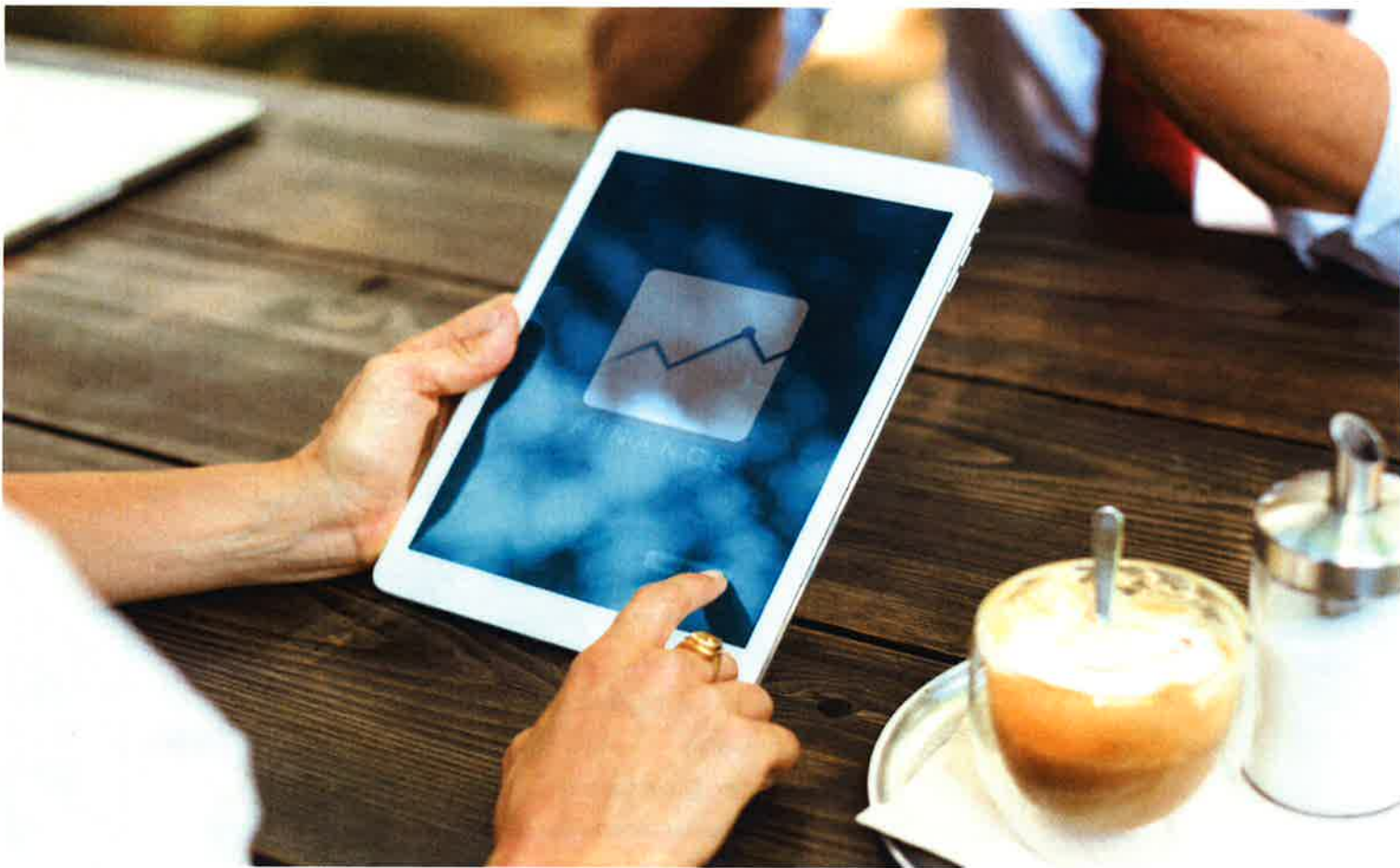


FORVALTNINGSREVISJON
Arbeidslivskriminalitet
Prosjektplan



Trøndelag fylkeskommune

August 2018

FR1055

1 SAMMENDRAG PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>1) Har fylkeskommunen etablert system for å bekjempe arbeidslivskriminalitet i bygge- og anleggskontrakter?</p> <p>Herunder:</p> <ul style="list-style-type: none">– Stiller fylkeskommunen krav i kontraktene med leverandøren som ivaretar lovverket og interne føringer, herunder krav til antall underleverandører? <p>2) Følger fylkeskommunen opp at bestemmelser/og avtaler innen lønns- og arbeidsvilkår etterleves i de inngåtte bygge- og anleggskontraktene</p> <p>Herunder:</p> <ul style="list-style-type: none">– Har fylkeskommunen system for kontroll med alle leverandørledd i bygge- og anleggskontrakter, herunder system for uanmeldte kontroller?– Har fylkeskommunen nødvendig kontroll med leverandørene?– Gjennomfører fylkeskommunen uanmeldte stedlige kontroller?
Kilder til kriterier	Kommuneloven, forskrift om lønns - og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, anskaffelsesregelverket
Metode	Intervju, dokumentgjennomgang og andre metoder ved behov
Tidsplan	Her presenteres overordnet tidsplan; <ul style="list-style-type: none">• Inntil 400 timer• Leveres i slutten av april 2019
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Merete M. Montero (merete.montero@revisjonmidtnorge.no) Prosjektmedarbeider: Anna Ølnes Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Margrete Haugum• Tor Arne Stubbe

Kontaktperson fylkeskommune	Trøndelag	Fylkesrådmann Odd Inge Mjøen

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 BESTILLING

I plan for forvaltningsrevisjon 2018-2020 er *Et seriøst arbeidsliv på fylkeskommunale bygg og anlegg* rangert som nr. 1 av prioriterte områder for forvaltningsrevisjon. Planen ble vedtatt i fylkestinget i sak 44/18.

Tittelen på prosjektet var før vedtak *Arbeidslivskriminalitet på fylkeskommunale bygg og anlegg*. Den ble endret av fylkestinget med følgende begrunnelse:

Det er viktig at offentlige midler brukes til å bygge opp under et seriøst arbeidsliv og ikke til å involvere aktører som utøver arbeidslivskriminalitet. En forvaltningsrevisjon bør derfor belyse hvilke tiltak fylkeskommunen har iverksatt for å unngå arbeidslivskriminalitet og å luke ut de som ikke driver seriøst. Det bør sikres at regler og tiltak etterleves, og at den eventuelle effekten av tiltakene kan måles.

Det står følgende om temaet i plan for forvaltningsrevisjon:

