bilde av tilkomst til taket på paviljongene



Kilde: WSP Norge AS

Ifølge prosjektleder var arbeidstakerne som jobbet på taket festet med fallseler, som var festet til løftekroken. Når arbeidstakerne var på taket uten sele var det ifølge prosjektleder begrensning og de kunne ikke bevege seg på de to siste meterne fra kanten.

Usikrede elementer

Koordinator for utførelse hadde befaring på byggeplassen 08.02.2019. Det ble oppdaget elementer som ikke var tilstrekkelig sikret utenfor byggeplassen. Koordinator gir tilbakemelding til totalentreprenør og prosjektleder om at elementene må sperres på alle fire sider.

Figur 9. Bilde av usikrede element på byggeplassen



Kilde: WSP Norge AS

Verneutstyr

Koordinator for utførelse observerte mandag 11.02.2019 at det var tre som jobbet uten hjelm, vernesko og synlighetsmarkerte klær. Arbeidstakerne ble vist bort fra arbeidsplassen av koordinator.

3.6.10 Boforhold

Fylkeskommunen har som byggherre et påseansvar for at arbeidstakerne har forsvarlig innkvartering.

Boforhold ble ikke kontrollert av koordinator for utførelse. Koordinator for utførelse ba totalentreprenør om å undersøke boforholdene i forbindelse med lønnskontrollen. Totalentreprenør ga tilbakemelding om at arbeidstakerne bodde bra.

Ifølge prosjektleder var arbeidstakerne innlosjert på Vikhammer hotell, men prosjektleder har ikke fysisk kontrollert boforholdene.

3.7 Røros videregående skole

Byggearbeidene ved Røros videregående skole startet i august 2017. Det var inngått avtale med en totalentreprenør om rivning og ombygging av eksisterende bygningsarealer og reising av et bygg som skulle være sammenbygd med eksisterende bygg. I tillegg skal utomhusanlegget opprustes med inngangssoner og varelevering/verkstedplass.

Byggearbeidene skal etter planen være ferdig i midten av juni 2019.

Trøndelag fylkeskommune har inngått avtale med WSP Norge AS for utførelse av rollen som koordinator for utførelse (KU). Rollen som koordinator for utførelse er knyttet opp imot kravene i byggherreforskriften § 14.

Koordinator for utførelse gis fullmakt til å:

- Gripe inn og stanse arbeider uten økonomiske konsekvenser
- Sette korte tidsfrister for entreprenør for utbedring
- Hyre inn andre firma for entreprenørens regning for å utbedre, dersom skriftlig meldte avvik ikke blir fulgt opp av entreprenøren
- Pålegge andre tiltak KU anser nødvendig

Koordinator har inntrykk av at fylkeskommunen generelt ikke vet helt klart hva som er rollen til koordinator for utførelse. Koordinator savner forutsigbarhet ved at fylkeskommunen vet hvilken rolle som fremkommer av byggherreforskriften og hva fylkeskommunen ønsker i tillegg. Ifølge koordinator har hun fått forespørsler om å følge opp ting som ligger utenfor hennes rolle etter byggherreforskriften. Det må foreligge en skriftlig privatrettslig avtale dersom fylkeskommunen ønsker at koordinator skal følge opp ting som ikke fremgår av hennes rolle. Dette gjelder for byggeprosjekt ved både Charlottenlund, Røros og Heimdal videregående skoler.

Ifølge koordinator virker det ikke som om fylkeskommunen har oversikt over hva som kan kreves etter kontraktene, og hva som er et ønske i fylkeskommunen. Det er flere ganger at krav fra fylket er avhengig av godvilje hos entreprenør, fordi det ikke er kontraktsfestet at fylkeskommunen kan etterspørre dokumentasjonen som de krever. Som eksempel nevner koordinator krav om dokumentasjon vedrørende antall lærlinger og fagarbeidere, som ikke var et krav når Røros-kontrakten ble inngått.

3.7.1 Lønn og arbeidsforhold

Lønn og arbeidstid er tema på alle SHA-møter, som blir gjennomført 1 gang i måneden. Det blir gjennomgått hvilke firma som har utenlandsk arbeidskraft. Entreprenøren gjennomfører egne kontroller av lønns – og arbeidsvilkår.

Arbeidstilsynet gjennomførte uanmeldt tilsyn 16.05.2018. Arbeidstilsynet kontrollerte to arbeidstakere fra en underleverandør. Begge hadde gyldig HMS-kort. Etter tilsynet ba Arbeidstilsynet om dokumentasjon knyttet til lønns – og arbeidsvilkår for de to ansatte. Det ble gitt pålegg om registrering av arbeidstid. Virksomheten dokumenterte at de registrerte faktisk arbeidstid i august og september 2018. Pålegget ble lukket i oktober 2018.

Fylkeskommunen tok initiativ til en stor gjennomgang av lønns – og timelister høsten 2018. Koordinator for utførelse fikk i oppdrag å hente inn dokumentasjon fra leverandør og underleverandør ved Røros videregående skole og vurdere om det var brudd på lønns – og arbeidsvilkår. Ifølge koordinator for utførelse ligger dette utenfor hennes ansvarsområde etter byggherreforskriften, og det ble ikke skrevet en privatrettslig avtale.

Ifølge koordinator for utførelse ble det gitt veldig korte frister for innhenting av dokumentasjon. Det ble gitt tilbakemelding til fylkeskommunen om at fristen var vanskelig å rekke. Koordinator fikk aksept for at de leverte det de rakk innen fristen, og ettersendte resten. Det ble brukt store ressurser både av koordinator for utførelse, entreprenør og underleverandører for å etterkomme kravet om dokumentasjon.

Koordinator for utførelse fant avvik både ved norske og utenlandske virksomheter. Det var ulike typer avvik. Det var noen avvik vedrørende økonomiske forhold, mangel på revisor og avtale om pensjon.

Det var indikasjoner på at det var arbeidstakere som ikke hadde fått allmenngjort lønn. Prosjektleder forteller at dette burde vært fulgt opp, men vet ikke om dette er gjort.

Det var også avvik vedrørende arbeidstid, enkelte jobbet for mye i henhold til arbeidsmiljøloven.

Koordinator for utførelse har inntrykk av at det var funn som burde gitt konsekvenser for entreprenør, men ifølge koordinator er ikke avvikene fulgt opp. Koordinator opplyser om at det var flere virksomheter som ikke leverte dokumentasjon, uten at dette har fått konsekvenser.

I et notat av 01.10.2018 til fylkeskommunen ble funnene gjennomgått av WSP Norge AS. Det står blant annet følgende «Vi mener å ha funnet tilfeller av lave timesatser og særdeles lange arbeidsdager uten overtidsgodtgjøring i noen firmaer, som vi anbefaler Fylkeskommunen å kontrollere nærmere».

Det fremgår videre av notatet at det var 31 virksomheter som ble kontrollert, og 40 virksomheter som ikke leverte etterspurt dokumentasjon. Av de 31 virksomhetene var det svært få som leverte komplett dokumentasjon. Revisor har mottatt dokumentasjon fra 38 virksomheter. Ifølge prosjektleder har alle virksomheter levert dokumentasjon.

Prosjektleder forteller i intervju at det var en ansatt ved Team kvalitet som skulle følge opp rapporten fra WSP Norge AS. Prosjektleder og den ansatte ved Team kvalitet hadde en diskusjon om hva som ble avdekket, men prosjektleder fikk ikke tilbakemelding om at det var noe som måtte følges opp.

Ifølge prosjektleder og den ansatte ved Team kvalitet ble avvik tatt opp på et SHA-møte. Det var ikke den ansatte ved Team kvalitet sitt ansvar å følge opp avvikene med nærmere undersøkelser eller sanksjoner. Prosjektleder vet ikke om avvikene er fulgt opp ytterligere og vet ikke om koordinator for utførelse er bedt om å gjennomføre en grundigere kontroll.

I SHA-møte nr. 13, som ble gjennomført 15.11.2018 står det at det vil bli laget en rapport etter kontrollen gjennomført høsten 2018. Det var satt frist til SHA-møte nr. 14, som ble gjennomført 13.12.2018. Denne rapporten er ifølge prosjektleder ikke skrevet per tidlig april 2019.

Ifølge koordinator for utførelse har ikke fylkeskommunen gitt signal om at de ønsker en ny kontroll av lønn og arbeidstid som oppfølging av gjennomgangen høsten 2018.

3.7.2 Underleverandører

Kontrakten for byggeprosjektet på Røros videregående skole ble inngått i 2017, før ny anskaffelsesstrategi ble vedtatt. I anskaffelsesregelverket stilles det krav om at leverandørene skal ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg. Det er kontraktsfestet muligheten til to underleverandører.

Fylkeskommunen godkjenner ikke underleverandører, men skal ha fremlagt dokumentasjon når prosjektleder etterspør dette.

Prosjektleder etterspurte dokumentasjon knyttet til underleverandører på et SHA-møte i januar 2019. Han har ikke mottatt dokumentasjonen. Prosjektleder bruker å spørre om dokumentasjon uformelt for å gi entreprenør mulighet til å etterkomme dette uten at han må sende en formell henvendelse.

Dersom entreprenør ikke etterkommer den muntlige henvendelsen, spør han formelt. Prosjektleder prøver å ha en ikke konfliktsøkende tilnærming. Han har inntrykk av at det ikke alle som setter pris på kontroll. Ifølge prosjektleder har planer om å sende en formell henvendelse til virksomheten og etterspørre dokumentasjon fra underleverandører.

3.7.3 Læringer

Ifølge kontrakten skal totalentreprenør og underleverandører være tilknyttet offentlig godkjent lærlingeordning for alle relevante fagområder som kontrakten omfatter. For relevante fagområder skal lærlinger også knyttes til det aktuelle byggeprosjektet.

Ifølge koordinator for utførelse har fylkeskommunen satt frem krav om at entreprenør skal dokumentere hvor mange som er faglært, ufaglært og lærlinger. Det står ikke i kontrakten som er inngått at entreprenør skal dokumentere dette. Det står i nye kontraktsmaler, men ikke i kontrakten som er inngått.

Det er ikke kontraktsfestet krav til antall lærlinger på prosjektet, noe som heller ikke var et krav.

Antall lærlinger ble fulgt opp i en kontroll gjennomført av fylkeskommunen høsten 2018. Koordinator for utførelse har hatt en ny gjennomgang på nyåret 2019. Ifølge koordinator for utførelse blir antall lærlinger, faglærte og ufaglærte blir gjennomgått hver tredje måned. Prosjektleder opplyser om at dette blir undersøkt annenhver måned av koordinator for utførelse.

