



Kontrollutvalget

Dato: 07.12.2012

Deres ref:

Vår ref (saksnr.):

201000335-19

Revisjonsref:

Saksbeh:

Truls Asle Hørlyk Stende

Tlf.:

Arkivkode

126.2.2

**OPPFØLGINGSUNDERSØKELSE ETTER RAPPORT 25/2010
UNDERVISNINGSBYGG OSLO KFs OPPFØLGING AV LØNNS- OG
ARBEIDSVILKÅR HOS PRIVATE LEVERANDØRER**

Saken gjelder:

I tråd med kontrollutvalgets vedtak av 28.08.2012 (sak 87) har Kommunerevisjonen gjennomført en oppfølgingsundersøkelse etter rapport 25/2010 *Undervisningsbygg Oslo KFs oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører*. Undersøkelsen faller inn under fokusområdet anskaffelser i *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2012-2016* som bystyret behandlet 13.06.2012 (sak 165).

I hovedundersøkelsen i 2010 undersøkte Kommunerevisjonen hvordan Undervisningsbygg i perioden mars 2008 til juni 2010 sikret at leverandører og underleverandører ikke opererte med dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende tariffavtaler mv. Undersøkelsen viste blant annet at foretaket hadde sørget for at prosessen ved inngåelse av kontrakt bidro til å hindre sosial dumping, men at det var svakheter ved foretakets skriftlige prosedyrer for kontroll og ved foretakets kontrollpraksis.

Kommunerevisjonen anbefalte i rapport 25/2010 tiltak som sikret at

- maler for tilbudsinnbydelse og kontrakter til enhver tid var oppdatert og ble benyttet i alle prosjekter
- det ble gjennomført løpende og konkret vurdering av behov for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører i bygge- og anleggsprosjektene
- kontroller ble gjennomført der behov var avdekket

Undervisningsbygg varslet at foretaket ville følge Kommunerevisjonens anbefalinger. Problemstillingen i denne oppfølgingsundersøkelsen har vært om Undervisningsbygg har iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet i rapport 25/2010.

Oppfølgingsundersøkelsen viser at mal for tilbudsinnbydelse var oppdatert i henhold til nye krav. Stikkprøver av kontrakter viste at disse inneholdt klausul om lønns- og arbeidsvilkår.

Undervisningsbygg hadde opprettet en ny skriftlig prosedyre og et skjema for å vurdere behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Prosedyren la opp til at vurderingen skal revideres ved behov.

Foretaket framla dokumentasjon som viste at skjemaet var benyttet for minst én leverandør i 15 av 18 prosjekter. I flere tilfeller var skjemaet for første gang fylt ut flere måneder etter at byggingen i prosjektet hadde startet opp. Dette kan bety at skjemaet i disse tilfellene ikke ble brukt slik prosedyren la opp til.

Undervisningsbygg hadde etablert prosedyrer som kunne bidra til å sikre at det ble gjennomført kontroller der det var avdekket behov. Undervisningsbygg hadde sørget for at det ble gjennomført kontroller i de seks prosjektene som Kommunerevisjonen har sett på hvor vurdering av behov tilsa kontroll. I ett tilfelle gikk det to måneder før kontrollen ble gjennomført.

Saksframstilling:

1. Kommunerevisjonens undersøkelse i 2010

Hovedbudskap i rapport 25/2010

Kommunerevisjonen undersøkte i 2010 hvordan Undervisningsbygg i perioden mars 2008 til juni 2010 sikret at leverandører og underleverandører ikke opererte med dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende tariffavtaler mv.

Bakgrunnen for undersøkelsen var blant annet at det hadde blitt reist spørsmål ved om kommunens tiltak for å forebygge sosial dumping ved egne anskaffelser var tilstrekkelige. Spørsmålet kom opp etter oppslag i media om uakseptable lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører til kommunen.

