



Kommunens bruk av leverandøroppfølgings- systemet HMSREG

Utviklings- og kompetanseetaten
Kultur- og idrettsbygg Oslo KF
Undervisningsbygg Oslo KF

2019

Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 1/2018 Svømmeopplæringen i barneskolen**
Rapport 2/2018 Eierskapskontroll – Vigo IKS
Rapport 3/2018 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2017
Rapport 4/2018 Renovasjonsetatens anskaffelse av avfallsinnhenting
Rapport 5/2018 Sykehjemsetaten – kvalitetsutvikling i langtidshjem og helsehus
Rapport 6/2018 Overordnet styring av informasjonssikkerhet
Rapport 7/2018 Saksbehandlingstid reguleringsplaner – Detaljregulering i Oslo kommune
Rapport 8/2018 Barnevernsinstitusjoner – kompetanse og bemanning m.m.
Rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge
Rapport 10/2018 Måloppnåelse og resultater i Områdeløft Tøyen
Rapport 11/2018 Styring av Boligbygg Oslo KF for å forebygge korrupsjon og misligheter
Rapport 12/2018 Eiendomstransaksjoner i Boligbygg Oslo KF
Rapport 13/2018 Eierskapskontroll – HAV Eiendom AS
Rapport 14/2018 Klimaetatens arbeid med kommunens klimamål
Rapport 15/2018 Rehabilitering i helsehus
Rapport 16/2018 Ernæringsarbeidet i hjemmetjenesten
Rapport 17/2018 Spesialundervisning i videregående skole – Elvebakken videregående skole og Kuben videregående skole
Rapport 18/2018 Internkontroll i investeringsprosjekter i Omsorgsbygg
- Rapport 1/2019 Sikkerhetskrav i IKT-anskaffelser**
Rapport 2/2019 Tilgjengeligheten til sosiale tjenester i NAV
Rapport 3/2019 Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2018
Rapport 4/2019 Eierskapskontroll – Oslo Pensjonsforsikring AS

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se www.krv.oslo.kommune.no

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 28.08.2018 (sak 56), og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016–2020* av 22.06.2016 (sak 186).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4:

[...] systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Irene Jensen (prosjektleder) og seniorrådgiver Kari Breisnes (prosjektmedarbeider).

Vi vil takke Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

11.04.2019



Hilde Ludt
ass. avdelingsdirektør



Irene Jensen
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Avgrensninger	10
1.4 Revisjonskriterier	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	10
1.6 Rapportens oppbygning.....	11
2. Utviklings- og kompetanseetaten.....	12
2.1 Bistand med opplæring.....	12
2.2 Oppfølging av at virksomhetene benytter HMSREG	12
2.3 Ordning for tilbakemelding om og håndtering av svakheter i HMSREG	14
2.4 Bruk av informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.....	15
2.5 Tilganger i HMSREG	16
3. Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg	19
3.1 Kompetanse i HMSREG	19
3.2 Bruk av HMSREG.....	20
3.3 Oppfølging av avvik i HMSREG	24
3.4 Bruk av informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.....	31
3.5 Tilganger i HMSREG	32
4. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	36
4.1 Konklusjoner	36
4.2 Anbefalinger	36
5. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse.....	38
5.1 Utviklings- og kompetanseetaten	38
5.2 Kultur- og idrettsbygg	39
5.3 Undervisningsbygg.....	40
5.4 Byråden for finans	40
5.5 Byråden for næring og eierskap	41
Referanser	43
Tabelloversikt.....	44
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	45
Vedlegg 2 Metode.....	49
Vedlegg 3 Uttalelse fra Utviklings- og kompetanseetaten.....	52
Vedlegg 4 Uttalelse fra Kultur- og idrettsbygg Oslo KF.....	55
Vedlegg 5 Uttalelse fra Undervisningsbygg Oslo KF	57
Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for finans.....	59
Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap	63

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF sikret at leverandøroppfølgingssystemet HMSREG ble benyttet som forutsatt.

Utviklings- og kompetanseetaten hadde informert aktivt om systemet og sørget for opplæring og veiledning til virksomhetene som ønsket å ta systemet i bruk.

Kultur- og idrettsbygg hadde ikke tatt i bruk HMSREG som forutsatt. Prosjektavdelingen i Undervisningsbygg benyttet HMSREG i de aller fleste prosjektene, mens foretakets eiendomsavdeling i mindre grad hadde tatt systemet i bruk. Ingen av foretakene hadde i tilstrekkelig grad sørget for å følge opp registrerte avvik.

Verken etaten eller de to foretakene syntes å ha rutiner eller praksis for jevnlig gjennomgang av at tilgangene til HMSREG var basert på tjenstlig behov. Kommunerevisjonen har også stilt spørsmål ved flere av vurderingene som foretakene har gjort av tjenstlig behov.

Sammendrag

HMSREG er et system for leverandøroppfølging innen bygg, anlegg og renhold. Det skal gjøre det lettere å holde oversikt over leverandører og mannskap på hver avtale. Innføring av systemet er et av Oslo kommunes tiltak for å redusere arbeidslivskriminalitet og sosial dumping og et av kommunens viktigste verktøy i arbeidet med å følge opp Oslomodellen (standard kontraktsvilkår for å fremme seriøsitet i risikoutsatte bransjer).