Ifølge referat fra byggherremøter skal bruk av lærlinger rapporteres månedlig i entreprenør sine månedsrapporter til byggherre. Revisor har ikke mottatt månedsrapporter.

Det er opplyst at det ikke funnet avvik knyttet til bruk av lærlinger på prosjektet.

3.7.4 Språk

Koordinator for utførelse opplyser om at arbeidstakerne stort sett snakker norsk. Det er et par arbeidstakerne som snakker polsk, og SHA-planen er derfor oversatt til dette språket.

3.7.5 SHA-plan og møte

Det er flere utgaver av SHA-planen. Det er et krav i byggherreforskriften at det skal være kontinuerlig oppfølging ved endringer. Ifølge koordinator for utførelse er endringene initiert av koordinator, byggherre og entreprenør.

Ved Røros blir det gjennomført SHA-møter 1 gang i måneden. Koordinator for utførelse skriver referat fra møtene. I møtene deltar byggherre med to representanter, koordinator for utførelse og entreprenør.

Det er faste tema på møtene. Dette er:

- Fokusområde for SHA foregående og kommende periode
- Rapporter for uønskede hendelser
- Sikker jobb analyse
- Vernerunder i perioden
- Skader
- Oversiktslister
- Utenlandsk arbeidskraft på prosjektet
- Underentreprenører
- HMS-perm
- SHA-plan
- Andre tema og risikoforhold

Det fremgår av møterefertat fra møte nr. 17, som ble gjennomført 21.03.2019, at fylkeskommunen har etterspurt timelister for en underleverandør.

Ifølge koordinator for utførelse henger SHA-planen oppe på byggeplassen. Det har ikke vært utfordringer knyttet til oppslag av planen.

3.7.6 Oversiktslister

Det blir ført elektronisk oversiktsliste på byggeplassen.

Entreprenør har en database med oversikt over alle personer som er godkjent til å gå inn på byggeplassen. Personene er knyttet opp imot HMS-kortet. Ved inngang til byggeplassen på Røros er det montert en kortleser, som man benytter for å registrere HMS-kortet ved inn og ut-registrering. Arbeidstakerne får ikke tilgang til byggeplassen dersom HMS-kortet er utgått.

Ifølge koordinator for utførelse har innlogging på byggeplassen fungert bra. Det har vært tilfeller der arbeidstakerne har registrert seg inn, men at det ikke er blitt registrert. Det blir da feil i oversiktslistene.

Prosjektleder opplyser også om at det har vært arbeidstakere som har glemt å registrere seg på oversiktslisten. Arbeidstakerne må bruke HMS-kortet for å åpne porten til byggeplassen. De må i tillegg registrere seg på kortleseren som er montert i brakken for å komme på oversiktslisten. Det har hendt at arbeidstakere har glemt å registrere seg i brakken.

Det har ikke vært utfordringer med elektronisk oversiktsliste på byggeplassen på Røros.

Entreprenør og koordinator for utførelse gjennomfører kontroller av oversiktsliste i vernerunder. De ser hvem som er tilstede og sammenligner med oversiktslisten.

3.7.7 HMS-kort

Koordinator for utførelse har kontrollert at arbeidstakerne har gyldig HMS-kort. Det er ofte noen som mangler. HMS-kortene er enten mistet eller utgått, men det er bestilt nye kort til arbeidstakerne.

Det er gjennomført flere kontroller etter at HMSreg ble innført på byggeplassen.

3.7.8 Arbeidsforhold

Koordinator for utførelse observerer forholdene på arbeidsplassen hver gang hun er på besøk. Det mest alvorlige har vært arbeid i høyden uten god nok sikring. Det har f.eks. vært mangler vedrørende selebruk eller rekkverk.

Koordinator har også påpekt blant annet:

- manglende personlig verneutstyr
- uryddig arbeidsplass
- manglende godkjenning av stillas
- snublefare
- strømskap uten lukket dør
- støv i sagrom
- glatt underlag/dårlig strødd

Avvik blir gjennomgått på SHA-møtene og vernemøtene og det blir sett på eventuelle gjengangere.

Forholdene er stort sett bra på byggeplassen ifølge koordinator for utførelse.

Prosjektleder forteller i intervju at det var en underleverandør som etter planen skulle bygge stillas rundt nybygget. Når arbeidstakerne kom var ikke verneutstyret i orden. Det var en hjelm som var sprukket og andre arbeidstakere manglet vernesko. Underleverandøren fikk beskjed fra totalentreprenør om at de ikke fikk begynne å jobbe før de hadde korrekt verneutstyr. Det endte med at underleverandøren trakk seg fra oppdraget.

3.7.9 Boforhold

Ifølge koordinator for utførelse fikk malerne sjekket boforhold når Arbeidstilsynet var på tilsyn i mai 2018. Revisor har mottatt kopi av tilsynsrapport, datert 24.05.2018. Det var en av underleverandørene som var kontrollert. Hensikten med tilsynet var å føre kontroll med at lønns – og arbeidsvilkår for arbeidstakerne var i samsvar med regelverket. Arbeidstakerne informerte om at den ene bodde på Røros og den andre bodde i en leilighet som var eid av arbeidsgiver. Det fremgår ikke at Arbeidstilsynet undersøkte boforholdene ytterligere.

Koordinator for utførelse har sjekket innkvarteringen til de ansatte ved totalentreprenøren. De bor i en leilighet. Det er en arbeidstaker som det ikke er plass til i leiligheten, vedkommende bor på hotell. Arbeidstakerne har hvert sitt soverom i leiligheten.

Koordinator har ikke sjekket boforholdene til elektrikerne. De har en leilighet med hvert sitt soverom.

Prosjektleder tok over prosjektet høsten 2018 og kjenner ikke til om det er sjekket boforhold. Ved tilbakemelding av referatet i april 2019 opplyser prosjektleder om at fylkeskommunen har bedt entreprenør undersøke boforholdene og gi tilbakemelding i form av en egenerklæring. Det er et fåtall arbeidere det skal være snakk om. Koordinator for utførelse og prosjektleder vil gjennomføre stikkprøver av denne egenerklæringa.

3.8 Vurdering av oppfølging av byggekontrakter

I dette kapittelet vurderer revisor fylkeskommunens oppfølging av byggekontrakter.

3.8.1 Oppfølging av byggekontrakter

Fylkeskommunen bør løpende og konkret vurdere behovet for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør. Vurderingene bør dokumenteres.

Fylkeskommunen har til nå ikke gjennomført skriftliggjorte vurderinger av behovet for kontroll av entreprenører og underleverandører. Det er vist til at vurderinger var avhengig av prosjektleders kompetanse, noe som etter revisors vurdering fremstår som lite systematisk. Eventuelle vurderinger er ikke dokumentert.

Fylkeskommunen skal gjennomføre nødvendige kontroller av lønns – og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør. Kontrollene bør dokumenteres og stedlig kontroll bør vurderes ved høy risiko

Revisors undersøkelser viser at fylkeskommunen ikke har hatt skriftlige rutiner for kontroll av lønns – og arbeidsvilkår, det er opp til prosjektleder om det blir gjennomført kontroll ved de ulike byggeprosjektene.

Fylkeskommunen har innhentet lønns slipper, timelister og kontrakter på noen utvalgte prosjekter. Det er ikke gjort vurderinger basert på innhentet informasjon om arbeidstakerne har lønns – og arbeidsvilkår i tråd med regelverket, noe som etter revisors vurdering innebærer at fylkeskommunen ikke har hatt nødvendig kontroll. Videre har revisor inntrykk av at det er brukt store ressurser av entreprenører og underleverandører til å fremskaffe informasjon med kort frist. Når dette ikke blir gjennomgått med tanke på lønns – og arbeidsvilkår, er dette uheldig. Revisor ser at innhentet dokumentasjon er brukt til å utvikle rutiner.

Revisor ser at det er delvis innhentet dokumentasjon på flere prosjekt ved Team drift og vedlikehold. Revisors vurdering er at en kontroll ville vært vanskelig for fylkeskommunen å gjennomføre, ettersom ikke all nødvendig dokumentasjon er etterspurt.

Videre vil revisor påpeke at eventuelle kontroller ikke blir skriftlig dokumentert.

Revisors vurdering er videre at det er positivt at prosjektlederne ved Team utbygging er tilstede på byggeplasser. Dette kan ses på som en stedlig kontroll av arbeidsforhold. De får også støtte til å følge opp forhold ved byggeplassen av ulike innleide roller. Fylkeskommunen har kanskje ikke adgang til å gjennomføre stedlig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår.

Fylkeskommunen bør kreve at forhold rettes opp innen en fastsatt frist der det oppdages brudd på kravene i kontraktene. Fylkeskommunen bør vurdere avvik og brudd med tanke på alvorlighet og iverksette nødvendige tiltak og sanksjoner.

Når det gjelder oppfølging av kontroller blir det fortalt i intervju at det har blitt fremmet krav om retting. Det fremgår imidlertid ikke om dette har vært en konsekvens av avvik vedrørende lønns – og arbeidsvilkår. Revisors vurdering er videre at det er lite tilfredsstillende at teamleder for Team drift og vedlikehold ikke kjenner til hvilke sanksjonsmuligheter fylkeskommunen har.

Fylkeskommunen skal følge opp anskaffelsesstrategien når det gjelder antall lærlinger.

Revisor ser at bruk av lærlinger blir fulgt opp i halvparten av de gjennomgåtte prosjektene. I de prosjektene det er fulgt opp har det vært høy prosent lærlinger. Revisors vurdering er at dette burde vært fulgt opp i alle relevante prosjekt.

Fylkeskommunen har nylig innført nye rutiner og maler for oppfølging av lønns – og arbeidsvilkår. Det er rutiner for vurdering av behovet, for å gjennomføre nødvendig kontroll og for oppfølging av kontrollen av lønns – og arbeidsvilkår. Etter revisors vurdering er rutinene og malene tilfredsstillende for å ha nødvendig kontroll, under forutsetning av at de blir etterlevd.

3.8.2 Charlottenlund videregående skole

Revisor ser at det har vært utfordringer knyttet til flere forhold ved byggeplassen.

- SHA-planen har ikke vært tilgjengelig på byggeplassen.
- Oversiktslistene ble først ført elektronisk et par uker ut i prosjektet.
- Ved kontroll var det to arbeidstakere som ikke hadde synlig HMS-kort.
- Det har sannsynligvis blitt arbeidet i høyden uten tilfredsstillende sikring.
- Det har ikke vært lærlinger på prosjektet, selv om underleverandørene er godkjente lærebedrifter.