Undersøkelsen viste blant annet at:

- Foretaket sørget for at prosessen ved inngåelse av kontrakt bidro til å hindre sosial dumping. Foretakets maler for konkurransegrunnlag og kontrakt inneholdt informasjon og klausul om krav til lønns- og arbeidsvilkår. Malene ble, med unntak av tre anskaffelser, benyttet i de sakene som er blitt undersøkt. De tre anskaffelsene tilhørte samme byggeprosjekt.
- Det var svakheter ved foretakets skriftlige prosedyrer for kontroll og ved foretakets kontrollpraksis i undersøkelsesperioden.
- Spesifikke prosedyrer for oppfølging av brudd på regelverket ble etablert i april 2010 (Disse dekket imidlertid ikke fullt ut det ansvaret foretaket hadde).

Anbefalinger i rapport 25/2010

Kommunerevisjonen anbefalte at Undervisningsbygg iverksatte tiltak som sikret at:

- maler for tilbudsinnbydelse og kontrakter til enhver tid var oppdatert og ble benyttet i alle prosjekter
- det ble foretatt en løpende og konkret vurdering av behov for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører i bygge- og anleggsprosjektene
- kontroller ble gjennomført der behov var avdekket

Høringssvar til rapport 25/2010

Undervisningsbygg skrev i sitt høringssvar at man anså rapporten som nyttig. Når det gjaldt rutiner for kontroll og faktisk kontrollpraksis, anså Undervisningsbygg at det kunne være hensiktsmessig å samle risikomomenter i en prosedyre slik at aktiviteter kunne styres mot prosjekter med stor avvikrisiko. Foretaket ville justere prosedyrene på dette punktet og ville også følge Kommunerevisjonens øvrige anbefalinger. Undervisningsbygg skrev også at

Kommunerevisjonen konkluderte med at Undervisningsbygg gjennomgående hadde bestemmelser i konkurransegrunnlag og kontrakter som skulle sikre at ingen forhandlet seg bort fra det lovfestede rettighetsnivå.

Byrådsavdeling for finans og næring skrev i sitt hørings svar at byrådsavdelingen forutsatte at foretaket ville følge Kommunerevisjonens anbefaling.

Politisk behandling av rapport 25/2010

Kontrollutvalget vedtok 14.12.2010 (sak 86):

Kontrollutvalget merker seg at rapport 25/2010 Undervisningsbygg Oslo KF – oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører viser at foretaket har sørget for at prosessen ved inngåelse av kontrakt bidrar til å hindre sosial dumping. Utvalget merker seg videre at det er avdekket svakheter ved foretakets kontroll av leverandører og underleverandører. Utvalget anser at det er viktig at Undervisningsbygg iverksetter tiltak som sikrer at nødvendig kontroll gjennomføres i tråd med vurderingene og anbefalingene i Kommunerevisjonens rapport.

Kontrollutvalget tar for øvrig rapporten til orientering.

Saken oversendes finanskomiteen.

Finanskomiteen gjorde 02.02.2011 (sak 13) tilsvarende vedtak. Saken ble ikke sendt videre til bystyret.

2. Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse i 2012

Undervisningsbygg varslet i rapport 25/2010 at foretaket ville følge Kommunerevisjonens anbefalinger. Problemstillingen i oppfølgingsundersøkelsen har vært:

- Har Undervisningsbygg iverksatt tiltak i tråd med det som ble varslet i rapport 25/2010?

Vi har gjennomført datainnsamlingen i perioden september til november 2012. Faktabeskrivelsen er verifisert av foretaket.

Formålet med rapport 25/2010 var å undersøke om Undervisningsbygg sikret at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleves. Etter at vi gjennomførte undersøkelsen i 2010, har enkelte bestemmelser i forskriften blitt endret og presisert, blant annet som følge av krav fra ESA (EFTA Surveillance Authority). Endringene trådte i kraft november 2011. En av endringene er at forskriften nå presiserer hva som menes med lønns- og arbeidsvilkår, som for eksempel minste arbeidstid og lønn. Endringene har konsekvenser for hva kontraktsklausulene må inneholde. Byrådet har skrevet et nytt rundskriv (rundskriv 8/2012, 27.03.2012) som følge av forskriftsendringen, hvor det er informert om at de nye kravene er ivarettatt i kommunens kontraktsformularer til bygg- og anleggskontraktene og i standardvilkårene for håndverkertjenester, samt maler for konkurransegrunnlag. Forskriften gjelder for anskaffelser over 1,6 millioner kroner ekskl. mva.

