

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Møre og Romsdal fylkeskommune

Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene.

Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner fra Møre og Romsdal Revisjon IKS:

1. Vedlikehold av skolebygg	Mai 2017	Fylkeskommunen
2. Den kulturelle skolesekken	Aug. 2017	Fylkeskommunen
3. Fylkesveg	Sep. 2017	Fylkeskommunen
4. Ressursstyring og bruk av overtid i vgs.	Sept. 2017	Fylkeskommunen
5. Opplæringstilbudet til minoritetsspråklege elever	Nov. 2017	Fylkeskommunen
6. Overtid ved fagskolene	Nov. 2017	Fylkeskommunen

Forord

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen i henhold til bestilling i kontrollutvalgets vedtak 44/17.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i KommuneLOVA § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3. I kommuneLOVA er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse «Nordøyvegen - organisering, styring, kontroll og rapportering». Revisjonen er utført av forvaltningsrevisorene Ingvild Bye Fugelsøy og Marianne Hopmark. Veslemøy E. Ellinggard har vært oppdragsansvarlig revisor. Revisjonen er gjennomført i perioden desember 2017 til februar 2018.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Kristiansund, 21.02.2018

Veslemøy E. Ellinggard

Oppdragsansvarlig revisor

Marianne Hopmark

Forvaltningsrevisor

Ingvild Bye Fugelsøy

Forvaltningsrevisor

Sammendrag

Vi har utført dette forvaltningsrevisjonsprosjektet på bestilling fra kontrollutvalget i Møre og Romsdal fylkeskommune. Prosjektet er bestilt med bakgrunn i at det i overordnet analyse av fylkeskommunens virksomhet er vurdert å være et område med høy risiko.

Metode:

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. I arbeidet med dette prosjektet har vi benyttet intervju og dokumentanalyse som metoder for å innhente nødvendige data.

Problemstillinger i prosjektet:

I rapport fra kvalitetssikring KS2 av Fv. 659 Nordøyvegen til Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet, kommer DNV GL¹ med en rekke tilrådinge til Nordøyvegprosjektet. Kontrollutvalget ønsker at denne forvaltningsrevisjonen skal omhandle fylkeskommunen sin oppfølging av 9 av disse tilrådingene.

1. Å kartlegge om MRFK har tatt stilling til disse tilrådingene.
2. I hvilken grad det er implementert nye rutiner som følge av denne kartleggingen

Videre ønskes det en kartlegging i hvilken grad MRFK i sine tildelingskontrakter tar stilling til sosial dumping/arbeidslivskriminalitet og om kontraktører legger til rette for bruk av lærlinger. I tillegg om MRFK i sine kontrakter tilrettelegger for kontroll av kontraktører og om de har planer for å gjennomføre slike kontroller av kontraktørene.

1. Omhandler tildelingskontraktene avstand fra sosial dumping/arbeidslivskriminalitet?
2. Legger kontraktører til rette for bruk av lærlinger?
3. Tilrettelegger MRFK i sine kontrakter for kontroll av kontraktører og har fylkeskommunen planer for å faktisk gjennomføre slike kontroller?

Revisjonskriterier i prosjektet er utledet fra:

Problemstilling 1 og 2 har ikke revisjonskriterier da de er beskrivende, mens vi har valgt følgende revisjonskilder for problemstilling 3 – 5:

- Lov om offentlige anskaffelser
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Forskrift om krav til bruk av lærlinger i offentlige kontrakter
- Difi: Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter: Veileder om beste praksis

¹ DNV: Det Norske Veritas

Problemstilling 1: Har Møre og Romsdal fylkeskommune tatt stilling til tilrådingene i KS2 rapporten?

Funn:

Vår kontaktperson i Møre og Romsdal fylkeskommune har på spørsmål om hva fylkeskommunen som veieier har gjort i forhold til KS2 rapporten og de valgte tilrådingene gitt følgende tilbakemelding:

Statens vegvesen (SVV) var mottager av KS2 rapporten og hadde intern gjennomgang av denne, og satte disse innspillene opp mot sine rutiner og føringer for prosjektstyring.

Møre og Romsdal Fylkeskommune(MRFK) har i e-post av 2.10.17 stilt spørsmål om SVV sine vurderinger/oppfølging av tilrådinge fra KS2- rapporten. Mottatte svar fra SVV ble videresendt til referansegruppen for vurdering.

I følge vår kontaktperson i prosjektet er det gitt informasjon om KS2 rapporten og tilrådingene i vedlegg til møteinnkallingen i administrativ styringsgruppe, men det foreligger ingen dokumentasjon/referat fra dette. Hverken KS2 rapporten eller tilrådingene i rapporten er forelagt politisk styringsgruppe for orientering.

Revisors vurdering:

På samme tid som arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen ble startet opp, tok fylkeskommunen opp tilrådingene i KS2-rapporten med SVV og ba om tilbakemelding på hva SVV hadde gjort i forhold til disse. De svarene som ble mottatt fra SVV ble vurdert av den etablerte referansegruppen, noe som for oss virker å være en hensiktsmessig behandlingsmåte.

Om denne rapporten og tilrådingene er av en slik art at de burde vært behandlet i administrativ styringsgruppe og i politisk organ, framstår ikke som tydelig avklart.

Problemstilling 2: I hvilken grad det er implementert nye rutiner som følge av denne kartleggingen?

Funn:

Fylkeskommunen sin oppfatning er at det ikke har vært behov for nye rutiner som følge av referansegruppen sin gjennomgang av tilrådingene i KS2 rapporten.

Problemstilling 3: Omhandler tildelingskontraktene avstand fra sosial dumping/arbeidslivskriminalitet?

Funn:

Tilbakemeldingen fra MRFK som eier av veg og prosjekt viser at det er Statens vegvesen (SVV) ved Sams vegadministrasjon som utformer konkurransegrunnlag og lyser ut konkurranser på vegne av MRFK.

Konkurransegrunnlaget for Nordøyvegen er utformet i henhold til Vegdirektoratets føringer og maler for slike utbyggingsprosjekt. MRFK har engasjert ekstern konsulent fra WSP² til å gjennomføre og kontrollere konkurransegrunnlaget for Nordøyveprosjektet. Kontraktuelle spørsmål, som blant annet omhandler sosial dumping, lønn og lærlinger vil ifølge kontaktperson i MRFK bli tatt opp som egne punkt i statusmøter når entreprenør er avklart.

Vi har i tillegg fått opplyst at både intern og ekstern prosjektkoordinator vil være knyttet opp mot prosjekts daglige gjennomføring og i forhold til kontraktuelle spørsmål.

Krav i kontraktene:

Mottatt dokumentasjon viser at de spesielle bestemmelsene i kontraktens pkt C2 omhandler krav om at leverandør-/underleverandør som direkte medvirker til å oppfylle en kontrakt ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. Krav om at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår ivaretas, er tatt inn i kontraktsbestemmelsene i allerede inngåtte kontrakter for Nordøyvegen.

Vi har fått informasjon om at WSP, som ekstern konsulent på oppdrag fra MRFK, gjennomfører en kvalitetssjekk før utlysning av konkurransegrunnlaget på innhold, hvor omtale av lønns- og arbeidsvilkår er tatt inn. MRFK har bekreftet at slik kvalitetssjekk også har blitt utført i forhold til konkurransegrunnlaget vedrørende den nye kontrakten K5³. MRFK deltar dessuten under tilbudsåpning og vurdering av tilbudene.

MRFK viser til at det er SVV ved Sams vegadministrasjon som sammen med andre involverte i prosjektet tar stilling til innhold og utforming av kontraktene på generell basis.

System og rutiner for kontroll:

Det er hovedentreprenør og SVV som skal føre kontroll med om underentreprenører etterlever bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår. Ved bruk av utenlandsk arbeidskraft, forholder MRFK seg til SVV sine vurderinger og deres oppfølging av kontraktskrav. MRFK har ikke etablert eget system eller rutiner for å følge opp disse forholdene, men stoler på at dette blir ivaretatt av SVV ved sams vegadministrasjon.

Byggherre har adgang til å føre tilsyn med entreprenør-/underentreprenør for å påse at kontraktens krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Slik kontroll skal dokumenteres. MRFK følger ikke opp at

² WSP: WSP i Norge er en del av det verdensledende tekniske rådgiverselskapet WSP

³ Utlyst 23. januar 2018.

dette gjennomføres, men henviser til at de anser dette som SVV som Sams vegadministrasjon sitt ansvar.

MRFK har ikke system eller rutiner for å kvalitetssikre at SVV følger opp leverandører i forhold til lønns- og arbeidsvilkår.

Revisors vurdering:

Som vegmyndighet, veieier og byggherre har MRFK et overordnet ansvar for et kvalitativt godt og effektivt styringssystem for fylkesvegoppgaver.

Møre og Romsdal fylkeskommune har i utbyggingen av Nordøyvegen delegert myndighet til Statens vegvesen som sams vegadministrasjon til å gjennomføre byggeprosjektet på fylkeskommunens vegne, og opptrer dermed som byggherres representant i henhold til Byggherreforskriften. Slik vi oppfatter dette er MRFK byggherre og veieier med det ansvar dette medfører, mens SVV er delegert myndighet til å utføre arbeidsoppgaver på vegne av MRFK, og vil være byggherrens representant i prosjektet. I kommunal- og fylkeskommunal forvaltning er det et prinsipp at arbeidsoppgaver kan delegeres, men ikke ansvar.

Vi vurderer mottatt informasjon slik at MRFK har overlatt både ansvar og arbeidsoppgaver til SVV i forhold til å kontrollere om de kravene som er fastsatt i kontraktens spesielle bestemmelser om blant annet lønns- og arbeidsvilkår/sosial dumping/arbeidslivskriminalitet blir ivaretatt.

Vi mener at MRFK som oppdragsgiver, byggherre og veieier bør etablere et system for å kvalitetssikre at SVV følger opp kravene som er satt til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktsbestemmelsene.

Problemstilling 4: Legger kontraktører til rette for bruk av lærlinger?

Funn:

Det stilles krav om bruk av lærlinger i de utlyste kontraktene, men vi har ikke mottatt opplysninger om at aktuelle leverandører i dette prosjektet har benyttet lærlinger i allerede inngåtte kontrakter, eller om leverandør er tilknyttet en læreordning. Vi er derfor usikre på om bruk av lærlinger er ivaretatt i arbeidet med å oppfylle de kontraktene som allerede er inngått, eller om arbeidet disse kontraktene omfatter er av en slik art at bruk av lærlinger ikke er et krav i henhold til regelverket.

Revisors vurdering

Bruk av lærlinger har vært et aktuelt tema for fylkeskommunen over lengre tid med oppfordringer om opprettelse av flere læreplasser og bruk av lærlinger i kontrakter. Det er derfor noe overraskende at det ikke er etablert et system for å påse at de kravene som stilles til bruk av lærlinger følges opp og ivaretas for alle kontrakter hvor dette er naturlig og mulig.

Vi mener at MRFK som oppdragsgiver, byggherre og i dette tilfellet veieier, må etablere et system eller prosedyre for å kvalitetssikre at alle forhold rundt bruk av lærlinger i alle kontrakter følges opp.

Problemstilling 5: Tilrettelegger MRFK i sine kontrakter for kontroll av kontraktører og har fylkeskommunen planer for å faktisk gjennomføre slike kontroller?

Funn:

Innhold i kontrakt:

Mottatt dokumentasjon viser at inngåtte byggekontrakter inneholder de krav som regelverket stiller til bruk av lærlinger og krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene.

Planer og gjennomføring av kontroll:

Det er hovedentreprenør og SVV som fører kontroll med om underentreprenører etterlever bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår og til bruk av lærlinger. Ved bruk av utenlandsk arbeidskraft forholder MRFK seg til SVV sine vurderinger og deres oppfølging av kontraktskravene. MRFK har ikke etablert eget system eller rutiner for å følge opp disse forholdene, men stoler på at dette blir ivaretatt av SVV v/ Sams vegadministrasjon.

Revisors vurdering:

MRFK har ikke etablert et system eller rutiner for å kvalitetssikre at Statens Vegvesen som byggherrens representant følger opp leverandører i forhold til krav til lønns- og arbeidsvilkår og bruk av lærlinger. Vi kjenner ikke til at det foreligger planer om å gjennomføre slike kontroller fra MRFK sin side.

Konklusjon:

Forvaltningsrevisjoner av store prosjekter gjennomført av Oslo kommunerevisjon⁴ viser følgende risikopunkter knyttet til planleggingen av prosjekt:

- Ikke rom for forsinkelser
- Meget kort tid til planlegging
 - Ikke detaljplanlagt før prosjektstart
 - Løpende planlegging parallelt med prosjektgjennomføring
- Svært usikre kostnadsanslag
 - Ikke utarbeidet usikkerhetsanalyser før prosjektstart

Videre viser den samme gjennomgangen følgende risikopunkter knyttet til gjennomføringsfasen av prosjektet:

- Ansvar for oppfølgingen var i for stor grad lagt til ekstern prosjektleder
- Entreprenør ble ikke fulgt tilstrekkelig opp
- Mangelfull kommunikasjon og rapportering
- Etaten sikret seg ikke tilstrekkelig informasjon om økonomi og fremdrift

⁴ Revisjon av store investeringsprosjekter i Oslo kommune Nasjonal fagkonferanse for offentlig revisjon 29. oktober 2014.