Det er entreprenør som har ansvaret for at arbeidstakerne har et forsvarlig arbeidsmiljø. Fylkeskommunen har som byggherre et ansvar for kontrollere at de virksomhetene som utfører arbeidet, tar ansvar for sikkerhet helse og arbeidsmiljø ved byggeplassen. Revisor ser at prosjektleder har vært orientert om hendelser ved byggeplassen via koordinator for utførelse. Videre viser revisor til at prosjektleder og koordinator for utførelse har vært fysisk tilstede på byggeplassen.

Fylkeskommunen skal som offentlig innkjøper gjennomføre nødvendig kontroll for å sikre etterlevelse av krav om leverandørers lønns – og arbeidsvilkår i gjennomføringsfasen.

Fylkeskommunen har ikke gjort en skriftlig vurdering av behovet for kontroll av lønns – og arbeidsvilkår ved Charlottenlund.

Fylkeskommunen har etterspurt dokumentasjon for tre arbeidstakere som jobbet for en utenlandsk underleverandør. Det er etterspurt arbeidsavtale, timeliste og lønnsslipp for oktober, november og desember 2018. Revisor påpeker at arbeidet ved Charlottenlund ble gjennomført i januar og februar 2019. Innhenting av informasjon fra et tidspunkt der arbeidstakerne ikke arbeidet på prosjektet vil ikke gi fylkeskommunen nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår i fylkeskommunens prosjekt. Fylkeskommunen burde i februar ha innhentet lønnslipper og timelister fra januar.

Revisors vurdering er at det er indikasjoner på at den innhentede dokumentasjonen ikke er vurdert. Det er ikke skrevet en rapport som oppsummerer kontrollen.

Revisor vil videre vise til Arbeidstilsynets rapport som viser at arbeidstakerne ikke hadde tariffestet lønn, men ble lønnet lavere.

Revisors vurdering er at fylkeskommunen ikke har hatt nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår i prosjektet ved Charlottenlund videregående skole.

Revisor har inntrykk av at fylkeskommunen vil ta tak i eventuelle avvik og følge opp med sanksjoner.

Videre vil revisor bemerke at vi har mottatt dokumentasjon som viser at det var fylkeskommunen som betalte for fabrikkbesøket i Estland.

3.8.3 Røros videregående skole

Revisor ser at det har vært utfordringer knyttet til flere forhold ved byggeplassen, som er fulgt opp gjennom SHA-møter, der fylkeskommunen er representert. Revisors vurdering er at hensynet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø er tilstrekkelig ivaretatt av fylkeskommunen.

Revisor har ikke mottatt dokumentasjon som viser at behovet for kontroll av lønns – og arbeidsvilkår er vurdert. Revisors ser at bruken av HMSreg gir informasjon om hvilke leverandører som bør kontrolleres nærmere.

Det ble innhentet dokumentasjon fra nesten alle virksomhetene som arbeidet ved byggeplassen. Revisor ser at det er forsøkt å følge opp dette med tanke på bruk av lærlinger, fagarbeidere og nivå på underleverandører, men at dette ikke ble fullført.

Fylkeskommunen ba WSP Norge AS om å gjennomgå innhentet dokumentasjon. Det var indikasjoner som gjorde at WSP Norge AS anbefalte ytterligere kontroller. Revisors vurdering er at det er kritikkverdig at dette ikke er fulgt opp.

Kontrollen viste også at det var avvik som gjelder arbeidstid. Dette er etter revisors kjennskap heller ikke fulgt opp av fylkeskommunen i form av krav om retting eller sanksjoner.

Revisors vurdering er at det ikke er gjennomført nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår i prosjektet ved Røros videregående skole, med bakgrunn i at mistanker om lav lønn ikke er kontrollert nærmere.

Det var avtalt at fylkeskommunen skulle skrive en rapport etter avvikene. Revisors vurdering er at det er kritikkverdig at dette ikke er fulgt opp fire måneder etter at denne skulle vært presentert.

Når det gjelder antall lærlinger ved prosjektet ser revisor at dette blir fulgt opp. Det er imidlertid uklarerhet i hvor ofte dette kontrolleres.

En prosjektleder gir informasjon om at det tas hensyn til lokasjon ved oppfølging av entreprenør, ved at prosjektleder har en mer forsiktig fremgangsmåte. Revisor ser på dette som uheldig, og viser til at fylkeskommunen som byggherre bør fremstå som enhetlig overfor entreprenører.

4 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til fylkesrådmannen i Trøndelag fylkeskommune 02.05.2019. Revisor mottok høringssvar i epost av 14.05.2019. Høringssvaret med vedlegg er vedlagt rapporten i vedlegg 2. Fylkesrådmannen har lagt ved sitt tilsvaret til Arbeidstilsynets varsel om pålegg.

Fylkesrådmannens høringssvar har kommentarer både når det gjelder byggeprosjekt og vegprosjekt.

For byggeprosjekt er det kommentert på følgende hovedpunkter:

- Manglende dokumentasjon på enkeltprosjekter

Fylkesrådmannen viser til at to av prosjektene inngår i dokumentasjon for andre prosjekt. De omtalte prosjektene var valgt ut i forvaltningsrevisjonen av anskaffelser som ble levert i 2018, og revisor har ikke undersøkt disse på nytt. Revisor har derfor ikke gjort endringer i kapittel 2.8.2 med bakgrunn i denne informasjonen.

Videre viser fylkesrådmannen til at det er tre prosjekt det ikke er utarbeidet konkurransegrunnlag for. Begrunnelsen for dette er prosjektenes type. Når det gjelder prosjektet tilrettelegging for elektriske ferjer har revisor omtalt dette i metodekapittelet 1.3 og prosjektet inngår ikke i listen over prosjekt som er undersøkt. Videre viser fylkesrådmannen til prosjektet rehab. gamle Heimdal vgs. Dette prosjektet har ikke revisor mottatt dokumentasjon for. Fylkesrådmannen viser også til prosjektet realfagrom Grong vgs. Revisor har i kapittel 2.8.2 endret antallet prosjekt som revisor ikke får undersøkt fra åtte til seks.

- Vurdering og konklusjoner vedrørende oppfølging av byggeprosjekter

Fylkeskommunen påpeker blant annet at «revisor bør informere om hva forskriften, med veiledere, legger til grunn for nødvendig kontroll fra byggherrens side». Revisor har redegjort for dette i utledning av kriterier i vedlegg 1. Revisor viser blant annet til at Difi har utarbeidet en veileder med informasjon om hvordan man kan følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Revisor har endret rapporten og presiserer at veilederen gir informasjon om hvordan oppfylle kravet i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7.

Videre kommenterer fylkesrådmannen at «revisor bør dokumentere, i den grad det ikke har foregått nødvendig kontroll, hvilke konsekvenser for at krav til lønns- og arbeidsvilkår ikke er oppfylt har hatt». Revisor tolker fylkesrådmannens kommentar til at de ønsker at revisor skal dokumentere hvilke konsekvenser det har hatt at fylkeskommunen ikke har gjennomført nødvendig kontroll. Revisor har ikke undersøkt om arbeidstakerne får de lønns- og

arbeidsvilkår de har krav på, men har bare undersøkt om fylkeskommunen har gjennomført nødvendig kontroll.

Videre bestrider fylkesrådmannen revisors konklusjon om at det ikke er gjennomført nødvendig kontroll av lønn- og arbeidsvilkår ved paviljongene ved Charlottenlund videregående skole og så langt ved prosjektet ved Røros videregående skole. Revisor bygger sine vurderinger og konklusjon på skriftlig dokumentasjon og verifiserte opplysninger gitt i intervju og har gjort sine vurderinger opp imot Difis veileder om hvordan gjennomføre nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Fylkesrådmannen er tydelig på at informasjon som er innhentet på prosjekt høsten 2018 er brukt som informasjonsgrunnlag for å tilpasse rutiner/systemer. Dette er omtalt i rapportens kapittel 3.5.2. Revisors vurdering er at det er positivt at man benytter innhentet dokumentasjon som informasjonsgrunnlag. Datagrunnlaget viser at fylkeskommunen har ikke gjennomgått informasjonen med tanke på kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, og det er blant annet på bakgrunn av dette at revisor har konkludert med at det ikke er gjennomført nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Dokumentasjonen ved Røros videregående skole er gjennomgått, men fylkeskommunen har ikke fulgt opp manglende innlevering av dokumentasjon og fulgt opp mistanker om avvik.

Fylkesrådmannen kommenterer videre at revisors konklusjoner ikke bygger på/henviser til konkrete forskriftskrav. Revisor har endret konklusjonen i kapittel 5 og viser nå til paragraf i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Videre påpeker fylkesrådmannen at det ikke stemmer at kontraktene mangler hjemmel til stedlig kontroll. Fylkesrådmannen viser til at det er kontraktsfestet at de har rett til å gjennomføre anmeldte eller uanmeldte kontroller på produksjonssted i kontraktsperioden. Videre viser fylkesrådmannen til at byggherren kan gjennomføre revisjon hos leverandøren og eventuelle underleverandører.

Revisor var oppmerksom på kontraktsvilkårene i malene. Produksjonssted er normalt stedet der materialer, f.eks. trelast og byggelement blir laget, typisk en fabrikk. Det blir deretter fraktet til byggeplass for montering. Det er etter revisors vurdering derfor uklarhet i hva som ligger i begrepet produksjonssted, og om det kan tolkes utvidende til også omfatte byggeplasser. Revisor anbefaler fylkesrådmannen å undersøke om begrepet produksjonssted også omfatter byggeplass, og at kontraktene ivaretar byggherrens intensjoner. Revisor har endret en anbefaling fra å innta adgang til stedlig kontroll i kontraktene til å undersøke om begrepet produksjonssted også omfatter byggeplass. Revisor har også endret kapittel 2.8.1, 2.9.3 og 5.2 der adgang til stedlig kontroll er omtalt.

- Problem med implementering av HMSreg

Revisor tar til orientering at fylkesrådmannen ikke er enig i at fylkeskommunen har hatt innkjøringsproblemer med HMSreg. Revisor baserer datagrunnlaget på verifisert informasjon, og viser til at det er noen som har opplevd det slik.

Revisor har i sin vurdering kommentert at fylkeskommunen burde hatt retningslinjer for bruken av HMSreg. I dette ligger det ikke at alle prosedyrer burde vært klarlagt før prøveperioden, slik fylkesrådmannen tolker revisors vurdering. Retningslinjene som revisor savner er noen hovedpunkter om hva som kan etterspørres i henhold til kontrakt og hvor henvendelsene skulle rettes.

