Arkivsak-dok. 094 - 18

Saksbehandler: Ingunn O. Bjerkelo

Behandles av:	Møtedato:
Sandnes Eiendomsselskap KF	13.06.2018

SEKFs tilbakemelding til rådmannen ifm. oppfølging av BS 22/18

Bakgrunn for saken:

I BS 22/18 ble forvaltningsrevisjonsrapport lagt fram for behandling. I vedtaket blir rådmannen bedt om å følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger og gi tilbakemelding via kontrollutvalget ca. 6 mnd. etter kontrollutvalgets vedtak.

I tillegg ble rådmannen bedt om å vurdere om ytterligere tiltak bør innarbeides i anskaffelsesstrategien for å motvirke arbeidsmarkedskriminalitet og sosial dumping.

I denne saken legges det fram redegjørelse for SEKFs rutiner, prosesser og krav knyttet til gjennomføring av byggeprosjekter, både ift. anskaffelsesprosedyrer og arbeid for å hindre arbeidsmarkedskriminalitet og sosial dumping.

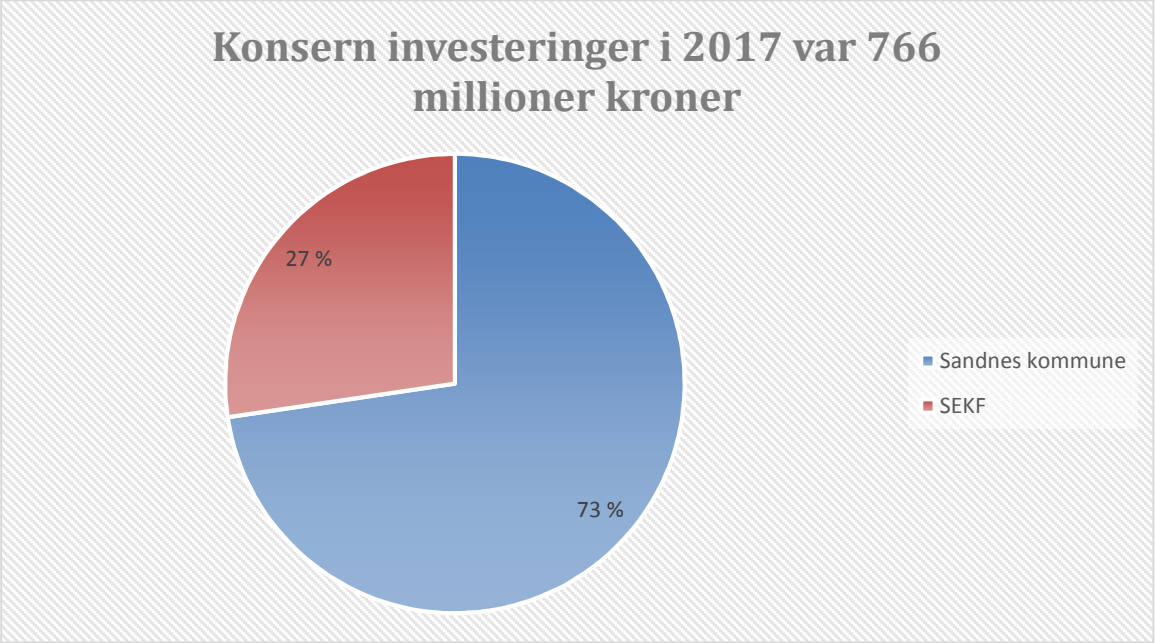
I tillegg legges SEKFs tilbakemelding til rådmannen ifm. oppfølging av BS 22/18 fram for styrebehandling.

Saksopplysninger:

SEKFs anskaffelser i byggeprosjekt

11. juni 2018 legges det i Formannskapet fram sak 43/18 Ny anskaffelsespolitikk. Anskaffelsespolitikken vil være gjeldene for hele konsernet inkludert foretakene. SEKF innehar god kompetanse innen bygg- og anleggsanskaffelser og vil således kunne være en ressurs inn i arbeidet med utarbeidelse av anskaffelsespolitikken for konsernet. Saken er utarbeidet av linjeorganisasjonen i Sandnes kommune og lagt fram for Formannskapsbehandling uten at SEKF har hatt anledning til å medvirke i utarbeidelsen av anskaffelsespolitikken eller gi en høringsuttalelse.