Vår kartlegging viser at fylkeskommunen per i dag ikke har vedtatt en intern prosjektstyring som omhandler klare definerte roller og rapporteringsrutiner for Nordøyvegprosjektet. SVV har ved flere anledninger etterlyst avklaringer på rapporteringslinjene mellom SVV og MRFK, noe som er med på å underbygge at disse ikke er på plass per i dag.

Vi har inntrykk av at administrative rutiner og rolleavklaringer i Nordøyvegprosjektet delvis avklares parallelt med prosjektgjennomføringen. Nordøyvegprosjektet er det største vegprosjektet i MRFK sin historie, og det vil være vesentlig for prosjektets suksess at roller, ansvar og rutiner er tidlig avklart.

På samme tid som arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen ble startet opp, tok fylkeskommunen opp tilrådingene i KS2-rapporten med SVV og ba om tilbakemelding på hva SVV hadde gjort i forhold til disse. De svarene som ble mottatt fra SVV ble vurdert av den etablerte referansegruppen, noe som for oss virker å være en hensiktsmessig behandlingsmåte.

Om denne rapporten og tilrådingene er av en slik art at de burde vært behandlet både i administrativ styringsgruppe og i politisk organ, framstår ikke som tydelig avklart.

Det tas i tildelingskontraktene avstand fra sosial dumping/arbeidslivskriminalitet ved at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår for alle arbeidstakere, både norske og utenlandske i henhold til lov og forskrift. Det stilles også krav om bruk av lærlinger i de samme kontraktene.

For å kontrollere at de fastsatte kravene til oppfølging ivaretas, bør MRFK som prosjekteier, vegeier og byggherre etablere et system som ivaretar dette. Vi er ikke kjent med at et slikt internkontrollsystem er etablert.

Vi mener at organiseringen av Nordøyvegprosjektet ikke er på plass slik den framstår i dag. Denne organiseringen bør blant annet inneholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom MRFK som byggherre og SVV og byggherres representant, i tillegg til at det bør etableres klare rapporteringslinjer og -rutiner mellom partene. Et system for å kvalitetssikre at de lovkrav som stilles til lønns- og arbeidsvilkår/sosial dumping og bruk av lærlinger i fylkeskommunale kontrakter, må etableres og følges opp av MRFK.

Vår forvaltningsrevisjon av Nordøyveien viser at Møre og Romsdal Fylkeskommune i stor grad støtter seg på Statens Vegvesen sine styringssystemer, gjennom Sams veiadministrasjon.

Våre vurderinger og anbefalinger er likevel ikke å forstå slik at det bør bygges ut dobbel administrasjon, men vi tror at fylkeskommunen er tjent med å motta god styringsinformasjon underveis i prosjektet. Dette gjelder både for å identifisere risikoområder tidlig og for å kunne iverksette eventuelle tiltak rettidig. Vi anbefaler derfor at fylkeskommunen i større grad tar en aktiv stilling til hvilken informasjon som skal inngå i rapportering fra Statens Vegvesen og angi når denne informasjonen skal rapporteres. På denne måten kan fylkeskommunen som prosjekteier ha løpende innsyn og forta aktiv styring uten å etablere dobbel administrasjon.

Anbefalinger:

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale Møre og Romsdal fylkeskommune:

- Å vedta intern prosjektstyring som omfatter avklaring av roller og ansvar, samt klare rapporteringslinjer i Nordøyvegprosjektet.
- Å etablere et internkontrollsystem som sikrer at blant annet lønns- og arbeidsvilkår i kontraktsbestemmelsene og krav om bruk av lærlinger iverksettes og følges opp.
- I tillegg anbefaler vi at fylkeskommunen i større grad tar en aktiv stilling til hvilken informasjon som skal inngå i rapportering fra Statens Vegvesen og angi når denne informasjonen skal rapporteres.

Innholdsliste

Sammendrag	3
Innholdsliste	10
1. Innledning	1
1.1 Bestilling og bakgrunn	1
1.2 Nordøyvegen - prosjektet.....	2
1.3 KS2 - rapporten.....	4
1.4 Sosial dumping	4
1.5 Bruk av lærlinger i offentlige kontrakter	5
1.6 Problemstillinger	5
1.7 Revisjonskriterier.....	7
1.8 Metode og gjennomføring	7
1.9 Avgrensinger.....	8
1.10 Bruk av forkortelser.....	8
2. Prosjektstyring og organisering	9
2.1 Møre og Romsdal fylkeskommune.....	9
2.2 Statens vegvesen (SVV)	13
2.3 Sams vegadministrasjon.....	14
2.4 Administrative styrings- og rapporteringslinjer	15
3. MRFK sin oppfølging av anbefalinger i kvalitetsrapporten KS2	16
3.1 Har MRFK tatt stilling til anbefalingene i kvalitetsrapporten KS2?	16
3.1.1 Funn.....	16
3.1.2 Revisors vurdering.....	18
3.2 I hvilken grad det er implementert nye rutiner som følge av denne kartleggingen?	19
3.2.1 Funn.....	19
4. MRFK sin oppfølging av sosial dumping/arbeidslivskriminalitet og bruk av lærlinger i tildelingskontrakter	20
4.1 Omhandler tildelingskontraktene avstand fra sosial dumping/arbeidslivskriminalitet?.....	20
4.1.1 Revisjonskriterier.....	20
4.1.2 Funn	20
4.1.3 Revisors vurdering.....	22
4.2 Legger kontraktører til rette for bruk av lærlinger?.....	23
4.2.1 Revisjonskriterier.....	23
4.2.2 Funn.....	23

4.2.3	Revisors vurdering.....	23
4.3	Tilrettelegger MRFK i sine kontrakter for kontroll av kontraktører og har fylkeskommunen planer for å faktisk gjennomføre slike kontroller?	24
4.3.1	Revisjonskriterier.....	24
4.3.2	Funn.....	24
4.3.3	Revisors vurdering.....	24
5.	Høring	25
6.	Konklusjon og anbefalinger	26
6.1	Konklusjon	26
6.2	Anbefalinger	27
Vedlegg 1:	Revisjonskriterier	I
	Sosial dumping/arbeidslivskriminalitet i tildelingskontrakter:	II
	Bruk av lærlinger:	III
	Kontroll av kontraktører:.....	V
Vedlegg 2:	Høringsuttale fra Møre og Romsdal fylkeskommune	VI

1. Innledning

1.1 Bestilling og bakgrunn

Bestilling

Etter innstilling fra kontrollutvalget vedtok fylkestinget i desember 2014- sak T-49/14 at det i 2015 skulle gjennomføres en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjektet «Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering».

Bestillingen har vært utsatt flere ganger før kontrollutvalget i sak KO-16/16 vedtok å bestille gjennomføring av forvaltningsrevisjonen høsten 2017.

Kontrollsjefen og revisjonen har i samarbeid utarbeidet en projektskisse som kontrollutvalget tilsluttet i møte 4.10.17. Kontrollutvalget bestilte prosjektet hos Møre og Romsdal Revisjon IKS.

Bakgrunn og formål

Realisering av Nordøyveien blir det største investeringsprosjektet i omfang og kostnad for fylkeskommunen noen gang. Det er mange element og faser i gjennomføringen av prosjektet, som stiller krav til oppbygging av en solid prosjektorganisasjon. Kontrollutvalget ønsker å følge nøye med på hvordan de ulike fasene blir ivaretatt, og ser for seg flere forvaltningsrevisjoner i levetiden til prosjektet.

Veiprojektet er vesentlig og komplekst, samtidig som det er stor risiko for omdømmetap ved eksempelvis kostnadssprekk i prosjektet eller dersom sosial dumping/arbeidskriminalitet skulle forekomme. Det er ikke uvanlig med kostnadsoverskridelser og/eller uheldige omstendigheter som nevnt foran ved store investeringsprosjekter.

Deler av problemstillingene som er valgt for prosjektet er basert på rapport fra kvalitetssikring «KS2 av Fv. 659 Nordøyvegen», som er nærmere omhandlet i eget kapittel 1.3.

1.2 Nordøyvegen - prosjektet

Prosjektet Nordøyvegen vil gi fastlandsforbindelse for rundt 2 900 mennesker og vil gi øysamfunnet totalt 25 kilometer ny vei, tre undersjøiske tunneler og tre bruer.

Hovedmål med prosjektet⁵:

Fv. 659 Nordøyvegen er et fastlandssamband som skal knytte Nordøyane på Sunnmøre til fastlandet, via undersjøiske tunneler og bruer. Nordøyvegen vil gi fergefritt vegsamband til Lepsøya, Haramsøya, Suløya/Flemsøya og Fjørtofta i Haram kommune og Harøya i Sandøy kommune i Møre og Romsdal.

Effektmål for prosjektet⁶:

Effekten av prosjektet vil være bedret kommunikasjon og reduserte avstandsulempen. Dette skal styrke konkurranseevnen til næringslivet og øyene skal bli mer attraktive som bo- og arbeidsområde. Dagens fergetilbud har en betydelig avvisningseffekt, da dette er samband med lav frekvens og liten kapasitet. Det er to fergesamband og et hurtigbåtsamband som vil bli avløst av vegsambandet. Det ene fergesambandet vil fortsette som et kort fergesamband (Brattvåg – Dryna).

Organisering:

Møre og Romsdal fylkeskommune er prosjekteier, oppdragsgiver og byggherre for Nordøyvegen. Plannemnd for samferdselsutbygging (PSN) er politisk styringsgruppe. Det administrative ansvaret er delegert fra fylkesrådmannen til samferdselssjefen i dette prosjektet.

Staten har ansvar for å stille med sams(felles) vegadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesveg. Oppgaven er lagt til Statens Vegvesen. Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunen gjør bruk av den samme vegadministrasjonen på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesvegoppgaver. Statens vegvesen er delegert fullmakt fra Møre og Romsdal fylkeskommune til å representere MRFK som byggherre i fylkesvegsaker, og opptre som byggherrens representant i henhold til byggherreforskriften⁷.

Gjennomføring:

Prosjektet gjennomføres av Statens vegvesen med Marianne Nærø som prosjektleder, på oppdrag fra Møre og Romsdal fylkeskommune (MRFK).

Det inngås totalt 6 byggekontrakter.

Utbygging Nordøyvegen ble vedtatt i fylkestinget desember 2016. I 2017 ble de første kontraktene lyst ut og starta opp. Hovedkontrakten i prosjektet ble utlyst i januar 2018 med en anbudsfrist til mai 2018. Nordøyvegprosjektet er antatt ferdigstilt/åpnet i 2023.

⁵ KS2 kapittel 1.1

⁶ KS2 kapittel 1.1

⁷ Jfr Byggherreforskriftens § 4 pkt c): Byggherrens representant = enhver fysisk eller juridisk person som skal utføre konkrete plikter etter denne forskriften på byggherrens vegne, i henhold til skriftlig avtale med byggherren.

Økonomi/budsjett:

Den 27. august 2012 vedtok Fylkestinget at Nordøyvegen skulle bygges snarest mulig, basert på kostnadsoverslag på kr. 2,665 milliarder kroner.

Det er per i dag budsjettet med en totalkostnad for Nordøyvegen prosjektet på kr. 3,893 milliarder kroner. Dette skal finansieres ved bruk av midler fra kommune, private, bompenger, fylkeskommunen, RDA-midler og ferge- og hurtigbåtsubsidiar. Nedenfor har vi satt opp en tabell med oversikt over investeringer og finansiering for Nordøyvegen i perioden 2014 til 2023.

Tabell 1: Kostnadsramme og finansiering av Nordøyvegen

(i millioner 2017 kroner)

INVESTERINGSBUDSJETT	Total inv.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2023
NORDØYVEGEN											
Total investering - styringsramme	3 442	25	35	46	70	513	670	670	670	540	203
Usikkerhetsavsetning	344									172	172
Total investering-kostnadsramme	3 786	25	35	46	70	513	670	670	670	712	375
Rentekostnad i byggeperioden	107						7	20	33	47	
Kostnadsramme inkl. «byggelånsrente»	3 893	25	35	46	70	513	677	690	703	759	375
Finansiering:											
Bompengebidrag 5,5% rente	350						88	88	88	88	
RDA-midler Haram kommune	315					239	76				
Tilskudd fra kommuner	160					160					
Tilskudd fra I.P.Huse	15					15					
Rentekompensasjonsmidler	86	24	21	12	18	11					
Momskompensasjon	640	1	6	8	12	87	114	114	114	121	64
MR Fylkeskommune (lån)	2 327	0	9	26	40	0	400	488	502	550	312
Sum finansiering	3 893	25	35	46	70	513	677	690	703	759	375

Kilde: Økonomiplan 2017 -2020

1.3 KS2 - rapporten

DNV GL AS⁸ og ÅF Advansia AS⁹ har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet gjennomført kvalitetssikring (KS2) av vegprosjektet FV. 659 Nordøyvegen. Kvalitetssikringen er utført i henhold til retningslinjene for et standard (KS2) kvalitetsoppdrag, og er gjennomført i perioden februar 2015 til februar 2016, og rapporten er signert 16.2.2016.