Formålet med undersøkelsen har vært å gi informasjon om HMSREG fungerer som det leverandøroppfølgingssystemet det var ment som i kommunens arbeid mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Undersøkelsen omfatter Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

- I hvilken grad sikrer Utviklings- og kompetanseetaten at leverandøroppfølgingssystemet HMSREG benyttes som forutsatt?
- I hvilken grad sikrer eiendomsforetakene at leverandøroppfølgingssystemet HMSREG benyttes som forutsatt på byggeplasser hvor kommunen er byggherre?

Revisjonskriteriene er i hovedsak utledet fra kommunens egne føringer på området, blant annet *Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg* (byrådssak 1070/15), *Instruks for virksomhetsstyring* (byrådssak 1070/15), *Instruks for informasjonssikkerhet* (byrådssak 1105/13) og *Overordnet rammeverk for god internkontroll* (byrådssak 1057/08).

Undersøkelsen er basert på intervjuer, dokumentanalyse og analyse av registreringer i HMSREG. Enkelte spørsmål er også tatt opp skriftlig med de tre reviderte virksomhetene.

Datainnsamlingen er hovedsakelig gjennomført i perioden desember 2018–januar 2019, og undersøkelsesperioden har primært vært 2018.

I det følgende presenterer Kommunerevisjonen de viktigste vurderingene.

Utviklings- og kompetanseetaten

Bistand med opplæring

Etaten syntes å ha gitt virksomhetene tilbud om og gjennomført nødvendig og tilpasset opplæring ved utrulling av HMSREG. De to undersøkte eiendomsforetakene var veldig fornøyde med opplæringen.

Oppfølging av at virksomhetene benytter HMSREG

Etaten hadde oversikt over hvilke virksomheter som benyttet HMSREG. Etaten informerte aktivt om systemet og ga opplæring og veiledning for virksomheter som ønsket å ta systemet i bruk. Kommunerevisjonen har likevel merket seg at det fremdeles var utfordringer knyttet til bruken av systemet i en del virksomheter.

Ordning for tilbakemelding om og håndtering av svakheter i HMSREG

Det var en ordning for tilbakemelding om feil og svakheter i HMSREG til systemleverandøren i selve systemet, og etaten syntes å ha fulgt opp feil og svakheter den meldte inn selv. Etaten fulgte imidlertid ikke systematisk opp feil og svakheter som kommunens brukere hadde meldt inn via ordningen. En slik praksis kan gi risiko for at etaten ikke fanger opp vesentlige svakheter ved systemet.

Bruk av informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

Undersøkelsen tyder på at etaten benyttet informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Tilganger i HMSREG

Etaten hadde oversikt over hvilke ansatte i etaten som hadde tilgang, og hvilken type tilgang de hadde. Etaten syntes også å ha en praksis der den vurderte om det var tjenstlig behov før tilgang ble tildelt på virksomhetsnivå, og det var ikke grunnlag for å reise innvendinger mot de tilgangene som var gitt på dette nivået.

Etaten hadde rutiner for jevnlig gjennomgang av enkelte sider ved etatens tilganger, men kontrollene dekket ikke en systematisk vurdering av om det forelå tjenstlig behov for hver enkelt tilgang. Dette er særlig viktig når mange brukere kan opprette nye tilganger, slik tilfellet var for HMSREG.

Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg

Kompetanse i HMSREG

Begge foretakene syntes å ha sørget for opplæring for ansatte i prosjektavdelingene som benyttet HMSREG.

Eiendomsavdelingen i Kultur- og idrettsbygg hadde ikke operativ erfaring i bruk av HMSREG. Vedkommende som hadde hovedansvaret for HMSREG i avdelingen, hadde imidlertid fått opplæring i systemet. I Undervisningsbygg syntes det å være gitt opplæring til hele eiendomsavdelingen.

Bruk av HMSREG

Kultur- og idrettsbygg hadde ikke tatt i bruk HMSREG i alle prosjektene som plan- og prosjektavdelingen hadde ansvar for, og foretaket hadde ikke tatt i bruk systemet for eiendomsavdelingens rammeavtaler. Dette var ikke i samsvar med forutsetninger i Oslomodellen.

Prosjektavdelingen i Undervisningsbygg benyttet HMSREG i de aller fleste prosjektene. Eiendomsavdelingen hadde også rammeavtaler som var vedtatt etter at Oslomodellen ble innført, men hadde i mindre grad tatt systemet i bruk.

Oppfølging av avvik i HMSREG

De to foretakene hadde ikke i tilstrekkelig grad sørget for å følge opp registrerte avvik i HMSREG. I begge foretakene var det avvik som hadde stått ubehandlet i systemet over lang tid. I tillegg hadde mange av de behandlede avvikene til dels svært lang behandlingstid. Dette gjaldt også avvik kategorisert med moderat eller høy alvorlighetsgrad. Manglende eller mangelfull oppfølging av avvik i HMSREG reduserer kommunens muligheter til å forhindre eller avdekke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Bruk av informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

Kultur- og idrettsbygg hadde i liten grad tatt i bruk HMSREG og hadde på undersøkelsestidspunktet ikke benyttet informasjonen om avvik i systemet til risikovurderinger og prioriteringer av kontroller.

Undersøkelsen tyder på at prosjektavdelingen i Undervisningsbygg benyttet informasjonen om avvik i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller, mens eiendomsavdelingen ikke gjorde dette.

Tilganger i HMSREG

Begge foretakene oppga at de vurderte om det forelå tjenstlig behov før tildeling av tilganger. Kommunerevisjonen har stilt spørsmål ved flere av disse vurderingene.