SEKF forvalter kommunens eiendommer og investeringer tilsvarende 73% av de samlede investeringene i Sandnes kommune. Antall enkeltkjøp hos SEKF er ca. 10 000, fordelt på 537 leverandører.



Anskaffelsene omfatter både og entreprisekontrakter, rammeavtaler for rådgivere og tekniske tjenester. Dette er kompliserte kontrakter som krever kompetanse og samarbeid på tvers av avdelinger i SEKF i Sandnes kommune og utad med eksterne aktører.

Kontraktsvilkår

Det brukes gjennomarbeidede standard kontraktsvilkår, som regel Norsk Standard sine kontrakter, i alle konkurranser. I tillegg brukes spesielle kontraktsvilkår for å ivareta de forpliktelsene som ligger på en profesjonell anskaffer og offentlig virksomhet:

1. Kontraktsvilkår – Etiske krav: Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) og Initiativ for etisk handel (IEH),
2. Seriøsitetskrav: Fellesforbundet, Byggenæringens landsforening, DIFI og Kommunenes Sentralforbund (KS),
3. Krav til lønns- og arbeidsvilkår: DIFI,
4. Evaluering av entreprenøroppdrag: Norsk kommunalteknisk forening (NKF), Statens bygningstekniske etat og DIFI.

Informasjons- og påseplikt

SEKF ivaretar regelen i forskrift om informasjons- og påseplikt §§5 og 6 ved å bruke kontraktsklausuler som krever at arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Kravet skal følges opp gjennom innhenting av dokumentasjon på arbeidstakerens lønns- og arbeidsvilkår.

Etisk standard og internkontroll

Når det gjelder bl.a. krav om høy, etisk standard, krav om internkontroll osv. følger selskapet de retningslinjer og de mål som er satt for Sandnes kommune, bl. annet mht. åpenhet om

gaver og deltakelse ved arrangementer osv. Det er spesielt stort fokus på høy etisk standard i anskaffelsesprosessene og i kontraktsvilkårene.

Egenerklæringsskjema for kriminalitet

I alle konkurranser som kunngjøres i EU/EØS brukes Det europeiske egenerklæringsskjemaet for å avdekke kriminalitet, bedragere, terroraktivitet, korrupsjon, hvitvasking og barnearbeid mv. Skjemaet kan også brukes i konkurranser som kunngjøres nasjonalt.

Forberedelser til konkurranse

Som en del av konkurransen stilles det krav til leverandørenes kvalifikasjoner f eks. krav om registrert selskap, autorisasjoner, økonomisk og finansiell kapasitet samt tekniske og faglige kvalifikasjoner og krav til leverandørens styringssystemer.

Det er et mål å minimere miljøbelastningen gjennom planlegging, beskrivelse av hva som skal anskaffes og hvordan utførelsen skal skje. Det stille krav om universell utforming til ytelser som skal brukes av personer og det kreves bruk av lærlinger der det er mulig.

QA/HMS-koordinator og kontrollgruppe

SEKF har ansatt egen QA/HMS–koordinator for å lede og styrke arbeidet med oppfølging av byggeprosjektene i arbeidet mot arbeidsmarkedskriminalitet, inkludert sosial dumping.

Det er opprettet en kontrollgruppe bestående av representant fra anskaffelsesenheten (innleid til oppdrag i selskapet), QA/HMS-koordinator og byggeprosjektsjef. I tillegg deltar en representant fra anskaffelsesenheten som utfører oppdrag for linjeorganisasjonen i Sandnes kommune slik at en på en god måte får erfaringsoverføring til resten av konsernet.

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping

I arbeidet mot arbeidsmarkedskriminalitet og sosial dumping bruker selskapet DIFI's tre trinns modell. Det er brukt betydelige ressurser på dette arbeidet fra selskapet side, bl.a. har kontrollgruppen hatt ukentlige møter der bl.a. egenrapporteringsskjema og etterspurt dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår blir vurdert og risikobilde gjennomgått for de enkelte kontraktene.

Totalt 51 firma er kontrollert 2017. I tillegg er det gjennomført en byggeplasskontroll i 2017, der også Kemneren i Sandnes kommune deltok.

Det er ikke identifisert alvorlige brudd på lovverket og mindre avvik som ble avdekket er det ryddet opp i av entreprenør. Det vises til egen årsrapport som er framlagt for styret, hvor beskrivelse av og resultatene av arbeid selskapet har gjennomført for å forhindre arbeidsmarkedskriminalitet blir presentert.