- Endring navn Team Utvikling vs Team Utbygging

Fylkesrådmannen påpeker at teamet har ikke endret navn fra utvikling til utbygging, det har vært samme navn siden 01.01.2018. Revisor har i rapportens kapittel 2.4 slettet en setning om at teamet har endret navn.

- Prosjektorganisasjonskart

Revisor har i kapittel 2.4.1 lagt ved et prosjektorganisasjonskart. Fylkesrådmannen opplyser om at det finnes flere varianter. Revisor har presisert i avsnittet under figuren at det er en av flere modeller og supplert med tilleggsinformasjon som fylkeskommunen gir i sitt hørings svar.

- Utsagn fra koodinator for utførelse fra WSP AS

Revisor tar til orientering at fylkesrådmannen ikke kjenner seg igjen i uttalelsene fra koordinator for utførelse.

- Reiseregninger Estland

Revisor tar fylkesrådmannens uttalelse til etterretning. Revisor har omformulert tredje avsnitt i kapittel 3.6.1 og tatt bort siste setningen i kapittel 3.8.2.

- Arbeidsgiveransvar/innleie

Fylkesrådmannen reagerer på at temaet innleid arbeidskraft ved bygg- og eiendomstjenesten er tatt opp i rapporten, og er klar på at arbeidsgiveransvaret for den innleide ligger hos utleiefirmaet.

Revisor viser til at stillingstilknytning og rekrutteringsprosess for de som skal følge opp temaet seriøst arbeidsliv på fylkeskommunale bygge- og anleggsplasser i høyeste grad er relevant. Dette var også noe kontrollutvalget ønsket at revisor skulle undersøke. Bygg- og eiendomstjenesten har hatt prosjektledere innleid over lang tid.

For vegprosjekt er det oppsummert kommentert:

- Forholdet mellom Trøndelag og SAMS vegadministrasjon
- Riktige funn når det gjelder antall lærlinger og underleverandører

Revisor tar fylkesrådmannens kommentarer til orientering.

Ut over det som er nevnt ovenfor, er det ikke gjort endringer i rapporten.

5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av om fylkeskommunen har etablert rutiner for å ivareta et seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggsprosjekt og om kontraktene blir fulgt opp med tanke på et seriøst arbeidsliv. Følgende problemstillinger er belyst:

- 1) Har fylkeskommunen etablert system for å ivareta et seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter?

Herunder:

- Stiller fylkeskommunen krav i kontraktene med leverandøren som ivaretar lovverket og interne føringer, herunder krav til antall underleverandører?
- Har fylkeskommunen system for kontroll med alle leverandørledd i bygge- og anleggskontrakter, herunder system for uanmeldte kontroller

- 2) Følger fylkeskommunen opp at bestemmelser/og avtaler innen lønns- og arbeidsvilkår etterleveres i de inngåtte bygge- og anleggskontraktene

Herunder:

- Har fylkeskommunen nødvendig kontroll med leverandørene?
- Gjennomfører fylkeskommunen uanmeldte stedlige kontroller?

5.1 Konklusjon vedrørende system for å ivareta et seriøst arbeidsliv

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen i hovedsak har etablert system for å ivareta et seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter.

En forutsetning for å ivareta et seriøst arbeidsliv i bygge – og anleggskontrakter er at det er klarlagt hvem som har ansvaret for kontraktsoppfølgingen. Revisor konkluderer med at organiseringen av prosjektoppfølgning er tilfredsstillende både innenfor byggeprosjekter og fylkesveiprojekter. For byggeprosjekt er ansvaret lagt til prosjektleder og forvalter. For fylkesveiprojekt er prosjektoppfølgning lagt til prosjektansvarlig.

Etter regelverket skal man bare ansette midlertidige og bruke innleid arbeidskraft i den grad det er nødvendig. Seksjon eiendom har hatt flere innleide prosjektledere over flere år, med begrunnelse i stillingskontroll. Revisor registrerer at det er en som har vært innleid i over fire år som ønsker å fortsette å være innleid. Revisor anbefaler fylkeskommunen å klarlegge hvem som har arbeidsgiveransvaret for den innleide prosjektlederen.

Anskaffelsesregelverket og anskaffelsesstrategien til Trøndelag fylkeskommune stiller krav til hvilke bestemmelser som skal ivaretas i kontraktene. Dette gjelder blant annet lønns – og arbeidsvilkår, antall underleverandører, fagarbeidere og lærlinger. Revisor konkluderer med at malene tilfredsstillende kravene i regelverket. Ved byggekontrakter er anskaffelsesstrategien ivaretatt. Ved fylkesveikontrakter er ikke anskaffelsesstrategien ivaretatt med tanke på maks ett ledd underleverandør og antall fagarbeidere og lærlinger.

Revisor stiller spørsmålstegn ved om det er inntatt adgang til stedlig kontroll i kontraktene. Difis standard kontraktskrav for lønns – og arbeidsvilkår gir fylkeskommunen adgang til å foreta kontroller hos leverandør og underleverandør på stedet der arbeidet utføres.

Revisor har undersøkt utvalgte, inngåtte kontrakter innenfor byggeprosjekt og fylkesveiprojekt. Revisor konkluderer med at kontraktene i hovedsak tilfredsstillende regelverket. Revisor vil imidlertid påpeke at revisors gjennomgang av byggekontrakter er begrenset ettersom revisor ikke har fått etterspurt dokumentasjon. Revisor finner det kritikkverdig at revisor ikke har fått respons på etterspurt dokumentasjon.

Videre konkluderer revisor med at kontraktene for fylkesveiprojekt ikke ivaretar anskaffelsesstrategien med tanke på maks ett ledd underleverandører og antall fagarbeidere og lærlinger. Forklaringen ligger sannsynligvis i at det var nytt regelverk på tidspunktet konkurransen ble utlyst.

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen ikke har tilfredsstillende kontroll med om Sams vegadministrasjon stiller kravene i kontraktene. Revisor påpeker at ved nye krav, som i anskaffelsesstrategien, bør fylkeskommunen forsikre seg om at de blir ivaretatt.

Videre konkluderer revisor med at fylkeskommunen ikke gjennomfører egne kontroller av lønns- og arbeidsvilkår i fylkesveiprojekt, men viser til at dette er delegert til Sams vegadministrasjon. Revisor finner dette tilfredsstillende, men påpeker at oppgaver kan delegeres, men ikke ansvaret. Revisor savner mer bevissthet rundt hvilke entreprenører som bør kontrolleres og savner at fylkeskommunen er i dialog med Sams vegadministrasjon om dette.

Statens vegvesen har en rutine for kontroll av lønns – og arbeidsvilkår. Det er også regulert hvem som skal varsles ved avvik. Revisor påpeker at varsling til fylkeskommunen ikke inngår i den skriftlige rutinen til Statens vegvesen.

Revisor vil bemerke at oppgavene til Sams vegadministrasjon vil flyttes til fylkeskommunen fra 01.01.2020.

Seksjon eiendom viser til at kravene vedrørende seriøst arbeidsliv fremgår av kontrakten med entreprenøren, og at kontrakten blir fulgt opp av prosjektleder. Revisor konkluderer med at fylkeskommunen ikke har hatt tilstrekkelige skriftlige rutiner for kontroll av lønns – og arbeidsvilkår, og revisor savner rutiner gjeldende før september 2018.

Seksjon eiendom har nylig utarbeidet flere rutiner og maler knyttet til oppfølging av et seriøst arbeidsliv. Malene vil bidra til å gjøre det lettere å kontrollere lønns – og arbeidsvilkår, ved at det blir skissert hvordan dette skal gjøres og hvem som har ansvaret. Bruken av HMSreg vil også supplere systemene. Revisor konkluderer med at de nye systemene fremstår som tilfredsstillende. Revisor vil anbefale fylkeskommunen å ha stort fokus på implementering.

5.2 Konklusjon vedrørende oppfølging av fylkesveiprojekt og byggeprosjekt

Oppfølging av seriøst arbeidsliv er et felles ansvar mellom statlige etater, fylkeskommunen som byggherre og entreprenør. Fylkeskommunen har et ansvar som byggherre til å gjennomføre nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår. Videre har fylkeskommunen et påseansvar for at arbeidstakerne har akseptable betingelser når det gjelder innkvartering og HMS.

Innenfor fylkesveiprojekt fungerer Sams vegadministrasjon som byggherrens representant. Fylkeskommunen er som veieier og byggherre ansvarlig for et godt styringssystem for anleggsprosjekt på fylkesveiene.

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen delvis har system for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon følger opp leverandører med tanke på lønns- og arbeidsvilkår. Fylkeskommunen får rapporter ved store avvik, men revisor savner at fylkeskommunen mottar en mer systematisk oversikt over gjennomførte kontroller og eventuelle avvik.

Revisor konkluderer videre med at fylkeskommunen ikke har gjennomført tilfredsstillende, nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved byggeprosjekter. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 sier at oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønn- og arbeidsvilkår overholdes.

For å vite hva som er nødvendig kontroll i det enkelte byggeprosjekt forutsettes det at det gjøres en risikovurdering. Fylkeskommunen har ikke dokumentert at de har vurdert behovet for kontroll i byggeprosjektene.

Videre er revisors inntrykk er gjennomføringen av nødvendig kontroll er mangelfull. Revisor har inntrykk av at fylkeskommunen ikke har hatt kunnskap om hvilke dokument som må etterspørres for kontroll.

Revisor konkluderer med at fylkeskommunen ikke har gjennomført nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved Charlottenlund videregående skole og så langt i prosjektet ved Røros videregående skole.

Revisor finner dette kritikkverdige. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter trådte i kraft 01.03.2008, og er dermed ikke noe nytt fylkeskommunen skal forholde seg til.

Videre konkluderer revisor med at fylkeskommunen gjennomfører uanmeldte stedige kontroller i form av oppmøte på arbeidsplassen, der arbeidsforholdene blir vurdert. Fylkeskommunen gjennomfører ikke stedige kontroller av lønns – og arbeidsvilkår. Dette er heller ikke et krav, med bør gjennomføres det blir avdekket risikoforhold som gjør at dette anses som nødvendig.

Revisor konkluderer med at antall lærlinger er delvis fulgt opp i byggekontrakter.