I Kultur- og idrettsbygg har Kommunerevisjonen stilt spørsmål ved antallet ansatte som hadde fått rollen som superbruker og byggherre (privilegerede brukere).

Når det gjelder Undervisningsbygg, har Kommunerevisjonen stilt spørsmål ved antallet personer som hadde fått kontrollertilgang, og ved tilgangene til systemleverandøren.

Begge foretakene manglet rutiner og praksis for jevnlig gjennomgang av tilgangene i foretaket. Slik gjennomgang er et viktig internkontrolltiltak i tilgangsstyringen. Dette er særlig viktig når mange brukere kan opprette nye tilganger, slik tilfellet var for HMSREG.

Anbefalinger

På bakgrunn av vurderinger og konklusjoner har Kommunerevisjonen følgende anbefalinger:

- Utviklings- og kompetanseetaten bør vurdere tiltak for å sikre at den fanger opp de viktigste svakhetene i systemet.

- Begge foretakene bør sørge for at HMSREG tas i bruk i alle kontraktene som er omfattet av Oslomodellen, og herunder sørge for at avvik blir tilfredsstillende behandlet.
- Begge foretakene bør benytte informasjonen om avvik i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller.
- Utviklings- og kompetanseetaten og begge foretakene bør foreta jevnlig gjennomgang av at tilgang til HMSREG er basert på tjenstlig behov.

Uttalelser til rapporten

Rapporten ble sendt til Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg, Undervisningsbygg, byråden for finans og byråden for næring og eierskap til uttalelse. Alle har varslet tiltak. Kultur- og idrettsbygg varslet imidlertid ikke tiltak til alle relevante anbefalinger. Det er redegjort nærmere for uttalelsene og Kommunerevisjonens vurderinger av disse i kapittel 5. Uttalelsene følger i vedlegg 3–7.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

HMSREG er et system for leverandøroppfølging innen bygg, anlegg og renhold. Systemet er utviklet i samarbeid mellom Oslo kommune og leverandøren Omega. Innføring av systemet er et av Oslo kommunes tiltak for å redusere arbeidslivskriminalitet og sosial dumping og et av kommunens viktigste verktøy i arbeidet med å følge opp Oslomodellen. Oslomodellen er Oslo kommunes samlede kontraktskrav (standard kontraktsvilkår) for å fremme seriøsitet i risikoutsatte bransjer.

Alle kommunens virksomheter er pålagt å benytte kommunens vedtatte standardkontrakter, med tilhørende kontraktsformularer, når de foretar anskaffelser over 500 000 kroner på områder som omfattes av standardkontraktene, jf. byrådsak 1057/17 *Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg*. Et annet viktig tiltak i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er at kommunen har inngått samarbeidsavtale med Skatteetaten. Den innebærer at leverandører må gi fullmakt til Oslo kommune som opphever Skatteetatens taushetsplikt, slik at kommunen får innsyn i blant annet detaljer om betaling av skatt og avgifter. Leverandørene gir én fullmakt som gjelder alle oppdragsgivere i kommunen, med en varighet på fire år.

I HMSREG blir leverandørene og mannskapene registrert gjennom adgangskontrollsystemer ved den enkelte byggeplass. Dette skjer ved at leverandører og deres mannskap benytter individuelle HMS-kort for å få adgang til byggeplassen. Adgangen skjer i hovedsak via en rondell. For forvaltnings-, drifts- og/eller vedlikeholdsoppdrag stempler mannskapet seg inn i egne registreringsbokser eller benytter en egen mobilapplikasjon. På bakgrunn av disse registreringene gir HMSREG blant annet oversikt over hvilke aktører som til enhver tid befinner seg på kommunens byggeplasser. Systemet fanger videre opp om det er leverandører på byggeplassen som ikke er godkjent av byggherren, og om mannskapet på byggeplassen ikke er registrert på en godkjent leverandør. Systemet fanger også opp avvik knyttet til HMS-kort. Videre varsler systemet dersom en leverandør som står på kommunens OBS-liste, legges inn på en avtale eller har passeringer på byggeplassen. Systemet har også sanntidsinformasjon om andel lærlinger og andel fagarbeidere på byggeplassen og om det registrerte mannskapets sikkerhetsopplæring, kompetanse og nasjonalitet. I tillegg er det koblinger mellom systemet og andre offentlige registre, og informasjon fra disse samles, kontrolleres og oppdateres løpende.

Innføring av HMSREG i kommunens virksomheter startet i 2017. På undersøkelsestidspunktet ble det arbeidet med en ny versjon av HMSREG.

Utviklings- og kompetanseetaten har som oppgave å være kommunens «nav» i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping og skal initiere, utvikle, iverksette og koordinere nødvendige tiltak slik at Oslo kommune ligger i front i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Etaten er Oslo kommunes systemforvalter for HMSREG. Ansvar for å benytte HMSREG ligger imidlertid hos den enkelte virksomhet. Vi har i denne undersøkelsen sett nærmere på hvordan Utviklings- og kompetanseetaten utøver rollen som «nav» og systemforvalter, og om Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg benytter HMSREG som forutsatt.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å gi informasjon om HMSREG fungerer som det oppfølgingsverktøyet det var ment som i kommunens arbeid mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Undersøkelsen har hatt følgende problemstillinger:

- I hvilken grad sikrer Utviklings- og kompetanseetaten at leverandøroppfølgingssystemet HMSREG benyttes som forutsatt?
- I hvilken grad sikrer eiendomsforetakene at leverandøroppfølgingssystemet HMSREG benyttes som forutsatt på byggeplasser hvor kommunen er byggherre?