Hensikten med KS2 er å få en tredjepartsvurdering av vegprosjektet før det legges frem for Stortinget.

Vurderingene i rapporten inneholder:

- Gjennomgang av prosjektets grunnleggende forutsetninger
- Usikkerhetsanalyse av foreslått kostnadsramme
- Tilrådinger om styring og organisering av prosjektet
- Gjennomgang av plan for bompengefinansiering
- Spesielle forhold knyttet til undersjøiske tunneller og høgbru

Tilrådingene om styring og organisering av prosjektet i KS2 rapporten er grunnlaget for to av problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. Vi har i bestillingen blitt bedt om å se nærmere på 9 av de 33 tilrådingene som fremgår av KS2 rapporten, samt å undersøke i hvilken grad Møre og Romsdal Fylkeskommune har respondert på disse tilrådingene.

1.4 Sosial dumping¹⁰

Offentlige oppdragsgivere har et særskilt ansvar for å motvirke sosial dumping. Selv om lønns- og arbeidsvilkår primært er arbeidsgivers ansvar, er offentlige oppdragsgivere pålagt å kontrollere etterlevelse av kravene i praksis i forbindelse med sine kontrakter.

Sosial dumping har store sosiale og økonomiske konsekvenser, også utover de personer som er direkte berørt. Jo mer utbredt sosial dumping blir i en bransje, desto vanskeligere blir det å opprettholde de rettighetene som er bygd opp over tid i arbeidslivet. Når useriøse leverandører vinner anbud basert på uakseptable lønns- og arbeidsvilkår, blir det et hinder for konkurranse på like vilkår. Seriøse leverandører kan på sikt bli presset ut av markedet. Arbeidstilsynets erfaringer tilsier at der det forekommer sosial dumping, avdekkes det også ofte kriminelle forhold. Det er også en betydelig omdømmerisiko knyttet til å samarbeide med leverandører som bryter regelverket.

⁸ Stiftelsen Det Norske Veritas er eneste eier av DNV GL.

⁹ Selskapet har siden etableringen i 1997 markert seg i markedet for prosjektledelse i regionen

¹⁰ Difi: Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter: Veileder om beste praksis

I stortingsmelding 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* slår myndighetene fast at det er sosial dumping når utenlandske arbeidstakere blir utsatt for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, blant annet regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når det blir tilbudt lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave, sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.

I anskaffelsessammenheng kan det bidra til å bekjempe sosial dumping blant annet ved å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår og ved å følge opp at leverandører og underleverandører etterlever kravene i kontraksperioden.

Det overordnede ansvaret for arbeidet mot sosial dumping i offentlige kontrakter ligger hos ledelsen i virksomheten.

1.5 Bruk av lærlinger i offentlige kontrakter¹¹

Regjeringen vil at det skal være lærlinger på alle større bygge- og anleggsarbeid som det offentlige betaler for. Det offentlige har vært for lite flinke til å bruke sin innkjøpsmakt til å bidra til flere læreplasser. Lærlingeklausulen gjelder for tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggskontrakter. Det er gitt en egen forskrift om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser, som legger opp rammene for hvordan denne plikten skal overholdes.

Kravet om bruk av lærlinger gjelder både for norske og utenlandske leverandører. Dette for å hindre konkurransevridding.

1.6 Problemstillinger

Revisjonen og kontrolldirektør har utarbeidet innspill til problemstillinger i prosjektet som ble vedtatt i kontrollutvalget:

I rapport fra kvalitetssikring KS2 av Fv. 659 Nordøyvegen fra DNV GL (DNV) til Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet kommer DNV med en rekke tilrådninger til Møre og Romsdal Fylkeskommune (MRFK).

Vi foreslår å følge opp en del av disse tilråkningene i denne forvaltningsrevisjonen for å se hvordan MRFK har forholdt seg til tilråkningene.

De aktuelle tilråkningene vi foreslår å innhente informasjon om er:

T1. KSG anbefaler at det benyttes tradisjonelle dagmulktbelagte milepæler.

¹¹ Krav om bruk av lærlinger i offentlige oppdrag, Regjeringen.no 17.08.2016.

T2. KSG anbefaler å inkludere ventetid som en del av prisforespørselen slik at man kan oppnå konkurranse på ventetid og redusere konsekvensene disse eventuelt måtte medføre injeksjonsomfanget blir større enn forutsatt.

T18. Prosjektleder bør utarbeide en samlet månedsrapport til prosjekteier, som omfatter økonomisk status i forhold til budsjett, prosjektets beregnede totalkostnad, prognoser for årlig forbruk samt avvik fra total prosjektkostnad. Månedsrapporten må inkludere status på økonomi, vurdering av fremdrift, HMS, risiko samt status på organisering og bemanning.

T19. En usikkerhetsstyringsplan må være på plass tidlig for å kunne fange opp og korrigere kritiske svakheter i prosjektet.

T20. Prosjektet bør konsentrere seg om forhold som anses som mest kritiske og vurdere spesielle tiltak rundt disse, og konkretisere hvordan tiltakene skal følges opp i praksis.

T23. Prosjektet bør tidlig sikre tilgang på riktig kompetanse

T24. Prosjektet bør beskrive klare rollefordelinger og ansvarsområder

T26. Det bør defineres tildelingskriterier som tar hensyn til entreprenørens planlagte gjennomføring og organisering av prosjektet.

T27. Ved å sikre at prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kompetanse kan man oppnå god kvalitet på og oppfølging av avtaler og kontrakter, samt håndtering av dårlig prosjekteringsarbeid.

Vi foreslår å kartlegge om MRFK har tatt stilling til disse tilrådingene og i hvilken grad det er implementert nye rutiner som følge av dette.

Videre foreslås å kartlegge i hvilken grad MRKF i sine tildelingskontrakter tar stilling til sosial dumping/arbeidslivskriminalitet og om kontraktører legger til rette for bruk av lærlinger. I tillegg om MRKF i sine kontrakter tilrettelegger for kontroll av kontraktører og om de har planer for å faktisk gjennomføre slike kontroller av kontraktørene.

På bakgrunn av disse innspillene har vi operasjonalisert problemstillingene:

1. Å kartlegge om MRFK har tatt stilling til disse tilrådingene.
2. I hvilken grad det er implementert nye rutiner som følge av denne kartleggingen

Videre ønskes det en kartlegging i hvilken grad MRFK i sine tildelingskontrakter tar stilling til sosial dumping/arbeidslivskriminalitet og om kontraktører legger til rette for bruk av lærlinger. I tillegg om MRFK i sine kontrakter tilrettelegger for kontroll av kontraktører og om de har planer for å faktisk gjennomføre slike kontroller av kontraktørene.

3. Omhandler tildelingskontraktene avstand fra sosial dumping/arbeidslivskriminalitet?
4. Legger kontraktører til rette for bruk av lærlinger?
5. Tilrettelegger MRFK i sine kontrakter for kontroll av kontraktører og har fylkeskommunen planer for å faktisk gjennomføre slike kontroller?

1.7 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er målestokken som ligger til grunn for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er i hovedsak utledet fra lov om offentlig anskaffelse med tilhørende forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. I tillegg har vi benyttet veileder om beste praksis vedrørende «Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter»¹² utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT; Difi.

I denne forvaltningsrevisjonen framstilles problemstilling 1 og 2 som beskrivende problemstillinger i kapittel 3 (uten revisjonskriterier), da det i bestillingen er bedt om en kartlegging av hva fylkeskommunen har foretatt seg i forhold til valgte tilrådninger fra rapporten KS2. For problemstillingene som framstilles i kapittel 4 er det utledet revisjonskriterier fra de kildene som er nevnt overfor. Revisjonskriteriene blir presentert innledningsvis i kapittel 4.1 til 4.3. Utledningen av kriteriene er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

1.8 Metode og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i tråd med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon, som definerer hva som er god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon.

I arbeidet med dette prosjektet har vi benyttet intervju og dokumentanalyse som metoder for å innhente nødvendige data. Ved å kombinere ulike metoder for å belyse aktuelle områder kan vi få beskrivelser fra forskjellige synsvinkler. Dersom inntrykket av et område er det samme ved å bruke ulike metoder og ulike kilder, styrkes kvaliteten og gyldigheten til undersøkelsen. Ulike metoder bidrar også til at man får en mer utfyllende og helhetlig forståelse av det området som studeres.

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått mottatte dokumenter fra kontaktperson i fylkeskommune. I tillegg har vi gjennomgått saker i aktuelle politiske utvalg. Vi har på forespørsel mottatt alle ønskede dokumenter og svar på våre spørsmål fra de vi har intervjuet i dette prosjektet.

Intervju

Det er gjennomført følgende samtaler/intervju i forbindelse med denne undersøkelsen.

- Seksjonsleder infrastruktur
- Intern prosjektkoordinator/rådgiver infrastruktureksjonen

¹² Utarbeidet av Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT

Høring

Deler av rapporten er sendt på faktasjekk og det er gjennomført et møte med revidert enhet etter dette. Eventuelle feil og mangler ble da rettet før høringsrapport ble sendt fylkesrådmann med kopi til samferdselssjefen den 15.2.2018, for tilbakemelding på rapportens innhold.

Vi mottok tilsvaret på høringsrapporten i e-post av 20.2.2018. Denne e-posten inneholdt to notat som er innarbeidet i vedlegg 2 til rapporten.

1.9 Avgrensinger

Vi vil presisere at vi i denne rapporten ikke har revidert Statens Vegvesen som byggherrens representant, men vi har utelukkende sett på Møre og Romsdal fylkeskommune sine rutiner for styring og oppfølging av Nordøyvegen.

1.10 Bruk av forkortelser

Vi har i rapporten brukt følgende forkortelser:

MRFK:	Møre og Romsdal fylkeskommune, byggherre
SVV:	Statens vegvesen, byggherrens representant
KS2- rapport:	Rapport fra kvalitetssikring av vegprosjektet FV. 659 Nordøyvegen

2. Prosjektstyring og organisering

Som veieier har Møre og Romsdal fylkeskommune ansvar for et godt og effektivt styringssystem for styring og oppfølging av oppgaver tilknyttet fylkesveiene.

Nordøyveien er det største samferdselsprosjektene i Møre og Romsdal gjennom tidene. For Møre og Romsdal fylkeskommune er det viktig at det oppnås både resultatmål innenfor HMS, økonomi, fremdrift, teknisk kvalitet og effektmål i forhold til utvikling av samfunnet på Nordøyane¹³.

Fylkesutvalget vedtok i 2014 at det skulle etableres en egen prosjektorganisasjon for Nordøyvegen der Plannemnd for samferdselsutbygging (PNS) er styringsgruppe for prosjektet.

Fylkeskommunen engasjerte sommeren 2014 en ekstern prosjektkoordinator som skulle følge prosjektet tett. Prosjektkoordinator har/skal rapportere til samferdselsjefen som hjelp i fylkeskommunen sin styring av prosjektet.

2.1 Møre og Romsdal fylkeskommune

Vi har gjennom møter og annen korrespondanse med vår kontaktperson i prosjektet, fått en orientering om Møre og Romsdal fylkeskommune sin organisering og styring av Nordøyvegen prosjektet slik det er i dag.

Intern prosjektkoordinator har utarbeidet ett notat i mars 2017 vedrørende prosjektstyring for Nordøyvegen. Dette notatet har på det nåværende tidspunkt ikke vært til administrativ- eller politisk styringsgruppe for behandling.

«Prosjekteigarstyring er avgjerande for å sikre at Møre og Romsdal fylkeskommune som prosjekteigar utøvert kontroll, styring og støttar prosjekta på ein einskapeleg og hensiktsmessig måte. For å ivareta dette må det settast ein god intern struktur og rollefordeling.»¹⁴

I følge omtalte notat skal fylkeskommunen godkjenne eventuelle endringer som går utover den myndighet som er delegert til utførende i styringsdokumentet i prosjektet.

Møre og Romsdal fylkeskommune si organisering er todelt. En politisk og en administrativ. Til disse er det vedtatt to styringsgrupper:

- Politisk styringsgruppe
- Administrativ styringsgruppe

¹³ Notat fra kontaktperson/intern prosjektkoordinator

¹⁴ Notat fra kontaktperson i prosjektet/intern prosjektkoordinator

Politisk styring:

Plannemnd for samferdsel har rollen som politisk styringsgruppe. Samferdselssjefen rapporterer status, endringer og prosjektutfordringer direkte til denne gruppen. Prosjektutfordringer som ikke lar seg løse i den administrative gruppen/politisk styringsgruppe, og som krever videre politisk behandling blir behandlet videre i det politiske systemet i fylkeskommunen.