5.3 Anbefalinger

- Revisor anbefaler fylkesrådmannen å følge opp at nye rutiner for oppfølging av seriøst arbeidsliv innenfor byggeprosjekt blir tilfredsstillende implementert
 - o Revisor anbefaler å evaluere prøveperioden av HMSreg og utforme rutiner for bruken av HMSreg
- Revisor anbefaler fylkesrådmannen å undersøke om begrepet produksjonssted også omfatter byggeplass
- Revisor anbefaler fylkesrådmannen å sørge for system som vil gi nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår innenfor fylkesveiprojekt ved implementering av Sams vegadministrasjon i organisasjonen
- Revisor anbefaler å klarlegge hvem som per i dag har arbeidsgiveransvaret for den innleide prosjektlederen.

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner

Lov om offentlige anskaffelser

Forskrift om offentlige anskaffelser

Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler

Forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler for byggeplasser i Norge

Forskrift om lønns – og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Byggherreforskriften

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

Anskaffelsesstrategi Trøndelag Fylkeskommunen

Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner utgitt av KS, NHO, Skatteetaten, Unio, YS og LO

Veileder om lønns – og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter utgitt av Difi

Faktasider på arbeidstilsynet.no om temaene

Revisjon Midt-Norge SA forvaltningsrevisjon av anskaffelser gjennomført i Trøndelag fylkeskommune i 2018

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Kommuneloven
- Forskrift om lønns – og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter
- Byggherreforskriften
- Allmenngjøringsloven med tilhørende forskrifter
- Arbeidsmiljøloven
- Difis veileder om lønns – og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Anskaffelsesstrategi for Trøndelag fylkeskommune 2018-2021

Det følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 1992, § 23-2 at administrasjonssjefen har ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dette tilfellet bør administrasjonssjefen (rådmannen) sørge for at det i fylkesorganisasjonen er rutiner, systemer og prosedyrer for at oppfølging bestemmelser om lønns – og arbeidsvilkår, lærlinger og underleverandører, og at disse er satt i system.

Hvilket regelverk fylkeskommunen er omfattet av er redegjort for i kapittel 1.4.2.

Oppsummeringsvis stilles det følgende krav til fylkeskommunen som byggherre:

- Det er krav til hvilke vilkår som skal kontraktsfestes
- Fylkeskommunen har påseplikt for at arbeidstakerne har akseptable betingelser
- Fylkeskommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll lønns – og arbeidsvilkår

Difi har utarbeidet en veileder med informasjon om hvordan man kan følge opp lønns – og arbeidsvilkår for å oppfylle kravet i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7. En risikovurdering er en forutsetning for å avgjøre omfanget og behovet for å gjennomføre kontroll av kontrakten. En risikovurdering vil avdekke hva blir ansett for å være nødvendig kontroll i den konkrete kontrakten. Når risikovurderingen avdekker lav risiko for brudd på kravene til lønns – og arbeidsvilkår er det ikke nødvendig å gjennomføre ytterligere kontroll. Dersom risikovurderingen avdekker middels risiko, anbefaler Difi at oppdragsgiver vurderer

om det skal gjennomføres mer kontroll, og eventuelt supplere med stikkprøver. Ved høy risiko anbefaler Difi at oppdragsgiver ber leverandører om å dokumentere at kravene er oppfylt.

Kontrakten skal inneholde bestemmelser om sanksjoner for tilfeller der det er avdekket brudd på kravene til lønns – og arbeidsvilkår i kontrakten.

Etter at kontroll er gjennomført bør det lages en rapport med informasjon om hva som er kontrollert, hvilken dokumentasjon som er innhentet, eventuelle funn og hvilke tiltak ble iverksatt følge av eventuelle avvik. Rapporten bør også inneholde informasjon om hvilke frister som ble satt.

Revisjonskriterier vedrørende organisering

For å ha et system for å ivareta et seriøst arbeidsliv er det viktig å ha klarlagte ansvarsforhold. Videre skal ansatte som hovedregel skal ansettes fast. Det er utledet følgende revisjonskriterier for bygg og fylkesvei:

- Fylkeskommunen bør ha klarlagt hvem som har ansvaret for oppfølging av et seriøst arbeidsliv i bygge- og anleggskontrakter.
- Fylkeskommunen bør i minst mulig grad bruke midlertidig ansatte eller innleid arbeidskraft i egen organisasjon.

Revisor har videre utledet ulike revisjonskriterier for fylkesvei og bygg. Begrunnelsen for dette er at det er Sams vegadministrasjon som følger opp fylkeskommunens byggherreansvar innenfor fylkesvei.

Revisjonskriterier vedrørende fylkesvei

For problemstilling 1 har revisor utledet følgende revisjonskriterier for fylkesvei:

- Fylkeskommunen skal i kontraktene stille krav om:
 - o At lønns – og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende allmenngjort tariffavtale eller i samsvar med landsomfattende tariffavtale
 - o At leverandøren og underleverandøren på forespørsel må dokumentere at kravene til lønns – og arbeidsvilkår er oppfylt
 - o Maks ett ledd underleverandør i leverandørkjeden
 - o 10 prosent lærlinger
 - o 50 prosent fagarbeidere
 - o Retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner
- Fylkeskommunen bør kontraktsfeste adgang til stedlig kontroll

- Fylkeskommunen bør ha system for å føre kontroll med om Sams vegadministrasjon stiller krav til lønns - og arbeidsvilkår, lærlinger, fagarbeidere og underleverandører i kontraktene.

For problemstilling 2 er det utledet følgende revisjonskriterier for fylkesvei:

- Fylkeskommunen bør ha system for å kvalitetssikre at Sams vegadministrasjon følger opp leverandører med tanke på lønns – og arbeidsvilkår
- Fylkeskommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av lønns – og arbeidsvilkår

Revisjonskriterier vedrørende bygg

For problemstilling 1 har revisor utledet følgende revisjonskriterier for bygg:

- Fylkeskommunen skal i kontraktene stille krav om
 - o At lønns – og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende allmenngjort tariffavtale eller i samsvar med landsomfattende tariffavtale
 - o Maks ett ledd underleverandør i leverandørkjeden
 - o Krav til antall lærlinger
 - o Krav til antall fagarbeidere
 - o At leverandøren og underleverandøren på forespørsel må dokumentere at kravene til lønns – og arbeidsvilkår er oppfylt
 - o Retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner
- Fylkeskommunen bør kontraktsfeste adgang til stedlig kontroll
- Fylkeskommunen bør ha system for kontroll av lønns – og arbeidsvilkår.

For problemstilling 2 er det utledet følgende revisjonskriterier for bygg:

- Fylkeskommunen bør løpende og konkret vurdere behovet for å kontrollere lønns – og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør.
 - o Vurderingene bør dokumenteres
- Fylkeskommunen skal gjennomføre nødvendige kontroller av lønns – og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør. Kontrollene bør dokumenteres.
 - o Stedlig kontroll bør vurderes ved høy risiko
- Fylkeskommunen bør kreve at forhold rettes opp innen en fastsatt frist der det oppdages brudd på kravene i kontraktene
- Fylkeskommunen bør vurdere avvik og brudd med tanke på alvorlighet og iverksette nødvendige tiltak og sanksjoner
- Fylkeskommunen skal følge opp anskaffelsesstrategien når det gjelder antall lærlinger

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



Trøndelag fylkeskommune
Assisterende fylkesrådmann



REVISJON MIDT-NORGE SA
Postboks 2565
7735 STEINKJER



Vår dato: 14.05.2019 Vår referanse: 201937818-2 Vår saksbehandler:
Deres dato: Deres referanse: Ole Transtad

Høringsutkast til rapport av forvaltningsrevisjon av Seriøst arbeidsliv på fylkeskommunale bygg og anlegg

Kommentarer byggeprosjekt:

Generelt:

- Flere prosjekter hvor dokumentasjon er etterspurt gjelder prosjekter anskaffet i hhv Nord- og Sør-Trøndelag Fylkeskommune.
- Når revisjon i pkt. 4.1 konkluderer med at det ikke har vært rutiner på etterlevelse på kontraktskrav før september 2018, henvises til at Trøndelag Fylkeskommune først ble etablert 1.1.2018. Forvaltningsrevisjonen seriøst arbeidsliv har videre pågått parallelt med etablering av nye rutiner og systemer for eiendom i Trøndelag Fylkeskommune.
- Det henvises videre til Fylkestingets vedtak i sak FT 150/18 vedr. forvaltningsrevisjon anskaffelser på vel- og eiendomsområdet, som ber rådmannen orientere kontrollutvalget om hvilke tiltak som er satt i verk for å sikre tilfredsstillende lov- og regelverksetterlevelse innen 30.6.2019. Slik orientering vil bli gitt til Fylkesutvalget, trolig i møte 28.5.2019, før oversendelse til kontrollutvalget.

Manglende dokumentasjon enkeltprosjekter (pkt. 2.8.2 + 4.1):

- Det fremkommer av rapport at kontrakt/konkurranses grunnlag mangler for 8 prosjekter.
- Vi er usikker på hvordan dette er kommunisert til aktuelle ansvarlige, men følgende status gjelder.
 - 2 prosjekt hvor dokumentasjon fremkommer da de inngår i konkurransegrunnlag for andre prosjekter:
 - Kjøkkeniån Mære inngår i dokument prosjekt Hybelhus (fremkommer i Konkurranses grunnlag)
 - Anleggsmek. /TIP inngår i dokument prosjekt Skjettein STO
 - 3 prosjekt hvor det ikke er utarbeidet konkurransegrunnlag pga prosjektenes type:
 - Tilrettelegging av elektriske ferjer – er kun en prosjektledelseskontrakt for bistand til ~~000~~ – ikke byggekontrakt

Postadresse/fylkesboks
Postboks 2560
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017085300
IBAN: NO86017085300
BIC/SWIFT: DABANO22

Telefon: 34 17 40 00
Epost: post@revisjonmidtnorge.no
www.revisjonmidtnorge.no

Trøndelag fylkeskommune Assisterende fylkesrådmann

- Realfagrom Grong vgs – er inngått i samsvar med rammeavtaler for tidl. Nord-Trøndelag Fylkeskommune og det er ikke utarbeidet et separat konkurransegrunnlag.
- Rehabil. Gamle Heimdal vgs – gjelder mindre rehabiliteringsarbeider utført av ulike håndverkere. Arbeidet er gjennomført sommer 2018 med basis i medgått forbruk.
- 3 prosjekt hvor konkurransegrunnlag ikke er oppløst rett-tidig av prosjektleder, men er omgående på etterspørsel blitt lastet opp i mal:
 - Skjetlein vgs – flytting Vesten/Souvesten – konkurransegrunnlag er i samsvar med gjeldende strategier på det aktuelle tidspunkt
 - Levanger vgs – varmeanlegg og Levanger vgs – drenering. Konkurransegrunnlag er utarbeidet av ekstern rådgiver vår 2018 og kontraktskrav er ikke i samsvar med gjeldende krav.
- Vedr. Skjetlein -vells er anført at skjerpede krav vedtatt i ny anskaffelsesstrategi ikke er ivaretatt. Det opplyses om at dokumenter er utarbeidet i samme tid som vedtak ble fattet og publisert ca. 4 uker etter vedtak.