Vi har blant annet vurdert:

- opplæring og kompetanse
- bruken av HMSREG
- oppfølgingen av avvik
- tilganger

1.3 Avgrensninger

HMSREG er et av Oslo kommunes tiltak for å redusere arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Vi har i denne undersøkelsen ikke vurdert øvrige tiltak/verktøy kommunen har iverksatt. Vi har heller ikke vurdert byråden for finans' ivaretagelse av sin rolle som systemeier for HMSREG.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er i hovedsak utledet fra kommunens egne føringer på området, blant annet *Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg* (byrådssak 1057/17), *Instruks for virksomhetsstyring* (byrådssak 1070/15), *Instruks for informasjonssikkerhet* (byrådssak 1105/13) og *Overordnet rammeverk for god internkontroll* (byrådssak 1057/08). I tillegg er interne styringsdokumenter, som virksomhetenes tildelingsbrev, lagt til grunn.

De konkrete revisjonskriteriene som er benyttet, blir presentert der de kommer til anvendelse i det enkelte kapittel i rapporten (kapitlene 2 og 3). For nærmere utdypning av grunnlaget for revisjonskriteriene viser vi til vedlegg 1.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen omfatter Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg.

Undersøkelsen er basert på intervjuer med aktuelle aktører i de reviderte virksomhetene, dokumentanalyse og analyse av registreringer i HMSREG. Enkelte spørsmål er også tatt opp skriftlig med de tre reviderte virksomhetene. Vi har i undersøkelsen gått nærmere inn i to prosjekter per foretak. Prosjektene ble valgt etter forhåndsdefinerte utvalgs-kriterier, herunder at kontraktene var inngått og signert etter at Oslomodellen var vedtatt. Det er også gjennomført en analyse av tilganger til HMSREG.

Datainnsamlingen er hovedsakelig gjennomført i perioden desember 2018–januar 2019, og undersøkelsesperioden har primært vært 2018.

Metoden og undersøkelsesopplegget er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

1.6 Rapportens oppbygning

I kapitlene 2 og 3 behandler vi rapportens problemstillinger knyttet til henholdsvis Utviklings- og kompetanseetatens og foretakenes arbeid med HMSREG.

Kapittel 4 inneholder Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Kapittel 5 viser vesentlige momenter i uttalelsene til rapporten og våre kommentarer til og vurderinger av uttalelsene. De mottatte uttalelsene følger som vedlegg til rapporten.

2. Utviklings- og kompetanseetaten

I dette kapitlet ser vi nærmere på om Utviklings- og kompetanseetaten sikrer at HMSREG benyttes som forutsatt.

2.1 Bistand med opplæring

2.1.1 Revisjonskriterium

- Utviklings- og kompetanseetaten skal tilby virksomhetene nødvendig opplæring ved utrulling av HMSREG.

2.1.2 Faktabeskrivelse

Utviklings- og kompetanseetaten hadde hatt oppstartsmøte med hver enkelt virksomhet som hadde tatt i bruk HMSREG, for å orientere nærmere om systemet. Våren 2017 hadde etaten gjennomført felleskurs for alle virksomhetene. Etaten erfarte imidlertid at dette ikke var hensiktsmessig, og at det var bedre å gi individuell opplæring etter hvert som virksomhetene tok systemet i bruk. Etaten mente det ville være aktuelt å tilby felleskurs igjen når *alle* virksomhetene hadde tatt i bruk systemet. Alle virksomhetene som på undersøkelsestidspunktet hadde tatt i bruk HMSREG, hadde ifølge etaten i tillegg fått tilbud om tilpasset opplæring – noe alle, med ett unntak, hadde benyttet seg av. Etaten opplevde at virksomhetene var kommet ulikt i gang med bruken av systemet, og at behovet for opplæring også var forskjellig.

Etaten hadde ikke selv ansvar for bygge- og anleggsprosjekter, men hadde som systemforvalter og som ansvarlig for kommunens samkjøpsavtaler etter hvert fått god kjennskap til systemets funksjonalitet og hvordan det fungerte. Etaten delte erfaringer med øvrige virksomheter i kommunen. Etaten oppga at den løpende ga bistand til de virksomhetene som hadde behov for dette. Systemleverandøren Omega hadde også en supporttjeneste som virksomhetene kunne benytte. Videre hadde etaten gjennomført brukerforum et par ganger, senest i desember 2018, der brukerne av HMSREG hadde utvekslet erfaringer.

De to eiendomsforetakene i undersøkelsen oppga at de var veldig fornøyde med opplæringen i HMSREG og den løpende bistanden de fikk fra etaten.

2.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utviklings- og kompetanseetaten syntes å ha gitt virksomhetene tilbud om og gjennomført nødvendig og tilpasset opplæring ved utrulling av HMSREG. De to undersøkte eiendomsforetakene var veldig fornøyde med opplæringen.

2.2 Oppfølging av at virksomhetene benytter HMSREG

2.2.1 Revisjonskriterium

- Utviklings- og kompetanseetaten skal følge opp at virksomhetene benytter HMSREG.

2.2.2 Faktabeskrivelse

Kravet om at kommunens virksomheter skulle benytte HMSREG, er forankret i byrådssak 1057/17 om Oslomodellen. Som nevnt i punkt 1.1 omfattet byrådssaken anskaffelser over 500 000 kroner på områder som var omfattet av standardkontraktene.