Administrativ styring:

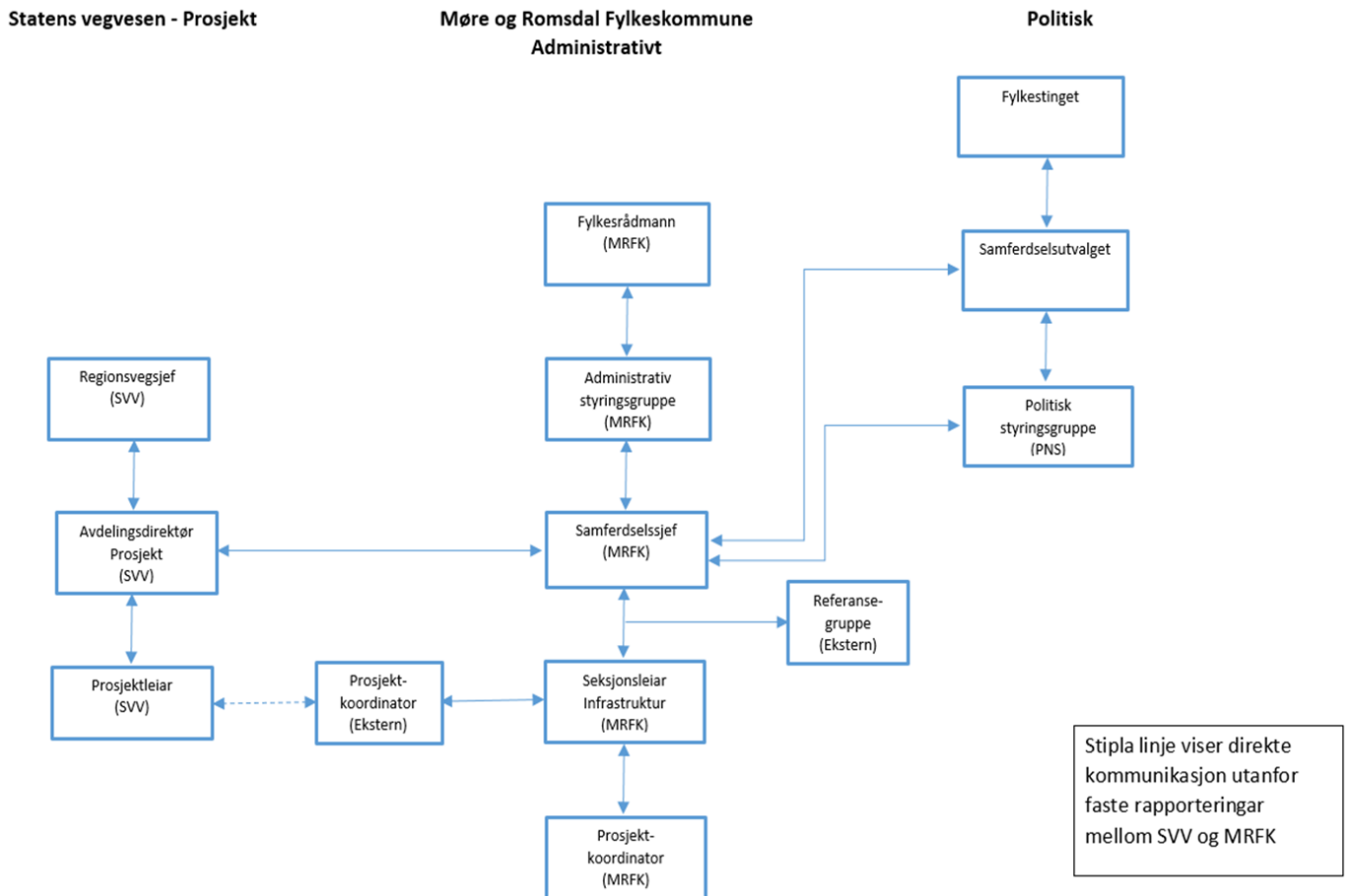
Møre og Romsdal fylkeskommune har under prosjektgjennomføringen en oppfølgingsrolle, der den viktigste oppgaven er å sikre at de tilgjengelige investeringsmidlene blir brukt på best mulig måte for samfunnet. For rasjonalisering er det vedtatt en *administrativ styringsgruppe* bestående av assisterende fylkesrådmann, juridisk sjef, økonomisjef og samferdselssjef.

Samferdselssjefen har fått delegert fylkesrådmannen sin rolle som vegeier/prosjekteier i prosjektet. All dialog inn mot Statens vegvesen skal gå gjennom samferdselssjef. Samferdselssjef rapporterer til administrativ- og politisk styringsgruppe.

Så lenge prosjektet blir gjennomført etter vedtatte mål og rammer, vil prosjekteier normalt ikke involvere seg direkte i gjennomføringen.

I nevnte notat foreligger ett organisasjonskart som vi i vår gjennomgang ikke fikk til å stemme med mottatt dokumentasjon over rapporteringslinjene. På bakgrunn av dette ble saken tatt opp i administrativ styringsgruppe sitt møte 23.1.18 og nytt organisasjonskart ble vedtatt. Det nye organisasjonskartet er gjengitt nedenfor.

Organisasjonsplan Nordøyvegen - Møre og Romsdal Fylkeskommune



Administrativ organisering og rapporteringslinje for Nordøyvegprosjektet

Avtale mellom Møre og Romsdal fylkeskommunen og Statens vegvesen:

I 2014 ble det inngått en prosjektbestilling vedrørende FV 659 Nordøyvegen, dette er en avtale mellom MRFK og SVV. Denne avtalen er nå under revidering, men er per i dag ikke underskrevet. I avtalen fra 2014 er både fylkeskommunen og SVV sitt ansvar og oppgaver omhandlet:

Møre og Romsdal fylkeskommune (MRFK) er byggherre og har ansvaret for gjennomføring av Nordøyvegen. MRFK har avtalt at Statens vegvesen Region Midt (SVV) at prosjektet Nordøyvegen skal gjennomføres med SVV som utførende byggherre.

Byggherrefunksjonen inneber blant annet ansvar for planlegging, prosjektering, grunnnerv, val av kontrakttype en entrepriseform, byggeleing, kontroll av anleggsdrift, samt regnskaps- og økonomifunksjonen i anleggstida.

Statens vegvesen, er underordna Vegdirektoratet i saker som gjeld riksvegar, administrative forhold og generelle veg- og trafikkspørsmål. Dei er underordna fylkeskommunen i saker som gjeld fylkesveg,

jf. Veglova § 10. Regionvegkontoret utfører byggherreoppgåver etter oppdrag frå fylkeskommunen på Nordøyvegen.

I avtalen påpekes det at MRFK er prosjekteier, men at SVV skal utøve rollen som prosjekteier med mindre det er lagt avgrensinger fra MRFK sin side på SVV sine fullmakter på det aktuelle området.

Statens vegvesen skal rapportere til fylkeskommunen på økonomi, kvalitet og fremdrift en gang per måned, og i tråd med de andre rapporteringsrutine internt i SVV. Ellers forutsetter MRFK kontinuerlig uformell kontakt mellom prosjektkoordinator, leder for infrastrukturseksjonen (som opptrer på vegne av samferdselssjefen) og SVV i stor utstrekning gjennom hele prosjekterings- og byggeperioden.

I følge MRFK er det noen endringer i praksis i dag i forhold til gjeldende skriftlige avtale fra 2014. Det vil si at på bakgrunn av intern rapportering i Statens vegvesen (SVV), omhandlet i kapittel 2.2, vil fylkeskommunen ha møte med avdelingsdirektør (SVV) og prosjektleder, der rapporteringen gjennomgås. En slik rapportering skal foreligge annenhver måned fra januar, 6 ganger i året. Rapporteringen skal omhandle¹⁵ økonomi, kvalitet, fremdrift og usikkerhet. Dersom rapporteringen viser vesentlige avvik eller at det er stor usikkerhet i prosjektet skal fylkeskommunen orienteres om dette så tidlig som mulig. Samferdselssjefen skal da vurdere å kalle inn administrative- og politisk styringsgruppe og eventuelt ta saken videre til politisk nivå.

I månedene det ikke er ordinær rapportering med SVV, skal prosjektleder ha egne møter med samferdselssjefen for oppdatering.

Dersom det oppstår avvik/risiko i prosjektet som er av en slik karakter at prosjektleder tar kontakt med utbyggingssjef utenom faste rapporteringer, skal samferdselssjefen orienteres.

Intern- og ekstern prosjektkoordinator

Fylkeskommunen engasjerte sommeren 2014 en ekstern prosjektkoordinator som skal følge prosjektet tett. Prosjektkoordinator har/skal rapportere til samferdselssjefen for hjelp i fylkeskommunen sin styring av prosjektet.

Møre og Romsdal fylkeskommune(MRFK) har lyst ut stillingen som intern prosjektkoordinator. Denne skal rapporterer til leder for infrastrukturseksjonen og blir ansvarlig for den daglige kontakten med prosjektet i alle forhold der det fra MRFK sin side er ønskelig med eierstyring. Vedkommende skal følge prosjektet tett og legge til rette for at MRFK får relevant/nødvendig informasjon til å ta avgjørelser som er til det beste for prosjektet og fylkeskommunen.

Referansegruppe

Møre og Romsdal fylkeskommune har engasjert eksterne fagpersoner inn i ei referansegruppe som har som oppgave å gi strategiske og faglige¹⁶ vurderinger til beslutningsstøtte for fylkeskommunen

¹⁵ Avtale mellom Møre og Romsdal fylkeskommune og Statens vegvesen Region midt

¹⁶ Faglige vurderinger: geoteknikk, fritt- fram bruer, undersjøiske tunneler, sjøarbeider, vegbygging, kontraktsjus.

som prosjekteier. Denne gruppen er også med videre inn i gjennomføringsfasen. Gruppen vil ved behov bli trukket inn i vurderinger enkeltvis, i et mindre utvalg eller samlet, alt etter behov.

Referansegruppa er et rådgivende organ. Den har ikke myndighet til verken å ta avgjørelser eller til å instruere andre. Gruppen skal hjelpe Samferdselssjefen med kvalitetskontroll av løsninger skissert av Statens vegvesen. De skal også bidra med alternative løsninger i tilfeller der det er usikkerhet rundt hvilken løsning en bør velge.

2.2 Statens vegvesen (SVV)

I 2010 ble alle fylkesveiene overført fra Staten til fylkeskommunene. I sammenheng med denne overføringen, ble SAMS vegadministrasjon opprettet. SAMS vegadministrasjon er en felles vegadministrasjon for Statens vegvesen og fylkeskommunene. Ansvaret er organisatorisk lagt under Statens vegvesen, men regionvegsjefen er underlagt fylkesrådmannen i saker som omhandler fylkesveiene.

Statens vegvesen er på vegne av Møre og Romsdal fylkeskommune byggherrens representant og prosjektleder for fylkesprosjektet og har ansvar for gjennomføringen av prosjektet. Statens vegvesen skal gi Møre og Romsdal fylkeskommune oversikt gjennom rapportering etter avtalte rutiner.

Statens vegvesen styrer alle riks- eller fylkesveiprojekter etter gjeldende kvalitetssystem for Statens veivesen og Handbok 760 – Styring av vegprosjekter.

Roller i prosjektet fra Statens vegvesen:

- *Byggeledere* er ansvarlig for tildelt kontrakt, følge rammer som er satt fra prosjektleder og rapportere til prosjektleder.
- *Prosjektleder* har delegert ansvar for personell, HMS, økonomi, fremdrift og teknisk kvalitet for prosjektet innenfor rammene som definert i prosjektbestillingen. Prosjektleder rapporterer til utbyggingssjef.
- *Utbyggingssjef(avdelingsdirektør)* rapportere til samferdselssjef i Møre og Romsdal fylkeskommune.

Rapportering:

Rapportering går formelt i styringslinjen fra prosjektleder, utbyggingssjef og til regionvegsjef.

Innhold i intern rapporteringa i SVV:

- Prognose mot totalkostnad, og beskrivelse av eventuelle avvik og tiltak.
- Prognose på fremdrift.
- Prognose forbruk, og beskrivelse av eventuelle avvik fra årets tildelinger.
- Kort beskrivelse av pågående arbeid, og eventuelle hendelser knytta til HMS.
- Vurdering av usikkerhet i prosjektet.
- Kvalitet.

2.3 Sams vegadministrasjon

Staten har ansvar for å stille med sams(felles) vegadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesveg. Oppgaven er lagt til Statens Vegvesen. Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunen gjør bruk av den samme vegadministrasjonen på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesvegoppgaver. Statens vegvesen er delegert fullmakt fra Møre og Romsdal fylkeskommune til å representere MRFK som byggherre i fylkesvegsaker, og opptrer som byggherrens representant¹⁷.