Vedr. pkt. 3.8/ 4.2 Vurdering og konklusjoner vedrørende oppfølging av byggeprosjekter

- Revisor konkluderer videre med at fylkeskommunen ikke har gjennomført tilfredsstillende nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved byggeprosjekter
 - Revisor bør informere om hva forskriften med veiledere legger til grunn for nødvendig kontroll fra byggherrens side
 - Revisor bør dokumentere, i den grad det ikke har foregått nødvendig kontroll, hvilke konsekvenser for at krav til lønns- og arbeidsvilkår ikke er oppfylt har hatt
- Revisor konkluderer med at det ikke har blitt gjennomført nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår ved paviljongene ved Charlottenlund vgs og så langt ved prosjektet ved Roros vgs
 - Vedr. Roros vgs bestrides konklusjonen - nødvendig kontroll iht forskrift er gjennomført. Det kan reises tvil om evt. avvik som fremkommer i dokumentasjon burde vært håndtert annerledes, forhold til dette er referert i rapporten. Fremstilling om at det bes om dokumentasjon som ikke er kontraktsfestet bestrides
 - Vedr. Charlottenlund vgs bestrides konklusjonen - vi henviser til vårt brev til Arbeidstilsynet av 6.5.19 (vedlagt). Mottatt dokumentasjon fra underentreprenør ved sluttkontroll i mai 19 underbygger dette, dvs at ~~Tilbergs~~ personell var ufaglært og har mottatt lønn i samsvar med allmenngjøringsforskriften
- Fylkeskommunen er tydelig på at informasjon innhentet høst 2018 er informasjonsgrunnlag for å tilpasse rutiner/systemer og fokus på området blant entreprenørene. Fylkeskommunen er tydelig på at hensikten med kontroll er å korrigere avvik for oppfyllelse av kontraktskrav og ikke sanksjoner.
- Fylkeskommunen registrerer at revisors konklusjoner ikke bygger på/henviser til konkrete forskriftskrav
- Revisor konklusjon mht. at det ikke er hjemlet krav til stedlige kontroller i våre kontrakter stemmer ikke (se også pkt. 4.2/4.3). Vi henviser til våre maler vedr. kontraktskrav og fig. punkter (NS 8407):

B.2.39 Sosialt ansvar

.....

Trøndelag fylkeskommune

Assisterende fylkesrådmann

Oppdragsgiver forbeholder seg retten til å gjennomføre anmeldte eller uanmeldte kontroller på produksjonssted i kontraktperioden. Ved kontroll plikter leverandøren å oppgi navn og kontaktopplysninger på de aktørene i leverandørkjeden som oppdragsgiver ønsker å kontrollere.

B.2.43 Revisjon og innsynsrett

Byggherren, eller ekstern revisor engasjert av byggherren, kan gjennomføre revisjon hos leverandøren og eventuelle underleverandører i perioden fra kontraktinngåelse til sluttfaktura er betalt for å undersøke om kontraktens krav blir oppfylt. Denne adgangen omfatter også kontrakter og dokumentasjon i underliggende ledd.

Problem implementering HMS-reg. (pkt. 2.13.2)

Revisor hevder i rapport at fylkeskommunen har hatt innkjæringsproblemer med HMS-reg. Tvert om mener fylkeskommunen. Med basis i innhentet informasjon høst 2018, ble det iverksatt et pilotprosjekt med HMS-reg. ved Røros vgs i januar 19. Piloten ble deretter oppfulgt med et innkjøp månedsskiftet februar/mars 19 hvorpå pågående og nye prosjekter innlegges fortløpende. Dette har gått helt uproblematisk sett fra fylkeskommunen sin side.

Revisor synes å mene at alle prosedyrer burde vært klarlagt før prøveperioden, fylkeskommunen er av den oppfatning er at et pilotprosjekt er å forstå som en prøveperiode hvor system og funksjonaliteter uttestes.

Ut fra revisors anbefaling i pkt. 4.3 virker det som revisjonen tror at vi fortsatt er inne i en prøveperiode med HMS-reg. Dette er feil oppfattet og systemet er fast etablert. Rutiner vil bli tilpasset etter hvert som erfaringer høstes.

Endring navn Team Utvikling vs Team Utbygging (pkt. 2.4)

Teamnavnet er ikke endret, men det har vært Team Utbygging siden 1.1.2018. Hvis annet fremkom i forrige forvaltningsrevisjonsrapport, så ligger en ukorrigert feil i den.

Prosjektorganisasjonskart (pkt. 2.4.1)

Vedlagte prosjektorganisasjonskart er tilpasset en spesiell gjennomførings- og entreprisemodell, det finnes flere varianter. Struktur fra prosjektleder og opp er i samsvar med alle modeller.

Den viste modell med byggherreombud i linja mellom prosjektleder og entreprenør er atypisk. Byggherreombud skal normalt ligge i stabsfunksjon på samme måte som KU/KP.

Utsagn fra koordinering utførende fra WSP

Det referer flere steder i rapporten utsagn fra koordinator for utførelse (WSP), som fylkeskommunen ikke kjenner seg igjen i. Ytelser med WSP, utover forskriftsmessig avtale i Byggherreforskriften, er privatrettslig bestilt gjennom rammeavtale.

Fylkeskommune kan ikke se at WSP på noe tidspunkt har ment at dette ikke var ytelser som skulle honoreres.

Reiseregninger Estland (pkt. 3.6.1/3.8.2)

Revisjonens antydning vedr. tidspunkt for saksbehandlers fremlegging av reiseregning er tendensløs og usaklig. Vi minner om at aktuelle medarbeideres identitet er kjent, og at slike kommentarer bidrar til mistenkeliggjøring om korrupsjon.

Arbeidsgiveransvar/inneleie (pkt. 4.1/4.3)

Fylkeskommunen kan ikke se hvordan arbeidsgiverstrategi har sammenheng med forhold knyttet til forvaltningsrevisjon av seriøst arbeidsliv vedr. innleid personell

Trøndelag fylkeskommune Assisterende fylkesrådmann

Fylkeskommunen er tydelig at arbeidsgiveransvaret ligger, nemlig hos utleiefirmaet, og ser ikke behov for å klargjøre dette videre.

Kommentarer vegprosjekt

TRFK sin egen vegadministrasjon er ikke rigget for å ivareta de anbefalinger som denne rapporten gir. Gjennom SAMS vegadministrasjon er det lovfestet hvilket ansvar Statens vegvesen har ved gjennomføring av prosjektet og inngåelse av kontrakter. Hvordan dette skal utøves og forstås er beskrevet i et eget avtaleverk inngått mellom TRFK og Statens vegvesen Region Midt. Det er ikke fylkeskommunens ansvar å kontrollere konkurransegrunnlag og krav som stilles. TRFK går mye lenger enn de fleste andre fylkeskommuner i vår oppfølging, men anser SAMS å være egen vegadministrasjon, ikke en ekstern leverandør slik rapporten noe på veg peker på. TRFK sin prosjektansvarlig følger opp prosjektens status, fremdrift, økonomi og kvalitet, men ikke på et slikt detaljeringsnivå som er kommentert i revisjonsrapporten. TRFK stiller krav til at Statens vegvesen følger opp policy og strategier som fylkeskommunen vedtar, dette innarbeides i avtaleverket som gjelder mellom TRFK og Statens vegvesen.

I revisjonen er det vist til 2 avvik. Det ene er knyttet til lærlingekravet, hvor det er stilt krav om 7% lærlinger og ikke 10%. Dette er et riktig funn fra revisjonen. Statens vegvesen har brukt sentrale maler for konkurranseutsetting som benyttes både på Rv og Fv og det nye kravet er ikke fanget opp i de konkrete prosjektene. Det andre kravet er antall leverandørledd under hovedkontrakt. Her er også kravene i de nasjonale malene avvikende fra det fylkeskommunen har vedtatt og avviket er riktig kommentert.

Med vennlig hilsen

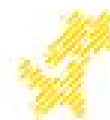
Ole Tronstad

Dette dokumentet er elektronisk godkjent



Trøndelag fylkeskommune

Team Kvalitet



ARBEIDSTILSYNET MIDT-NORGE TRONDHEIM
Postboks 4720 Torgarden
7468 TRONDHEIM

Att: Særaas

Vår dato:	06.05.2019	Vår referanse:	201910495-8	Vår saksbehandler:	
Deres dato:		Deres referanse:	2019/10506		Tarjei Fiksehaugen

Ad varsel om pålegg

Innledning

Det vises til tidligere korrespondanse vedrørende varsel om pålegg om kontroll av kravene til lønns- og arbeidsvilkår, senest e-post av 24.04.2019 hvor frist for tilbakemelding ble satt til 06.05.2019.

Varsel om pålegg oppfattes å knytte seg til postalt tilsyn av 12. februar 2019. Nærværende tilsvarende er følgelig knyttet til postalt tilsyn av nevnte dato, og forholdene på det tidspunkt.

For oversiktens skyld vil man innledningsvis redegjøre for tidslinjen i saken. Oppstart av montasjearbeidene på byggeplass var 21.01.2019. Oppdragsgiver ba om dokumentasjon av lønnsnivået 25. januar (kontroll). Oppdragsgiver mottok dokumentasjon i perioden 30.01 – 07.02.2019. Arbeidstilsynet foretok uanmeldt kontroll fredag 08.02.2019 og iverksatte postalt tilsyn 12.02.2019. Det postale tilsynet ble registrert innkommet i fylkeskommunens postmottak 13.02.2019, og ble pga mellomliggende helg først fordelt til prosjektleder 19.02.2019. Arbeidene på byggeplass var ferdigstilt 20.02.2019.

Kontroll lønns- og arbeidsvilkår:

Oppdragsgivers plikt til å føre kontroll er hjemlet i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7, hvor det fremgår at oppdragsgiver skal «gjennomføre nødvendig kontroll» med lønns- og arbeidsvilkårene. Hva som anses som «nødvendig kontroll» skal i følge Arbeidsdepartementets tolkningsuttalelse av 10.04.2013 vurderes konkret konkret ut fra behovet og omfanget av kontrollen. Det dreier seg i dette tilfellet om et lite, enkelt og oversiktlig prosjekt, med få involverte parter, kort byggetid og begrenset omfang. RContainer har også vært leverandør til fylkeskommunen ved en tidligere anledning, og ble da oppfattet å være en normalt seriøs aktør. Behovet for kontroll ble derfor vurdert å være lavt. Til tross for dette ble det allikevel innhentet dokumentasjon på arbeiderne i tråd med Difis anbefaling om kontroll i høyrisikotilfeller.