Stortinget hadde per 27.11.2012 et forslag til behandling om en ny bestemmelse i lov om offentlige anskaffelser som går ut på å gi Arbeidstilsynet kompetanse til å føre tilsyn med offentlig virksomheters etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Arbeidstilsynet vil blant annet få muligheten til å gi pålegg til offentlige virksomheter.

Seksjon for internrevisjon ved Byrådslederens kontor gjennomførte i desember 2011 revisjoner av to av Undervisningsbyggs byggeplasser opp mot flere lover og forskrifter.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår var en del av grunnlaget for revisjonskriteriene. Ifølge internrevisjonens rapport ivaretok foretakets kontrollsystemer i all hovedsak krav i lov og regelverk.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter overlapper på enkelte områder forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Forskriftene supplerer hverandre ved at offentlige oppdragsgivere (bestillere) i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter får en selvstendig plikt til å gjennomføre nødvendig kontroll. Dette gjelder også overfor underleverandører. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område, etc. Eventuelle kontroller etter forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter kommer i tillegg til den påseplikten hovedleverandøren har i medhold av forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.

Ifølge forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett skal hovedleverandør påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Bestiller som driver næringsvirksomhet har en tilsvarende påseplikt overfor sine leverandører i tilfeller der det ikke benyttes underleverandører.

I det følgende beskriver og vurderer vi om Undervisningsbyggs tiltak var i tråd med de tre anbefalingene i rapport 25/2010.

2.1 Oppdaterte maler for tilbudsinnbydelse og kontrakter

Kommunerevisjonen anbefalte at Undervisningsbygg iverksatte tiltak som sikret at:

- Maler for tilbudsinnbydelse og kontrakter til enhver tid er oppdatert og blir benyttet i alle prosjekter.

Anbefalingen er todelt: For det første at Undervisningsbygg sikrer at maler er oppdaterte til enhver tid, og for det andre at foretaket sikrer at disse oppdaterte malene blir brukt i alle prosjekter.

Faktabeskrivelse

Foretaket opplyste at maler oppdateres kontinuerlig. En utskrift fra arkivsystemet viste at både mal for tilbudsinnbydelse og kontrakter hadde blitt oppdatert, eller var under oppdatering, i 2011 og 2012.

Undervisningsbyggs mal for tilbudsinnbydelse (for åpen anbudskonkurranse uten forhandlinger) inneholdt informasjon om at det i kontrakten skulle stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår, slik forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter krever. Denne informasjonen har blitt endret siden rapport 25/2010. Foretaket har opplyst at det bruker standardkontrakter og kontraktsformularer som gjelder for Oslo kommune, noe som også er obligatorisk for foretaket. Vi har i denne oppfølgingsundersøkelsen ikke undersøkt om standardkontrakter eller inngåtte kontrakter oppfyller kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

I prosedyren "Risikovurdering for oppfølging av krav til sosialt ansvar i kontrakter" (datert 23.12.2010) er punkt 1 "Krav til bruk av maler". Her står det blant annet at mal for tilbudsinnbydelse og kontrakter skal benyttes. For å sikre at oppdaterte maler for tilbudsinnbydelse og kontrakter blir benyttet i alle prosjekter, opplyste Undervisningsbygg at det i prosedyren for tilbudskonkurranse fremgår at konkurransegrunnlaget (som omfatter

tilbudsforespørselen og kontraktsdokumentet) skal kvalitetssikres. I prosedyren står det at konkurransegrunnlaget skal kvalitetskontrolleres av innkjøp/juridisk før kunngjøring og utsendelse. Dette har vært et krav siden 2007. Foretaket opplyste videre at alle ansatte får individuell opplæring og opplæring i grupper i foretakets helhetlige styringssystem (Prosmart), og at alle ansatte er forpliktet til å bruke dette styringssystemet. Foretaket opplyste at Avdeling for innkjøp, kontrakter og juridiske forhold har forsøkt å ha ekstra fokus på oppfølging av de etablerte rutineene på området etter rapport 25/2010.