Regionvegkontoret under ledelse av regionvegsjefen er sams vegadministrasjon. I fylkesvegprosjekter hører regionvegsjefen under fylkeskommunen. Regionvegkontoret utfører byggherreoppgaver etter oppdrag fra fylkeskommunen på Nordøyvegen¹⁸.

For å regulere forholdet mellom den fylkeskommunale administrasjonen og Statens vegvesen, er det inngått både en rammeavtale og leveranseavtale. Rammeavtalen regulerer generelle forhold mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen om bruk av sams vegadministrasjon. I avtalen går det fram at MRFK er vegstyresmakt for fylkesveinettet i Møre og Romsdal jfr veglova § 9, og at formålet med rammeavtalen er å regulere MRFK sin bruk av «sams vegadministrasjon» i samband med utvikling, drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesvegnettet inkludert ferjedrift.

Med utgangspunkt i rammeavtalen er det i tillegg inngått en leveranseavtale som skal sikre at partene har en felles forståelse av hva og hvordan Statens vegvesen – Region midt skal levere tjenester til Møre og Romsdal fylkeskommune ved bruk av «sams veiadministrasjon». Det er i leveranseavtalen blant annet gitt følgende delegasjon til SVV:

- Fullmakt til å representere MRFK som byggherre i fylkesveisaker i tråd med den til enhver tid gjeldende byggherreforskrift¹⁹ gitt i medhold av arbeidsmiljøloven.

¹⁷ Jfr Byggherreforskriftens § 4 pkt c): Byggherrens representant = enhver fysisk eller juridisk person som skal utføre konkrete plikter etter denne forskriften på byggherrens vegne, i henhold til skriftlig avtale med byggherren.

¹⁸ Jfr. Forslag til Prosjektbestilling – Fv 659 Nordøyvegen datert 21.09.2017.

¹⁹ Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften).

FOR-2009-08-03-1028

2.4 Administrative styrings- og rapporteringslinjer

Det er per i dag ikke vedtatt tydelige administrative styrings- og rapporteringslinjer internt i fylkeskommunen.

Bakgrunn for påstanden:

All dokumentasjon som vi har mottatt viser at styringslinjene og rapporteringslinjene i prosjektet ikke har kommet skikkelig på plass ennå, men at disse er under utvikling. Mottatt informasjon viser at det er usikkerhet i flere ledd om hvordan kommunikasjonen skal gå mellom SVV og de ulike leddene i MRFK.

SVV har i statusmøte med MRFK i oktober 2017 etterlyst tydeligere styrings- og rapporteringslinjer mellom oppdragsgiver og byggherrens representant (SVV). SVV har også i statusmøte i desember 2017 etterlyst en oversikt over roller i MRFK knyttet til Nordøyvegen og ei avklaring på kommunikasjonslinjene. I den forbindelse ble organisasjonskartet som forelå på dette tidspunktet oversendt SVV. Vår gjennomgang har vist at organisasjonskartet som ble oversendt SVV inneholdt uklarheter. Vi har derfor påpekt dette overfor intern prosjektkoordinator, noe som medførte at nytt organisasjonskart ble vedtatt i administrativ styringsgruppe 23.01.2018.

I referat fra administrativ styringsgruppe sitt møte i januar 2018 framkommer det at administrativ styringsgruppe mener det er for dårlige rapporteringsrutiner fra SVV til fylkeskommunen. Følgende ble vedtatt:

Rapportering

SVV må benytte ny rapporteringsmal for dei rapporteringane som kjem. Rapporten må vere detaljert og oversiktleg.

Eksempelvis: Avvik kostnader. Hvorfor er det avvik. Er det andre forutsetninger? Er det periodiseringsavvik eller reelle avvik. Kva for tiltak er gjort?

Rapportering bør utformast godt inn mot anleggsstart, hausten 2018

3. MRFK sin oppfølging av anbefalinger i kvalitetsrapporten KS2.

I rapport fra kvalitetssikring KS2 av Fv. 659 Nordøyvegen til Samferdselsdepartementet og Finansdepartementet kommer DNV GL²⁰ med en rekke tilrådinger til Møre og Romsdal fylkeskommune. Kontrollutvalget ønsker at denne forvaltningsrevisjonen skal omhandle fylkeskommunen sin oppfølging av 9 av disse tilrådingene.

Denne problemstillingen er beskrivende og har ingen revisjonskriterier.

3.1 Har MRFK tatt stilling til anbefalingene i kvalitetsrapporten KS2?

3.1.1 Funn

Kontaktperson ved samferdselsavdelingen har på spørsmål om hva fylkeskommunen som eier har gjort i forhold til KS2 rapporten og valgte tilrådinger svart følgende:

Statens vegvesen (SVV) var mottager av KS2 rapporten og hadde intern gjennomgang av denne, og satte disse innspillene opp mot sine rutiner og føringer for prosjektstyring.

Møre og Romsdal Fylkeskommune(MRFK) har i e-post av 2.10.17 stilt spørsmål om SVV sine vurderinger/oppfølging av tilrådinger fra KS2- rapporten. Vedlagt følger utdrag av de svar som SVV har oversendt MRFK.

T1. KSG anbefaler at det benyttes tradisjonelle dagmulktbelagte milepæler.

Dette er implementert i konkurransegrunnlaget med dagmulktbelagte sluttfrister for alle kontraktene K1 til og med K6.

K1 til K4: Dette er 4 mindre kontrakter for å klargjøre tunnelpåhoggene på de forskjellige øyene til den store kontrakten K5. Kontraktstypen vil være utførelsesentreprise iht NS8406.

K5: Dette er den store enhetspriskontrakten med bruer, tunneler og sjøfyllinger. Kontraktstypen vil være utførelsesentreprise iht NS8405 som stiller stenge krav til oppfølging i byggefasen, også mhp varsling av endringer ol. Det er også egen dagmulktbelagt delfrist for klargjøring til elektroarbeidet i K6.

K6: Dette er en totalentreprise for elektroarbeidene, som innbefatter prosjektering, utførelse og igangsettelse.

²⁰ DNV: Det Norske Veritas

Det vil også her være dagmulktbelagt sluttfrist.

T2. KSG anbefaler å inkludere ventetid som en del av prisforespørselen slik at man kan oppnå konkurranse på ventetid og redusere konsekvensene disse eventuelt måtte medføre

Vi har planlagt å ha med standard beskrivelse for ventetid i konkurransegrunnlaget (iht. kap C2 punkt 27).

Tilbyder priser maskiner eksklusiv fører (i tillegg til maskin inklusiv fører).

For ventetid betales da 50% av oppgitte timepriser for maskiner eksklusive fører. Førerlønn settes lik timepris for mannskap.

Dette er en standardbestemmelse i malen for konkurransegrunnlag.

I tillegg ber vi om pris for ventetid i tunnel for byggherrens inspeksjon.

T18. Prosjektleder bør utarbeide en samlet månedsrapport til prosjekteier, som omfatter økonomisk status i forhold til budsjett, prosjektets beregnede totalkostnad, prognoser for årlig forbruk samt avvik fra total prosjektkostnad.

Månedsrapporten må inkludere status på økonomi, vurdering av fremdrift, HMS, risiko samt status på organisering og bemanning.

Dette vil bli inkludert i prosjektoppfølgningen.

T19. En usikkerhetsstyringsplan må være på plass tidlig for å kunne fange opp og korrigere kritiske svakheter i prosjektet.

Dette er på plass og følges opp med 2 mnd. intervall.

T20. Prosjektet bør konsentrere seg om forhold som anses som mest kritiske og vurdere spesielle tiltak rundt disse, og konkretisere hvordan tiltakene skal følges opp i praksis.

Kritiske aktiviteter og parametere har blitt og blir fokusert på i de førende dokumenter, gjennom tekniske spesifikasjoner og detaljer hvor dette er nødvendig. Dessuten gjennom PUS, KS, HMS og i kontrakts-strategien som er valgt hvor man krever en detaljert utredning, samt planer på hvordan entreprenør vil utføre arbeidet som en del av tilbudsunderlaget. Dette vil også bli ivarettatt under oppfølging gjennom en nøye oppfølging av den tekniske byggeledelsen.

T23. Prosjektet bør tidlig sikre tilgang på riktig kompetanse

Dette har vært fokusert på i prosjektorganiseringen. Bemanningen er nå slik at slik at man i hovedsak har egne ansatte og nok ressurser til dette. Det vises til organisasjonskart vedlagt.

T24. Prosjektet bør beskrive klare rollefordelinger og ansvarsområder

Dette er fokusert på i prosjektorganiseringen og i stillingsbeskrivelser. Det er ansatt kvalifiserte medarbeidere i alle stillinger.

T26. Det bør defineres tildelingskriterier som tar hensyn til entreprenørens planlagte gjennomføring og organisering av prosjektet.

I to konvoluttsystemet vil det stilles krav til beskrivelse av entreprenørens organisering, ressurser som vil benyttes, nøkkelpersonell, underleverandører og detaljerte planer for å sikre at de har nok ressurser og dermed gjennomføringsevne av prosjektet. Denne beskrivelsen vil så vurderes og vektet opp mot de gitte kriteriene.

T27. Ved å sikre at prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kompetanse kan man oppnå god kvalitet på og oppfølging av avtaler og kontrakter, samt håndtering av dårlig prosjekteringsarbeid.

Dette er fokusert på i prosjektorganiseringen og bemanningen er nå slik at man har nok ressurser til dette.

Mottatte svar fra SVV ble videresendt til referansegruppen for deres vurdering av svarene som kom fra SVV vedrørende tilrådingene.

I følge vår kontaktperson i prosjektet er det gitt informasjon om KS2 rapporten og tilrådingene i vedlegg til møteinnkallingen i administrativ styringsgruppe, men det foreligger ingen dokumentasjon/referat fra dette. Hverken KS2 rapporten eller tilrådingene i rapporten er forelagt politisk styringsgruppe for orientering.

3.1.2 Revisors vurdering

Fylkeskommune har først etter at kontrollutvalget startet sitt arbeid med bestilling av denne forvaltningsrevisjonen tatt opp innholdet i KS2 rapporten og bedt om tilbakemelding på hva SVV har gjort i forhold til tilrådingene i rapporten.

Fylkeskommunen har brukt referansegruppen i vurderinger av mottatte svar fra SVV. Den gjennomgangen som er gjort av rapporten med bruk av referansegruppen, synes revisjonen å være hensiktsmessig virker fornuftig. Om denne rapporten og tilrådingene er av en slik art at de burde vært behandlet i administrativ styringsgruppe og i politisk organ, er ikke tydelig avklart i fylkeskommunen sin prosjektstyring av Nordøyvegen.

3.2 I hvilken grad det er implementert nye rutiner som følge av denne kartleggingen?

3.2.1 Funn

Fylkeskommunen sin oppfatning er at det ikke har vært behov for nye rutiner som følge av referansegruppen sin gjennomgang av tilrådingene i KS2 rapporten.

4. MRFK sin oppfølging av sosial dumping/arbeidslivskriminalitet og bruk av lærlinger i tildelingskontrakter

Prosjektbestillingen omhandler en kartlegging av i hvilken grad MRFK i sine tildelingskontrakter tar stilling til sosial dumping/arbeidslivskriminalitet og om kontraktører legger til rette for bruk av lærlinger i oppfyllelsen av kontraktene. I tillegg ønskes en kartlegging av om MRFK i sine kontrakter legger til rette for kontroll av kontraktører og om fylkeskommunen har planer for å faktisk å gjennomføre slike kontroller.

4.1 Omhandler tildelingskontraktene avstand fra sosial dumping/arbeidslivskriminalitet?

4.1.1 Revisjonskriterier²¹

Vi har utledet følgende revisjonskriterier for å besvare denne problemstillingen:

- Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandører-/underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle en kontrakt, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.
- Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.
- Oppdragsgiver skal ha system eller rutine for å sjekke om byggherre stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

4.1.2 Funn

Tilbakemeldingen fra MRFK som eier av veg og prosjekt viser at det er Statens vegvesen (SVV) ved sams vegadministrasjon som utformer konkurransegrunnlag og lyser ut konkurranser på vegne av MRFK.

Konkurransegrunnlaget for Nordøyvegen er utformet i henhold til Vegdirektoratets føringer og maler for slike utbyggingsprosjekt. MRFK har engasjert ekstern konsulent fra WSP²² til å gjennomføre og kontrollere konkurransegrunnlaget for Nordøyvegprosjektet. Kontraktuelle spørsmål, som blant

²¹ Nærmere om revisjonskriteriene i vedlegg 1.

²² WSP: Innleid konsulent. WSP i Norge er en del av det verdensledende tekniske rådgiverselskapet WSP.

annet omhandler sosial dumping, lønn og lærlinger vil ifølge kontaktperson i MRFK bli tatt opp som egne punkt i statusmøter når entreprenør er avklart.