Etaten hadde ikke myndighet til selv å pålegge kommunens virksomheter å benytte systemet.

HMSREG ble ifølge etaten for første gang lansert 02.02.2017 i et frokostseminar der omtrent 200 personer deltok, både virksomheter og leverandører. Finansbyråden deltok også. På dette møtet ble det ifølge etaten uttalt at det «bare var å starte opp», og mange aktører viste interesse. I 2017 ble HMSREG innført i alle eiendomsforetakene og i Utviklings- og kompetanseetaten. Per september 2018 var det i tillegg innført i Oslo Havn KF, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Rådhusets forvaltningstjeneste og var under innføring i Bymiljøetaten, Vann- og avløpsetaten og Fornebubanen. Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten gjennomførte blant annet bydelene noen prosjekter, men hadde ikke tatt i bruk systemet.

Etaten viste til at den hadde ledet anskaffelses- og utviklingsprosjektet med HMSREG, og til at tre av de største virksomhetene (Boligbygg, Omsorgsbygg og Undervisningsbygg) hadde vært med i hele utviklingsløpet. De hadde ønsket å være med fra starten, og det var derfor ikke nødvendig for etaten å arbeide for at disse virksomhetene skulle ta i bruk systemet. Ifølge etaten jobbet den med å få de øvrige av kommunens virksomheter til å benytte systemet. Etaten oppga at den sørget for at HMSREG ble kjent hos virksomhetene ved å presentere og demonstrere systemet på ulike ledermøter, frokostmøter, fagmøter, som Nettverk for forebygging av korrupsjon, og avdelingsmøter. Kommunerevisjonen har blant annet sett programmene og presentasjonene fra november 2016 og september 2018 der HMSREG var tema i Nettverk for forebygging av korrupsjon. Videre har vi sett dokumentasjon som viser at etaten fra og med 2016 har vært i dialog om oppfølgings-systemet med alle de store virksomhetene som gjennomfører investeringer, eller som har rammeavtaler. Etaten har blant annet hatt informasjonsmøter, avholdt presentasjoner og gjennomført opplæring for disse virksomhetene. Vi har også sett et eksempel på at etaten har fulgt opp en virksomhet som hadde lagt inn leverandører, men som hadde få registrerte passeringer i HMSREG på byggeplassene.

Etaten opplevde at alle virksomhetene så nytte av systemet og ønsket å være med, men oppstart var betinget av at den enkelte virksomhet var «rigget» for implementering. Etaten opplyste for øvrig at den ikke opprettet tilganger i systemet for virksomhetene før det var et mottaksapparat som forsto systemet og hvordan det skulle benyttes. Etaten opplyste også at den fulgte opp virksomhetene med dialog rundt systemet, rutiner og aspekter for informasjonssikkerhet og forsikret at den ville bistå med opplæring slik at superbrukerne og virksomhetene for øvrig fikk nytte av systemet. Når en virksomhet ga uttrykk for at den ønsket å ta systemet i bruk, viste etaten til at den stilte opp med nødvendig kompetanse og opplæringsressurser. Når det gjaldt bydelene, som sjeldnere hadde ansvar for gjennomføring av prosjekter, mente etaten at det kunne være aktuelt at den hjalp til, eksempelvis gjennom egne bistandsavtaler om bruk av HMSREG.

Det forelå ikke en fullstendig oversikt over alle prosjektene i kommunen, noe som gjorde det vanskelig for etaten å følge opp om HMSREG ble benyttet i *alle* prosjektene det skulle ha blitt benyttet i. Etaten anslo at omlag 80–90 prosent av prosjektvolumet (investeringer) i kommunen var registrert i HMSREG på undersøkelsestidspunktet.

Utvalgte ansatte i Utviklings- og kompetanseetaten kunne se aktiviteten i HMSREG for alle virksomhetene i kommunen. Etaten hadde fra februar 2017 til august 2018 ført en månedlig oversikt til internt bruk over hvilke virksomheter som var inne i systemet,

antall oppdragslokasjoner, kontrakter og rammeavtaler. På den måten kunne den se at bruken av systemet hadde økt. Så lenge antallet avtaler var stigende, antok etaten at virksomhetene løpende la inn nye prosjekter.

Etaten tok også ut en del rapporter fra HMSREG som blant annet viste hvor mange lærlinger og fagarbeidere som var inne, og antall timer som var brukt. Etaten rapporterte månedlig på disse forholdene i utvalgte virksomheter til enkelte byrådsavdelinger, blant annet Byrådsavdeling for finans. Rapportene ga ifølge etaten oversikt over status på området som byrådsavdelingene kunne bruke for videre oppfølging.

Ifølge etaten hadde det ikke vært tekniske problemer av betydning med systemet, men kun småting som hadde blitt rettet opp underveis. Etaten mente det ikke var tekniske problemer som hadde hindret implementering, men manglende kunnskap og vilje som var årsaken til at ikke alle virksomhetene hadde tatt i bruk systemet i alle prosjektene og rammekontraktene som var omfattet av Oslomodellen.

2.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utviklings- og kompetanseetaten syntes å ha god oversikt over hvilke virksomheter som benyttet HMSREG. Etaten hadde siden 2016 informert aktivt om systemet, gjennomført opplæring og stilt opp med nødvendig veiledning for virksomheter som ønsket å ta systemet i bruk. Dette kan bidra til at virksomhetene benytter HMSREG.

Kommunerevisjonen har likevel merket seg at det fremdeles var utfordringer knyttet til bruken av systemet i en del virksomheter, og at etaten mente det blant annet kunne skyldes manglende kunnskap.

