

FORVALTNINGSREVISJON  
OFFENTLIGE ANSKAFFELSER  
RAPPORT



Trøndelag fylkeskommune

November 2018

Prosjekt - FR 1027



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA er Norges største interkommunale revisjonsselskap, og leverer revisjonstjenester innen regnskap, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll til 44 kommuner og en fylkeskommune.

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

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 forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Merete M. Montero, og kvalitetssikrere Unni Romstad og Marit Ingunn Holmvik. 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 NKRFs<sup>2</sup> 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](http://www.revisjonmidt norge.no).

Orkanger, 13.11.2018

Arve Gausen



Oppdragsansvarlig revisor

Merete M. Montero /s/

Prosjektmedarbeider

---

<sup>1</sup> Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## SAMMENDRAG

Rapporten oppsummerer Trøndelag fylkeskommunes system for anskaffelser innen seksjon Eiendom og Fylkesvei. Vi har sett på utvalgte anskaffelser innen Eiendom og Fylkesvei i 2017, i tidligere Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Vi har i disse anskaffelsene vurdert om fylkeskommunen har ivaretatt sin dokumentasjonsplikt, som sikrer at anskaffelser er i samsvar med anskaffelsesregelverkets krav. Vi har videre sett om anskaffelsesregelverkets krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, underentreprenører og sosiale forhold er gitt i kontraktbestemmelser i disse anskaffelsene, samt om disse er fulgt opp systematisk i kontraktoppfølgingen.

Følgende problemstilling er belyst: Følger fylkeskommunen regelverket for offentlige anskaffelser innenfor bygg og eiendom og fylkesvei?

Hovedproblemstillingen er belyst med to delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: I hvilken grad har man kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

Revisor konkluderer med at det i all hovedsak er etablert en organisering av ansvar og oppgaver som legger grunnlag for betryggende kontroll i seksjon eiendom. Det er likevel slik at det er utfordringer. To ulike enheter er sammenslått til en i seksjon eiendom i TrFK. Ansatte innen seksjon eiendom mangler felles maler, prosedyrer og systemer for anskaffelser. Dette gir manglende kontroll og redusert effektivitet for å gjennomføre og dokumentere anskaffelser i seksjon eiendom. Det er etablert team Kvalitet i seksjon eiendom, som har til oppgave å ferdigstille arbeid med et felles system for ansatte. Det er viktig at seksjon eiendom prioriterer ferdigstillelse av felles systemer med tilhørende prosessdokumenter for anskaffelser i byggeprosjekt. Dette for å sikre betryggende kontroll og effektive anskaffelser i seksjon eiendom. Det mangler sentrale prosessdokumenter tilknyttet seksjon eiendom. Disse er:

- Systematisk kvalitetssikring av sentrale anskaffelsesdokumenter i byggeprosjekt
- Systematisk oppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, underentreprenører og sosiale forhold i byggeprosjekt

Revisor konkluderer med at det er etablert en organisering av ansvar og systemer som sikrer betryggende kontroll av anskaffelser i fylkesvei. Det er etablert avtaler, delegasjonsreglement, kontaktpunkt for møter som legger til rette for betryggende kontroll av anskaffelser, utført av Statens vegvesen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommune.

Delproblemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet i utvalgte anskaffelser, samt kontraktoppfølging av utvalgte bestemmelser i anskaffelsesregelverket?

Kontrollutvalget har vært opptatt av fylkeskommunens innkjøpspraksis i eiendom og fylkesvei, og om denne er i samsvar med krav til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket. Innen eiendom har revisor vurdert åtte anskaffelser mellom kr 100` og kr 1,1 mill. og ni anskaffelser over 1,1 mill. i tidligere Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

Revisors konklusjon for de minste anskaffelsene er at fem av ni anskaffelser er gjennomført i samsvar med krav til dokumentasjonsplikten i regelverket. For to av anskaffelsene i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune mangler det dokumentert bruk av inngått rammeavtale. For de to andre anskaffelsene i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune, er manglene knyttet til beregning av terskelverdi og oppdeling av anskaffelser. Dette samsvarer ikke med dokumentasjonsplikten til regelverket.

De ni anskaffelsene over 1,1 mill. er vurdert til å være i samsvar med dokumentasjonsplikten i anskaffelsesregelverket. Videre er krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, underentreprenører og sosiale forhold ivaretatt i kontraktbestemmelser. Dette er i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket. Her mangler det imidlertid en systematisk kontraktoppfølging av kravene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, antall underentreprenører og sosiale forhold i seksjon Eiendom.

Innen fylkesvei har revisor vurdert ti anskaffelser fra 2017. Revisor konkluderer med at disse i hovedsak er i samsvar med dokumentasjonsplikten til anskaffelsesregelverket. Videre er systematisk oppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og sosiale forhold ivaretatt. Det er imidlertid to av disse anskaffelsene hvor det er mangler i kontraktkrav og kontraktoppfølging av lærlinger, noe som ikke samsvarer med anskaffelsesregelverket.

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å etablere:

- Et felles system som sikre at anskaffelser gjennomføres i samsvar med regelverkets krav til dokumentasjon med systematisk kvalitetssikring i seksjon Eiendom
- En systematisk kontraktoppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, antall underentreprenører og sosiale forhold i byggeprosjekt hos seksjon Eiendom
- Sikre at anskaffelser gjennomføres og følges opp i samsvar med gitte krav.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Bakgrunn.....	8
1.4 Ny anskaffelsesstrategi i Trøndelag fylkeskommune .....	9
2 Rutiner og systemer .....	10
2.1 Revisjonskriterier.....	10
2.2 Data .....	10
2.2.1 Eiendom .....	10
2.2.2 Fylkesvei.....	16
2.3 Vurdering.....	19
2.3.1 Eiendom .....	20
2.3.2 Fylkesvei.....	21
3 Innkjøpspraksis .....	23
3.1 Revisjonskriterier.....	23
3.2 Data .....	23
3.2.1 Eiendom .....	23
3.2.2 Fylkesvei.....	31
3.3 Vurdering.....	38
3.3.1 Eiendom .....	38
3.3.2 Fylkesvei.....	41
4 Høring .....	44
5 Konklusjoner og anbefalinger .....	45
5.1 Konklusjon.....	45
5.2 Anbefalinger .....	46
Kilder.....	48
Vedlegg 1 – Metode .....	49
Vedlegg 2 – Utledning av revisjonskriterier.....	51
Vedlegg 3 – Høringssvar .....	54

## Figurer

Figur 1. Administrativ organisering av seksjon Eiendom.....	11
---	----

## 1 INNLEDNING

I dette kapitlet gjennomgår vi bestillingen, problemstillinger og bakgrunn for forvaltningsrevisjonen om anskaffelser i Trøndelag fylkeskommune.

### 1.1 Bestilling

I medhold av plan for forvaltningsrevisjon fra Nord – og Sør-Trøndelag fylkeskommuner har kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune i møte 10.1.2018 sak 3/18 bestilt en forvaltningsrevisjon med tema offentlige anskaffelser. Konsek Trøndelag IKS oversendte bestillingen i brev datert 28.2.2018. Kontrollutvalget behandlet i møte 13.3.2018 en plan for gjennomføring av undersøkelsen, og vedtok å slutte seg til prosjektplanen i sak 18/2018.

### 1.2 Problemstillinger

Hovedproblemstilling for undersøkelsen er: Følger fylkeskommunen regelverket for offentlige anskaffelser innenfor eiendom og fylkesvei?

Hovedproblemstillingen belyses med to delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: I hvilken grad har man kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

Delproblemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet i utvalgte anskaffelser, samt kontraktoppfølging av utvalgte bestemmelser i anskaffelsesregelverket?

Revisor har presisert delproblemstilling 2 med følgende tillegg: «samt kontraktoppfølging av utvalgte bestemmelser i anskaffelsesregelverket?». Rapportens innhold, vurderinger eller konklusjoner er ikke endret på dette grunnlaget.

### 1.3 Bakgrunn

Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper. Disse er: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet<sup>3</sup>. De skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. At anskaffelser skal foretas på en samfunnstjenlig måte vil kunne ivareta hensyn til bl.a. konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold ivaretas.

---

<sup>3</sup> Lov om offentlige anskaffelser



Anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper har forskjellig opphav. Dels springer de ut av EØS-avtalens regler om de fire friheter, dels er de forankret i anskaffelsesdirektivene. Det norske regelverket er derfor i all hovedsak bygget på prinsipper som gjelder etter EØS-avtalen, anskaffelsesdirektivene og forvaltningsrettens prinsipp om forsvarlig saksbehandling. Disse legger føringer på hvordan Trøndelag fylkeskommune gjennomfører sine anskaffelser.

## **1.4 Ny anskaffelsesstrategi i Trøndelag fylkeskommune**

Trøndelag fylkeskommune (TrFK) har vedtatt en anskaffelsesstrategi for perioden 2018-2021. Anskaffelsesstrategien avløser tidligere innkjøpsstrategi i Sør-Trøndelag fylkeskommune for perioden 2016-2020. I Nord-Trøndelag har det ikke vært vedtatt tilsvarende innkjøpsstrategi. På grunn av fylkessammenslåingen var det behov for en ny anskaffelsesstrategi som er tilpasset Trøndelag fylkeskommunes utfordringer og behov, ifølge fylkestingets sak 24/18. Hovedmål for anskaffelsesstrategien er:

*TrFK skal gjennom anskaffelser ta ansvar for samfunnsutviklingen. Anskaffelsene skal bidra til at TrFK når målene innenfor sin tjenesteyting, innovasjon, rekruttering, klima, miljø og det seriøse arbeidslivet. Det er et mål å gjennomføre optimale anskaffelser med hensyn til kvalitet, kompetanse, kostnader og egnethet, og at dette skjer innenfor rammene av lov og forskrift*

Følgende delmål er vedtatt:

- Delmål 1: Anskaffelsene skal bidra til bedre behovsdekning og sikre fremtidsrettede løsninger.
- Delmål 2: Anskaffelsene skal bidra til effektiv tjenesteproduksjon gjennom bedre ressursutnyttelse.
- Delmål 3: Anskaffelsene skal bidra til at TrFK fremstår som en god samfunnsutvikler.
- Delmål 4: TrFK skal vise samfunnsansvar i anskaffelsene. TrFK vil vektlegge etisk handel.
- Delmål 5: Anskaffelsene skal gjennomføres effektivt digitalt og med klar rollefordeling.

Det enkelte delmål er omfattet av egne tiltak og resultatmål. Fylkesrådmannen har det overordnede ansvar for TrFKs arbeid med anskaffelser. Ledere på alle nivå skal ha god forståelse for anskaffelsesområdet og påse at strategien blir fulgt opp i egen enhet. Det skal utarbeides egne retningslinjer med delegering av ansvar fra fylkesrådmannen og videre ned i organisasjonen for å sikre at anskaffelsesstrategien blir godt implementert. Revisor har valgt å synliggjøre anskaffelsesstrategien til Trøndelag fylkeskommune i rapporten, selv om denne ikke blir benyttet som kriterier i undersøkelsen. Dette fordi flere områder som blir undersøkt er berørt av den vedtatte anskaffelsesstrategien.

## 2 RUTINER OG SYSTEMER

I dette kapitlet ser vi nærmere på om fylkeskommunen har rutiner og system for å følge opp regelverket om offentlige anskaffelser innen eiendom og fylkesvei. Kapitlet belyser undersøkelsens delproblemstilling 1: I hvilken grad har man kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser? Med kontrollrutiner defineres det å ha rutiner, prosedyrer og systemer som er oppdatert for å dokumentere og følge opp at innkjøpsprosesser er i samsvar med lovkrav.