Vi har i tillegg fått opplyst at både intern og ekstern prosjektkoordinator vil være knyttet opp mot prosjekts daglige gjennomføring og i forhold til kontraktuelle spørsmål.

Krav i kontraktene:

Mottatt dokumentasjon viser at de spesielle bestemmelsene i kontraktens pkt C2 omhandler krav om at leverandør-/underleverandør som direkte medvirker til å oppfylle en kontrakt ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. Krav om at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår ivaretas, er tatt inn i kontraktsbestemmelsene i allerede inngåtte kontrakter for Nordøyvegen.

Vi har i tillegg fått informasjon om at WSP, som ekstern konsulent på oppdrag fra MRFK, gjennomfører en kvalitetssjekk før utlysning av konkurransegrunnlaget på innhold, hvor omtale av lønns- og arbeidsvilkår er tatt inn. MRFK har bekreftet at slik kvalitetssjekk også har blitt utført i forhold til konkurransegrunnlaget vedrørende den nye kontrakten K5²³. MRFK deltar dessuten under tilbudsåpning og vurdering av tilbudene.

MRFK viser til at det er SVV ved sams vegadministrasjon som sammen med andre involverte i prosjektet tar stilling til innhold og utforming av kontraktene på generell basis.

System og rutiner for kontroll:

Det er hovedentreprenør og SVV som skal føre kontroll med om underentreprenører etterlever bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår. Ved bruk av utenlandsk arbeidskraft, forholder MRFK seg til SVV sine vurderinger og deres oppfølging av kontraktskrav. MRFK har ikke etablert eget system eller rutiner for å følge opp disse forholdene, men stoler på at dette blir ivaretatt av SVV ved sams vegadministrasjon.

Byggherre har adgang til å føre tilsyn med entreprenør-/underentreprenør for å påse at kontraktens krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Slik kontroll skal dokumenteres. MRFK følger ikke opp at dette gjennomføres, men henviser til at de anser dette som SVV ved sams vegadministrasjon sitt ansvar.

MRFK har ikke system eller rutiner for å kvalitetssikre at SVV følger opp leverandører i forhold til lønns- og arbeidsvilkår.

²³ Utlyst 23. januar 2018.

4.1.3 Revisors vurdering

Som vegmyndighet, veieier og byggherre har MRFK et overordnet ansvar for et kvalitativt godt og effektivt styringssystem for fylkesvegoppgaver.

Møre og Romsdal fylkeskommune har i utbyggingen av Nordøyvegen delegert myndighet til Statens vegvesen som sams vegadministrasjon til å gjennomføre byggeprosjektet på fylkeskommunens vegne, og opptrer dermed som byggherres representant i henhold til Byggherreforskriften. Slik vi oppfatter dette er MRFK byggherre og vegeier med det ansvar dette medfører, mens SVV er delegert myndighet til å utføre arbeidsoppgaver på vegne av MRFK, og vil være byggherrens representant i prosjektet. I kommunal- og fylkeskommunal forvaltning er det et prinsipp at arbeidsoppgaver kan delegeres, men ikke ansvar.

Vi vurderer denne informasjon slik at MRFK har overlatt både ansvar og arbeidsoppgaver til SVV i forhold til å kontrollere om de kravene som er fastsatt i kontraktens spesielle bestemmelser om blant annet lønns- og arbeidsvilkår/sosial dumping/arbeids-livskriminalitet blir ivaretatt.

Vi mener at MRFK som oppdragsgiver, byggherre og vegeier bør etablere et system for å kvalitetssikre at SVV følger opp kravene som er satt til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktsbestemmelsene.

4.2 Legger kontraktører til rette for bruk av lærlinger?

I offentlige kontrakter med en verdi over 1,1 millioner og med en varighet på over 3 måneder er det krav til at leverandør skal være tilknyttet en læreordning og at en eller flere lærlinger skal delta i arbeidet med å oppfylle kontrakten. Kontraktens hovedelement må omfatte arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag-/svennebrev. Det må også være et særlig behov for læreplasser i den aktuelle bransje. Kravet stilles til hovedleverandør, men kan oppfylles av underleverandør.

4.2.1 Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier for å svare på denne problemstillingen:

- Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandør er tilknyttet en læreordning i kontrakter der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- og svennebrev.
- En eller flere lærlinger skal delta i arbeidet med å oppfylle kontrakten.
- Dersom leverandøren ikke benytter lærlinger i arbeidet med å oppfylle kontrakten, må denne dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes.

4.2.2 Funn

Det stilles krav om bruk av lærlinger i de utlyste kontraktene, men vi har ikke mottatt opplysninger om at aktuelle leverandører i dette prosjektet har benyttet lærlinger i allerede inngåtte kontrakter, eller om leverandør er tilknyttet en læreordning. Vi er derfor usikre på om bruk av lærlinger er ivaretatt i arbeidet med å oppfylle de kontraktene som allerede er inngått, eller om arbeidet disse kontraktene er av en slik art at bruk av lærlinger ikke er et krav i henhold til regelverket.

4.2.3 Revisors vurdering

Bruk av lærlinger har vært et aktuelt tema for fylkeskommunen over lengre tid med oppfordringer om opprettelse av flere læreplasser og bruk av lærlinger i kontrakter. Det er derfor noe overraskende at det ikke er etablert et system for å påse at de kravene som stilles til bruk av lærlinger følges opp og ivaretas av MRFK.

Vi mener at MRFK som oppdragsgiver, byggherre og i dette tilfellet vegeier, må etablere et system eller prosedyre for å kvalitetssikre at forhold rundt bruk av lærlinger i aktuelle kontrakter følges opp.

4.3 Tilrettelegger MRFK i sine kontrakter for kontroll av kontraktører og har fylkeskommunen planer for å faktisk gjennomføre slike kontroller?

Møre og Romsdal fylkeskommune skal i sine kontrakter tilrettelegge for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos hoved- og underentreprenører, og oppdragsgiver skal gjennomføre kontroll av om kontraktører benytter lærlinger i sine kontrakter. I tillegg skal oppdragsgiver ha planer for å gjennomføre slike kontroller.

4.3.1 Revisjonskriterier

Vi benytter følgende revisjonskriterium for å svare ut denne problemstillingen:

- Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.
- Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandør er tilknyttet en læreordning i kontrakter der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- og svennebreve.
- Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos hoved- og underleverandører. Kontrollene bør dokumenteres.
- Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes.
- Oppdragsgiver må ha planer for å gjennomføre slike kontroller.

4.3.2 Funn

Innhold i kontrakt:

Mottatt dokumentasjon viser at inngåtte byggekontrakter inneholder de krav som regelverket stiller til bruk av lærlinger og krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene.

Planer og gjennomføring av kontroll:

Det er hovedentreprenør og SVV som fører kontroll med om underentreprenører etterlever bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår og til bruk av lærlinger. Ved bruk av utenlandsk arbeidskraft forholder MRFK seg til SVV sine vurderinger og deres oppfølging av kontraktskravene. MRFK har ikke etablert eget system eller rutiner for å følge opp disse forholdene, men stoler på at dette blir ivaretatt av SVV v/ Sams vegadministrasjon.

4.3.3 Revisors vurdering

MRFK har ikke etablert et system eller rutiner for å kvalitetssikre at Statens Vegvesen som byggherrens representant følger opp leverandører i forhold til krav til lønns- og arbeidsvilkår og bruk av lærlinger. Vi kjenner ikke til at det foreligger planer om å gjennomføre slike kontroller fra MRFK sin side.

5. Høring

Høringsrapport ble sendt fylkesrådmann med kopi til samferdselsjefen den 15.2.2018, for tilbakemelding på rapportens innhold.

Vi mottok før utsendelse av høringsrapporten en e post fra sjef fra Infrastrukturavdelingen datert 14.2.18. Denne e- posten inneholdt et notat med kommentarer/forklaringer på fakta i rapporten.

Vi mottok høringssvar i e- post datert 20.2 2018. Tilsvaret inneholdt to notat som begge er tatt inn i vedlegg 2.

6. Konklusjon og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Revisjon av store investeringsprosjekter i Oslo kommune²⁴ viser følgende risikopunkter knyttet til planleggingen av store investeringsprosjekter:

- Ikke rom for forsinkelser
- Meget kort tid til planlegging
 - Ikke detaljplanlagt før prosjektstart
 - Løpende planlegging parallelt med prosjektgjennomføring
- Svært usikre kostnadsanslag
 - Ikke utarbeidet usikkerhetsanalyser før prosjektstart

Videre viser den samme gjennomgangen følgende risikopunkter knyttet til gjennomføringsfasen av prosjektet:

- Ansvar for oppfølgingen var i for stor grad lagt til ekstern prosjektleder
- Entreprenør ble ikke fulgt tilstrekkelig opp
- Mangelfull kommunikasjon og rapportering
- Etaten sikret seg ikke tilstrekkelig informasjon om økonomi og fremdrift.

Vår kartlegging viser at fylkeskommunen per i dag ikke har vedtatt en intern prosjektstyring som omhandler klare definerte roller og rapporteringsrutiner for Nordøyvegprosjektet. SVV har ved flere anledninger etterlyst avklaringer på rapporteringslinjene mellom SVV og MRFK, noe som er med på å underbygge at disse ikke er på plass per i dag.

Vi har inntrykk av at administrative rutiner og rolleavklaringer i Nordøyvegprosjektet delvis avklares parallelt med prosjektgjennomføringen. Nordøyvegprosjektet er det største vegprosjektet i MRFK sin historie, og det vil være vesentlig for prosjektets suksess at roller, ansvar og rutiner er tidlig avklart.

På samme tid som arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen ble startet opp, tok fylkeskommunen opp tilrådingene i KS2-rapporten med SVV og ba om tilbakemelding på hva SVV hadde gjort i forhold til disse. De svarene som ble mottatt fra SVV ble vurdert av den etablerte referansegruppen, noe som for oss virker å være en hensiktsmessig behandlingsmåte.

Om denne rapporten og tilrådingene er av en slik art at de burde vært behandlet både i administrativ styringsgruppe og i politisk organ, framstår ikke som tydelig avklart.

Det tas i tildelingskontraktene avstand fra sosial dumping/arbeidslivskriminalitet ved at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår for alle arbeidstakere, både norske og utenlandske i henhold til lov og forskrift. Det stilles også krav om bruk av lærlinger i de samme kontraktene.

²⁴ Revisjon av store investeringsprosjekter i Oslo kommune Nasjonal fagkonferanse for offentlig revisjon 29. oktober 2014.

For å kontrollere at de fastsatte kravene til oppfølging ivaretas, bør MRFK som prosjekteier, vegeier og byggherre etablere et system som ivaretar dette. Vi er ikke kjent med at et slikt internkontrollsystem er etablert.

Vi mener at organiseringen av Nordøyvegprosjektet ikke er på plass slik den framstår i dag. Denne organiseringen bør blant annet inneholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom MRFK som byggherre og SVV og byggherres representant, i tillegg til at det bør etableres klare rapporteringslinjer og -rutiner mellom partene. Et system for å kvalitetssikre at de lovkrav som stilles til lønns- og arbeidsvilkår/sosial dumping og bruk av lærlinger i fylkeskommunale kontrakter, må etableres og følges opp av MRFK.

Vår forvaltningsrevisjon av Nordøyveien viser at Møre og Romsdal Fylkeskommune i stor grad støtter seg på Statens Vegvesen sine styringssystemer, gjennom Sams veiadministrasjon.

Våre vurderinger og anbefalinger er likevel ikke å forstå slik at det bør bygges ut dobbel administrasjon, men vi tror at fylkeskommunen er tjent med å motta god styringsinformasjon underveis i prosjektet. Dette gjelder både for å identifisere risikoområder tidlig og for å kunne iverksette eventuelle tiltak rettidig. Vi anbefaler derfor at fylkeskommunen i større grad tar en aktiv stilling til hvilken informasjon som skal inngå i rapportering fra Statens Vegvesen og angi når denne informasjonen skal rapporteres. På denne måten kan fylkeskommunen som prosjekteier ha løpende innsyn og forta aktiv styring uten å etablere dobbel administrasjon.

6.2 Anbefalinger

Med utgangspunkt i våre funn og vurderinger vil vi anbefale Møre og Romsdal fylkeskommune:

- Å vedta intern prosjektstyring som omfatter avklaring av roller og ansvar, samt klare rapporteringslinjer i Nordøyvegprosjektet.
- Å etablere et internkontrollsystem som sikrer at blant annet lønns- og arbeidsvilkår i kontraktsbestemmelsene og krav om bruk av lærlinger iverksettes og følges opp.
- I tillegg anbefaler vi at fylkeskommunen i større grad tar en aktiv stilling til hvilken informasjon som skal inngå i rapportering fra Statens Vegvesen og angi når denne informasjonen skal rapporteres.