Det er avholdt et dialogmøte med Arbeidstilsynet og selskapet har ytret sterkt ønske om tettere samarbeid med A-krim i form av opplæring, hospitering i kontroller og gjerne også felles byggeplasskontroller.

SEKF har også deltatt i ulike samarbeidsforum og seminar i 2017 for å styrke kompetansen innen dette området.

Arbeidsgruppe mot arbeidslivskriminalitet

SEKF er invitert til og vil delta i en arbeidsgruppe i initiert av samlokalisert enhet mot arbeidslivskriminalitet. Mandatet er å gå gjennom alle faser i et byggeprosjekt (fra planlegging, anbudsprosesser, kontrahering og kontraktskrav, byggefasen) Målet er å lage en "arbeidsprosessbeskrivelse" – for hvordan en skal kunne drive egenkontroll på byggeplass, ansvarliggjøring av involverte parter i prosjektet og praktiske tiltak for å forebygge kriminalitet.

Elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy

SEKF har de siste årene brukt et elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy for å gjennomføre anskaffelser/konkurranser elektronisk. Systemet ble ytterligere utvidet og tatt i bruk av alle i anskaffelsesenheten høsten 2017. Systemet vil bl.a. bidra til å samle/arkivere all dokumentasjon fra konkurransene og kontraktene. Det vil også lage anskaffelsesprotokoller og medvirke til at kontrakter er lett tilgjengelige i organisasjonen.

Samarbeid med kemner

Det er etablert et samarbeid med kemneren i Sandnes for å forenkle kontrollen av om entreprenører og leverandører oppfyller sine forpliktelser til å betale skatt og avgift.

Kontrollen er basert på forhåndsamtykke i kontrakten med entreprenør/leverandør om å tillate innhenting av taushetsbelagt informasjon fra kemneren.

Det er i 2018 gjennomført 2 byggeplasskontroller i samarbeid med kemneren.

E-handel

Sandnes kommunes e-handelssystem er først og fremst et system for integrering av økonomi og fakturabehandling samt elektronisk bestilling fra standardiserte varekataloger.

Systemet er ikke like egnet for elektronisk bestilling av relativt kompliserte tjenestekjøp. Tjenestekjøpene i SEKF er basert på individuelle beskrivelser av den aktuelle tjenesten og skjer som en bestilling mot rammeavtaler, eller kontrakter som etableres etter forutgående konkurranse. Systemet er helt uegnet for elektronisk bestilling av byggearbeider idet dette krever etablering av entreprisekontrakter og konkurranseutsetting.

I byggeprosjekt er det egne byggeregnskap som ivaretar fakturabetaling, økonomiske konsekvenser av endringshåndtering, sluttoppgjør og reklamasjoner mv.

Et byggeprosjekts karakteristika

Sentrale innsatsfaktorer

Det er en forutsetning for konkurransen om tildeling av kontrakt i et byggeprosjekt at en rekke andre innsatsfaktorer er på plass. Se figur* under.

Prosjektering

I et byggeprosjekt må det utarbeides en beskrivelse av det som skal anskaffes dvs. bygget må prosjekteres. Prosjektering utgjør et betydelig element av det totale arbeidet, både kostnadsmessig og i forhold til fordeling av risiko og ansvar i byggeprosjektet. Avhengig av kontraktstype skjer det vesentlig av prosjekteringen enten hos SEKF (eksterne rådgivere) eller hos totalentreprenøren (som regel med eksterne rådgivere).

Når anskaffelsen (bygget) skal beskrives er det vanlig å bruke standard spesifikasjoner i NS 3420 for ulike fagområder innenfor bygg- anlegg og installasjoner, f eks. elektro, VVS mv. Dette sikrer at det brukes nøytrale gjennomarbeidede beskrivelser som heller ikke favoriserer enkelte entreprenører.

SEKF er tatt i bruk nye konkurransegrunnlag basert på Norsk Standard NS 3450. Konkurransegrunnlaget som markerer et klart skille mellom reglene for gjennomføring av konkurransen og kontraktsgrunnlaget. Dette gjør det eklere å beskrive anskaffelsen, gi tilbud og lage kontrakten når konkurransen er avsluttet.