### 2.1 Revisjonskriterier

Kriteriene for problemstillingen er utledet fra KommuneLOvens § 23-2. Den omfatter administrasjonssjefens ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1992). I dette tilfellet bør administrasjonssjefen (fylkesrådmannen) sørge for at de i kommuneorganisasjonen har rutiner og systemer for at anskaffelser skjer i tråd med lov og forskrift for offentlige anskaffelser, og at disse er satt i system. For fylkeskommunale byggeprosjekt bør fylkeskommunen ha etablert:

- Systemer som gjør at anskaffelser blir gjennomført effektivt og i tråd med regelverket, (tilgjengelige maler) spesielt kravet til å sikre etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen
- Kompetanse og opplæring til å gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket
- System for å stille krav til at lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underleverandører følges opp i kontrakten. Videre å følge opp at bygge- og anleggsprosjekt utføres i samsvar med gitte krav i kontraktoppfølgingen

### 2.2 Data

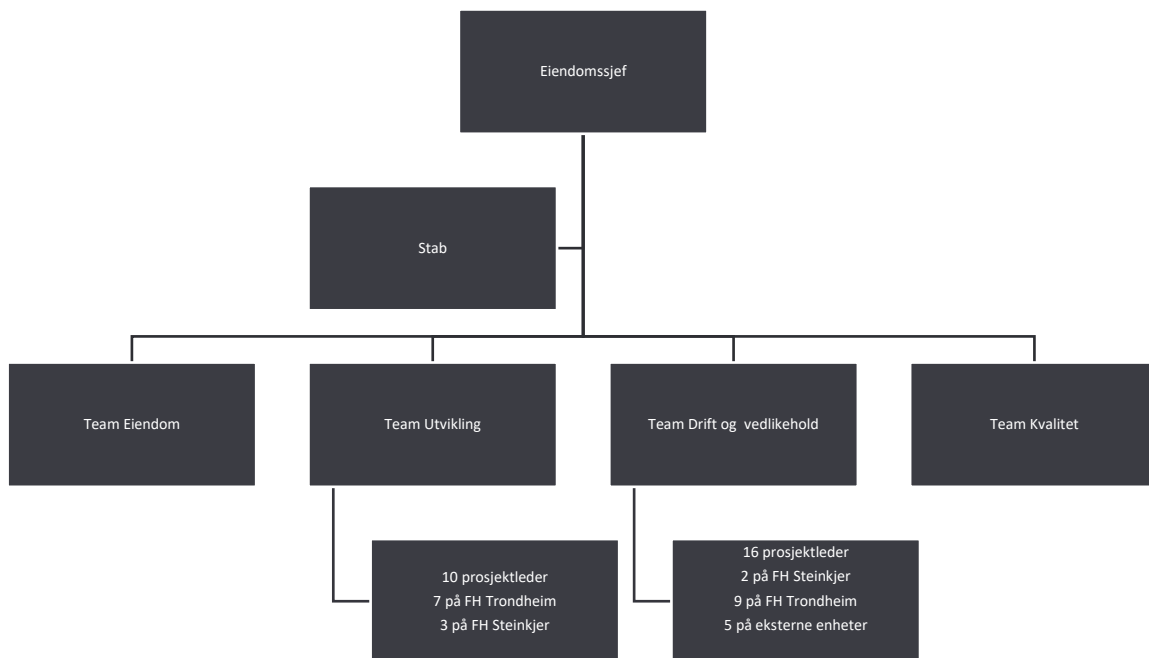
Data i dette kapitlet er hentet fra verifiserte referat, dialog i e-post og dokument- og systemgjennomgang.

#### 2.2.1 Eiendom

##### 1. Organisering, ansvar og kompetanse

Vi har innledningsvis vist den administrative organiseringen av seksjon Eiendom i Trøndelag fylkeskommune, se figur 1 på neste side.

Figur 1. Administrativ organisering av seksjon Eiendom



Kilde: Seksjon 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.

Følgende føringer er gitt for kompetanseutvikling i TrFK, ifølge fylkesrådmannens høringsvar:

- Strategisk dokument for TrFK, retningslinjer for kompetanseutvikling i omstillingsperioden 2018-22 og arbeidsgiverpolitikk.
- Operativt seksjonsdokument for eiendom er bemanningsplan for seksjonen med kompetansekrav.
- Krav om oppfølging med referat fra individuelle medarbeidersamtaler.

Det er utarbeidet en bemanningsplan i seksjon Eiendom som omtaler kompetansebehov og -kartlegging<sup>4</sup>. Eiendomssjefen sier at organiseringen viser hvem som har ansvaret for hva, men dette er foreløpig ikke beskrevet. Årlig medarbeidersamtale er den naturlige arenaen for å ha fokus på kompetanse- og utviklingsbehov. Feil knyttet til anskaffelser håndteres på samme måte som andre avvik i seksjonen. I hovedsak vil enkeltavvik være koblet til dialog med leder, men også kollega/sidemann. Dette for å finne årsak, utbedre feil og hindre gjentakelser. Erfaringsdeling i månedlige teammøter, samt kontinuerlig utvikling av prosjektrutiner/-prosedyrer gjennom team Kvalitet er også et virkemiddel. Team Kvalitet har et kompetansehevingsansvar innenfor prioriterte områder definert av ledergruppen i seksjon eiendom.

Ansatte som melder behov for kurs o.l. innen team Drift og vedlikehold får delta ut fra relevans. I tillegg kjøres kurs i egenregi ved aktuelle forskriftsoppdateringer. Det er likevel et savn av kompetanse knyttet til sidemannskontroll utfra juridisk innhold, blant annet i anskaffelsesprosessen. Teamleder Utvikling sier at de har tilstrekkelig kompetanse, men anskaffelsesregelverket er komplisert. Det er viktig med kontrollrutiner, samt at spesialressurser er tilgjengelig ved behov. Det blir gjennomført etter- og videreutdanning samt kurs til teamets ansatte. Gjennom medarbeidersamtaler er kompetanseutviklingen systematisert og medarbeidere blir oppfordret til kompetanseutvikling. Det er forventninger til at team Kvalitet bidrar med kompetanse og erfaringsoverføring til ansatte i 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<sup>5</sup> 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

---

<sup>4</sup> Datert 15.4.18.

<sup>5</sup> Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling.

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.

### 3. System for anskaffelsesdokumenter

Eiendomssjef sier at fylkeskommunen per i dag ikke har en systematisk felles oversikt over dokumenter i anskaffelser. Det arbeides med å få denne oversikten. Det er videre mangler når det gjelder fortløpende arkivering av anskaffelsesdokumenter i arkivsystemet. Dokumentene lagres i prosjektmappe i gjennomføringsfasen. Flere som er intervjuet sier at det er en kultur for å lagre dokumenter i arkivet når byggeprosjekter er ferdigstilt. Det har vært en diskusjon med arkivet om hvordan anskaffelsesdokumentene skal arkiveres fortløpende i arkivsystemet. Teamleder Kvalitet sier at alle dokumenter knyttet til investeringer skal lagres i 360 (arkivsystem) på saksnummeret som anskaffelsen er gjort under. Dokumentene ligger per i dag ikke på en felles plass, og det er derfor utfordrende å lage en felles oversikt over alle anskaffelser. Anskaffelsesprotokollen er et levende dokument og må lagres av prosjektleder og forvalter på server inntil anskaffelsen er avsluttet og protokollen lagres i arkivsystemet 360. Arkivsystemet er ikke et godt verktøy for å ha oversikt og følge opp ulike faser av et byggeprosjekt. Teamledere for Drift/vedlikehold og Utvikling sier at dagens integrasjon mellom ulike systemprogram for byggeprosjekt er for dårlig. Enheten sliter med å få malene over fra system til prosjektmapper. Det er også utfordringer knyttet til lagring, og man har ikke en god struktur, slik at man finner igjen disse. I dag brukes både skyløsninger og SharePoint for lagring av dokumenter, noe som gir ytterligere utfordringer. Det er også revisors observasjon at

fylkeskommunen bruker mye ressurser og tid på å fremskaffe dokumenter knyttet til etterspurte anskaffelser, se rapportens kapittel 3.2.1. Eiendomssjef beskriver i e-post knyttet til en anskaffelse at det har tatt litt tid å fremskaffe etterspurte dokumentasjon, da det har vært nødvendig å gå inn i både dokumentpermer og lokalt på PC-er for å finne dokumenter som ikke var elektronisk lagret på arkiv. Ifølge fylkesrådmannens hørings svar, er dokumenter som arkiveres i arkiver og regnskap i henholdsvis NTFK og STFK tyngre tilgjengelig, gjennom TrFKs arkiv- og regnskapssystemer i 2018.

Teamlederne sier videre at det ikke er etablert rutiner for hvordan anskaffelsen skal følges opp og kvalitetssikres. De ønsker felles rutiner for oppfølging, slik at man ikke kun blir avhengig av prosjektlederens kunnskap om regelverket. Det blir påpekt at de kunne vært bedre på å sjekke om dokumentasjonen svarer opp mot det som ligger i kravet, for eksempel gjennom en sidemannskontroll. Eiendomssjef har, med basis i avdekte feil, etablert en midlertidig rutine for godkjenning, fra siste halvdel 2018 og inntil et godkjent kvalitets- og kontrollsystem er etablert. Ansatte har hatt sidemannskontroller ved at man spør hverandre, men det er ingen systematisk sidemannskontroll med prosedyrer og bekreftelse på hva som er kvalitetssikret. Det er egne team i de store byggeprosjektene under team Utvikling (ca. + 20 mill.), noe som er en kvalitetssikring, uten at dette er systematisert i en sidemannskontroll. De mindre byggeprosjektene i team Drift og vedlikehold er det som regel prosjektleder som håndterer anskaffelsene, og da mangler det en systematisk kvalitetssikring av dokumentene.

Det samme gjelder ved beregning av verdier knyttet til mindre byggeprosjekt. Denne er basert på kalkyler, utført av ekstern teknisk rådgiver, ut fra visuelle inntrykk/overflatevurderinger (ikke avdekking av skjulte konstruksjoner) i tilstandsprosjektet (hvert 3.-4. år). Dette medfører at man har en risiko for å legge feil terskelverdi til grunn for anskaffelsen, ifølge teamleder Drift og vedlikehold. Begrunnelsen for at det bare gjøres visuelle kalkyler er at det er mindre ressurser til å gjøre dyptgående vurderinger. I større prosjekt gjøres det grundigere kalkyler slik at terskelverdiene i regelverket ivaretas, ifølge teamleder Utvikling.

Det stilles krav om at all kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandører over den nasjonale terskelverdien, skal skje ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler<sup>6</sup>. Det medfører at offentlige oppdragsgivere med anskaffelser omfattet av del II og del III i FOA minimum må ha tilgang til en elektronisk løsning for utveksling av anskaffelsesdokumentene,

---

<sup>6</sup> <https://www.anskaffelser.no/oppdragsgivere/elektronisk-konkurranse-gjennomforing-og-sikkerhet/anskaffelse-av-kgv-jf>, i regelverket for offentlige anskaffelser som trådte i kraft 1. januar 2017

eksempelvis forespørsler om å delta i konkurranse, bekreftelse av interesse og innlevering av tilbud fra 1. juli 2018.

Trøndelag fylkeskommune har kjøpt inn verktøyet KGV (Mercell), som lar innkjøpere utføre innkjøp elektronisk og i henhold til regelverket. Dette er et nettbasert innkjøpsverktøy hvor både oppdragsgiver og leverandør har tilgang til samme informasjon og dokumenter sikres sporbarhet og loggføres. Eiendomssjefen sier at de har innført KGV-verktøyet og at alle innkjøpere i seksjonen, ca. 23 brukere pr dato har gått/går opplæringskurset. Mercell fungerer, men ikke modulen som kobler dokumenter til Arkiv/360. Innkjøp fra og med 1.9.2018 skal utlyses/tildes ved bruk av innkjøpsverktøyet Mercell. I følge eiendomssjefen er det videre en målsetting om at verktøyet skal brukes på mindre anskaffelser i løpet av høsten 2018.

#### 4. System for å stille utvalgte krav i kontrakten og følge opp disse

Eiendomssjef sier at krav knyttet til miljø- og klimahensyn, grunnleggende menneskerettigheter, lønns- og arbeidsvilkår, antall underentreprenører og lærlinger ligger i malene til konkurransegrunnlaget. Kravene i konkurransegrunnlaget blir videreført i kontraktbestemmelser i byggeprosjektet. Det er ikke etablert skriftlige rutiner eller systemer for hvordan kontraktoppfølgingen av kravene skal følges opp i den enkelte anskaffelse. Det er spesifisert i kontrakten at man kan ta stikkprøver og at de har sanksjonsmuligheter, men det tas ikke stikkprøver systematisk. Teamlederne bekrefter at det mangler en systematisk oppfølging, men sier at når det oppdages avvik skal dette løses på lavest mulig nivå. Det er prosjektleders ansvar å følge opp kontraktbestemmelsene i byggherremøter. Dersom det er avvik, informerer prosjektleder teamleder. Dersom det er et større avvik blir eiendomssjef koblet inn. Det er større administrative ressurser til å følge opp kontraktbestemmelser i større byggeprosjekt enn mindre, noe som også er en utfordring, ifølge teamlederne.

Utfra oversendt dokumentasjon (kap 3.2.1) knyttet til etterspurte anskaffelser, er det revisors observasjon at det mangler en systematisk oppfølging og etterlevelse av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, og antall underentreprenører for 2017. Revisor har derfor valgt å intervju prosjektleder for utbygginga av Heimdal videregående skole om hva som gjøres av kontraktoppfølging knyttet til disse forholdene. Nye Heimdal vgs. er et større byggeprosjekt i fylkeskommunen (kr 907 mill.).