2.3 Ordning for tilbakemelding om og håndtering av svakheter i HMSREG

2.3.1 Revisjonskriterium

- Utviklings- og kompetanseetaten bør ha en ordning som gjør det mulig for brukerne å gi tilbakemeldinger om eventuelle svakheter i HMSREG, og en ordning for håndtering av slike tilbakemeldinger.

2.3.2 Faktabeskrivelse

Utviklings- og kompetanseetaten påpekte at det var Omega som systemleverandør sitt ansvar å rette opp feil og mangler i HMSREG, mens etaten hadde et ansvar på overordnet nivå for å følge opp at svakheter ble rettet.

Det var en funksjonalitet i HMSREG for å gi tilbakemeldinger om feil og mangler i systemet (support). Disse gikk rett til leverandøren Omega. I tillegg til å melde feil og mangler ble denne funksjonaliteten også benyttet til brukerstøtte og til å komme med ønsker og innspill for ny funksjonalitet. Videre var det et supporttelefonnummer til Omega som brukerne kunne benytte. Hvis Omega fikk en telefon eller e-post om feil eller mangler, la leverandøren det selv inn som sak i systemet.

Ved å gå inn i systemet kunne Utviklings- og kompetanseetaten se alle tilbakemeldingene som var meldt direkte til Omega fra brukere i Oslo kommune, følge status og når saken var ferdig behandlet. Etaten oppga at den ikke systematisk fulgte opp at alle slike feil og mangler som ble meldt direkte, ble rettet opp.

Etaten hadde ikke et eget system for å ta imot tilbakemeldinger fra kommunens brukere, men en del virksomheter og deres leverandører henvendte seg likevel direkte til tjenesteleder i etaten. Bare et fåtall av disse tilbakemeldingene var knyttet til at systemet ikke fungerte. Dersom tjenesteleder fikk tilbakemeldinger om feil og mangler, oppga hun at hun opprettet sak i systemleverandørens supporttjeneste. Tjenesteleder oppga videre at hun fulgte opp at feil og svakheter hun selv hadde meldt inn eller på annen måte kjente til, ble rettet opp. Hun viste til at hun i implementeringsfasen hadde vært tett på kommunens virksomheter, og mente hun derfor ville ha fanget opp viktige svakheter.

De fleste henvendelsene til tjenesteleder i etaten gjaldt imidlertid brukerstøtte. En del henvendelser gjaldt også funksjonalitet i systemet som hadde endret seg, for eksempel hadde det vært tilbakemeldinger om at «menyknapper» hadde blitt borte. Etaten oppga at innspill om mindre funksjonsendringer ble samlet og systematisert på tema og oversendt til leverandøren. Omega gjorde også endringer etter henvendelser fra andre brukere.

En vi intervjuet, opplevde at systemleverandøren hadde hatt lang responstid det siste halvåret, og antok at leverandøren prioriterte å rette opp feil i den nye versjonen som skulle komme. Etaten var også kjent med at responstiden hadde vært lang, og dette hadde også etaten tidligere tatt opp med leverandøren.

2.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det forelå en ordning for tilbakemelding om feil og svakheter i HMSREG til systemleverandøren Omega i selve systemet. En slik ordning vil kunne bidra til at feil og svakheter i systemet rettes opp. Utviklings- og kompetanseetaten syntes å ha fulgt opp feil og mangler den selv meldte inn.

Etaten fulgte imidlertid ikke systematisk opp feil og svakheter som kommunens brukere hadde meldt inn via denne ordningen. Selv om tjenesteleder mente at hun gjennom sin dialog med virksomhetene ville ha fanget opp de viktigste svakhetene, mener Kommunerevisjonen likevel at dette kan gi en risiko for at de viktigste svakhetene ikke fanges opp.

2.4 Bruk av informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

2.4.1 Revisjonskriterium

- Utviklings- og kompetanseetaten bør benytte informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

2.4.2 Faktabeskrivelse

Utviklings- og kompetanseetaten oppga at den rapporterte jevnlig til Byrådsavdeling for finans om arbeidet med forebygging av arbeidslivskriminalitet i kommunen. Dette skjedde både gjennom etatsrapportering, samhandlingsmøter og andre møter. Som et ledd i kommunens arbeid med forebygging av arbeidslivskriminalitet rapporterte etaten også fra arbeidet med innføringen av Oslomodellen ute i virksomhetene. En viktig del av denne rapporteringen bygget på innsamlede data fra HMSREG, og ifølge etaten benyttet byrådsavdelingen blant annet denne informasjonen som utgangspunkt for iverksetting av nye tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Etaten hadde etablert en egen kontrollgruppe som en del av sitt arbeid med å forebygge arbeidslivskriminalitet. Kontrollgruppens hovedoppgave var å følge opp at kommunens leverandører når det gjaldt håndverkeravtaler, hadde lønns- og arbeidsvilkår i henhold til tariff. Den skulle også følge opp avvik i HMSREG knyttet til kommunens samkjøpsavtaler. I tillegg skulle den, som et supplement til den enkelte virksomhets oppfølging, gjennomføre kontroller også hos andre virksomheter ved alvorlige avvik registrert i HMSREG. Både kontroller av samkjøpsavtalen og kontroller av andre virksomheters kontrakter var ifølge etaten blitt gjennomført av kontrollgruppen. På bakgrunn av tilbakemelding fra de store eiendomsforetakene om at de selv fulgte opp de alvorlige avvikene i HMSREG, hadde denne delen av kontrollarbeidet i en periode blitt nedtonet, og det var ikke gjennomført stedlige kontroller utover etatens samkjøpsavtaler etter første halvår 2018. Dette skyldtes også at en av to kontrollører gikk av med pensjon høsten 2018 og ny ressurs ikke skulle starte opp før 01.03.2019.