Finansiering

Finansiering av et byggeprosjekt krever at det utarbeides realistiske kalkyler og budsjett basert på konseptutredninger som kan gi grunnlag for vedtak om å godkjenne byggeprosjektet. Dette arbeidet krever ofte både intern kompetanse hos SEKF og ekstern kompetanse fra rådgiverne. Det utføres usikkerhetsanalyser for alle prosjekter over 50 millioner. Det aksepteres en kostnadsramme på P50 dvs. som fordrer porteføljestyring.

Byggegrunn (tomt)

Søsterselskapet Sandnes tomteselskap KF kjøper og selger grunneiendom. Det er verdt å merke seg at de beslutninger som tas i tomteselskapet og de kontrakter som inngås her har innvirkning på hvordan SEKF kan forvalte sin portefølje og utføre sine oppgaver. Innkjøpene til tomteselskapet grenser i enkelte tilfeller opp imot bygge- og anleggsanskaffelser, som er omfattet av anskaffelsesreglene og de oppgavene som er lagt til SEKF.

Dersom tomten ikke allerede er regulert til det formålet bygget har, må SEKF utarbeide forslag til reguleringsplan og sørge for å få den godkjent. Noen ganger står det allerede et annet bygg på tomten som skal rives. Det må da innhentes tillatelse til å rive bygget før arbeidet med det nye bygget kan starte. Rivetillatelse forutsetter at bygget ikke er verneverdig og at det rives i henhold til krav i Helse Miljø og Sikkerhets (HMS) reguleringen. Kontrakt for rivearbeidet tildeles etter det er gjennomført en konkurranse etter anskaffelsesreglene.

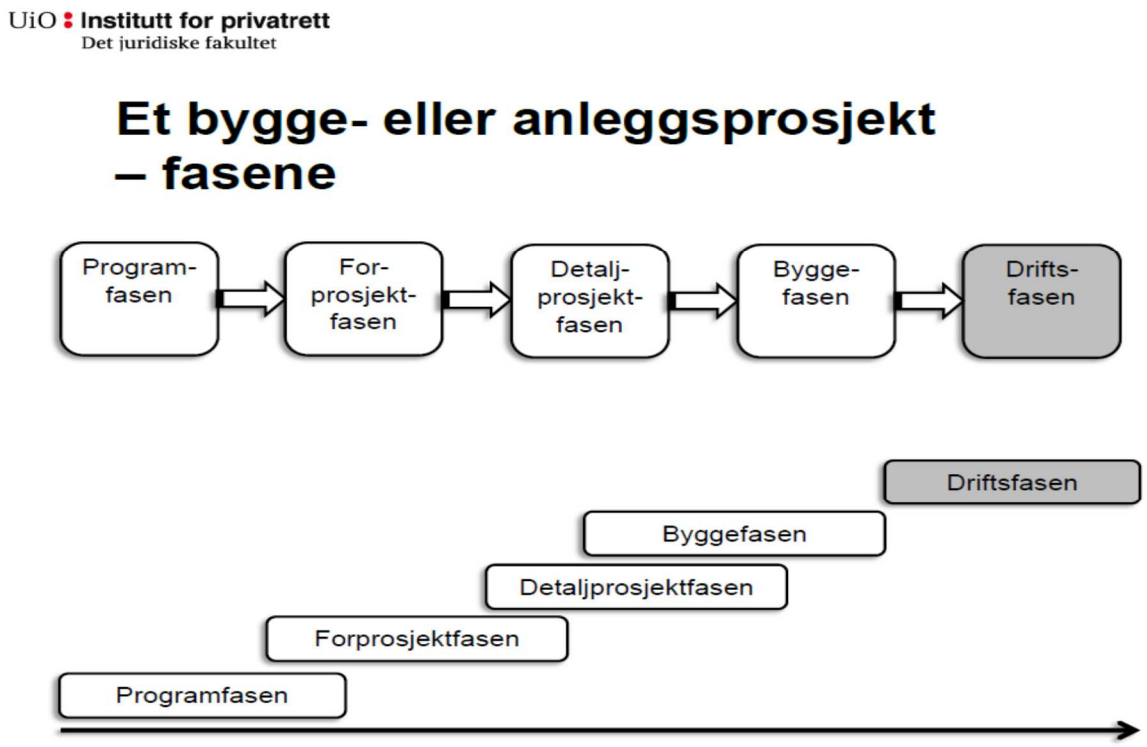
Offentlige tillatelser (Rettslig regulering)

Anskaffelsene i byggeprosjektet må forholde seg til et omfattende regelverk både når bygget planlegges, prosjekteres og under utførelsen av bygget. Det stilles offentlige krav til planleggingen, hvordan bygget utføres og kvalifikasjonskrav til de som skal utføre arbeidet.