Prosjektleder for Heimdal vgs. sier at det ble leid inn ekstern kontrollør for å følge opp kontraktbestemmelser, ettersom prosjektet var så stort. Disse følges opp i byggherremøtene. Det tas oftere stikkprøver der det er firma med utenlandsk arbeidskraft. Leverandører som er dårlige på HMS blir også grundigere kontrollert. Det blir blant annet sett på mannskapslistene, arbeidsvilkår og sosial dumping. Det kan av og til være vanskelig å få relevant informasjon fra entreprenørene, selv om byggherre har krav på dette etter kontrakten. Fylkeskommunen har

ikke verktøy for å gå inn i underleverandørers kontraktsforhold, der de har avtale med hovedentreprenør. Prosjektleders generelle inntrykk er at muligheten for å gjennomføre stikkprøver er avhengig av størrelsen på byggeprosjektet, dette begrunnes i at administrative ressurser avsatte til oppfølging følger størrelsen på byggeprosjektet. Det gjøres ikke en systematisk risikovurdering av aktuelle kontrollhandlinger i byggeprosjekt, da dette er opp til hver enkelt prosjektleder/forvalter, idag. Fylkeskommunen har heller ikke tatt systematiske stikkprøver på bruken av lærlinger i byggeprosjekter, ifølge prosjektleder. I fylkesrådmannens høringsuttalelse vises det til at det er innhentet rapporter som viser bruken av lærlinger i alle pågående prosjekter, september 2018, men det er ikke laget en statusrapport over disse så langt.

## **2.2.2 Fylkesvei**

### 1. Organisering og ansvar

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 veg 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 møtestruktur 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 hørings svar 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.

## 2. Fylkeskommunens oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges for fylkesvei

Seksjonsleder og rådgiver vei sier at Trøndelag fylkeskommune legger til grunn at SVV og Sams vegadministrasjon følger anskaffelsesregelverket. De er også kjent med at bransjen selv følger med på om anskaffelsesregelverket følges og vil innklage brudd på dette.

Ansatte innen fylkeskommunen deltar ikke i anskaffelser eller kvalitetssikrer konkurransegrunnlaget i den enkelte bestilling. De forventer at SVV og Sams vegadministrasjon følger loven og kravene til konkurranse og føring gitt i loven. Ved brudd knyttet til gitte krav i enkeltprosjekt, forventer Seksjonsleder Veg rapportering fra SVV. Fylkeskommunen mottar heller ikke oversendt dokumentasjon som bekrefter at anskaffelsen

er utført i samsvar med regelverket i den enkelte bestilling. Det gjennomføres møter med SVV, hvor fylkeskommunens ansatte gir uttrykk for hva som er mest hensiktsmessig knyttet til bestillinger og forhold vedrørende anskaffelser. Det gis uttrykk for viktigheten av at SVV vurderer konkurransegrunnlaget grundig og ser på hensiktsmessige kontraktsformer knyttet til anskaffelser i den enkelte bestilling.

Utover dette mottar ikke fylkeskommunen rapportering fra SVV knyttet til om krav i konkurransegrunnlaget følges opp av valgt entreprenør, i det enkelte investerings- eller driftsprosjekt knyttet til fylkesveg (eks. lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, miljøkrav, menneskerettigheter etc.) Det forventes en rapportering fra SVV, hvis brudd knyttet til konkurransegrunnlaget oppstår i et enkeltprosjekt.

Fylkesrådmannen viser i sitt høringssvar til at selv om SVV gjennom Sams er fylkeskommunens vegadministrasjon og skal ivareta alle krav til anskaffelser, så er det slik at rådgivere fra seksjon veg er prosjektansvarlige for alle prosjekter, og i sin prosjektoppfølgning får til dels svært grundig rapportering fra SVV. Det formelle ansvaret for slik kvalitetssikring ligger hos SVV, men inngår også som en del av dialogen med seksjon veg.

### 3. System for å still krav i anskaffelser og oppfølging av utvalgte krav i SVV

Statens vegvesen utgir håndbøker på to nivåer som gir føringer på hvordan eks. fylkesveiprojekt utføres:

- Nivå 1: Normaler og retningslinjer
- Nivå 2: Veiledninger

Rådgiver SVV beskriver i e-post at det viktige er at normalene gjelder all offentlig veg (inkl. kommunal veg), mens retningslinjer gjelder for riksveger og Statens vegvesen som organisasjon. Retningslinjene beskriver bl.a. hvordan SVV skal gjennomføre anskaffelser og hvilke rutiner skal følges i oppfølging av kontraktene.

Normaler og retningslinjer er kravdokumenter og de viktigste håndbøkene i Statens vegvesens håndbokhierarki. Normaler er hjemlet i lovverk og gjelder all offentlig veg/gate eller Statens vegvesen og andre myndigheter. Retningslinjer gjelder kun for riksveg og for Statens vegvesen, og er hjemlet i lovverk eller i instruks fra Vegdirektøren. Veiledninger er hjelpedokumenter som understøtter normalene og retningslinjene. De inneholder utdypende

---

7 <https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/handboker/om-handbokene/om-handbokene>

fagstoff utover det som står i normalene og retningslinjene og beskriver mer i detalj hvordan normalkravene kan brukes.

SVV har utarbeidet håndbøker<sup>8</sup> som er gjeldende maler for arbeidet som blant annet omhandler anskaffelser på fylkesvei. Utvalgte håndbøker som berører anskaffelser på fylkesvei er:

- Håndbok N 200 Veiutbygging
- Håndbok R 760 Styring av veiprosjekter
- Håndbok R 761 Prosesskode 1 – beskrivelseskontrakter for veikontrakter
- Håndbok R 763 Konkurransesgrunnlag med 9 retningslinjer for ulike terskelverdier og mal for byggektrakter
- Håndbok R 764 Anslagsmetoden med 5 vedlegg og sertifiseringsliste
- Håndbok V 771 Veiledning knyttet til valg av kontraktstrategi

Revisor har etterspurt rutiner/prosedyrer for kvalitetssikring av byggeprosjekt og hvilke rutiner det er for kontraktoppfølging av eks. lønns- og arbeidsvilkår i SVV spesielt. Følgende er fremskaffet av SVV:

- Sjekkliste for kvalitetssikring av konkurransegrunnlag av prosjektleder og sidekontrollør i hht. R 763. (anskaffelser er en del av det som kontrolleres, del 3 omfatter sidekontroll). Rapporten om sidemannskontroll underskrives og leveres byggherreseksjonen i SVV for godkjenning, ifølge sjekklisen.
- Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår jf. kontrakts bestemmelser i SVV. Omfatter utføring av risikovurderinger, kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, oppfølging av kontroll, varsling og behandling av personopplysninger.
- Byggherrens sjekkliste for oppfølging av HMS i og mellom bygge møter. Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår antall underentreprenører, lærlinger, sosiale forhold i sjekklisens kap 7. og kap 10.

Revisor har etterspurt anskaffelsesdokumentasjon i utvalgte anskaffelser fra SVV. Disse er fremskaffet helhetlig til rett tid jf., kapitel 3.2.2. Dette gir et inntrykk av at SVV har et system for anskaffelser innen fylkesvei som legger til rette for betryggende kontroll.

## 2.3 Vurdering

I dette kapitlet gjør revisor vurderinger om Trøndelag fylkeskommune har system som ivaretar de ulike bestemmelsene i regelverket om offentlige anskaffelser. I tillegg til bestemmelser i lov

---

<sup>8</sup> <https://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Handboker>

og forskrift om offentlige anskaffelser, ligger Kommunelovens § 23-2, om administrasjonssjefens ansvar for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

En forutsetning for at administrasjonssjefen kan drive fylkeskommunens administrasjon er at det er utviklet systemer, med rutiner og prosedyrer internt, for å ivareta lover og forskrifter. I dette tilfellet er rutiner og prosedyrer for å ivareta lov og forskrift om offentlige anskaffelser sentrale, samt lagring av dokumenter for å sikre etterprøvbareheten i disse.

### **2.3.1 Eiendom**

I hvilken grad har seksjon eiendom kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser? Her vurderer vi om følgende kontrollrutiner er etablert:

Seksjon eiendom bør ha:

- Systemer som gjør at anskaffelser blir gjennomført effektivt og i tråd med regelverket (tilgjengelige maler), spesielt kravet til å sikre etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen
- Kompetanse og opplæring til å gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket
- System for å stille krav til at lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, sosiale forhold og antall underleverandører følges opp i kontrakten. Videre å følge opp at bygge- og anleggsprosjekt utføres i samsvar med gitte krav i kontraktoppfølgingen

Fylkeskommunen har en gitt en beskrivelse av organisering og ansvar for anskaffelser i byggeprosjekt innen seksjon eiendom. Dette legger til rette for oppfølging av anskaffelser. Styringen er basert på dialogbasert ledelse. Det savnes en beskrivelse av skriftlig delegering til ansatte med ansvar for anskaffelser. Dette for å tydeliggjøre ansvaret, og legge til rette for betryggende kontroll i seksjon eiendom med ansatte i ulike geografiske lokasjoner. Ansatte i seksjon eiendom har i dag ulike systemer, maler og prosedyrer for bruk i anskaffelser. Det er videre utfordringer knyttet til integrasjon av maler til prosjektmapper for byggeprosjekt, lagring av sentrale anskaffelsesdokumenter og arkivering av sentrale anskaffelsesdokumenter fortløpende i fylkeskommunens arkivsystemer. I tillegg mangler en systematisk kvalitetssikring av sentrale dokumenter i anskaffelsesprosessen. Dette gir etter revisors vurdering mangler i dagens system for å sikre en betryggende kontroll i seksjon eiendom, hvor også effektiviteten blant ansatte reduseres. Det å etablere systemer for anskaffelser i seksjon eiendom bør være en prioritert oppgave med snarlig ferdigstilling, dette for å sikre betryggende kontroll.

Det er positivt at team Kvalitet er etablert innen seksjon eiendom i 2018. De har fått hovedansvar for å etablere felles system for ansatte med maler, prosedyrer og systemer etc. Teamleder kvalitet bekrefter at arbeidet er oppstartet, men ikke ferdigstilt. Det å etablere

systemer som sikrer felles måter og kultur å utføre anskaffelser på, er med å legge til rette for betryggende kontroll.

Det er fremkommet data om behov for styrking av kompetanse i seksjon eiendom knyttet til juridiske forhold og sidemannskontroll ved anskaffelser, noe som må ha oppmerksomhet hos seksjon Eiendom. Gjennomførte medarbeidersamtaler er med å systematisere grunnlaget og er et tiltak for å iverksette målsettingene i bemanningsplanen. Erfaringsoverføring og kurs er arenaer for kompetanseheving blant ansatte.

Det er et krav til at kommunikasjon mellom oppdragsgiver og leverandør i offentlige anskaffelser skal utføres ved bruk av elektroniske kommunikasjonsmidler fra 1. juli 2018. Seksjon Jus og Innkjøp har på vegne av hele fylkeskommunen kjøpt inn verktøy som lar innkjøpere utføre anskaffelser elektroniske, noe som er positivt. Verktøyet er ikke tatt i bruk, noe som er en mangel jf. lovkravet, og må være en prioritert oppgave å få etablert, etter revisors vurdering. Det er positivt at det er igangsatt opplæring knyttet til bruk av verktøyet innen seksjon eiendom. Fylkesrådmannen uttaler i sitt hørings svar at alle skal bruke verktøyet for hele fylkeskommunens anskaffelser i del 2 og 3 etter 1.7.2018.

Det er gitt krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, sosiale forhold og antall underentreprenører i maler for konkurransegrunnlaget og i kontraktbestemmelser for den enkelte anskaffelse i kontrakten. Det savnes imidlertid en systematisk kontraktoppfølging og organisering av denne, knyttet til disse bestemmelsene. I dag er dette ansvaret lagt til den enkelte prosjektleder for byggeprosjektet. Det er revisors inntrykk at oppfølgingen av kontraktbestemmelser er ulik og ikke systematisk i byggeprosjekt. Det er også avsatt ulike ressurser til oppfølging av kontraktbestemmelser i store byggeprosjekt kontra små. Organiseringen må derfor være gjenstand for nærmere vurderinger, for å sikre betryggende oppfølging av kontraktbestemmelser i fylkeskommunens byggeprosjekt.

### **2.3.2 Fylkesvei**

I hvilken grad sikrer fylkeskommunen at Statens vegvesen følger opp regelverket for anskaffelser innen fylkesvei, samt kontraktoppfølging av utvalgte bestemmelser i anskaffelsesregelverket?