Postadresse: Fylkes hus
Postboks 2560
7735 Steinkjer

Bankkonto: 86017601300
IBAN: NO86017601300
BIC: NWFF2333

Telefon: 74 17 40 50
E-post: postmottake@trondelagfylke.no
Org.num: 817 920 632

Trøndelag fylkeskommune Team Kvalitet

Det fremkommer i faktainformasjon fra Regjeringen knyttet til vedtak ved kongelig resolusjon av 8. februar 2008 om ny forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, at det er oppdragsgiver som etter en konkret vurdering av behovet bestemmer når og hvor ofte det skal utføres kontroll og i hvilket omfang kontroll er nødvendig.

Den dokumentasjon man på det tidspunktet hadde tilgang til var lønnslister som man har oppfattet var for perioden oktober – desember. Disse viste en timelønn i spennet 198 – 213 kr pr time på et tidspunkt da kravet til minstelønn for faglærte var kr 197,90 jf. forskrift av 23. september 2016 nr. 1241 og senere endret til kr 203,40, jf. forskrift av 11. oktober 2018, nr. 1684. For ordens skyld bemerkes det at lønnslistene også viste at det ble utbetalt diverse tillegg til arbeidene. Man hadde i tillegg til lønnslistene tilgang til timelister og arbeidsavtaler for arbeidene. Ut fra den dokumentasjon man hadde tilgang til ble lønnsnivået ut fra oppdragsgivers vurdering ansett å være tilstrekkelig, og det ble registrert at lønnsnivået tilsynelatende steg i desember 2018 i samsvar med forskriftsendringen. Oppdragsgiver anså på bakgrunn av de gjennomførte kontrollen å ha overholdt sin kontrollplikt, og det forelå ingen opplysninger som skulle tilsa at lønnsnivået ikke tilfredstilte tariffestede krav uavhengig av formell fagkompetanse.

For det tilfelle at den konkrete vurderingen/ tolkningen av dokumentasjonen er feil endrer ikke det på det faktum at fylkeskommunen faktisk har gjennomført nødvendig kontroll i samsvar med forskriften.

Man vil også påpeke at Forskrift om delvis allmengjering av tariffavtaler for byggeplasser i Norge også har en beskrivelse av lønnsnivået for ufaglærte. Disse kravene er oppfylt.

For ordens skyld vil fylkeskommunen påpeke at det ikke gjelder noe formkrav om at arbeidsavtalene skal vise særskilt til bestemmelser om overtid, slik det synes å fremgå av Arbeidstilsynets brev. Man, tillater seg å vise til Arbeidstilsynets egen veileder til arbeidsavtaler <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/arbeidsavtale/maler-for-arbeidsavtaler/> med link til www.signform.no/dsa/kundeweb/Blankettarkiv/vis/Download.asp?BlankettFilID=1043&XID=6178C=343219538 hvor det fremkommer at overtidstillegg «bør» angis. For øvrig er det fylkeskommunens oppfatning at de konkrete arbeidsavtalene rent faktisk henviser til overtidstilleggets størrelse, da feltet om overtidsbetaling er forhåndsutfyllt med 40 % og det ikke er inntatt noen alternativ størrelse i arbeidsavtalene. Dokumentasjonen av utbetalt lønn i oktober – desember viser også varierende gjennomsnittutbetalinger pr time, noe som tilsier at overtid faktisk honoreres med overtidstillegg. For ordens skyld vil man også påpeke at det ikke gjelder noen særskilte formkrav til lønnslister.

I varsel om pålegg om kontroll uttales det fra Arbeidstilsynet at «Fylkeskommunen har altså ikke gjennomført nødvendig kontroll med at leverandøren etterlever kontraktskravene om lønns- og arbeidsvilkår i dette prosjektet». Oppdragsgiver er klar over at kontrollen skal avdekke på lønns- og arbeidsvilkårene slik disse er pr gjennomføringen av oppdraget. Imidlertid medfører oppdragets varighet at man ved kontrollen bygger på nyeste dokumentasjon og at det ikke ville foreligge ny dokumentasjon ved avslutningen av oppdraget. Oppdragsgivers oppfatning er at man for et såpass lite og kortvarig prosjekt har gjennomført nødvendig kontroll i samsvar

Trøndelag fylkeskommune

Team Kvalitet

med forskriftskravet. Man kan ikke se at det kan konkluderes med at oppdragsgiver ikke har gjennomført nødvendig kontroll og det er vår oppfatning at det ikke foreligger mangler ved den kontroll som hadde funnet sted pr tidspunktet for tilsynet.

Hensikten med kontroll og sanksjoner er å påvirke leverandører og underleverandører til å oppfylle vilkårene i kontrakten, herunder krav om lønns- og arbeidsvilkår.

Oppdragsgiver ville ved et ordinært prosjekt av lengre varighet gjennomført oppfølging av kontroll underveis i byggeperioden. I dette prosjektet hvor de aktuelle arbeidere forlot byggeplass kort tid etter kontroll, gjennomføres dette ved endelig ferdigstillelse og sluttoppgjør i mai 2019, samtidig som oppdragsgiver også innhenter dokumentasjon på oppfyllelse av kontraktskrav om bruk av faglært arbeidskraft og lærlinger fra hovedentreprenøren. Oppdragsgiver har videre lagt til grunn at dokumentasjon som fremkommer ved uanmeldt kontroll vil bli gjort tilgjengelig for oppdragsgivers videre kontroll. Det anmodes om at denne dokumentasjonen oversendes oss snarest.

Faglært/ufaglært arbeidstaker:

Forskriftskravet om minstelønn på kr 203,80 pr time gjelder i henhold til forskrift om delvis allmengjoring av tariffavtale for byggeplasser i Norge § 4 for faglærte arbeidere.

Det følger av samme forskrift § 2 at «[m]ed faglært arbeidstaker menes en arbeidstaker med offentlig godkjent fag- eller svennebrev eller tilsvarende kompetanse som formelt kan likestilles med fag- eller svennebrev innenfor det fagfelt arbeidstaker utfører arbeid. Ufaglært arbeidstaker har ikke fag- eller svennebrev». Inntil oppdragsgiver har mottatt dokumentasjon for at arbeidere har fag- eller svennebrev kan oppdragsgiver ikke anta eller legge til grunn at vedkommende arbeidere er faglært, og dermed skal ha det lønnsnivå som er forskriftsfestet for faglærte. I arbeidsavtalen er stillingstittel oppgitt å være «tømmer – monter elementhus». Hverken «Tømmer» eller «tømmer – monter elementhus» er beskyttede titler. Stillingstittel i arbeidsavtaler tilfredsstiller ikke forskriftens krav til formalkompetanse og kan ikke avgjøre om det er tale om faglært eller ufaglært arbeidskraft. For ordens skyld skal det presiseres at man ved kontrolltidspunktet ikke hadde opplysninger som skulle tilsi at de medarbeidere som er benyttet av Timbeco Construction faktisk er faglærte arbeidere. Man kan for øvrig heller ikke se at de dokumenter Arbeidstilsynet har utarbeidet etter 8 uker saksbehandlingstid etter uanmeldt kontroll/ postalt tilsyn er egnet til å klargjøre etter i forhold til forskriftens krav.

I konkurransegrunnlaget har oppdragsgiver stilt krav om at minst 50 prosent av det samlede arbeidet etter kontrakten skal utføres av faglærte. Dette er imidlertid et rent privatrettslig anliggende, og man kan ikke ut fra dette kravet uten videre konkludere med at arbeidene faktisk er faglærte og har krav på lønn deretter. Dersom arbeidet faktisk er utført av personell uten den nødvendige fagkompetansen vil det være et forhold som kan utløse kontraktsbruddsbeføyelser fra oppdragsgiver, i samsvar med kontraktsbestemmelsene.

For at Oppdragsgiver skal kunne konkludere med om kravene til formalkompetanse i forskriften er oppfylt vil det forde vurderinger av utdanning, godkjenninger og kompetansekrav som gjelder i Estland. Oppdragsgiver vil derfor ikke kunne vurdere hva som vil tilfredsstille kravet om «tilsvarende kompetanse som formelt kan likestilles med

Trøndelag fylkeskommune Team Kvalitet

fag- eller svennebrev» i Forskrift om delvis allmengjøring av tariffavtaler på byggeplasser i Norge § 2 før det gjennomføres en inngående vurdering av disse forhold. Man registrerer at Arbeidstilsynet benytter begrep som «sannsynlig» og «legger til grunn». Man har vanskelig for å se at dette tilfredsstiller formkravene i forskriften, og heller ikke kravene til faktagrunnlag i forvaltningsretten.

Oppdragsgiver har igangsatt en prosess for å vurdere hvilken kompetanse og hvilke kompetansebevis fra Estland som tilfredsstiller krav til «tilsvarende kompetanse som formelt kan likestilles med fag- eller svennebrev» i Forskrift om delvis allmengjøring av tariffavtaler på byggeplasser i Norge § 2. Dette er imidlertid ikke en enkel prosess, og krever inngående vurderinger av innholdet i utenlandsk formalkompetanse opp mot den kompetanse som ligger til grunn for norsk fagbrev. Fylkeskommunens utdanningsavdeling har i første omgang henvist til NOKUT for slike vurderinger. Med utgangspunkt i veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 hadde man satt pris på veiledning fra Arbeidstilsynet med tanke på oppfyllelse av nevnte forskriftskrav, samt hvordan oppfyllelse av kravet kan dokumenteres.

Oppdragsgiver har 30.04.2019 fremsatt krav om fremleggelse av ytterligere dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår og dokumentasjon på fagkompetanse for aktuelle arbeidstakere fra Timbeco Construction. Som dokumentasjon vedlegges kopi av brev til Timbeco Construction.

Øvrige forhold:

Vi registrerer at Arbeidstilsynet ikke har initiert dialog eller korrespondanse med fylkeskommunen i forbindelse med uanmeldt kontroll, postalt tilsyn og varsel om pålegg. Man registrerer også at Arbeidstilsynet i denne saken tar med 3. part som revisjon til uanmeldt kontroll, har utstrakt mediekontakt og prosederer saken i media. Fylkeskommunen registrerer videre at begrunnelsen for pålegg ikke fremkommer av tilsynsrapporten, men først ble gjort kjent for Fylkeskommunen i omtalen i Adresseavisen 30.04.2019, hvor det blant annet fremgår at Arbeidstilsynet anser alle arbeiderne som faglærte. Fylkeskommunen finner grunn til å stille spørsmålstegn ved om Arbeidstilsynet har oppfylt sin veiledningsplikt overfor fylkeskommunen i denne saken.