Brudd på regelverket kan få alvorlige konsekvenser for prosjektet og viser seg som forsinkelser, ekstra kostnader, kritikk og pålegg fra offentlige myndigheter. I et byggeprosjekt vil det ofte være ulike aktører som har ansvaret for at kravene i de respektive reglene oppfylles. F. eks. kan det være ulike personer som står for forslag til regulering av en tomt, søknad om byggetillatelse, igangsettingstillatelse, ferdigattest, rivetillatelse, kulturminner og vern av bygg. Dette må koordineres.

Byggeprosjektets faser

Forberedelsene til en anskaffelse i et byggeprosjekt starter når det oppstår et behov som skal dekkes, f eks. en ny skole, et bygg for rusvern eller bo- og omsorgsboliger. Konkurranse og kontraktstildeling skjer enten før- eller etter detaljprosjektfasen, avhengig av om byggherre eller entreprenør skal stå for det vesentlige av prosjekteringen. Se figur* under.



Økonomireglementet

De ulike byggefasene er også reflektert i Sandnes kommunes økonomireglement kapittel 3. investeringsbudsjett. I byggeprosjekt skilles det mellom forstudie (K0), Forprosjekt (K1) og Detaljprosjektering (K2).

Kontraktsmodellene

Et byggeprosjekt må på et tidlig tidspunkt organiseres i forhold til fordeling av arbeidet med prosjektering og utførelse av bygget.

Prosjektering av byggearbeidet:

1) Byggherre prosjekterer NS 8405 = *Utførelsesentreprise*.
2) Totalentreprenør prosjekter NS 8407 = *Totalentreprise*.
3) Begge prosjekter NS 8405/8407 = *Modifisert* total/utførelsesentreprise.

Partene bærer risikoen for mangler og forsinkelser ved eget arbeid.

Utførelse av det arbeidet som er prosjektert.

Det må tidlig bestemmes om byggearbeidet skal fordeles på en eller flere entreprenører:

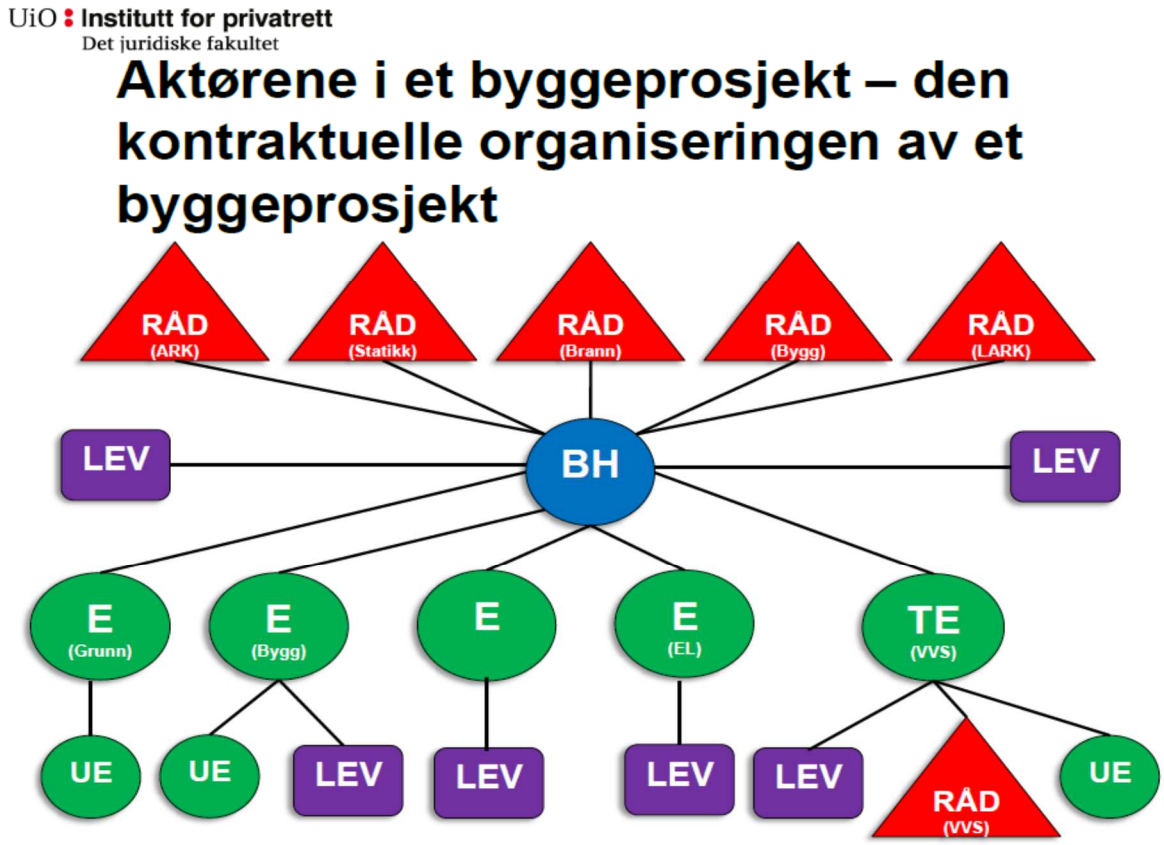
1) *Generalentreprise*, dvs. alt utførelsesarbeidet blir utført av en entreprenør – generalentreprenøren. Generalentreprenøren vil som regel benytte underentreprenører og medhjelpere i arbeidet.
2) *Hovedentreprise*, dvs. en entreprenør (hovedentreprenøren) påtar seg utførelse av alle de byggningsmessige arbeider, mens de tekniske installasjonene utføres som separate entrepriser.
3) *Delte entrepriser*, dvs. byggherre inngår kontrakt med flere entreprenører for utførelse av ulike deler av byggearbeidet.