Fylkeskommunen bør ha kontrollrutiner for fylkesvei som:

- Sikrer at bestillinger og avtaler med SVV sikrer at anskaffelser utføres i samsvar med gjeldende krav.
- Sikre at SVV gjennomfører anskaffelser i tråd med regelverket, spesielt at kravet til å sikre etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen ivaretas.

- Sikre at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og antall underleverandører i kontrakten i byggeprosjekt. Videre følge utvalgte krav i kontraktoppfølgingen av bygge- og anleggsprosjekt.

Fylkeskommunen har gitt en beskrivelse av organisering og ansvar for anskaffelser innen fylkesvei. Dette legger til rette for betryggende kontroll av anskaffelser innen fylkesvei. Seksjon vei er organisatorisk underlagt Avdeling for samferdsel og følger opp fylkesvei i Trøndelag fylkeskommune. Anskaffelser utføres av Statens vegvesen – SVV, etter bestillinger av veiinvesteringer i Trøndelag fylkeskommune - TrFK. Ansvarsforholdet er regulert gjennom leveranse-, samarbeids- og rammeavtaler samt delegasjonsbestemmelser. Disse videreføres i TrFK. Inngåtte avtaler mellom TrFK og SVV legger etter revisors vurdering til rette for en betryggende kontroll av anskaffelser i fylkesvei i dag.

Ansatte innen seksjon fylkesvei legger til grunn at SVV følger anskaffelsesregelverket for fylkesvei. Det er retningslinjer for rapportering ved brudd knyttet til oppfyllelse av lovkrav eller til oppfylling av kontraktbestemmelser i fylkesveiprojekt i gitte avtaler. SVV har utarbeidet håndbøker og retningslinjer for veiutbygging og rutiner for kvalitetssikring gjennom sidemannskontroll og systematisk oppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, antall underentreprenører, lærlinger og sosiale forhold. Dette gir etter revisors vurdering et system for fylkesvei som er med å sikre betryggende kontroll og dokumentasjon for at anskaffelsesregelverket følges.

Det savnes en fast overordnet skriftlig rapportering fra SVV til fylkeskommunen som omfatter at anskaffelsesregelverket, samt kontraktbestemmelser følges i fylkesveiprojekt, jf. dagens avtale og rammeverk. Dette vil etter revisors vurdering sikre at TrFK har kjennskap til at anskaffelsesregelverket ivaretas for fylkesvei.

Revisor har ikke vurdert kompetansen til å gjennomføre anskaffelser i fylkesvei, da disse utføres av Statens vegvesen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommune.

### 3 INNKJØSPRAKSIS

Kontrollutvalget har vært opptatt av kommunens innkjøpspraksis, og om denne er i samsvar med lovverket. Dette besvares i delproblemstilling to i undersøkelsen: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet i utvalgte anskaffelser, samt kontraktoppfølging av utvalgte bestemmelser i anskaffelsesregelverket?

Vi har sett nærmere på et utvalg anskaffelser fra eiendom og fylkesvei i de to tidligere fylkeskommunene (NTFK og STFK) i 2017 i denne undersøkelsen og vurdert disse ut fra gitte kriterier basert på anskaffelsens størrelse.

#### 3.1 Revisjonskriterier

I dette kapitlet ligger bestemmelsene i lov om offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016 ) og tilhørende forskrift for offentlige anskaffelser (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016a) til grunn for dokumentasjon og vurderinger.

Vi har benyttet følgende revisjonskriterier:

- At anskaffelser innenfor ulike terskelverdier er gjennomført i henhold til regelverket
- At det er dokumentert kunngjøring, anskaffelsesprotokoll, kontrakt, og attest for skatt og mva.
- At det er stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og universell utforming i kontrakten samt at dette følges opp i kontroll av kontrakts krav etter at anskaffelsen er avsluttet for anskaffelser over 1,1 mill.

#### 3.2 Data

I dette kapitlet presenterer vi data fra etterspurt dokumentasjon i et utvalg anskaffelser innen eiendom og fylkesvei i de to tidligere fylkeskommunene (NTFK og STFK) i 2017. Metode er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

##### 3.2.1 Eiendom

###### Utvalgte anskaffelser mellom kr 100´ og 1,1 mill.

Vi har innhentet følgende dokumentasjon for utvalgte anskaffelser hos eiendom mellom kr 100´ og 1,1 mill. Følgende dokumentasjon er etterspurt:

- Beregning av terskelverdi for anskaffelsen – legger til grunn hvilket regelverk som skal gjelde for den enkelte anskaffelse

- Anskaffelsesprotokoll eller dokument som viser vesentlige forhold inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger. Vesentlige forhold vil være opplysninger om navnene på leverandørene som har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør.
- Den valgte leverandørens skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt og eventuelt underleverandører. (kr 500 000)

#### 1. Utstyr og inventar VO-senter

Dokumentasjon:

*Notat fra prosjektleder:*

*Vedrørende anskaffelsen av møbler og inventar til nytt VO-senter, var dette et felles innkjøp hvor selve anskaffelsen ble foretatt av Trondheim Kommune og kostnadene fordelt på Trondheim Kommune, NAV og Sør-Trøndelag Fylkeskommune etter beregnet mengde.*

- Det er fremlagt en anskaffelsesprotokoll fra Trondheim kommune som bekrefter konkurranse for anskaffelsen den 14.9.18, etter forespørsel fra revisor.

#### 2. Strinda vgs. - anskaffelser av nytt stollager

Dokumentasjon:

- Tilbud og Kjøp på 100 000 kr fra Caverion. VVS installasjoner, Elkraft, Brannalarm og stillas/lift.
- Kjøp på 20-25 000 fra rammeavtale med Multiconsult AS knyttet til prosjektering.
  - Mottatt avrop mot rammeavtalen med Multiconsult AS.
- I e-post 4.9.18 vises det til at man antok at anskaffelsen fra Caverion var under kr 100 000 og dermed unntatt fra anskaffelsesregelverket, mens tilbudet fra Caverion ble gitt på kr 100 000.

#### 3. Oppdal vgs. teknisk oppgradering

Dokumentasjon: Rådgiver Eiendom viser til at anskaffelser vedrørende tekniske oppgraderinger omfatter totalt 9 mindre anskaffelser. Disse fordeler seg på denne måten:



Oversikt over prosjekt 24301141 Oppdal vgs. teknisk oppgradering i 2017

Firma	Org.nr	Faktura nr.	Oppdragets art.	Kostnad eks.mva.	Kostnad ink.mva.
Norgeshus Oppdal Bygg A/S	918 320 806	108 002	Ombygging av kantine	138 103,00	172 629,-
Norgeshus Oppdal Bygg A/S	918 320 806	108 136	Nytt vindu innvendig	11 517,42	14 397,-
Heis 1	971 107 219	26858	Ny heis dør og håndpumpe	63 000,-	78 750,-
URD klima	980 520 560	10535	Utskifting av kantinevifte	42 436,60	53 045,75
Oppdal Maskinkompani	915 019 463	30831	Fundament for gateløp	29 256,-	36 570,-
Oppdal Maskinkompani	915 019 463	31263	Parkeringsplass og skilting	69 566,29	86 958,-
Nyvold Installasjon	957 724 787	55165	Nye lysmaster ved inngangen	63 019,62	78 774,53
Nyvold Installasjon	957 724 787	54704	Kantinekjøkken installasjon	90 545,26	113 181,58
Nyvold Installasjon	957 724 787	54559	Kantinekjøkken installasjon	6 169,98	7 712,48

- For ombygging av kantine foreligger det et tilbudsbrev på kr 47 500,- eks mva. Dette har hatt en utgift på kr 138 103 eks. mva. i 2017.
- Attest for skatt og mva. for Oppdal Bygg AS.

Eiendomssjef sier i e-post at vedrørende oppgraderingsprosjekt er det et felles prosjektnummer i regnskapssystemet (Agresso) for alle tiltak uavhengig om de henger sammen i et prosjekt eller ikke. Dette er ikke en bevisst oppdeling av prosjekt for å komme under terskelnivåer, de henger ikke sammen. I enkelte tilfeller kan det oppstå avdekking av uforutsette arbeider i forbindelse med et tiltak som bringer prosjektet over kr 100 000. Det foregår en kontinuerlig teknisk oppgradering av en stor bygningsmasse basert på en tilstandskontroll for alle skoler (som danner basis for en rammebevilgning). Enkeltprosjekter har ofte ingen sammenheng med hverandre.

Eiendomssjef og forvalter har opplyst at følgende anskaffelser er knyttet til ombygging av kantinekjøkken:

- Tømrerarbeid, utført av Oppdal Bygg, kalkulert til kr 47 500 v/tilbud, gjennomført for kr 138 103, dvs. en feilkalkulasjon av tilbyder
- EI-arbeid, utført av Nyvold Installasjon, utført for kr 90 145
- Når det gjelder utskifting av kantinevifte er det en separat sak knyttet til havari og har ikke noe med prosjekt ombygging av kantinekjøkken

#### 4. Fylkeshuset – HMS tiltak

Dokumentasjon:

- Anskaffelsesprotokoll for fasader og elektroarbeid som dokumenterer konkurranse og beregning av verdi.

- Attest for skatt og mva. er dokumentert i tilbudet fra leverandør for fasader (over kr 500 000).

5. Grong vgs. utskifting vinduer bygg A

Dokumentasjon:

- Dokumentert verdi i oversikt over oppgaver med en kontraktsum på kr 300 000
- Anskaffelsesprotokoll som viser avrop for bruk av rammeavtale.
- Rammeavtale er dokumentert.

6. Levanger vgs. belysning kantine

Dokumentasjon:

- Rammeavtale dokumentert.
- Dokumentasjon med avrop fra rammeavtale mangler.

Eiendomssjefen skriver i e-post følgende vedrørende avrop på rammeavtaler i tidligere NTFK.

*«... registrerer at enkelte prosjektledere hevder å ha praktisert oppstart uten at det kobles formelt til rammeavtalen, såkalte muntlige avrop. Siden tidligere leder ikke lenger er tilgjengelig i organisasjonen har ikke eiendomssjef fått verifisert rutinen. Jeg registrerer dog at leverandøren har rammeavtale. Dette gjelder også for anskaffelser ved Ytre Namdal vgs.»*

7. Mære landbruksskole opprustning kontor

Dokumentasjon:

- Anskaffelsesprotokoll med avrop av rammeavtale med en kontraktsum på kr 800 000
- Rammeavtale dokumentert.

8. Ytre Namdal vgs. varmeanlegg

Dokumentasjon:

- Rammeavtale dokumentert.
- Oppdragsbekreftelse fra Norconsult
- Det er ikke dokumentert avrop fra rammeavtale for denne anskaffelsen.

Eiendomssjefen har gitt en beskrivelse av samme forholdet ved anskaffelser i Levanger vgs. belysning kantine.

### Utvalgte anskaffelser over kr 1,1 mill.

Vi har innhentet følgende dokumentasjon for utvalgte anskaffelser innen eiendom over kr 1,1 mill.

Følgende dokumenter er etterspurt:

- Beregning av terskelverdi - Kunngjøring nasjonalt (Doffin) og (Ted)
- Den valgte leverandørens skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt
- Samt skatteattest for mva. og skatt fra alle norske underleverandører ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget
- Anskaffelsesprotokoll
- Kontrakt
- Kontraktkrav til bruk av lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører (antall 2), og krav til universell utforming

Beskriv følgende oppfølgingssystem ved den enkelte anskaffelse:

- Beskriv og dokumenter gjennomført systematisk kontraktoppfølging fra eiendom for å sikre at kravet til lærlinger, krav til antall underleverandører og lønns- og arbeidsvilkår oppfylles av valgte leverandør ved anskaffelsen.

For etterspurte anskaffelser over kr 1,1 mill. er det manglende kontraktoppfølgingssystem i eiendom for oppfølging av kontrakts bestemmelser knyttet til lærlinger, antall underleverandører, lønns- og arbeidsvilkår. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 2.2.1, delkapittel 5 og vurdert i kapittel 2.3.1.

#### 1. Røros vgs. Ny paviljong

Dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin uten beskrevet verdi
- Konkurransesgrunnlag
- Konkurransesgrunnlaget bekrefter at det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar, lærlinger, krav til underleverandører og universell utforming.
- Anskaffelsesprotokoll med en tilbyder
- Avvisning av eneste tilbyder som har gitt tilbud
- Anskaffelsesprotokoll for ny konkurranses med forhandling med fem utvalgte leverandører, jf. FOA § 5-2 (1)
- Tilbudsbrev til valgt leverandør – Kun en leverandør kunne levere innen gitt frist etter forhandling.