Litteraturliste

Rapport fra Kvalitetssikring: KS2 av Fv. 659 Nordøyvegen

Revisjon av store investeringsprosjekter i Oslo kommune Nasjonal fagkonferanse for offentlig revisjon 29. oktober 2014.

- Rapport 7/2009: Økonomisk styring og oppfølging av rehabiliteringen på Tøyenbadet
- Rapport 21/2009: Styring og organisering av Holmenkollen nasjonalanlegg

Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Offentlige oppdragsgivere har et særskilt ansvar for å motvirke sosial dumping. Selv om lønns- og arbeidsvilkår primært er arbeidsgivers ansvar, er offentlige oppdragsgivere pålagt å kontrollere etterlevelse av kravene i praksis i forbindelse med sine kontrakter.

Sosial dumping har store sosiale og økonomiske konsekvenser, også utover de personer som er direkte berørt. Jo mer utbredt sosial dumping blir i en bransje, desto vanskeligere blir det å opprettholde de rettighetene som er bygd opp over tid i arbeidslivet. Når useriøse leverandører vinner anbud basert på uakseptable lønns- og arbeidsvilkår, blir det et hinder for konkurranse på like vilkår. Seriøse leverandører kan på sikt bli presset ut av markedet. Arbeidstilsynets erfaringer tilsier at der det forekommer sosial dumping, avdekkes det også ofte kriminelle forhold. Det er også en betydelig omdømmerisiko knyttet til å samarbeide med leverandører som bryter regelverket.

I stortingsmelding 29 (2010-2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* slår myndighetene fast at det er sosial dumping når utenlandske arbeidstakere blir utsatt for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, blant annet regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når det blir tilbudt lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave, sammenlignet med det norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder.

I anskaffelsessammenheng kan det bidra til å bekjempe sosial dumping blant annet ved å stille krav om lønns- og arbeidsvilkår og ved å følge opp at leverandører og underleverandører etterlever kravene i kontraktperioden.

Det overordnede ansvaret for arbeidet mot sosial dumping i offentlige kontrakter ligger hos ledelsen i virksomheten. Difi²⁵ anbefaler at kravene til lønns- og arbeidsvilkår omtales i relevante strategidokumenter, og innarbeides i sentrale rutinedokumenter, som håndbøker og sjekklister. Mer om dette kan hentes ned fra Difi sin veileder om beste praksis: Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

I bransjer der det er særlig behov for lærlinger pålegger lov om offentlige anskaffelser oppdragsgivere å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Statlige myndigheter har plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i kontrakter med en verdi over 1,1 millioner kroner og med varighet over 3 måneder. For andre oppdragsgivere inntreer plikten ved kontrakter over 1,75 millioner kroner og en varighet over 3 måneder.

Lovkrav om sosial dumping og om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter finnes i flere lover og forskrifter. Vi har i dette prosjektet benyttet følgende som kilder for utledning av de revisjonskriteriene vi har valgt:

- lov om offentlige anskaffelser
- forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelse
- forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

²⁵ Difi: Direktoratet for forvaltning og informasjonsteknologi IKT

- Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter - Veileder i beste praksis utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT.

Sosial dumping/arbeidslivskriminalitet i tildelingskontrakter:

Revisjonskriterier:

Lov om offentlige anskaffelser

§ 7. Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

«Kongen kan ved forskrift pålegge statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer å ta inn klausuler i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter som inngås etter denne lov, som skal sikre lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke».

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter:

§ 4. Kontrakter som er omfattet av forskriften

«Forskriften får anvendelse på tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,1 million kroner ekskl. mva. for statlige myndigheter og 1,75 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgivere».

§ 5. Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår

«Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse.

På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrift.

På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende langsommfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg, og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen».

§ 6. Krav til informasjon

«Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i § 5 er oppfylt.

Oppdragsgiver skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med denne forskriften».

§ 7. Kontroll

Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.

Utlede revisjonskriterier:

Vi har utledes følgende revisjonskriterier som vi skal måle funnene i rapporten imot:

- Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandører-/underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle en kontrakt, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.
- Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.
- Oppdragsgiver skal ha system og rutiner for å sjekke om byggherre stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

Bruk av lærlinger:

Revisjonskriterier:

Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentlige organer skal stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingeordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføring av kontrakten. Kravet gjelder i bransjer hvor departementet i forskrift har definert at det er særlig behov for læreplasser. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger²⁶, herunder bestemme at kravet skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet²⁷.

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

§ 6. Plikt til å stille krav om bruk av lærlinger

«Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning, og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten.

Plikten gjelder når kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.

Plikten gjelder ikke når kravet må anses som uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev eller andre forhold».

§ 7 Særlige behov for læreplasser

«Plikten etter § 6 gjelder bare dersom det er særlig behov for læreplasser innenfor bransjen».

²⁶ Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

²⁷ Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter

§ 8 Utenlandske leverandører

Utenlandske leverandører kan oppfylle kravet på følgende to måter:

- Godkjennes som lærebedrift og tegne kontrakt med norske lærlinger
- Benytte lærlingordning i opprinnelseslandet. Ordningen kan være tilsvarende den norske med lærlinger eller ordninger der praksiselever er utplassert i bedrifter for kortere eller lengre tidsrom.

Utlede revisjonskriterier:

Vi har utledes følgende revisjonskriterier som vi skal måle funnene i rapporten imot:

- Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandør er tilknyttet en læreordning i kontrakter der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- og svennebrev.
- En eller flere lærlinger skal delta i arbeidet med å oppfylle kontrakten.
- Dersom leverandøren ikke benytter lærlinger i arbeidet med å oppfylle kontrakten, må denne dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes.

Kontroll av kontraktører:

Revisjonskriterier:

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter:

§ 7. Kontroll

Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.

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

§ 9. Kontroll

Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes.

Utledede revisjonskriterier:

- Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.
- Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at leverandør er tilknyttet en læreordning i kontrakter der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- og svennebrev.
- Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendige kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos hover- og underleverandører. Kontrollene bør dokumenteres.
- Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om krav om bruk av lærlinger overholdes.
- Oppdragsgiver må ha planer for å gjennomføre slike kontroller.

Vedlegg 2: Høringsuttale fra Møre og Romsdal fylkeskommune

Vi har i e-post den 20.02 mottatt følgende to tilsvare fra MRFK i forhold til vår høringsrapport om Nordøyvegen.

Tilsvar 1:

Per Ove Nydal 20.02.2018

Notat med kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapport - Nordøyvegprosjektet

Nordøyvegen – Organisering, styring, kontroll og rapportering.

Side 5 - Sammendrag

Revisors vurdering, avsnitt 2:

Om denne KS2- rapporten og tilrådingene er av en slik art at de burde vært behandlet i administrativ styringsgruppe og i politisk organ, er ikke tydelig avklart i fylkeskommunen sin prosjektstyring av Nordøyvegen.

Kommentar frå Møre og Romsdal Fylkeskommune:

Politisk styringsorgan tek ikkje stilling til avtalerettslige forhold mellom byggherre og entreprenør, eller oppfølging av desse. Fylkeskommunen har gjennom gjeldande leveranseavtale delegert Statens vegvesen ansvaret å representere Møre og Romsdal som byggherre i tråd med den til ein kvar tid gjeldande byggherreforskrift.

Side 7 – Sammendrag

Revisors vurdering 4 avsnitt:

Vi mener at MRFK som oppdragsgiver, byggherre og vegeier bør etablere et system for å kvalitetssikre at SVV følger opp kravene som er satt til lønns- og arbeidsvilkår i kontraksbestemmelsene.

Kommentar frå Møre og Romsdal Fylkeskommune:

Hensikt med SAMS vegadministrasjon er å unngå dobbel vegadministrasjon for riks og fylkesvegar.

På heimesida til Statens vegvesen (hovudsida/ fag/ Sams vegadministrasjon) står mellom anna dette under kapitlet *Sams vegadministrasjons rolle og oppgaver i arbeid med fylkesvegsaker*:

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

Om fylkeskommunen skal opprette system for å følge opp SVV sine system, vil det etter vårt syn vere å etablere dobbeltadministrasjon.

På den andre sida kan arbeidsforhold vurderast som eit eige punkt i det allereie etablerte styringssystemet av Statens vegvesen fylkeskommunen har i dag. Om dette skal etablerast må det gjelde på alle områder ikkje berre for dette prosjektet.

Denne kommentaren gjeld for problemstilling 3, 4 og 5.

Side 10 - 2.1 Møre og Romsdal fylkeskommune

Administrativ styring, fjerde avsnitt:

På bakgrunn av dette ble saken tatt opp i administrativ styringsgruppe sitt møte 23.1.18 og nytt organisasjonskart ble vedtatt.

Kommentar frå Møre og Romsdal Fylkeskommune:

Styring og organiseringa av prosjektet har vore vedteke lenge. I møte for administrativ styringsgruppe, 11. november vart denne gått igjennom.

Arbeidet med å sette eit godt organisasjonskart er krevjande, da det skal syne korleis politisk, administrativ og Statens vegvesen si styring av prosjektet er organisert. Dette er difor eit tema som har gått over noko tid, men er no meir eller mindre ferdig handsama og vedtatt.

Side 15 - 2.4 Administrative styrings- og rapporteringslinjer

Det er i dag ikkje vedtatt tydelige administrative styrings- og rapporteringslinjer internt i fylkeskommunen.

Kommentar frå Møre og Romsdal Fylkeskommune

Grunnprisnipa i den administrative styringa i prosjektet har lenge vore avklara. I møte med den administrative styringsgruppa 10.11. 2017, var dette eit tema. Modellen som den administrative styringsgruppa har bestemt med styring, rapportering og møtестruktur starta i fullskala frå og med januar 2018 og vil ved behov verte justert. Hovudprosjektet vil monneleg starte seinhausten 2018 og modellen vil vere vel utprøvd og justert fram til dette tidspunktet.

Tilsvar 2:

Per Ove Nydal 09.02.2018

Notat med kommentarar til forvaltningsrevisjonsrapport - Nordøyvegprosjektet

Bakgrunn:

Kontrollutvalet fatta følgjande vedtak 10. 2017 i sak KO-43/17:

1. Kontrollutvalet sluttar seg til den framlagde prosjektskissa for prosjektet "Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering» og ber kontrollsjefen bestille prosjektet hos Møre og Romsdal Revisjon IKS i samsvar med saksframlegget og vedlagde prosjektplan.

2. Kontrollsjefen får fullmakt til å gjere presiseringar og/eller mindre justeringar om innhald og gjennomføring som ikkje er av prinsipiell karakter, med melding tilbake til kontrollutvalet. Møre og Romsdal IKS har med bakgrunn i bestilling frå Kontrollutvalet gjennomført ein revisjon av Nordøyvegprosjektet.

Etter dette har IKS utarbeidd ei skisse til revisjonen som vart sendt over 13. 12.2017.

Hovudfokuset til revisjonen var på tilrådingar frå KS2-rapporten frå februar 2016 og fylkeskommunen sin oppfølging av denne, eksplisitt tilrådingane:

T1. KSG anbefaler at det benyttes tradisjonelle dagmulktbelagte milepæler.

T2. KSG anbefaler å inkludere ventetid som en del av prisforespørselen slik at man kan oppnå konkurranse på ventetid og redusere konsekvensene disse eventuelt måtte medføre injeksjonsomfanget blir større enn forutsatt.

T18. Prosjektleder bør utarbeide en samlet månedsrapport til prosjekteier, som omfatter økonomisk status i forhold til budsjett, prosjektets beregnede totalkostnad, prognoser for årlig forbruk samt avvik fra total prosjektkostnad. Månedsrapporten må inkludere status på økonomi, vurdering av fremdrift, HMS, risiko samt status på organisering og bemanning.

T19. En usikkerhetsstyringsplan må være på plass tidlig for å kunne fange opp og korrigere kritiske svakheter i prosjektet. T20. Prosjektet bør konsentrere seg om forhold som anses som mest kritiske og vurdere spesielle tiltak rundt disse, og konkretisere hvordan tiltakene skal følges opp i praksis.

T23. Prosjektet bør tidlig sikre tilgang på riktig kompetanse

T24. Prosjektet bør beskrive klare rollefordelinger og ansvarsområder

T26. Det bør defineres tildelingskriterier som tar hensyn til entreprenørens planlagte gjennomføring og organisering av prosjektet.

T27. Ved å sikre at prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kompetanse kan man oppnå god kvalitet på og oppfølging av avtaler og kontrakter, samt håndtering av dårlig prosjekteringsarbeid

I tillegg ønska revisjonen å gå inn i kva grad Møre og Romsdal fylkeskommune går i sine tildelingskontrakter tek stilling til

- Sosial dumping
- Arbeidslivskriminalitet
- Bruk av lærlingar

Og vidare om fylkeskommunen i sine kontraktar legg til rette for kontroll av kontraktørar og om fylkeskommunen har planar for faktisk å gjennomføre kontroller av kontraktørane.

Organisering av utbyggingsprosjekt og Nordøyvegen.