Trøndelag fylkeskommune har planer for å investere flere milliarder i bygg og fylkesveier de kommende årene. Det blir viktig å unngå at offentlige midler brukes til å betale aktører som driver arbeidslivskriminalitet. En forvaltningsrevisjon bør derfor belyse hvilke tiltak fylkeskommunen har iverksatt for å unngå arbeidslivskriminalitet, om de etterleves og den eventuelle effekten av tiltakene.

Prosjektet ble bestilt i KU-sak 34/18. Det står følgende i vedtaket:

1. Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon av fylkeskommunens arbeid for å sikre et seriøst arbeidsliv på fylkeskommunale bygg og anlegg.
2. Revisjon Midt-Norge bes legge fram en plan for gjennomføring av undersøkelsen til utvalgets neste møte.

2.2 BAKGRUNNSINFORMASJON

2.2.1 Hva er arbeidslivskriminalitet

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

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

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

Begrepene 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.

2.2.2 Regelverket

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

Forskrift om lønns – og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Det fremgår av forskrift om lønns – og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter at fylkeskommunen skal i kontraktene kreve at ansatte har lønns – og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene. Eksempel på lønns – og arbeidsvilkår er bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, deknings av utgifter til reise, kost og losji. Videre er det et krav at leverandøren må dokumentere oppfyllelse og forbeholde seg retten til sanksjoner. Utlysningene skal opplyse om disse kravene.

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

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.

Politiske vedtak

Fylkestinget vedtok *Anskaffelsesstrategi for Trøndelag fylkeskommune 2018-2021* i sak 24/18. I delmål 4 står det at TRFK 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 seriositetskrav som utarbeides av Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), Byggenæringens Landsforening (BNL), Fellesforbundet og KS*. Det er videre ramset opp en rekke tiltak for å nå delmål 4.

2.3 FYLKESKOMMUNENS ORGANISERING

Det er særlig tre seksjoner som har ansvar for fylkeskommunens innkjøp og følgelig også for oppfølging av strategien og fylkeskommunens arbeid med å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette er seksjon Jus- og anskaffelse, seksjon Eiendom og seksjon Vei.