- Egenerklæring fra leverandør på at de følger gitte bestemmelser knyttet til lønns – og arbeidsvilkår, ILO, HMS, og kvalifikasjon.
- Referanser
- Godkjenningsbevis underentreprenør
- Attest for skatte og mva.
- Kontrakt med sum på kr 6,6 mill. eks mva.

Eiendomssjef sier at dette er en anskaffelse etter forutgående mislykket konkurranse. Etter møte med interne jurister ble opprinnelig konkurranse avlyst. Det var avgjørende at det ikke ble gjort vesentlige endringer i forhold til avlyst konkurranse ved nye forhandlinger. Det ble i hovedsak tatt kontakt med de leverandører som hadde vist interesse på Doffin, men ikke levert tilbud, men også andre i markedet (se protokoll). Dialog om muligheten for å levere tidsriktig er nok et bedre beskrivende ord enn forhandling for videre anskaffelsesprosess. Det er kun konkurranser som gir markedets svar på leveringsmulighet, hvor etterspørsel etter paviljonger i markedet er avgjørende, herunder tilgang på brukte, leide paviljonger. Leverandørene har vært presset de senere år pga. stor etterspørsel. Planlegging av anskaffelser er ikke bare knyttet til våre beslutninger, men også tidspunkt politiske vedtak ift. levering og tilgjengelige ressurser til å gjennomføre konkurranse. Seksjon eiendoms oppdrag ligger i å tilfredsstille tjenesteproduksjonens behov innenfor rammen av lov/forskrift. Avlysninger av konkurranser tilhører sjeldenhetene, og eiendomssjef anslår at det er ca. en til to som avlyses årlig hos seksjon eiendom. Dette grunnet manglende konkurranse i det aktuelle markedsområdet.

## 2. Skjetlein vgs. nytt tilbygg STO

Dokumentasjon:

- Konkurransesgrunnlag
- Kunngjøring Doffin (beregning av verdi)
- Protokoll
- Skatte og mva. attest
- Konkurransesgrunnlaget beskriver krav til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar og lærlinger og antall underleverandører.
- Rom og funksjonsprogram med vedlegg beskriver universell utforming på bygget
- Det er vedlagt skjema som omhandler egenerklæring av entreprenør/totalentreprenør.
- Kontrakt med sum på kr 26.6 mill. eks mva.

## 3. Røros vgs. nytt A-bygg

Dokumentasjon:

- Kunngjøring Ted (beregning av verdi)
- Anskaffelsesprotokoll
- Skatte og mva. attest
- Konkurranses grunnlaget bekrefter at det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar, lærlinger, krav til underleverandører og universell utforming.
- Skjema om kvalifikasjonsgrunnlag/egenerklæring ved kontrahering av entreprenør/totalentreprenør er utfyllt og underskrevet av leverandør for anskaffelsen. Her bekrefter entreprenør at lønns- og arbeidsvilkår, lærlingordningen, sosiale forhold (ILO konvensjonen) samt antall underleverandører ivaretas jf. lovkravet.
- Det er videre en egenerklæring fra leverandør at IL konvensjonene følges.
- Prosjektanvisningen stiller krav til universell utforming
- Kontrakt med sum på kr 100 mill. eks mva.

#### 4. Selbu vgs. ny fasade

Dokumentasjon:

- Kunngjøring i Doffin (beregning av verdi)
- Konkurranses grunnlaget bekrefter at det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar, lærlinger, krav til underleverandører og universell utforming.
- Skjema om kvalifikasjonsgrunnlag/egenerklæring ved kontrahering av entreprenør/totalentreprenør er utfyllt og underskrevet av leverandør for anskaffelsen. Her bekreftes både at lønns- og arbeidsvilkår, lærlingordningen, sosiale forhold (ILO konvensjonen) samt antall underleverandører ivaretas jf. lovkravet.
- Anskaffelsesprotokoll
- Skatte- og mva. attest
- Kontrakt med sum på kr 3,4 mill. eks. mva.

#### 5. Hvileboder Steintrøvegen

Dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin
- Konkurranses grunnlaget bekrefter at anskaffelsen utføres etter del 2. Det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar, lærlinger, krav til underleverandører og universell utforming.

- Vedlagt egenerklæring fra entreprenør knyttet til ivaretagelse av sosiale forhold (ILO konvensjonen) er utfylt. Egenerklæring for HMS, lønns- og arbeidsvilkår, sosiale forhold er utfylt av entreprenør.
- Lønns – og arbeidsvilkår
- Attest for skatt og mva.
- Anskaffelsesprotokoll med konkurranseresultat
- Kontrakt med sum på kr 4,3 mill.

#### 6. Ytre Namdal vgs. nytt bygg

Dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin (beregning av verdi)
- Anskaffelsesprotokoll
- Attest for skatt og mva. fra entreprenør med underleverandører.
- Konkurransesgrunnlaget bekrefter at det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar, lærlinger, krav til underleverandører og universell utforming.
- Kontrakt med sum på kr 22,1 mill.

#### 7. Mære landbruksskole – nytt hybelbygg

Dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin
- Anskaffelsesprotokoll
- Rammeavtale med leverandør
- Godkjenning som bekrefter at entreprenør er lærebedrift - opplæringskontoret Inn-Trøndelag
- Konkurransesgrunnlaget bekrefter at det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar, lærlinger, krav til underleverandører og universell utforming
- Skatteattest entreprenør
- Kontrakt med sum på 31,4 mill. eks mva.

#### 8. Ole Vig vgs. ombygging bygg B

Dokumentasjon:

- Utlysning Doffin

- Konkurransesgrunnlaget bekrefter at det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar, lærlinger, krav til underleverandører og universell utforming
- anskaffelsesprotokoller for delentreprisene
- Attest for skatt og mva. for valgte leverandører
- Kontrakter på 4,3 mill. eks mva.

#### 9. Steinkjer vgs. nye fasader adm./elevtjenesten

Dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin (Beregning av verdi).
- Konkurransesgrunnlaget bekrefter at det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, sosialt ansvar, lærlinger, krav til underleverandører og universell utforming.
- Anskaffelsesprotokoller
- Attester for skatt og mva.
- Kontrakter med sum på 5 mill. eks. mva.

### 3.2.2 Fylkesvei

#### Utvalgte anskaffelser over kr 1,1 mill.

Følgende dokumenter er etterspurt:

- Beregning av terskelverdi - Kunngjøring nasjonalt (Doffin) og (Ted)
- Den valgte leverandørens skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt
- Samt skatteattest for mva. og skatt fra alle norske underleverandører ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget
- Anskaffelsesprotokoll jf. § 10-5 og 25-5
- Dokumentert egenerklæring fra valgt leverandører
- Kontrakt
- Kontraktkrav til bruk av lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår for leverandører og underleverandører (antall 2), og krav til universell utforming

Beskriv følgende oppfølgingssystem ved den enkelte anskaffelse:

Beskriv og dokumenter gjennomført systematisk kontraktoppfølgning for å sikre at kravet til lærlinger, krav til antall underleverandører og lønns- og arbeidsvilkår oppfylles av valgte leverandør ved anskaffelsen.

## 1. FV 714 Stokkhaugen – Sundan (ny veg utenom Krokstadøra)

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin/Ted (beregning av terskelverdi)
- Anskaffelsesprotokoll
- Krav til lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, universell utforming og antall underentreprenører med rapporteringskrav i konkurransegrunnlaget.
- Attest for skatt, mva. og HMS.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 214,6 mill.
- Månedsrapport (HMS).

I et eget notat fra prosjektleder vises det til følgende: Konkurransegrunnlaget er utformet etter gjeldende maler i henhold til håndbok R763. Konkurransegrunnlaget er kvalitetssikret og godkjent etter sidemannskontroll i Region midt. Kravene i kontrakten blir fulgt opp i bygge møter. Kontroll av krav til lærlinger er dokumentert av entreprenør ved timelister til lærling og fakturering av krav om tillegg for bruk av lærling. Kontroll av krav til underleverandører er kontrollert ved at entreprenør ikke har benyttet noen underleverandører uten orientering på forelagt meldingsskjema. Kontroll av krav til lønns- og arbeidsvilkår er fulgt opp gjennom vernerunder, samtaler med ansatte og observasjoner på anlegget. Entreprenør har satt opp egen brakkerigg som oppfyller alle standarder. Spisefasiliteter / omkledding og toalettfasiliteter ute på anleggsplassen blir fulgt opp via vernerunder og generelle inspeksjoner. Eventuelle avvik er tatt opp direkte med entreprenør og fulgt opp på bygge møter. Månedsrapport (HMS) viser at det er brukt 1725 timer til lærlinger mai 2018.

## 2. Åstfjordbrua

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin/Ted (Beregning av verdi)
- Anskaffelsesprotokoll
- Gitte krav til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, underleverandører og universell utforming i konkurransegrunnlaget.
- Attest for skatt og mva.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 812,9 mill.
- Eksempel R19 – Månedsrapport er levert via ELRAPP månedlig.

I et eget notat fra prosjektleder vises det til at:

Konkurransegrunnlaget er utformet etter gjeldende maler i henhold til håndbok R763. Konkurransegrunnlaget er kvalitetssikret og godkjent etter sidemannskontroll i Region midt, se



MIME 17/26014-2 eller medfølgende vedlegg. Kravene i kontrakten blir fulgt opp i bygge møter. Kontroll av krav til lærlinger er dokumentert av entreprenør ved timelister til lærling og fakturering av krav om tillegg for bruk av lærling. Kontroll av krav til underleverandører er kontrollert ved at entreprenør ikke har benyttet noen underleverandører uten orientering på forelagt meldingsskjema. Kontroll av krav til lønns- og arbeidsvilkår er fulgt opp gjennom vernerunder, samtaler med ansatte og observasjoner på anlegget. Entreprenør har satt opp egen brakkerigg som oppfyller alle standarder. Spisefasiliteter / omklledning og toalettfasiliteter ute på anleggsplassen blir fulgt opp via vernerunder og generelle inspeksjoner. Eventuelle avvik er tatt opp direkte med entreprenør og fulgt opp på bygge møter. Totalt brukt lærlingetimer mai, 2018: 652,5 timer, jf. månedsrapport HMS.

### 3. FV 705 Tømra - Garberg bru

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin (Beregning av verdi)
- Anskaffelsesprotokoll
- Gitte krav til lønns- og arbeidsvilkår, sosiale forhold i konkurransegrunnlaget.
- Egenerklæring for HMS
- Attest for skatt og mva.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 3 475 240.

I et eget notat fra prosjektleder gis det en beskrivelse av system og dokumenter for gjennomførte kontroller ved anskaffelsen. I denne anskaffelsen ble det sjekket at selvangivelse ikke var eldre enn 6 mnd., og den var i orden. Hoved entreprenør har ikke hatt støtte fra underleverandører i denne anskaffelsen. Det ble ikke stilt krav om lærlinger i kontraktbestemmelser, (kapittel C), da kontrakten ble signert i 2017. HMS er sjekket jf. krav. Lønns- og arbeidsvilkår følges opp i anskaffelsen etter oppsatt plan. Det er ikke tatt hensyn til universell utforming i dette prosjektet da dette er et vedlikeholdsprosjekt.

Revisor har etterspurt om det er stilt krav knyttet til lærlinger i dette prosjektet. SVV har i e-post av 19.9.18 vist til at det ikke er stilt krav om lærlinger i dette prosjektet da det ble benyttet en kontraktsmal fra 2016 som ikke inneholdt obligatoriske krav, som i dag. SVV sier videre at de er innstilt på å etterfølge bestemmelsen om lærlinger for ettertiden i anskaffelser.

### 4. FV 700 Klinghåmmårn – Orkdal og Meldal kommune

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin (beregning av terskelverdi)
- Anskaffelsesprotokoll

- Krav til lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, universell utforming og antall underentreprenører i konkurransegrunnlaget.
- Attester for skatt, mva. og HMS.
- Måned rapport HMS.
- Kontrakter med en kontraktsum på kr 28 263 314.