Kommunerevisjonen har i en annen undersøkelse i 2012, «Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon», sett på 15 utvalgte anskaffelser i Undervisningsbygg. De undersøkte anskaffelsene var hovedsakelig fra 2011. Denne undersøkelsen viste at Undervisningsbyggs kontrakter inneholdt klausul om lønns- og arbeidsvilkår, slik regelverket krevde. Resultatet av undersøkelsen er rapportert til Undervisningsbygg, og vil inngå i samlerapport for ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen i 2012. I denne oppfølgingsundersøkelsen har vi ikke undersøkt nærmere hvorvidt Undervisningsbygg nå bruker oppdaterte maler for kontrakter og tilbudsinnbydelser i alle prosjekter.

Kommunerevisjonens vurdering

Oppfølgingsundersøkelsen viser at mal for tilbudsinnbydelse var oppdatert i henhold til nye krav. Stikkprøver av kontrakter viste at disse inneholdt klausul om lønns- og arbeidsvilkår. Både mal for tilbudsinnbydelse og kontrakter hadde blitt oppdatert, eller var under oppdatering, i 2011 og 2012. Videre registrerer Kommunerevisjonen at Undervisningsbygg har opplyst at Avdeling for innkjøp, kontrakt og juridiske forhold har vært ekstra oppmerksom på oppfølgingen av foretakets rutiner etter rapport 25/2010.

2.2 Vurdering av behov for kontroll

Kommunerevisjonen anbefalte at Undervisningsbygg iverksatte tiltak som sikret at:

- det ble foretatt en løpende og konkret vurdering av behov for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører i bygge- og anleggsprosjektene.

Faktabeskrivelse

Undervisningsbygg opprettet prosedyren «Risikovurdering for oppfølging av krav til sosialt ansvar i kontrakter» 23.12.2010. Ifølge Undervisningsbygg var formålet med denne prosedyren å sikre at de eksisterende kontrollaktiviteter i Undervisningsbygg også ivaretok kravene til risikovurdering i anskaffelsesregelverkets forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Prosedyren beskriver hvordan Undervisningsbygg skal vurdere behovet for kontroll i sine prosjekter, gjennomføre eventuell kontroll og reagere i etterkant av kontroller. I prosedyren står det at det er et høyt kontrollbehov i bygge- og anleggsbransjen og at Undervisningsbygg har et selvstendig ansvar for å vurdere og eventuelt gjennomføre kontroller overfor sine hoved- og underleverandører.

Undervisningsbygg opprettet en prosedyre i april 2010 som bare gjaldt for leverandører som ikke engasjerer underleverandører. Denne er beskrevet i rapport 25/2010. Prosedyren beskriver lignende rutiner som prosedyren «Risikovurdering for oppfølging av krav til sosialt ansvar i kontrakter». Ifølge prosedyren fra april 2010 skal skjemaet «Vurderingsskjema for virksomheter som ikke skal engasjere underleverandører»¹, brukes for å vurdere om man skal gjennomføre kontroll av lønns og arbeidsvilkår med virksomhetens arbeidstakere.

¹ Prosedyren inneholdt kriterier som for eksempel om foretaket har engasjert virksomheten før, foretakets bedømmelse av virksomhetens seriøsitet og lovlidighet og om virksomheten har utenlandske arbeidstakere

Ifølge prosedyren “Risikovurdering for oppfølging av krav til sosialt ansvar i kontrakter”, er skjemaet “Vurdering av kontroll” (opprettet samtidig som prosedyren) obligatorisk i alle prosjekter og skal fylles ut når entreprenørorganisasjonen er etablert på byggeplassen. Skjemaet skal etter behov revideres mot de faktiske forhold på byggeplassen, men det er ikke nærmere prosedyrefestet når dette skal skje. Vi har fått opplyst av Undervisningsbygg at dette kan være ved vesentlige endringer, som at en ny leverandør eller underleverandør kommer til byggeplassen. Undervisningsbygg har opplyst at det ikke er spesifisert nærmere om skjemaet skal fylles ut for både hovedentreprenører og underentreprenører. Undervisningsbygg presiserer imidlertid at risikomomentene i seg selv fanger opp forholdet til underleverandørene og at revidering (ny risikovurdering) skal vurderes ved ny underleverandør på byggeplassen.