I 2010 vart alle fylkesvegane overført frå Staten til fylkeskommunane. I samanheng med denne overføringa, vart SAMS vegadministrasjon oppretta. SAMS vegadministrasjon er ein felles vegadministrasjon for Statens vegvesen og fylkeskommunane. Ansvaret er organisatorisk lagt under Statens vegvesen, men regionsvegsjefen er underlagt fylkesrådmannen i saker som omhandlar fylkesvegane.

For Nordøyvegen har plannemnd for samferdsesutbygging fått mynde til å vere politisk styringsgruppe, i tillegg til denne har fylkesrådmannen oppretta eiga administrativ styringsgruppe. Det er og engasjert ei ekstern referansegruppe med 5 personar som har bakgrunn frå tekniske fag og prosjektstyring, hovudsakleg frå NTNU miljøet. Denne gruppa vert nytta ved tekniske/kontraktuelle spørsmål og vurderingar.

Det er vidare oppretta to koordinatorfunksjonar; ein_ekstern og ein intern.

Denne eksterne prosjektkoordinatoren skal ha kjennskap til prosjektet om lag på nivå med Statens vegvesen sin eigen prosjektleiar, og deltek på prosjektinterne møter (SVV), og møter mellom Statens vegvesen og entreprenørane.

Den interne prosjektkoordinatoren skal følge opp prosjektet internt og blant anna utarbeide avgjerslegrunnlag til den administrative og politiske styringsgruppa. Denne stillinga er utlyst og det vert gjennomført intervju med det første.

Organisasjonskartet til prosjektet er vedteke av den administrative styringsgruppa.

Styring av prosjektet

For utbyggingsprosjekt på fylkesveg er Statens vegvesen utøvande byggherre på vegner av fylkeskommunane. Fylkeskommunane vedtek prosjekta og Statens vegvesen gjennomfører desse i samsvar med bestilling. Fylkeskommunen si styring av prosjekta skjer i stor grad gjennom faste kontaktmøte med Statens vegvesen, med bakgrunn i faste rapportar eller gjennom avvik som kjem undervegs i prosjektet.

Fylkeskommunen har sidan 2016 arbeidd med ny styringsmodell for eigarstyring der fokuset er på kvalitet, økonomi, framdrift og usikkerheit. Med bakgrunn i Nordøyvegen sin størrelse og konsekvensar ved eventuelle overskridingar har fylkesrådmannen etablert ei tettare og meir omfattande eigarstyring på dette prosjektet enn fylkeskommunen tidlegare har hatt.

Styringa til fylkeskommunen baserer seg på Statens vegvesen si styring av vegprosjektet i forhold til frekvens og innhald. Fylkeskommunens ansvar og kontaktpunkt for styring av prosjektet er delegert Samferdselsjefen.

Samferdselsjefen administrerer og reservepotten til prosjektet, men ved bruk av denne skal den administrative styringsgruppa involverast. I tillegg skal den politiske styringsgruppa orienterast.

Styringsarenaer med møtefrekvensar og planar for prosjektgjennomføring er etablert. Prosjektbestilling til SVV er redigert, og skal handsamast i den administrative styringsgruppa 15. februar 2018. Prosjektbestillinga er utarbeidd i samarbeid med Statens vegvesen, og tydeliggjer ansvarsfordelinga mellom fylkeskommune og Statens vegvesen.

Rapportering og kontroll

Rapportering til fylkeskommunen tek utgangspunkt i etablert rapporteringsmal som Statens vegvesen nyttar. Denne har fylkeskommunen bedd om endringar/forbetringar på, og arbeidet med å implementere dette er i gang.

Møre og Romsdal Fylkeskommune har ikkje eige kontrollregime av entreprenørane i prosjektet. Dette er utøvande byggherre (SVV) som har dette ansvaret. Den eksterne prosjektkoordinatoren skal følge prosjektet tett, og denne kunnskapen er vår beste kontroll på at rett og relevant informasjon vert rapportert til fylkeskommunen.

Fasar i Nordøyvegprosjektet

Nordøyvegprosjektet vart vedteke på Fylkestinget i desember 2016 (T-78/16). I 2017 var dei største oppgåvene å lyse ut og starta opp dei førebuande entreprisene for Nordøyvegen. I tillegg har det vore arbeida med konkurransegrunnlaget for hovudkontrakt (K5) og klargjering for utlysning av denne.

Prosjektet vart utlyst i samsvar med planen 26. januar og med anbudsfrist 7. mai.

Hausten 2017 var konkurransegrunnlaget fylkeskommunen sitt fokus. Referansegruppa fekk i oppdrag og gå gjennom dokumenta i samsvar med SVV sin framdriftsplan hausten 2017, denne bestillinga vart sendt over 31. august til leiar av referansegruppa. Oppdraget var ikkje avgrensa til tilrådingane frå KS2 rapporten, men MRFK ønskja ein gjennomgang av alle forhold.

I tillegg vart referansegruppa bedne om å ta ein gjennomgang av konkurransegrunnlaget, for å dobbeltsjekke at KS2 tilrådingane var innarbeidd i samsvar med SVV sitt tilsvar i oktober.

Etter at konkurransegrunnlaget vart lyst ut, har referansegruppa fått i oppdrag å gjennomgå konkurransegrunnlaget på nytt for å sjekke ut om det er uklarheiter eller motstrid i konkurransegrunnlaget, og kvalitetssikre at MRFK sine innspel og interesser er ivareteke

Det enkelte element til forvaltningsrevisjonen

T1. KSG anbefaler at det benyttes tradisjonelle dagmulktbelagte milepæler.

Oppfølging: Konkurransegrunnlaget

T2. KSG anbefaler å inkludere ventetid som en del av prisforespørselen slik at man kan oppnå konkurranse på ventetid og redusere konsekvensene disse eventuelt måtte medføre injeksjonsomfanget blir større enn forutsatt.

Oppfølging: Konkurransegrunnlaget

T18. Prosjektleder bør utarbeide en samlet månedsrapport til prosjekteier, som omfatter økonomisk status i forhold til budsjett, prosjektets beregnede totalkostnad, prognoser for årlig forbruk samt avvik fra total prosjektkostnad. Månedsrapporten må inkludere status på økonomi, vurdering av fremdrift, HMS, risiko samt status på organisering og bemanning.

Oppfølging: Det er etablert oppfølging og styring av prosjektet i forlengelsen av SVV sin struktur. I tillegg har fylkeskommunen etablert egne statusmøter mellom desse møta, det vil seie at oppfølginga er auka i forhold til det som ligg i SVV sitt styringssystem. Fylkeskommunen har gjennomgått rapporteringsmalen som SVV nyttar, denne er no under endring/justering i forhold til fylkeskommunen sine krav og inneheld alle moment som ligg i T18.

T19. En usikkerhetsstyringsplan må være på plass tidlig for å kunne fange opp og korrigere kritiske svakheter i prosjektet. T20. Prosjektet bør konsentrere seg om forhold som anses som mest kritiske og vurdere spesielle tiltak rundt disse, og konkretisere hvordan tiltakene skal følges opp i praksis.

Oppfølging: Fylkeskommunen hadde 4. oktober 2017 ein gjennomgang med SVV, om usikkerhetsstyringa på prosjektet, det vart då stadfesta at dette var på plass.

T23. Prosjektet bør tidlig sikre tilgang på riktig kompetanse

Oppfølging: Fylkeskommunen har ikkje, og skal ikkje gå inn og definere kva kompetanse prosjektet har behov for og tilgangen til denne. Bemanningsplan har fleire gonger vert tatt opp til orientering i statusmøte mellom SVV og MRFK.

T24. Prosjektet bør beskrive klare rollefordelinger og ansvarsområder

Oppfølging: Avdelingsdirektør i SVV, prosjektleiar i Nordøyvegen og seksjonsleiar for infrastruktur gjennomførte eit møte i februar 2017 der ein gjekk gjennom korleis fylkeskommunen kunne styre Nordøyvegprosjektet. Avdelingsdirektør SVV utarbeida eit notat og dette notatet i tillegg til gjeldande prosjektbestilling dannar hovudgrunnlaget for fylkeskommunen si styring av prosjektet. Prosjektleiar i Nordøyvegprosjektet har vore involvert vidare i dette arbeidet og dokumentet var ferdig hausten 2017.

Den administrative styringsgruppa ønska å la referansegruppa gå gjennom dokumentet, men grunna arbeidet med konkurransegrunnlaget har det ikkje vore kapasitet til å ferdigstille dette dokumentet. Dokumentet (prosjektbestillinga) ligg no føre til handsaming i styringsgruppa og skal handsamast 15. februar. Den gjeldande prosjektbestillinga vil vere gjeldande frem til den nye er signert av fylkesrådmannen. I fasen når prosjektet skal starte bygging vil dette dokumentet vere særskilt viktig men det er først hausten 2018.

T26. Det bør defineres tildelingskriterier som tar hensyn til entreprenørens planlagte gjennomføring og organisering av prosjektet.

Oppfølging: Konkurransgrunnlaget og prosessane rundt dette

T27. Ved å sikre at prosjektorganisasjonen har tilstrekkelig kompetanse kan man oppnå god kvalitet på og oppfølging av avtaler og kontrakter, samt håndtering av dårlig prosjekteringsarbeid

Oppfølging: Rigging av prosjektorganisasjonen til SVV.

I tillegg ønska revisjonen å gå inn i kva grad Møre og Romsdal fylkeskommune går i sine tildelingskontrakter tek stilling til

- Sosial dumping
- Arbeidslivskriminalitet
- Bruk av lærlingar

Og vidare om fylkeskommunen i sine kontraktar legg til rette for kontroll av kontraktørar og om fylkeskommunen har planar for faktisk å gjennomføre kontroller av kontraktørane.

Oppsummering:

I forhold til tilrådingane frå KS 2 rapporten som forvaltningsrevisjonen har undersøkt, så er tre av desse direkte teke i vare gjennom konkurransegrunnlaget. Fylkeskommunen har i sin gjennomgang av konkurransegrunnlaget hatt ein vesentleg breiare og grundigare gjennomgang av konkurransegrunnlaget enn det KS2 rapporten legg opp til og vidare revisjonen.

T18 (rapportering): fylkeskommunen er i dialog med Statens vegvesen om forbetring av rapportering. Forslaga til forbetring går lengre enn det som ligg til grunn i tilrådinga i KS2 rapporten.

T 19 (usikkerheitsstyring): Fylkeskommunen har hatt eige møte (4. oktober) med Nordøyvegprosjektet der usikkerheitsstyringa til prosjektet har vore gjennomgått, tema «usikkerheit» er og fast punkt i rapporteringane.

T 23 (sikre kompetanse): Fylkeskommunen har ikkje, og skal ikkje gå inn og definere kva kompetanse prosjektet har behov for og tilgangen til denne. Bemanningsplan har fleire gonger vert tatt opp til orientering i statusmøte mellom SVV og MRFK.

T34 (rollefordeling og ansvar): Rollefordeling og ansvar ligg beskrive i prosjektbestillinga. Det er starta opp arbeid med ei revidering av prosjektbestillinga, der innhaldet er kjent for begge partar.

Det er viktig at denne kjem på plass til oppstart av hovudentrepise (K5), men det er fordel å få den på plass so snart som råd.

Den nye prosjektbestillinga skal handsamast av den administrative styringsgruppa 15. februar.

Referansegruppa har gått gjennom dei nemnde tilrådingane frå KS2 rapporten og funne at dei er tekne i vare. Så i sum har fylkeskommunen si breie og grundige kvalitetssikring også teke i vare dei tilrådingane som KS2 rapporten har peika på.

Fylkeskommunen har ingen kontraktar direkte med entreprenørar og har slik ikkje eit system for å følge opp dei ulike tema som revisjonen bringer på bane. Men dersom SVV avdekker til dømes arbeidskriminalitet eller sosial dumping vil dette vere forhold med ein så høg alvorsgrad at fylkeskommunen vert orientert umiddelbart, ut frå rapporteringskrav/prosjektbestilling. Det vil og vere noko som den eksterne koordinatoren fangar opp og rapporterer.

I forhold til den fylkeskommunale styringa av prosjektet har fylkeskommunen etablert si organisering basert på Statens vegvesen si styring og kopla på både administrativ styringsgruppe og politisk styringsgruppe. I tillegg gjennomfører fylkeskommunen eigne statusmøter med prosjektet.

Kontrollutvalet fokuserer på organisering, styring, kontroll og rapportering av Nordøyvegprosjektet og har i si bestilling bedt om blant anna utsjekk av fleire av tilrådingane som låg i KS2 rapporten. Fylkesrådmannen har ikkje hatt stort fokus på tilrådingane i KS2 rapporten men hatt ei vesentleg breiare innfallsvinkel på styring av prosjektet. Når ein no ser at revisjonens utvalde tilrådingar frå KS2 rapporten er teke i vare vil vel dette bety at fylkesrådmannen si organisering, styringa, kontroll og rapportering både er adekvat og god.