I et eget notat beskriver prosjektleder at i utformingen av kontrakten og kontraheringen benyttes gjeldende maler i henhold til håndbok R763. Konkurransegrunnlaget kvalitetssikres og godkjennes av sidekontroll i Region Midt. I forbindelse med anskaffelse ivaretas dette gjennom vårt kvalitetssystem. SVVs maler blir benyttet og kravene i kontrakten blir fulgt opp i våre bygge møter. I byggeprosessen: kravet til lærlinger er dokumentert av entreprenør ved timelister til lærling og fakturering av krav om tillegg for bruk av lærling. Krav til underleverandører er kontrollert ved at entreprenør ikke har benyttet noen underleverandører uten orientering på forelagt meldingsskjema. Krav til lønns- og arbeidsvilkår er fulgt opp ved at timelister ikke viser noen utenlandske ansatte, ingen med fremmet språk er observert på byggeplassen, brakkene er benyttet også av byggherre, hvor det har vært tilfredsstillende spisefasiliteter, toalett, omkledding og kontor - Arbeidsmiljølov og byggherreforskriften er fulgt. R19 – Måned rapport er levert med rapportering om at det er brukt 251.5 lærlingetimer, april 2018.

## 5. Busslomme Ålen

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin (beregning av anskaffelsens verdi)
- Attest for skatt og mva. (HMS erklæring)
- Anskaffelsesprotokoll
- Krav til lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, universell utforming og antall underentreprenører i konkurransegrunnlaget.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 1 778 796.

I et eget notat beskrives det følgende: På prosjektet Fv.30 Busslomme i Ålen hadde ikke entreprenør lærlinger med. Kravet for lærlinger var beskrevet i kontraktbestemmelser C2-16. Lønnskrav og arbeidsvilkår er beskrevet i kontrakt punkt C2-4.2 og 4.3. Entreprenør hadde ikke underentreprenører i prosjektet, kun sine egne fastansatte. Lønns- og arbeidsvilkår ble diskutert ved kontrakt signering, samhandlingsfasen, vernerunder og bygge møter, men ikke detaljert kontrollert for hver enkel person. Kontrakt er signert kun med entreprenør og ingen underleverandør. Krav til antall underleverandører ligger i kontrakt, konkurranseregler B1-1, som videre viser til Forskrift om offentlig anskaffelser. Krav til universell utforming er beskrevet

i D-kapitel som «Spesiell Beskrivelse». Det er videre beskrevet at det ikke er lærlinger tilknyttet prosjektet.

Revisor har i e-post bedt SVV svare på spørsmål om at det ikke er lærlinger i dette byggeprosjektet. Revisor har mottatt svar i e-post at de er innstilt på å etterfølge bestemmelsen om lærlinger for ettertiden for anskaffelser.

#### 6. FV 17/720 Beistadbrua

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Ted/Doffin (beregning av anskaffelsens verdi)
- Anskaffelsesprotokoll
- Attester for skatt og mva. entreprenør med underleverandører
- Underentreprenør er godkjent som opplæringsbedrift.
- ESPD-skjema utfylt for utenlandske entreprenører
- Krav til lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, universell utforming og antall underleverandører med rapporteringskrav.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 276 840 901.

I et eget notat fra prosjektleder vises det til at: I forbindelse med anskaffelsen ivaretas dette gjennom at vårt kvalitetssystem og våre gjeldende maler blir benyttet. At kravene i kontraktene blir fulgt følges opp i våre bygge møter, ved revisjoner og stikkprøvekontroller.

#### 7. FV 17/720 Ny veg Strømnes – Malm

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin/Ted (Beregning av verdi)
- Anskaffelsesprotokoll
- Attester for skatt og mva.
- ESPD – Egenerklæringsskjema
- Bekreftelse som opplæringsbedrifter
- Krav til lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, universell utforming og antall underleverandører i konkurransegrunnlaget.
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 89 998 352.

I et eget notat vises det til at: I forbindelse med anskaffelsen ivaretas dette gjennom at vårt kvalitetssystem og våre gjeldende maler blir benyttet. At kravene i kontraktene blir fulgt følges opp i våre bygge møter, ved revisjoner og stikkprøvekontroller.

## 8. FV 65 gang- og sykkelvei Frostad skole

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin (Beregning av verdi)
- Attester for skatt og mva.
- Lærekontrakter opplæringskontoret
- Krav til lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, universell utforming og antall underleverandører i konkurransegrunnlaget.
- Risikovurdering av lønns- og arbeidsvilkår i inngått kontrakt – vurderes i hovedsak til lav risiko med unntak av at hverken hoved entreprenør eller underentreprenør er tilsluttet tariffavtale
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 4 443 802.

I et eget notat viser SVV til at Frosta Entreprenør AS er en lokal entreprenør i Frosta og har kun norske ansatte. SVV har ikke noen tidligere erfaring med entreprenøren, men SVV har fått meget positive tilbakemeldinger fra referansepersoner om entreprenøren angående rutiner for HMS og bestemmelser for lønns- og arbeidsvilkår. Kontrakts bestemmelser til antall underentreprenører og lærlinger er fulgt opp. Byggelederen har ikke sett tegn til sosial dumping ved befaring av anlegget.

## 9. Trafikksikkerhet- og kollektivtiltak Stjørdal

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin (beregning av verdi)
- Attest for skatt og mva.
- Anskaffelsesprotokoll
- Erklæring ved bruk av underentreprenør
- Kontrakt med en kontraktsum på kr 4 018 345.
- Gitte krav til lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, sosiale forhold og universell utforming i konkurransegrunnlaget.
- Referat fra bygge møter og bekreftelse på bruk av lærlinger
- Risikovurdering av lønns- og arbeidsvilkår i inngåtte kontrakter
- Beskrivelse av kvalitetssystemet for oppfølging av kontraktens krav.

## 10. Asfalt kontrakt Stjørdal

Mottatt dokumentasjon:

- Kunngjøring Doffin/Ted (beregning av verdi)

- Attest for skatt og mva.
- Anskaffelsesprotokoll
- Konkurransesgrunnlaget med sjekklister
- Gitte krav til lærlinger, lønns- og arbeidsvilkår, sosiale forhold og universell utforming i konkurransesgrunnlaget.
- Månedsrapport HMS – viser bruk av lærlingetimer samlet.
- Notat på lærlingeordningen fra entreprenør
- Referat fra oppstartsmøte/bygge møter
- Kontrakt med en kontraktsum på 11 402 927.

I et notat beskrives det at kravet til lærlinger er gjennomgått i oppstartsmøte, fulgt opp i vernemøter og dokumenteres i månedsrapport. Entreprenør utfører inntakskontroll av underentreprenør og melder til SVV. Krav til lønns- og arbeidsvilkår følges opp jf. sjekklister i bygge møter.

### 3.3 Vurdering

I dette kapitlet har vi vurdert om utvalgte anskaffelser innen seksjon Eiendom og Fylkesvei i de to tidligere fylkeskommunene (NTFK og STFK) i 2017 er i samsvar med anskaffelsesregelverket ut fra følgende forhold:

- At anskaffelser innenfor ulike terskelverdier er gjennomført i henhold til regelverket
- At det er dokumentert kunngjøring, anskaffelsesprotokoll, kontrakt, og attest for skatt og mva.
- At det er stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og universell utforming i kontrakten, samt at dette følges opp i kontroll av kontrakts krav etter at anskaffelsen er avsluttet for anskaffelser over 1,1 mill.

#### 3.3.1 Eiendom

Først vurderer revisor seksjon Eiendoms praksis i utvalgte anskaffelser mellom kr 100 000 og 1,1 mill.

##### 1. Utstyr og inventar VO-senteret

Vurdering: Fylkeskommunen har fremlagt dokumentasjon som viser at anskaffelsen er gjennomført i samsvar med regelverket. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

##### 2. Strinda vgs. – anskaffelser av nytt stollager

Vurdering: Tilbudet vedrørende kjøp fra Caverion var på kr 100 000 og prosjektering fra Multiconsult på kr 20 000. FOA § 5.8 (8) viser at den samlede verdien av delkontrakter gjelder ved beregning av terskelverdi for anskaffelsen av nytt stol lager, som da overstiges terskelverdien på kr 100 000. Anskaffelsen av Caverion er ikke utført og dokumentert i samsvar med regelverkets del 1, da den samlede anskaffelsen overstiger kr 100 000. Mottatt avrop på rammeavtale fra Multiconsult AS knyttet til prosjektering, er i samsvar med regelverket. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

##### 3. Oppdal vgs. – teknisk oppgradering

Vurdering: Anskaffelsene av tekniske oppgraderinger ved Oppdal vgs. er i hovedsak oppdelt som mindre egne anskaffelser, noe som er i samsvar med regelverket. Ombygging av kantinekjøkken ble vurdert til kr 47 500 ved oppstart jf. tilbudsbrief, utgifter har vært på kr 138 103 ved utgangen av året for tømmerarbeid. I tillegg har det vært utført installasjonsarbeid til kr 90 145 i samme anskaffelse. Jf. FOA § 5-4 (8) skal den samlede verdien av delkontrakter legges til grunn for terskelverdien og for ombygging av kantina, som da overstiges

tærskelverdien på kr 100 000. Dette medfører at det er forskriftens del 1 som gjelder jf. §5-1 (1) for anskaffelsen av ombygging av kantinekjøkken. Anskaffelsen er gjennomført som en direkte anskaffelse og ikke i samsvar med forskriftens del 1, med krav til protokollføring/dokumentasjon for anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

4. Fylkeshuset HMS tiltak

Vurdering: Konkurransen er dokumentert for fasader og elektroarbeid i samsvar med regelverket. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

5. Grong vgs. utskifting av vinduer

Vurdering: Konkurransen er dokumentert for utskifting av vinduer i samsvar med regelverket. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

6. Levanger vgs. belysning kantine

Vurdering: Anskaffelsen er gjennomført ved bruk av rammeavtale. Det er ikke dokumentert avrop fra rammeavtalen i anskaffelsen. Den generelle dokumentasjonsplikten og kravet til etterprøvnbarhet må overholdes uavhengig av hvordan avropet på rammeavtalen foretas, noe som ikke er ivaretatt i denne anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

7. Mære landbruksskole – opprustning kontor D-nya

Vurdering: Konkurransen er dokumentert for opprustning av kontor i samsvar med regelverket. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

8. Ytre Namdal vgs. varmeanlegg

Vurdering: Anskaffelsen er gjennomført ved bruk av rammeavtale. Det er ikke dokumentert avrop fra rammeavtalen i anskaffelsen. Den generelle dokumentasjonsplikten og kravet til etterprøvnbarhet må overholdes uavhengig av hvordan avropet på rammeavtalen foretas, noe som ikke er ivaretatt i denne anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

**Her vurderer revisor utvalgte anskaffelser over 1,1 mill. i seksjon eiendom.**

1. Røros vgs. ny paviljong

Vurdering: Anskaffelsen er gjennomført med kunngjøring jf. forskriftens del 2, hvor eneste tilbyder er avvist, grunnet manglende oppfyllelse av fristkrav i konkurransegrunnlaget. Det er gjennomført nye forhandlinger etter bruk av FOA § 5-2 (1) e i denne anskaffelsen. Unntaksbestemmelsen åpner for at forskriftens del 1 gjelder for videre gjennomføring av

anskaffelsen. Anskaffelsen er dokumentert i egen anskaffelsesprotokoll og oppfyller dermed etter revisors vurdering kravene til forskriftens del 1. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen til valgt leverandør. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

2. Skjetlein vgs. nytt tilbygg STO

Vurdering: Konkurransen er dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

3. Røros vgs. nytt A-bygg

Vurdering: Konkurransen er dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

4. Selbu vgs. ny fasade

Vurdering: Konkurransen er dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

5. Hvileboder Steintrøveien

Vurdering: Konkurransen er dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

6. Ytre Namdal vgs. nytt bygg

Vurdering: Konkurransen er dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.



#### 7. Mære landbruksskole – nytt hybelbygg

Vurdering: Konkurransen er dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

#### 8. Ole Vig vgs. ombygging bygg B

Vurdering: Konkurransen er dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

#### 9. Steinkjer vgs. nye fasader

Vurdering: Konkurransen er dokumentert i samsvar med krav i regelverket. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Anskaffelsen ble gjennomført i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

#### 10. Oppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår osv. i anskaffelser over 1,1 mill.

Det mangler en dokumentert systematisk oppfølging for å sikre at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, sosiale forhold og antall underentreprenører blir oppfylt for utvalgte anskaffelser i seksjon eiendom over 1,1 mill. Dette gjelder for anskaffelser som ble gjennomført i tidligere Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017. Det er revisors inntrykk at prosjektleder for den enkelte anskaffelse følger dette opp ut fra egne vurderinger. Det savnes at seksjon eiendom har systematisert arbeidet i 2018. Det systematiske arbeidet bør omfatte risikovurdering, planlagte kontroller og stikkprøver. En vurdering knyttet til hvordan arbeidet skal organiseres er sentralt for å sikre en betryggende kontroll. Det å sikre en jevnlig rapportering over hva som er utført er viktig for å sikre at slike forhold følges opp.