I skjemaet skal Undervisningsbyggs prosjektleder krysse av for om prosjektleder vurderer at følgende risikomomenter finnes eller ikke:

- Lange kontraktskjeder
- Utstrakt bruk av små firmaer
- Utstrakt bruk av ufaglært arbeidskraft
- Dårlig oppfølging av fremdriftsplan
- Høy andel utenlandsk arbeidskraft
- Få eller ingen tillitsvalgte
- Andre indikasjoner på at virksomheten ikke følger regelverket.

Ifølge skjemaet skal nødvendig kontroll gjennomføres hvis prosjektleder mener én av disse risikoene er til stede hos leverandøren. Hvis særskilte omstendigheter eliminerer kontrollbehovet, skal dette begrunnes i skjemaet.

Kommunerevisjonen har bedt Undervisningsbygg framlegge dokumentasjon på at foretaket har brukt skjemaet for vurdering av kontroll av leverandører i 18 prosjekter over terskelverdien hvor byggingen startet opp i perioden januar 2011 til juni 2012. Vi har valgt prosjekter som hadde byggestart spredt utover i perioden og hvor Undervisningsbygg gjennomførte varierte tiltak. Vi ba Undervisningsbygg om dokumentasjon på bruk av skjemaet for minst en leverandør per prosjekt. Undervisningsbygg framla dette for 15 av de 18 prosjektene. For disse prosjektene fikk vi oversendt 22 utfylte skjemaer, hvorav fire skjemaer var fylt ut av en innleid koordinator i prosjektet. Fire av skjemaene var fylt ut for samme leverandør to ganger, så skjemaet var fylt ut for 18 unike leverandører. En av disse leverandørene var vurdert samtidig i to forskjellige prosjekter, den andre leverandøren var vurdert med to ukers mellomrom i to forskjellige prosjekter, mens den tredje og fjerde leverandøren var vurdert med cirka ett års mellomrom i henholdsvis samme prosjekt og to forskjellige prosjekter. For tre av fire leverandører hvor skjemaet var fylt ut to ganger, fant foretaket ikke behov for kontroll i noen av vurderingene. For den fjerde leverandøren fant foretaket behov for kontroll i begge vurderingene.

Kommunerevisjonen har også sett på medgått tid fra byggestart i prosjektet til utfylling av skjema for vurdering av behov for kontroll av leverandør. For åtte av leverandørene var skjemaet for første gang fylt ut fem måneder eller senere etter byggestart. For fem av disse tilfellene var skjemaet fylt ut etter at denne oppfølgingsundersøkelsen ble varslet.

I seks prosjekter hadde Undervisningsbygg i tolv tilfeller vurdert at det var behov for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår.

Undervisningsbygg har opplyst at det i realiteten er omtrent den samme risiko i alle byggeprosjekter, og at en eller flere av de forhåndsdefinerte risikomomenter forekommer i så godt som alle byggeprosjekter. Undervisningsbygg har videre opplyst at det ikke kan garanteres at skjemaet brukes i alle prosjekter, men at foretaket både i eposter og på kurs har minnet om at skjemaet er obligatorisk. Undervisningsbygg er ikke helt sikre på om risikovurdering på dette nivå er den mest hensiktsmessige metode for å oppfylle den aktuelle forskrift og vil foreta en ny vurdering i etterkant av denne oppfølgingsundersøkelsen.

Undervisningsbygg opplyser at god dokumentasjon og oppfølging rundt påseplikten kan føre til mindre behov for kontroll etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Undervisningsbygg opplyser at det også er utført risikovurderinger i forbindelse med uanmeldte Sikkerhet-, helse-, og arbeidsmiljøinspeksjoner (SHA-inspeksjoner, som vi kommer tilbake til nedenfor). Disse risikovurderingene er ikke dokumentert, men risikovurderinger er fremhevet som en selvfølgelig forutsetning for innholdet i SHA-inspeksjonene.