Seksjon Jus- og anskaffelse er tillagt et overordnet ansvar for innkjøp i fylkeskommunen, og står for alle sentrale rammeavtaler. Den bidrar med juridisk og innkjøpsfaglig kompetanse og kvalitetssikring i andre avdelinger.

Seksjon Eiendom forvalter bygningene. Dette innebærer vedlikehold, utvikling, kjøp/salg og inn – og utleie.

Seksjon Vei skal etablere og følge opp avtaler som gjelder investeringer i nye samferdselsanlegg og drift og vedlikehold av eksisterende anlegg. Samferdselsavdelingen driver bare i svært begrenset grad med innkjøp av nye veiprojekter og kollektivtransport selv. Dette arbeidet er delegert.

Innkjøp av kollektivtransporttjenester er lagt til et eget selskap, AtB AS, som er heleid av fylkeskommunen. Statens vegvesen står for utbygging av vei. Seksjon Vei følger opp politiske vedtak ved å legge inn bestillinger. Samferdselsavdelingen følger opp at arbeidet gjennomføres, men ikke hvordan. Kontroll- og tilsynsansvaret er overlatt til AtB og Statens vegvesen.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 AVGRENSING

Revisjonen har avgrenset prosjektet til å gjelde anskaffelser etter 1. januar 2017, etter at den nye anskaffelsesloven med forskrift trådte i kraft.

Vi fokuserer på den delen av arbeidslivskriminalitet der fylkeskommunen 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.

3.2 PROBLEMSTILLINGER

- 1) Har fylkeskommunen etablert system for å bekjempe arbeidslivskriminalitet i bygge- og anleggskontrakter?

Herunder:

- Stiller fylkeskommunen krav i kontraktene med leverandøren som ivaretar lovverket og interne føringer, herunder krav til antall underleverandører?

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

Herunder:

- Har fylkeskommunen system for kontroll med alle leverandørledd i bygge- og anleggskontrakter, herunder system for uanmeldte kontroller?
- Har fylkeskommunen nødvendig kontroll av om kravene til lønns - og arbeidsvilkår overholdes?
- Gjennomfører fylkeskommunen uanmeldte stedlige kontroller?

3.3 OVERORDNA KRITERIER (KILDER)

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier som innsamlede data kan vurderes mot.

Disse kriteriene benyttes som grunnlag for å vurdere om fylkeskommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv. er i samsvar med krav og forventninger. Revisjonskriteriene er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som kan foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon.

3.3.1 Kommuneloven

Det fremgår av kommunelovens § 23.2 at rådmannen *skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.*

3.3.2 Forskrift om lønns – og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Forskriften gjelder for fylkeskommunens tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 2 millioner ekskl. mva. Terskelverdien ble endret 6. april 2018. For kontrakter i 2017 var verdien på 1,75 millioner ekskl. mva.

I følge forskriften skal fylkeskommunen i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med § 5. Fylkeskommunen skal kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Fylkeskommunen skal forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene. Fylkeskommunen skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften.

Regler om lønns – og arbeidsvilkår finner vi blant annet i arbeidsmiljøloven, forskriftene om allmenngjøring innenfor ulike sektorer og tariffavtaler.

3.3.3 Anskaffelsesregelverket

Forskrift om offentlige anskaffelser sier at oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av objektive tildelingskriterier. Slike kriterier kan for eksempel være pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon. Fylkeskommunen kan også stille krav til leverandørens kvalifikasjoner, inkludert krav til økonomisk og finansiell kapasitet og tekniske og faglige kvalifikasjoner. Kriteriene og vilkårene skal være oppgitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Leverandøren med tilbudet som scorer best på tildelingskriteriene, skal tildeles kontrakt.

3.4 METODER FOR INNSAMLING AV DATA

Revisor vil bruke anerkjente metoder for innhenting av dokumentasjon av problemstillingene. Det vil bli benyttet flere metoder for innsamlingen av data.

For å svare ut problemstillingene er det nødvendig med en gjennomgang av fylkeskommunens rutiner og system.

Revisor vil gå gjennom dokumentasjon fra utvalgte prosjekter ut i fra en risikovurdering, både fra tidligere Nord – og Sør-Trøndelag og nye Trøndelag.

Intervju av ledere og andre nøkkelpersoner vil være en viktig del av datainnsamlingen.

Revisor vil underveis vurdere behov for andre metoder.

Trondheim 12.07.18

Merete M. Montero

Oppdragsansvarlig revisor

Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no