### **3.3.2 Fylkesvei**

Her vurderer revisor utvalgte anskaffelser over 1,1 mill. i Statens vegvesen

#### 1. FV 714 Stokkhaugen – Sundan

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystem beskrevet. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, lærlinger og underleverandører følges opp

i anskaffelsen. Det er vedlagt rapport fra månedlige vernerunder som dokumenterer bruk av lærlinger og oppfølging av HMS.

## 2. Åstfjordbrua

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, lærlinger og underleverandører følges opp ved bygge møter og vernerunder i anskaffelsen. Det er månedlige vernerunder med rapportering som dokumenterer bruk av lærlinger og oppfølging av HMS.

## 3. FV 705 Tømra – Garberg bru

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, antall underleverandører i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt i anskaffelsen. Det er ikke stilt krav til lærlinger i dette prosjektet, noe som er en mangel jf. LOA § 7.

## 4. FV 700 Klinghåmmårn

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, lærlinger og underleverandører følges opp i vernemøter og bygge møter. Det foreligger rapportering fra vernemøter som dokumenterer blant annet antall timer utført av lærlinger og at krav til HMS følges.

## 5. Busslomme Ålen

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår og universell utforming er oppfylt, HMS følges opp i anskaffelsen i vernerunder. Kravene som er gitt til lærlinger er ikke oppfylt i denne anskaffelsen, noe som er en mangel jf. kontraktbestemmelsene og LOA § 7.

## 6. FV 17/720 Beistadbrua

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitte krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at

krav knyttet til at lønns- og arbeidsvilkår følges opp i anskaffelsen i bygge møter, ved revisjoner og stikkprøvekontroller.

7. FV 17/720 Strømnes – Malm

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav blir fulgt opp i bygge møter, ved revisjoner og stikkprøvekontroller.

8. FV 65 gang- og sykkelvei Frosta

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår og antall underleverandører i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav blir fulgt opp i bygge møter, ved revisjoner og stikkprøvekontroller.

9. Trafikksikkerhet- og kollektivtiltak Stjørdal

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav blir fulgt opp i bygge møter, ved revisjoner og stikkprøvekontroller.

10. Asfaltkontrakt Stjørdal

Vurdering: Konkurransen er dokumentert og kvalitetssikringssystemet beskrevet. Det er gitt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, antall underleverandører og krav til universell utforming i anskaffelsen. Det er gitt en beskrivelse av kontrollsystemet for å sikre at krav blir fulgt opp i bygge møter, ved revisjoner og stikkprøvekontroller.

## 4 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til Fylkesrådmannen i Sør-Trøndelag fylkeskommune, 19.10.18. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar fra fylkesrådmannen, 1.11.18. Høringssvaret er vedlagt rapporten (vedlegg 3). Revisor har endret rapporten i tråd med tilbakemeldingene fra fylkesrådmannen jf. følgende forhold:

- Tydeliggjort at kontrollerte anskaffelser i kapitel 3 er fra de to tidligere fylkeskommunene i (NTFK og STFK) i 2017, i rapporten
- Tydeliggjort når kontraktkrav og kontraktoppfølging omtales i rapporten.
- Endret faktagrunnlag knyttet til Veg i samsvar med høringsuttalelsen
- Endret faktagrunnlaget knyttet til Eiendom i samsvar med høringsuttalelsen og fjernet vurderingen knyttet til manglende kompetanseplan i seksjon Eiendom.

## 5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 5.1 Konklusjon

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av rutiner og prosedyrer for å ivareta lov og forskrift om offentlige anskaffelser, og om fylkeskommunen har en praksis ved innkjøp som er i tråd med regelverket i eiendom og fylkesvei. Følgende problemstilling er belyst:

Følger fylkeskommunen regelverket for offentlige anskaffelser innenfor bygg og eiendom og fylkesvei?

Hovedproblemstillingen belyses med to delproblemstillinger:

Delproblemstilling 1: I hvilken grad har man kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser?

Revisor konkluderer med at det i all hovedsak er etablert en organisering av ansvar og oppgaver som legger grunnlag for betryggende kontroll i seksjon eiendom. Det er likevel slik at det er utfordringer. To ulike enheter er sammenslått til en i seksjon eiendom i TrFK. Ansatte innen seksjon eiendom mangler felles maler, prosedyrer og systemer for anskaffelser. Dette gir manglende kontroll og redusert effektivitet for å gjennomføre og dokumentere anskaffelser i seksjon eiendom. Det er etablert team Kvalitet i seksjon eiendom, som har til oppgave å ferdigstille arbeid med et felles system for ansatte. Det er viktig at seksjon eiendom prioriterer ferdigstillelse av felles systemer med tilhørende prosessdokumenter for anskaffelser i byggeprosjekt. Dette for å sikre betryggende kontroll og effektive anskaffelser i seksjon eiendom. Det mangler sentrale prosessdokumenter tilknyttet seksjon eiendom. Disse er:

- Systematisk kvalitetssikring av sentrale anskaffelsesdokumenter i byggeprosjekt
- Systematisk oppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, underentreprenører og sosiale forhold i byggeprosjekt

Revisor konkluderer med at det er etablert en organisering av ansvar og systemer som sikrer betryggende kontroll av anskaffelser i fylkesvei. Det er etablert avtaler, delegasjonsreglement, kontaktpunkt for møter som legger til rette for betryggende kontroll av anskaffelser, utført av Statens vegvesen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommune.

Delproblemstilling 2: I hvilken grad følges regler om krav til konkurranse og etterprøvbarehet i utvalgte anskaffelser, samt kontraktoppfølging av utvalgte bestemmelser i anskaffelsesregelverket?

Kontrollutvalget har vært opptatt av fylkeskommunens innkjøpspraksis i eiendom og fylkesvei, og om denne er i samsvar med krav til dokumentasjon i anskaffelsesregelverket. Innen eiendom har revisor vurdert åtte anskaffelser mellom kr 100` og kr 1,1 mill. og ni anskaffelser over 1,1 mill. i tidligere Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017.

Revisors konklusjon for de minste anskaffelsene er at fem av ni anskaffelser er gjennomført i samsvar med krav til dokumentasjonsplikten i regelverket. For to av anskaffelsene i tidligere Nord-Trøndelag fylkeskommune mangler det dokumentert bruk av inngått rammeavtale. For de to andre anskaffelsene i tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune, er manglene knyttet til beregning av terskelverdi og oppdeling av anskaffelser. Dette samsvarer ikke med dokumentasjonsplikten til regelverket.

De ni anskaffelsene over 1,1 mill. er vurdert til å være i samsvar med dokumentasjonsplikten i anskaffelsesregelverket. Videre er krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, underentreprenører og sosiale forhold ivaretatt i kontraktbestemmelser. Dette er i samsvar med krav i anskaffelsesregelverket. Her mangler det imidlertid en systematisk kontraktoppfølging av kravene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, antall underentreprenører og sosiale forhold i seksjon Eiendom.

Innen fylkesvei har revisor vurdert ti anskaffelser fra 2017. Revisor konkluderer med at disse i hovedsak er i samsvar med dokumentasjonsplikten til anskaffelsesregelverket. Videre er systematisk oppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger og sosiale forhold ivaretatt. Det er imidlertid to av disse anskaffelsene hvor det er mangler i kontraktkrav og kontraktoppfølging av lærlinger, noe som ikke samsvarer med anskaffelsesregelverket.

## 5.2 Anbefalinger

Revisor anbefaler Trøndelag fylkeskommune å etablere:

- Et felles system som sikre at anskaffelser gjennomføres i samsvar med regelverkets krav til dokumentasjon med systematisk kvalitetssikring i seksjon Eiendom
- En systematisk kontraktoppfølging av kontraktbestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, antall underentreprenører og sosiale forhold i byggeprosjekt hos seksjon Eiendom
- Sikre at anskaffelser gjennomføres og følges opp i samsvar med gitte krav.



## KILDER

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=Kommuneloven>

Nærings- og fiskeridepartementet. (2016b). Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Retrieved from [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov om offentlige anskaffelser](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov%20om%20offentlige%20anskaffelser)

Nærings- og fiskeridepartementet. (2016a). Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>

Nærings- og fiskeridepartementet. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. 24.4.2018.

Retrieved from: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-offentlige-anskaffelser/id2581234/sec1>

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2017). Utføre anskaffelser. Retrieved from <https://www.anskaffelser.no>



## VEDLEGG 1 – METODE

Dokumentasjonen som ligger til grunn for denne forvaltningsrevisjonen er innhentet gjennom intervju og gjennomgang og vurdering av kjøp av tjenester, og dokumentasjonen av dette.

Det er gjennomført oppstartsmøte med fylkesrådmann med ansatte

Videre er det gjennomført intervju ved:

- Sjef seksjon eiendom
- Teamleder utvikling
- Teamleder drift og vedlikehold
- Teamleder kvalitet/prosjektleder Heimdal vgs.
- Rådgiver kvalitet
- Seksjonsleder vei
- Rådgiver vei

Det er skrevet referat fra intervjuene som er verifiserte.

Det er gjennomført dialog i e-post knyttet til undersøkelsens utvalgte anskaffelser med de som er intervjuet. Det er i tillegg gjennomført dialog i e-post med fylkeskontakt og fylkesdirektør i Statens vegvesen knyttet til utvalgte anskaffelser og for å besvare undersøkelsens problemstillinger.

Det er nødvendig å avgrense prosjektet. Hensikten med delproblemstillingene er å spisse prosjektet, samtidig som det foretas en positiv avgrensing i innkjøpsområdet. Vi har i denne undersøkelsen ha fokus på anskaffelser utført etter nytt regelverk fra 1.1.2017 til 31.12.2017 hos eiendom og fylkesvei. Prosjektet vil omfatte et utvalg av anskaffelser. Det er tatt et utvalg fra både tidligere Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune i 2017. Vi har valgt ut anskaffelser ved ulike terskelverdiene, og hvor lov og forskrift om offentlige anskaffelser gjelder. Vi har etterspurt dokumentasjon for disse anskaffelsene og gjennomgått disse nærmere ut fra utvalgte områder i anskaffelsesregelverket knyttet til dokumentasjonsplikt. Utvalget dekker anskaffelsesregelverkets ulike terskelverdier.

Vi har tatt et utvalg anskaffelser som er foretatt i 2017, ved å gjennomgå oversikter vedrørende eiendom og fylkesvei for tidligere Nord- og Sør- Trøndelag fylkeskommune. Vider har vi søkt å ta utvalg av anskaffelser som er gjennomført av ulike prosjektledere. Vi har i tillegg intervjuet prosjektleder for nye Heimdal vgs., da dette er en investering på kr 907 mill. og bygges nå. Vi var spesielt opptatt av å få informasjon knyttet til kontraktoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, lærlinger, sosiale forhold i byggeprosjektet.

Undersøkelsen vurderer ikke oppfølging av lojaliteten til fylkeskommunens rammeavtaler, da Trøndelag fylkeskommune ble etablert fra 1.1.2018, noe som medfører at dette er for tidlig ut fra vår vurdering. Statens vegvesen utfører anskaffelser i fylkesvei etter bestilling fra Trøndelag fylkeskommune. Vi har ikke vurdert innkjøpskompetansen i Statens vegvesen i denne undersøkelsen, men etterspurt data om hvordan fylkeskommunen følger opp anskaffelser i fylkesvei hos Statens vegvesen.

Revisor mener det har vært tilstrekkelig å intervju de opplistede personene i kombinasjon med datainnsamling gjennom dokumentgjennomgang.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag for å svar på problemstillingen.

## VEDLEGG 2 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

I kapittel 2 har vi utledet kriterier fra Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), 1992, § 23-2, om administrasjonssjefens 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 anskaffelser skjer i tråd med lov og forskrift for offentlige anskaffelser, og at disse er satt i system. Kommunen bør ha:

- Interne retningslinjer, rutiner og prosedyrer
- Kompetanse og opplæring i å gjennomføre anskaffelser i tråd med regelverket
- System som gjør at anskaffelser blir gjennomført effektivt og i tråd med regelverket (tilgjengelige maler), samt sikrer innsyn i disse

Lovverket som administrasjonssjefen har ansvar for at blir fulgt i dette tilfellet er Lov om offentlige anskaffelser (2016) og tilhørende forskrift, Forskrift om anskaffelser. I disse lovene finner vi bestemmelser som gjelder anskaffelser over visse terskelverdier. I gjeldende lov og forskrift gjelder det at:

De grunnleggende prinsippene i offentlige anskaffelser er beskrevet i § 4 i loven: konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. I denne undersøkelsen har vi hatt fokus på at anskaffelsene er gjennomført i samsvar med kravene til etterprøvbarehet i anskaffelsesprosessen.