Kommunerevisjonens vurdering

Undervisningsbygg hadde opprettet en ny skriftlig prosedyre og et skjema for å vurdere behovet for kontroll. Prosedyren legger opp til at vurderingen skal revideres ved behov.

På forespørsel fremla foretaket dokumentasjon som viste at skjemaet var benyttet for minst én leverandør i 15 av 18 prosjekter. I flere tilfeller var skjemaet fylt ut flere måneder etter at byggingen i prosjektet hadde startet opp. Dette kan bety at skjemaet i disse tilfellene ikke ble brukt slik prosedyren legger opp til, ettersom det i prosedyren står at skjemaet skal fylles ut «når entreprenørorganisasjonen er etablert på byggeplassen».

Ifølge de utfylte skjemaene, var det i totalt 6 av 18 prosjekter behov for 12 kontroller av lønns- og arbeidsvilkår. I 9 av tilfellene viste skjemaet at det ikke var behov for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår fra Undervisningsbyggs side. Samtidig har Undervisningsbygg opplyst til Kommunerevisjonen at noen av risikomomentene i skjemaet forekom hos så godt som alle prosjekter. Hvis dette stemmer, var skjemaet etter vår oppfatning enten ikke godt egnet til å skille ut hvilke leverandører/prosjekter det var behov for å gjennomføre kontroller hos, eller så var det behov for kontroller av mange leverandører i så godt som alle prosjekter.

2.3 Gjennomførte kontroller

Kommunerevisjonen anbefalte at Undervisningsbygg iverksatte tiltak som sikret at:

- kontroller ble gjennomført der behov var avdekket

Faktabeskrivelse

Som nevnt etablerte Undervisningsbygg 23.12.2010 prosedyren “Risikovurdering for oppfølging av krav til sosialt ansvar i kontrakter”. I denne står det at hvis det er vurdert at det foreligger risiko hos leverandør skal Undervisningsbygg gjennomføre kontroll og innhente følgende dokumentasjon for enkelte av, eller alle, virksomhetens arbeidstakere:

- Arbeidsavtale
- Timelister
- Lønns slipper
- Utbetalingsmåte

Den innhentede informasjonen skal så gjennomgås og sjekkes opp mot kravene. Etter utført kontroll skal funnene dokumenteres i skjemaet “Dokumentert kontroll av lønns- og arbeidsvilkår”. Prosedyren eller skjemaet spesifiserer ikke at det skal gjennomføres kontroll med arbeidstakere hos eventuelle underleverandører til virksomheten som kontrolleres, men Undervisningsbygg opplyser at kontroll av underleverandører er en innarbeidet rutine.

Skjemaet “Dokumentert kontroll av lønns- og arbeidsvilkår” skal også benyttes for å dokumentere kontrollene når Undervisningsbygg finner risiko ved bruk av skjemaet «vurderingsskjema for virksomheter som ikke skal engasjere underleverandører» beskrevet over, og ifølge prosedyre for påseplikt skal den samme dokumentasjonen innhentes.

Ut i fra de 22 dokumenterte vurderingene av behov for kontroll vi har sett, skulle Undervisningsbygg i 12 tilfeller ha gjennomført kontroller. Dette gjaldt seks prosjekter.

Det var gjennomført kontroller i alle disse prosjektene. I tre av disse prosjektene var det i hvert prosjekt gjennomført tre risikovurderinger med tre leverandører og gjennomført kontroller med de samme tre leverandørene (Det vil si til sammen ni i disse tre prosjektene). Vi har ikke sett på dokumentasjonen fra de kontrollene som risikovurderingene i de andre prosjektene tilsa.