Det fremgår av varsel om pålegg om tilsyn at konkurransegrunnlaget ikke ble oversendt til Arbeidstilsynet i oversendelsen av dokumentasjon fra fylkeskommunen. Fylkeskommunen vil påpeke at dette ikke medfører riktighet. Arbeidstilsynet fikk oversendt konkurransegrunnlaget for prosjektet ved forsendelse av 28.februar 2019 og 1. mars 2019, se vedlegg 1 og 5 til forsendelsene.

Hva Arbeidstilsynet legger i at Fylkeskommunen har et brudd på lov om offentlige anskaffelser § 6 tredje ledd er for oss uforståelig, siden dette omhandler Arbeidstilsynets tilsynsrett og ikke oppdragsgivers plikter.

Hva Arbeidstilsynet legger i at de vurderer at fylkeskommunen ikke har gjennomført sin plikt i henhold til eller i overensstemmelse med den gjeldende allmenngjøringsforskriften fremstår på samme måte upresist. Vi kan ikke se at den angitte forskriften tillegger fylkeskommunen som oppdragsgiver noen direkte plikter.

Trøndelag fylkeskommune Team Kvalitet

Fylkeskommunens plikter i den forbindelse er knyttet til forskrift om informasjons-, påseplikt og Innsynsrett. Som Arbeidstilsynet selv anfører har fylkeskommunen gjennomført denne.

Avslutning:

Fylkeskommunen bestrider Arbeidstilsynets vurdering av at den ikke har gjennomført en god nok kontroll i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår § 7, og ser ikke at det er grunnlag for pålegg om ytterligere kontroll utover det gjennomførte og pågående kontroll, samt konklusjonen fra Arbeidstilsynets uavhengige kontroll.

Såfremt Arbeidstilsynet opprettholder vurderingen ber vi, innenfor rammene av forskriftsbegrepet nødvendig kontroll, om veiledning på hvilken kontroll som skulle vært utført i perioden fra dokumentasjon var mottatt 7.2.19 og postalt tilsyn 12.2.19, og som kunne medført at leverandørens evt. brudd på allmengjøringsforskriften hadde blitt avdekket og avvik korrigert i løpet av aktuell arbeidsperiode på byggeplass.

Vennligst ta kontakt ved eventuelle spørsmål knyttet til saken.

Med vennlig hilsen

Tarjei Fikseanet
Advokat

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

VEDLEGG 3 ORGANISERING EIENDOM

Eiendomssjef har et overordnet økonomi-, fag- og personalansvaret for seksjon Eiendom i Trøndelag fylkeskommune, og er administrativt underlagt assisterende fylkesrådmann. Assisterende fylkesrådmann er underlagt fylkesrådmannen. Eiendomssjef sier at seksjon Eiendom er organisert i fire team, med egne teamledere. Teamlederne har delegert personal- og økonomiansvar for sine team. De som utfører anskaffelser er teamledere for Utvikling og Drift og vedlikehold i byggeprosjekter. Eiendomssjef sier videre at seksjon Eiendom er en lærende organisasjon med kompetansefokus og praktiserer dialogbasert ledelse. Ansvar for eksempelvis anskaffelser er ikke skriftlig videredelegert til prosjektledere som har ansvar for byggeprosjekt.

I team Utvikling organiseres byggeprosjekt med flere ansatte i egne team. Det er 10 prosjektledere i team Utvikling. Team Drift og vedlikehold har ansvar for mindre byggeprosjekt, med 16 prosjektledere, og der har den enkelte prosjektleder ansvar for sine byggeprosjekt. Seksjon for jus og anskaffelser er rådgivere til ansatte i seksjon eiendom ved behov for anskaffelser.

Det er opprettet et nytt team Kvalitet i 2018. Team Kvalitet har blant annet det overordnede faglige ansvaret for oppfølging av innkjøpskompetansen i seksjon Eiendom. Leder for team Kvalitet sier at de har et felles ansvar for utarbeiding av rutiner, maler, kvalitetssystem og opplæring for ansatte i seksjon Eiendom. Rådgiver i team Kvalitet bekrefter at det gis opplæring i systemer, rutiner og bruk av disse til nytilsatte innen seksjon eiendom.

2. System for maler og anskaffelsesdokumenter i anskaffelsesprosessen

EIE portalen i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune omfatter prosessdokumenter for planlegging, gjennomføring og avslutning av byggeprosjekt, samt tilhørende FDVU dokumentasjon tilknyttet det enkelte bygg. Ansatte med innkjøpsansvar i seksjon Eiendom fra tidligere Sør-Trøndelag har tilgang til EIE portalen. I portalen er det prosessdokumenter/maler for å gjennomføre blant annet anskaffelser i byggeprosjekt. Ansatte i Nord-Trøndelag har hatt et annet system (Facility) for anskaffelsene med prosessdokumenter/maler for å gjennomføre blant annet anskaffelser i byggeprosjekt. Malene er noe ulikt utformet i Facility og EIE portalen. Det er igangsatt et arbeid under team Kvalitet for å utarbeide felles prosessmaler knyttet til byggeprosjekt, også for anskaffelser. Det er enda ikke bestemt hvilket system som skal etableres for å håndtere prosessdokumenter/maler i seksjon Eiendom, ifølge de som er intervjuet.

Ansatte i tidligere Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune har vært medlem i fylkeskommunalt eiendomsforum (FEF KS). Dette er et nasjonalt samarbeid med målsetting om å utarbeide et

kvalitetssystem for byggeprosjekt hos medlemmene. FEF KS følger med på endringer i regelverk og utarbeider maler for blant annet anskaffelser. Disse gjøres tilgjengelige for medlemmene. Dette er med på å sikre at regelverkets krav ivaretas, selv om malene er noe ulikt utformet i tidligere Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Teamleder Kvalitet sier at det er to organisasjoner og to kulturer som skal slås sammen. Rutinene er ulike og seksjon Eiendom må finne felles rutiner og systemer som ivaretar lovkravene og fylkestingskravene. De er i gang med å kartlegge nåsituasjonen på seksjon Eiendom. Arbeidet med å kartlegge, implementere og gi opplæring i de nye rutinene er startet, men ikke ferdigstilt.

VEDLEGG 4 ORGANISERING FYLKESVEI

Administrativt ansvar for fylkesvei er lagt til Avdeling for samferdsel, som er underlagt fylkesrådmannen. Under samferdsel er det en egen seksjon vei som følger opp fylkesvei i Trøndelag fylkeskommune – TFK og rapporterer til fylkesdirektør for samferdsel. Gjennomføring av fylkesveiprojekt utføres etter bestilling fra TFK av Statens vegvesen - SVV.

Seksjonsleder vei sier at i hovedsak er det SVV som utfører alt av anskaffelser knyttet til fylkesvei, både for drift og investeringsmidler, da fylkesveiprojekter gjennomføres som kjøpte tjenester. Det er videre forskjell på mindre vedlikehold gjennom driftskontrakter, samt anskaffelser vedrørende de ulike fagprogram knyttet til fylkesveg og større anskaffelser. Det vurderes da om anskaffelsen kan utføres som mengdekjøp på en gjeldende kontrakt eller om disse må utlyses som en egen anskaffelse. På investeringsprosjekter vil det være bestillinger knyttet til det enkelt investeringsprosjekt for fylkesveg.

I tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune var det egne bestillinger knyttet til veginvesteringer, noe som videreføres som bestillingsregime i Trøndelag fylkeskommune. Videreføringen grunnes i at dette gir bedre kontroll og føringer på det å se helheten av investeringer knyttet til fylkesveg. Videre vil dette søke å gi mest mulig nytteeffekt av tilgjengelige midler til fylkesveg. Følgende dokument regulerte samarbeidet mellom SVV og Sør-Trøndelag fylkeskommune, i 2017:

- Leveranseavtale kjøpte tjenester 2017
- Leveranseavtale Sams 2017
- Samarbeidsavtale 2014
- Rammeavtale Sams 2014
- Rammeavtale kjøpte tjenester 2014
- Delegasjonsbestemmelser 2014

Ut fra disse dokumentene har regionvegsjefen ansvar for at avtalen følges og å holde STFK informert om saker av betydning. Regionvegsjefen skal sørge for at saker som presenteres for STFK har god kvalitet og er i samsvar med gjeldende lover og regler, jfr. § 3 i rammeavtalen med Sams. Delegasjonen om anskaffelser er beskrevet i rammeavtalens punkt 2.4. SVV har fullmakt til å gjennomføre anskaffelser og inngå kontrakt på vegne av fylkeskommunen jf. regelverket om offentlige anskaffelser.

I Nord-Trøndelag var det vedtaket knyttet til årsbudsjettet som var tildelingsbrev til SVV, og som var styrende for gjennomføring av anskaffelser knyttet til fylkesveg. Følgende avtaler lå til grunn for samarbeidet mellom Nord - Trøndelag fylkeskommunene og SVV i 2017.

- Leveranseavtale 2017
- Rammeavtale mellom NTFK og SVV Region Midt fra 2013

Spesialrådgiver seksjon vei sier at i Nord-Trøndelag fylkeskommune skrev man ikke et særskilt tildelingsbrev for den enkelte anskaffelse. Leveranseavtalen med vedlegg, var å regne som tildelingsbrev fra fylkeskommunen til Statens vegvesen. Årsbudsjettet for 2017 var spesifisert på investeringsprosjekt, og disse var listet opp i vedlegget til leveranseavtalen. I tillegg viste den fireårige rammeavtalen hvilke fullmakter Statens vegvesen hadde på vegne av fylkeskommunen. Der var rapporteringstidspunkt og møtstruktur regulert. I vedlegg til rammeavtalen er det vist til at SVV gjennomføre innkjøpsprosesser basert på godkjente rammer fra NTFK.

Seksjonsleder vei viser videre til en høring om overføring av fylkesvegoppgaver – Sams, som ble behandlet av fylkestinget i sak 110/185. I fylkeskommunens høringssvar vedtok fylkestinget følgende formulering: "Stortinget ber regjeringen sørge for at regional veiadministrasjon, som har ansvar for planlegging og drift av fylkesveiene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå". Hvis Stortinget iverksetter organisasjonsendringen, medfører dette endringer i dagens inngåtte ramme- og leveranseavtaler mellom SVV og TrFK.



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no