Regelverket om offentlige anskaffelser ble endret i 2016, med ikrafttredelse fra og med 1.1.2017. Terskelverdiene er endret som følge av det. I dette prosjektet er det reglene om konkurranse og kunngjøring som vil bli belyst, samt at dette dokumenter i samsvar med krav til dette og at fylkeskommunen har kontrollrutiner som sikrer at regelverket blir fulgt.

Vi nevner her spesielt kravene knyttet til å dokumentere konkurranse og starter med anskaffelser over kr 100 000. Det er ikke krav til kunngjøring men man kan gjøre en frivillig kunngjøring av konkurranse. Det er et generelt krav at vurderinger og dokumentasjon av betydning for gjennomføringen av konkurransen skal foreligge skriftlig for alle anskaffelser med en verdi som er lik eller overstiger 100.000 kroner ekskl. mva., jf. § 7-1. Oppdragsgiveren skal dokumentere vesentlige forhold i anskaffelsesprosessen. Dette inkluderer både viktige beslutninger og vurderinger. Dette kan for eksempel være vurderinger og beslutninger om forhandlinger, utvelgelse av leverandører, tildeling av kontrakt og avlysning av konkurransen. Vesentlige forhold vil også være opplysninger om navnene på leverandørene som har inngitt tilbud og navnet på valgte leverandør. For anskaffelser over kr 500 000 er det krav til skatteattest. Det følger av forskriften § 7-2 at oppdragsgiveren skal kreve at den valgte

leverandøren leverer skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt for de anskaffelser som overstiger 500.000 NOK ekskl. mva. I dette ligger det at kun leverandøren som vinner konkurransen må levere skatteattest, og at det ikke er nødvendig å innhente skatteattest fra de øvrige deltagerne i konkurransen.

Når det gjelder anskaffelser over kr 1,1 mill. er det krav til føring av anskaffelsesprotokoll jf. § 10-5 i forskriften del II og § 25-5 i forskriften del III. Det er også opplistet krav til innholdet i denne. Kravet til relevans vil si at oppdragsgiveren kun må gi opplysninger om det som faktisk har skjedd i den konkrete konkurransen. Eks. terskelverdi, hvem har gitt tilbud, hvem er valgt, hvem er avvist og på hvilket grunnlag, begrunnet valg av leverandør. Det er videre krav til kunngjøring av disse anskaffelsene. Hovedregelen er at anskaffelser som har en anslått verdi over den nasjonale terskelverdien skal kunngjøres på Doffin jf. § 8-17. Over EØS terskelverdien skal anskaffelsen i tillegg kunngjøres på TED basen.

Det er videre krav i lovens § 5 at fylkeskommunens anskaffelsespraksis skal innrettes slik at den bidrar til blant annet respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Det å stille krav som sikrer lønns- og arbeidsvilkår, samt sosiale forhold. Disse skal ikke være dårligere enn allmenngjort tariffavtaler eller landsomfattende tariffavtaler for de aktuelle bransjene, jf. lovens § 6.

Kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes gjøres i kontraktoppfølgingen. Difi<sup>9</sup> har utviklet en veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som kan brukes. Kravet er at oppdragsgiver gjør nødvendig kontroll av om lønns- og arbeidsvilkår overholdes i kontraktsperioden. Hva som er nødvendig kontroll må konkret vurderes i hver kontrakt (Risikoanalyse). Dette medfører at offentlige oppdragsgivere må ha god oversikt over og kan redegjøre for hvem som er leverandører og underleverandører. Det må gjennomføres en risikovurdering basert på fremlagt dokumentasjon i hver anskaffelse. Omfanget av kontrollplikten avhenger av hvor stor risikoen er for brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten. Oppdragsgiver må også vurdere hvordan brudd på reglene skal sanksjoneres.

Det er videre krav til at leverandører er tilknyttet en lærlingeordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av inngåtte kontrakter med fylkeskommunale myndigheter, jf. lovens § 7. Difi har utviklet en oppfølgingsmetodikk som omfatter at oppdragsgiver må gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til bruk av lærlinger

---

<sup>9</sup> <https://www.difi.no/verktoy/veiledere/veileder-om-lonns-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter>

overholdes. Kontrollen gjelder både om leverandøren er tilknyttet lærlingordning og at lærlinger deltar i arbeidet som er en del av kontrakten.

Oppdragsgiver må som et minimum ha oversikt og kontroll over leverandører og underleverandører i prosjektet, hvilken leverandør som skal oppfylle kravet om bruk av lærling, og på hvilke deler av oppdraget lærlingen skal delta i arbeidet.

Bruk av lærlinger i kontraktarbeidet bør være et fast tema på oppfølgingsamtaler med leverandøren, eventuelt i bygge møter eller andre faste statusmøter. På denne måten sikrer oppdragsgiver at leverandøren har fokus på bruk av lærlinger gjennom hele kontraktsperioden.

I forskrift om plikt til å stille krav om lærlinger i offentlige kontrakter vises det til at for statlige myndigheter gjelder kravet for anskaffelser som overstiger kr 1,3 mill. for andre oppdragsgivere gjelder kravet for kontrakter med en verdi på kr 2 mill. jf. § 5.

Det er videre krav til at det maks skal være to ledd med underleverandører i offentlige kontrakter. Difi<sup>10</sup> anbefaler at oppfølgingen skjer i sammenheng med oppdragsgivers plikt til å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår og påseplikten. Dersom hovedleverandør har denne påseplikten må oppdragsgiver sørge for at denne plikten ivaretas.

Det er også krav til oppdragsgiver skal ha rutiner for at grunnleggende menneskerettigheter, (sosiale forhold) ved offentlige anskaffelser ivaretas<sup>11</sup>. Rutinene anbefales å inkludere en vurdering av om det som anskaffes innebærer risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter.

Terskelverdiene som er beskrevet i denne undersøkelsen gjelder for anskaffelser i perioden 1.1.2017-31.12.2017. Terskelverdiene er på nytt endret fra april 2018 for offentlige anskaffelser.

---

<sup>10</sup> <https://www.anskaffelser.no/arbeidslivskriminalitet/hva-sier-regelverket/begrensning-i-antall-ledd-i-leverandorkjeden>

<sup>11</sup> <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosialt-ansvar/egnede-rutiner-krav-til-fremme-grunnleggende-menneskerettigheter>

## VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR



REVISJON MIDT-NORGE SA  
Postboks 2565  
7735 STEINKJER



**Vår dato:** 01.11.2018    **Vår referanse:** 201839786-3    **Vår saksbehandler:**  
**Deres dato:**                      **Deres referanse:**                      Ole Tronstad

### Foreløpig forvaltningsrevisjon om anskaffelser i eiendom og fylkesvei for Trøndelag fylkeskommune -høringssvar

Jeg viser til høringsbrev av 19.10.18 og foreløpig rapport fra dere.

Fylkesrådmannen har følgende merknader til den foreløpige rapporten:

#### Generelt:

I rapporten må det komme klart fram at alle prosjekt som er kontrollert er anskaffet i de to tidligere fylkeskommunene (NTFK og STFK) i 2017. Alle vurderinger på rutiner mv er knyttet til Trøndelag fylkeskommune.

Definisjonene av anskaffelse kunne vært tydeliggjort versus kontrakt og kontraktsoppfølging. Begrepen brukes litt forskjellig.

Hovedproblemstilling definert i pkt. 1.2 er knyttet til kontrollrutiner som sikrer at regelverket følges i anskaffelser og hvordan krav til konkurranse er etterprøvable, se også pkt. 3.1 revisjonskriterier. Deler av konklusjonen er knyttet til oppfølging og kontroll av ~~kontraktskrav~~ etter at anskaffelsen er avsluttet.

#### Veg:

Pkt. 2.1.2. andre avsnitt under pkt. 1: Her bør «sams vegadministrasjon» strykes, det er SVV generelt det må vises til, da prosjekter gjennomføres som kjøpte tjenester, det vil si utenfor sams.

Videre står det i samme avsnitt: «Det er videre forskjell på anskaffelser knyttet til driftskontrakter og anskaffelser i fagprogram knyttet til fylkesveg. I driftskontrakter vurderes det om anskaffelsen kan utføres innenfor gjeldende kontrakt eller om disse må utlyses som en egen anskaffelse.» Dette blir litt feil og må rettes slik: «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.»

I siste avsnitt i dette punktet står det videre: «Seksjonsleder vei viser videre til en lovutredning om overføring av fylkesvegoppgaver – SAMS, som ble behandlet av fylkestinget i sak 110/185. I saken vedtok fylkestinget følgende: ..». Dette blir ikke helt rett, her må det endres slik: «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: ..»

Videre bør det til slutt under pkt. 2 tilføyes: Selv om SVV gjennom sams er fylkeskommunens vegadministrasjon og skal ivareta alle krav til anskaffelser, så er det slik at rådgivere fra seksjon veg er prosjektansvarlige for alle prosjekter og i sin prosjektoppfølgning får til dels svært grundig rapportering fra SVV. Det formelle ansvaret for slik kvalitetssikring ligger hos SVV, men inngår også som en del av dialogen med seksjon veg.

#### Eiendom:

- Side 10 – vedr. organisering så er personal- og økonomiansvar feil angitt: Eiendomssjefen har et overordnet økonomi- og personalansvar for seksjon Eiendom, mens teamledere har delegert personal- og økonomiansvar for sine team.
- Side 11- vedr. Kompetanseplan: «Eiendomssjefen sier at det ikke er laget en kompetanseplan». Utsagnet legger til grunn at revisjonen har en bestemt oppfatning av hva en kompetanseplan er. Følgende gjelder for seksjon Eiendom i TrFK:
  - Strategiske dokument for TrFK
    - Retningslinjer for kompetanseutvikling i omstillingsperioden 2018-22
    - Arbeidsgiverpolitikk
  - Operative seksjonsdokument
    - Bemanningsplan for seksjonen med kompetansekrav
    - Oppfølging med referat fra individuelle medarbeidersamtaler
- Side 12: «system for anskaffelsesdokumenter» hvor det det henvises til at det tar tid med å fremskaffe dokumentasjon. Utsagnet er knyttet til at dokumentasjon i tidligere arkiver og regnskap i henholdsvis NTFK og STFK er tyngre tilgjengelig gjennom TrFKs arkiv- og regnskapssystemer i 2018.
- Side 13: «I dag er det slik at anskaffelser godkjennes av eiendomssjef», er upresist. Eiendomssjef har, med basis i avdekte feil, etablert en midlertidig rutine for godkjenning siste halvdel 2018 og inntil et godkjent kvalitets- og kontrollsystem er etablert.
- Side 13 – «visuelle kalkyler» er et uklart begrep. Første setning i avsnittet beskriver at kalkyler, som grunnlag for anskaffelse, opprinnelig er utført av ekstern teknisk rådgiver i Tilstandsprosjektet (hvert 3.- 4.år). Disse er gjort som overflatevurderinger det vil si visuell observasjon og ikke avdekking av skjulte konstruksjoner.
- Side 14 – «Det er ikke etablert skriftlige rutiner eller system for ivaretagelsen av kravene skal følges opp i den enkelte anskaffelse» – er en upresis formulering. Rutiner for ivaretagelse av selve anskaffelsen er på plass, men antar at det menes oppfølging av etterlevelse i gjennomføringen av kontrakten,
- Side 14 – «Fylkeskommune tar heller ikke systematiske stikkprøver på bruken av lærlinger» – korrekt formulering vil være har ikke tatt, siden det i september er innhentet rapport i alle pågående prosjekter i 2018.
- Side 19: - «Seksjon Eiendom har innkjøpt et verktøy» – verktøyet er innkjøpt av Jus/Innkjøp for hele fylkeskommunens anskaffelser.
- Side 19 - «Verktøyet er ikke tatt i bruk». Dette stemte ved intervju i juni 2018 (før forskriftskravet trådte i kraft 1.7), men skal være tatt i bruk for alle anskaffelser i del II /Del III etter 1.7.18.
- Side 43 og side 44 – Systematisk oppfølging av kontraktsbestemmelser– det bør være tydelig at dette gjelder etterlevelse av kontraktskrav i gjennomføringen og

ikke til at kravene ikke systematisk er fulgt opp i selve anskaffelsen og grunnlaget for kontrakten.

Med vennlig hilsen

Ole Tronstad  
Assisterende fylkesrådmann

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

**Kopimottakere:**

Rune Venås, Seksjon Eiendom  
Erlend Solem, Avdeling for samferdsel  
Oddveig Kipperberg, Samferdsel - seksjon Vei



# **M Revisjon**

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)