Vi har også sett 14 kontroller i ni prosjekter med leverandører vi ikke kunne se at det var funnet behov for kontroll av i skjemaene til Undervisningsbygg. Det var også gjennomført kontroller i to prosjekter hvor vi ikke så utfylte skjemaer for vurdering av behov for kontroll. Vi har ikke undersøkt hvem disse kontrollene var rettet mot, for eksempel om de var rettet mot underleverandører.

Undervisningsbygg opplyste at i fem av prosjektene var det en innleid koordinator på byggeplass som hadde gjennomført kontrollene, i det sjette var det byggeleder som hadde utført kontrollen, i det syvende hadde foretakets prosjektleder gjort det. Undervisningsbygg opplyste at SHA-rådgiver hadde gjennomført kontrollene i to andre prosjekter. I to prosjekter opplyste Undervisningsbygg at hovedleverandør hadde gjennomført kontrollene i samarbeid med koordinatoren. I det siste prosjektet var skjemaet for vurdering av kontroll fylt for hovedleverandøren. Dokumentasjonen vi har sett viste at hovedleverandøren hadde gjennomført kontroll med fire underleverandør i henhold til påseplikten. Undervisningsbygg opplyste at entreprenøren innhentet informasjonen på oppdrag fra UBF, og at Undervisningsbyggs prosjektleder og koordinator utførte gjennomgangen av mottatt informasjon sammen med entreprenøren, og at disse ble sammen enige om hvilke oppfølging som var påkrevet som følge av mottatt informasjon.

Ifølge Undervisningsbygg var koordinatorene ikke innleid fra det aktuelle leverandørselskapet i de tilfellene vi stilte spørsmål om dette. Kontrollene var hovedsakelig gjennomført kort tid etter at risikovurderingen var gjort, eller på samme dag. I ett tilfelle gikk det to måneder før kontrollen ble gjennomført. I enkelte kontroller har vi ikke sett at Undervisningsbygg benyttet skjemaet som ifølge foretakets prosedyrer skulle benyttes for å dokumentere kontrollen.

Undervisningsbygg har opplyst at foretaket gjennomfører andre typer kontroller og rådgivning mot leverandørene på byggeplass som er relevante i denne sammenhengen. Disse er basert på øvrige rutiner og er uavhengig av de nevnte risikovurderinger.

Undervisningsbygg sier at disse kontrollene til dels har bredere nedslagsfelt og at de i utgangspunktet ikke like spisset mot lønns- og arbeidsvilkår som kontroller basert på

risikovurderinger. Foretaket opplyser om at kontroller basert på risikovurderinger inkorporeres imidlertid gjennomgående i andre kontrollaktiviteter. Vi gjør i det følgende kort rede for en av disse kontrollaktivitetene.

Undervisningsbygg opplyste at foretaket gjennomfører uanmeldte SHA-inspeksjoner som nevnt over. Mellom november 2010 og juli 2012 hadde Undervisningsbygg gjennomført 22 slike inspeksjoner. Dette var en del av en overordnet risikovurdering forankret i Undervisningsbyggs ledergruppe. Av 46 punkter på sjekklisten for SHA-inspeksjoner handlet følgende tre om lønns- og arbeidsvilkår:

- Har arbeidstakerne grønt ID-kort?
- Kjenner arbeidstakerne til rettighetene sine i forhold til lønns- og arbeidsvilkår?
- Opplever arbeidstakerne at rettighetene deres ivaretas?

Disse tre spørsmålene hadde vært på sjekklisten fra oktober 2010.

Undervisningsbygg opplyste at foretaket i SHA-inspeksjoner kunne stille spørsmål til mellom en og ti arbeidere på byggeplassen, og at spørsmålene også kunne rettes mot underleverandører. Ved mistanke om regelbrudd kunne lønnslipper bli etterspurt, men dette sto ikke på sjekklisten og ville ikke bli dokumentert dersom det ble sjekket.

Vi fikk opplyst av Undervisningsbygg at funn i SHA-inspeksjoner på byggeplass ikke utløste kontroller hvor man brukte skjemaet “Dokumentert kontroll av lønns- og arbeidsvilkår” eller lignende typer kontroller, men at mistanker om ulovligheter ble fulgt opp. Undervisningsbygg understreket at SHA-inspeksjonene kun var et supplement til øvrige kontrollaktiviteter rundt lønns- og arbeidsvilkår.