Risikofordeling mellom partene i et byggeprosjekt

Fordeling av risiko i et byggeprosjekt er avhengig av hvordan prosjektet er organisert kontraktsmessig. Normalt vil funksjonsfordelingen være avgjørende for risikofordelingen mellom partene. Risiko som slår ut dvs. materialiserer seg innenfor den enkelte parts funksjons- eller ansvarsområde/oppgaver er dennes risiko.

Sentrale aktører i et byggeprosjekt

Et byggeprosjekt består av flere aktører som må samarbeide og koordineres for å oppnå sluttresultatet – et ferdig bygg. Det er interne medarbeidere i SEKFs ulike avdelinger, inkludert anskaffelsesenheten i SEKF og eksterne, se figur* under:



Rådgivere er en sammensatt gruppe som leverer immaterielle bidrag til sluttproduktet f.eks. prosjektering. Det kan typisk være arkitekt, rådgiver for statikk, brann, bygg og landskapsarkitekt. Det inngås egne avtaler/konkurranser med de eksterne aktørene.

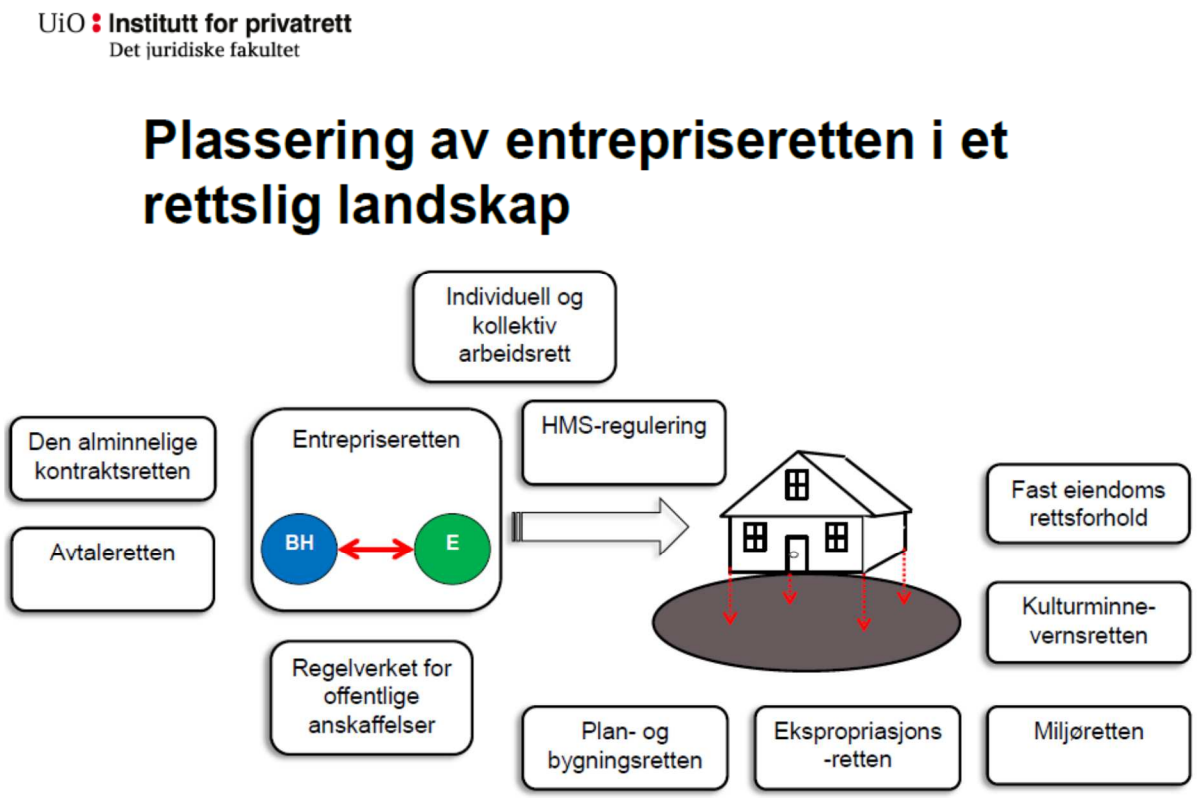
Byggherren (SEKF), er den som skal ha et byggeoppdrag utført.