Etaten hadde nylig begynt å sammenholde en liste den fikk fra Skatt Øst over leverandører med skatte- og avgiftsrestanser, mot leverandører som lå inne i HMSREG. Dersom kommunens virksomheter hadde noen av disse leverandørene inne, sendte etaten ut en melding slik at de aktuelle virksomhetene kunne følge opp leverandøren underveis i kontraktsløpet. Etaten planla å gjennomføre denne kontrollen annenhver måned og oppga at dette var mest hensiktsmessig med hensyn til betalingsterminene for skatter og avgifter.

Videre viste etaten til at dersom den så oppslag i media eller på annen måte fikk informasjon som tilsa at kommunen burde være oppmerksom på en leverandør, gikk den inn i HMSREG og sjekket om den aktuelle leverandøren ble benyttet av kommunens virksomheter, og varslet disse. Som et eksempel viste etaten blant annet til at Dagbladet sommeren 2018 hadde en artikkelserie om konkursgjengangerregistret der de publiserte alle navnene de hadde tilgang til. Etatens analyse mot HMSREG ga to treff. Disse to leverandørene var ikke tilknyttet noen aktive prosjekter og hadde heller ikke vært inne i løsningen på en stund, og det var derfor ikke behov for å involvere oppdragsgiver/prosjektleder i kommunen. Ifølge etaten ble imidlertid brukerkontoene satt inaktive.

For øvrig fremholdt etaten at HMSREG fortsatt var nytt, og at det var potensial for å benytte informasjonen i større grad etter som flere virksomheter koblet seg på, og etter hvert som man så nye analysemuligheter basert på dataene som ble samlet inn.

2.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen tyder på at Utviklings- og kompetanseetaten benyttet informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet – dette blant annet ved at den ifølge opplysningene rapporterte til overordnet byrådsavdeling om utviklingen på området og fulgte opp registrerte avvik i HMSREG. Kommunerevisjonen merker seg imidlertid at etaten ikke hadde gjennomført stedlige kontroller knyttet til andre virksomheters kontrakter siden første halvår 2018.

2.5 Tilganger i HMSREG

Tilgangene i HMSREG var differensiert etter nivåer og roller. Systemet differensierte mellom fem ulike nivåer: aktør (Oslo kommune), virksomhet, oppdragslokasjon (stedet arbeidet utføres), kontrakt/rammeavtale og leverandør. Brukertilganger ble opprettet og administrert på hvert av disse nivåene. Virksomhetsnivå er det høyeste nivået i den

enkelte virksomhet. På dette nivået har brukeren tilgang til alle oppdragslokasjoner, kontrakter og rammeavtaler for virksomheten. Brukere som både kan se og redigere all informasjon i en virksomhet, er definert som privilegerte brukere.

Roller som ble benyttet i systemet, var systemforvalter, superbruker, byggherre, prosjektleder, hovedbedrift, kontraktsansvarlig (for kontrakt/rammeavtaler/samkjøpsavtaler), leverandør og controller. Rollene ga ulike rettigheter innen det nivå man var tildelt, og alle underliggende nivåer. Eksempelvis kunne en superbruker på virksomhetsnivå lese, skrive, redigere og administrere alle underliggende oppdragslokasjoner, kontrakter og leverandører, mens en controller hadde lesetilgang til eget nivå og alle underliggende nivåer. Byggherrerollen hadde samme mulighet som superbruker til å se og redigere all informasjon for hele virksomheten og fikk i tillegg varsel om og var ansvarlig for godkjenning av nye underleverandører. En prosjektleder på nivået for oppdragslokasjon hadde mulighet til å se og redigere all informasjon relatert til den aktuelle lokasjonen. Det å godkjenne nye underleverandører kunne også utføres i en egen ekstra rolle uavhengig av hierarkiet.

Alle brukere, med unntak av leverandørrollen, kunne opprette brukere med samme tilgang som man selv hadde eller lavere. Det var ikke mulig å opprette brukere med en høyere tilgang i hierarkiet enn det man selv hadde.

2.5.1 Revisjonskriterium

- Tilgang til HMSREG skal være i samsvar med tjenstlig behov.

2.5.2 Faktabeskrivelse

Vedrørende opprettelse av tilganger til HMSREG på virksomhetsnivå til ansatte i Utviklings- og kompetanseetaten oppga etaten at disse var basert på en dialog mellom vedkommende som hadde funksjonen som tjenesteleder, og ansvarlig seksjonsleder om den aktuelle seksjonens tjenstlige behov for opplysninger i HMSREG. Det var tjenesteleder som hadde opprettet tilgangene til dem som hadde rollene som superbruker og byggherre på virksomhetsnivå.

Tilgang til samkjøpsavtalene som etaten var ansvarlig for, var gitt til dem som var ansvarlige for kontraktsoppfølging og gjennomføring av stedlige kontroller. Ved behov ble tilgangene diskutert med avdelingsdirektør for konsernservice eller seksjonssjef for samfunnsansvar. Tilgangene ble ifølge etaten gitt ut fra tjenstlig behov og ble tilordnet avhengig av om man skulle utføre oppgaver i systemet eller bare hadde behov for å se informasjonen.