Kommunerevisjonens vurdering

Undervisningsbygg hadde etablert prosedyrer som kunne bidra til å sikre at det ble gjennomført kontroller der det var avdekket behov.

Undervisningsbygg hadde sørget for at det ble gjennomført kontroller i de seks prosjektene Kommunerevisjonen har sett på hvor vurdering av behov tilsa kontroll. Kontrollene var hovedsakelig gjennomført kort tid etter at risikovurderingen var gjort, eller på samme dag. I ett tilfelle gikk det to måneder før kontrollen ble gjennomført.

2.4 Kommunerevisjonens konklusjon

Oppfølgingsundersøkelsen viser at mal for tilbudsinnbydelse var oppdatert i henhold til nye krav. Stikkprøver av kontrakter viste at disse inneholdt klausul om lønns- og arbeidsvilkår. Både mal for tilbudsinnbydelse og kontrakter hadde blitt oppdatert, eller var under oppdatering, i 2011 og 2012. Videre registrerer Kommunerevisjonen at Undervisningsbygg har opplyst at Avdeling for innkjøp, kontrakter og juridiske forhold har vært ekstra oppmerksom på oppfølgingen av foretakets rutiner etter rapport 25/2010.

Undervisningsbygg hadde opprettet en ny skriftlig prosedyre og et skjema for å vurdere behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Prosedyren legger opp til at vurderingen skal revideres ved behov.

På forespørsel fra foretaket dokumentasjon som viste at skjemaet var benyttet for minst én leverandør i 15 av 18 prosjekter. Ifølge de utfylte skjemaene, var det i 12 tilfeller i totalt 6 av

18 prosjekter behov for kontroller av lønns- og arbeidsvilkår. I flere tilfeller var skjemaet for første gang fylt ut flere måneder etter at byggingen i prosjektet hadde startet opp. Dette kan bety at skjemaet i disse tilfellene ikke ble brukt slik prosedyren legger opp til, ettersom det i prosedyren står at skjemaet skal fylles ut «når entreprenørorganisasjonen er etablert på byggeplassen».

Undervisningsbygg opplyste til Kommunerevisjonen at noen av risikomomentene i skjemaet forekom i så godt som alle prosjekter. Hvis dette stemmer, var skjemaet etter vår oppfatning enten ikke egnet til å skille ut hvilke leverandører/prosjekter det var behov for å gjennomføre kontroller hos, eller så var det behov for kontroller av mange leverandører og i så godt som alle prosjekter.

Undervisningsbygg hadde etablert prosedyrer som kunne bidra til å sikre at det ble gjennomført kontroller der det var avdekket behov.

Undervisningsbygg hadde sørget for at det ble gjennomført kontroller i seks av de prosjektene Kommunerevisjonen har sett på hvor vurdering av behov tilsa kontroll. Kontrollene var hovedsakelig gjennomført kort tid etter at risikovurderingen var gjort, eller på samme dag. I ett tilfelle gikk det to måneder før kontrollen ble gjennomført.

Kommunerevisoren fremmer følgende forslag til vedtak:

Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 25/2010 *Undervisningsbygg Oslo KFs oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører* viser at Undervisningsbygg Oslo KF har iverksatt relevante tiltak etter Kommunerevisjonens rapport 25/2010.

Kontrollutvalget understreker betydningen av at vurderingen av behov for kontroll og gjennomføringen av nødvendige kontroller er tilstrekkelig gode og skjer uten forsinkelser. Utvalget forutsetter at foretaket og byråden for kultur og næring opprettholder fokus på dette.

Kontrollutvalget tar for øvrig Kommunerevisjonens oppfølgingsundersøkelse etter rapport 25/2010 til orientering.

Med hilsen

Unn H. Aarvold
kst. kommunerevisor

Lars Normann Mikkelsen
avdelingsdirektør

Utskrift av protokoll sendes:
Byråden for kultur og næring
Undervisningsbygg Oslo KF