Entreprenøren er den som skal utføre byggearbeider – levere materialer, evt. prosjektere. Det er typisk ulike entreprenører for grunnarbeider, bygg, elektro og VVS.

Det er også leverandører som leverer materialer til bygget uten å utføre arbeid på bygget. Dette kan være leverandører som byggherre er ansvarlig for, eller underleverandører som entreprenøren er ansvarlig for. Disse leverandørene vil ofte stå i en litt annen kontraktsmessig og rettslig posisjon en det entreprenøren gjør. Dette kan påvirke, eller redusere SEKFs styrings og kontrollmulighet over leverandøren.

Rammevilkår- rettslig plassering

Det er et omfattende og til dels komplisert regelverk som møter et byggeprosjekt. Det gjelder fra behovet oppstår, gjennom planlegging og beskrivelse av bygget, under utførelsen og drift og vedlikehold. Offentlige myndigheter stiller krav til (og godkjenner) prosjektering, utførelse, kvalifikasjonene til aktørene og selve byggeprosessen. Se figur* under:



Byggets driftsfase

Det er viktig at det allerede i planleggingen av bygget legges vekt på hvordan bygget kan driftes og vedlikeholdes på best mulig måte når det er ferdigstilt og er i driftsfasen. Bruk og vedlikehold i krever nye anskaffelser av varer og tjenester gjennom hele byggets levetid. Når bygget en gang skal rehabiliteres, eller rives må det tas hensyn til hvordan dette kan skje for å oppfylle alle offentlige krav og rammebetingelser.

Oppsummering/anbefaling:

I forhold til anskaffelser jobber SEKF først og fremst med byggeprosjekt og tilknyttede tjenester. Det brukes standardiserte kontrakter som etableres etter anskaffelsesregelen for bygg- og anlegg.

Det er stor forskjell på fagfeltet anskaffelser/entrepriserett i SEKF sammenlignet med de konkurranser og kontrakter som etableres av den sentrale innkjøpsgruppen i Sandnes kommune. Det er derfor svært viktig at fagfeltet for byggeprosjekt og entrepriskontrakter innarbeides i anskaffelsesstrategiene til Sandnes kommune.

I det videre arbeidet med anskaffelsespolitikken for Sandnes kommune anbefales et tettere samarbeid mellom linjeorganisasjonen i Sandnes kommune og SEKF slik at en på en best mulig måte ivaretar selskapets ansvar i gjennomføring av bygg- og anleggsanskaffelser på vegne av konsernet.

Forslag til vedtak:

- Styret tar saksutredningen til vurdering.
- Saken oversendes som innspill fra SEKF ifm. oppfølging av BS 22/18.

Sandnes Eiendomsselskap KF, 06.06.2018

Torbjørn Sterri
Daglig leder

*Figurene er hentet fra Førsteamanuensis ph.d. Herman Bruseruds forelesninger i Bygge- og entrepriserett ved juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.