Utvalgte ansatte i Utviklings- og kompetanseetaten hadde også tilgang til HMSREG på aktørnivå i Oslo kommune, blant annet tjenesteleder. Etaten oppga at det var kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for finans som hadde bestemt at disse skulle ha tilgang på dette nivået. Leverandøren Omega hadde opprettet to av disse, herunder tjenesteleder. Sistnevnte hadde opprettet de øvrige tilgangene.

Når det gjaldt tilgangene på virksomhetsnivå, viste utskrift fra HMSREG per 17.01.2019 at det var gitt til sammen syv tilganger på dette nivået fordelt på fem personer. To personer hadde superbrukertilgang, hvorav en av disse også hadde byggherretilgang. Begge arbeidet i seksjonen for samfunnsansvar. Sistnevnte var ifølge etaten ansvarlig for å behandle søknader om nye underleverandører i HMSREG.

Utskriften viste videre at tre personer hadde kontrollertilgang. En av disse (tjenesteleder) var også registrert i systemet med «gmail.com» som e-postadresse i denne rollen. Dette skyldtes ifølge etaten at vedkommende skulle utføre tester som en vanlig virksomhetsbruker, ikke som systemforvalter. Samme person hadde også rolle som «godkjenn ny leverandør», dette som en «backup» for vedkommende som hadde byggherretilgang, og i tilfelle leverandørene hadde spørsmål om systemet.

Når det gjelder jevnlig kontroll av tilganger, fremkom det av rutinen *1.01 Rutine for tilgangsstyring* at tilgangsstyringen skulle kontrolleres på de ulike nivåene gjennom en årlig egenkontroll. Etaten hadde også et internkontrollskjema hvor det var et eget punkt for gjennomgang av tilganger. Etaten hadde utført to ulike kontroller av tilgangene i hele Oslo kommune, inkludert etatens egne tilganger. Den ene kontrollen var for å se at de som hadde tilgang på toppnivå i virksomhetene, var ansatt i kommunen, og at ingen eksterne hadde tilgang på dette nivået. Den andre kontrollen ble gjort mot kommunens person- og ressurskatalog for å se om de som hadde tilgang på alle nivåer, var ansatt i kommunen. På undersøkelsestidspunktet var begge kontrollene utført én gang. Etaten hadde i disse kontrollene avdekket få tilfeller der medarbeidere hadde tilgang etter at de var sluttet i kommunen, eller der personer hadde tilgang på virksomhetsnivå selv om de ikke arbeidet i kommunen. I forbindelse med faktaverifiseringen opplyste etaten at kontrollen mot person- og ressurskatalogen i tillegg var gjennomført en gang i januar 2019. Etaten, ved leder for seksjonen for samfunnsansvar, viste til at den var godt kjent med det tjenstlige behovet for de fem personene som hadde tilgang på virksomhetsnivå, men at det ikke var etablert et system for jevnlig gjennomgang av disse.

2.5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Utviklings- og kompetanseetaten hadde oversikt over hvilke ansatte i etaten som hadde tilgang til HMSREG, og hvilken type tilgang de hadde.

Etaten syntes å ha en praksis der den vurderte om det var tjenstlig behov før tildeling av tilgang på virksomhetsnivå. Ut fra etatens redegjørelse har ikke Kommunerevisjonen grunnlag for å reise innvendinger mot de tilgangene som er gitt på dette nivået. Kommunerevisjonen har ikke vurdert tilgangene som er gitt på de øvrige nivåene.

Etaten hadde rutiner for jevnlig gjennomgang av enkelte sider ved etatens egne tilganger. Kontrollene knyttet seg blant annet til om de som hadde tilgang, fortsatt var ansatt i kommunen, og dekket ikke en vurdering av om det forelå tjenstlig behov for hver enkelt tilgang. Selv om etaten opplevde at den var kjent med det tjenstlige behovet som lå til grunn for tilgangene på virksomhetsnivå, er det etter Kommunerevisjonens vurdering viktig med jevnlig gjennomgang av gitte tilganger. Dette er særlig viktig når mange brukere kan opprette nye tilganger, slik tilfellet var for HMSREG.

3. Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg

I dette kapittelet ser vi nærmere på om Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg sikrer at HMSREG benyttes som forutsatt.

I Kultur- og idrettsbygg hadde plan- og prosjektavdelingen ansvar for nybygg og rehabilitering av eksisterende bygg. Per desember 2018 hadde avdelingen i underkant av ti pågående prosjekter. Videre hadde avdelingen for store utbyggingsprosjekter ansvar for 4 store utbyggingsprosjekter, og eiendomsavdelingen hadde ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av om lag 40 bygg og anlegg.

I Undervisningsbygg hadde prosjektavdelingen ansvar for nybygg og rehabiliteringsprosjekter. Per desember 2018 hadde avdelingen om lag 20 pågående prosjekter. Eiendomsavdelingen hadde ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av 177 skoler og til sammen 750 bygninger.

3.1 Kompetanse i HMSREG

3.1.1 Revisjonskriterium

- Eiendomsforetakene skal sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse i HMSREG.

3.1.2 Faktabeskrivelse

Kultur- og idrettsbygg

Kultur- og idrettsbyggs assisterende direktør mente at foretaket hadde fått god opplæring og løpende bistand fra Utviklings- og kompetanseetaten ved innføringen av HMSREG i foretaket. Han oppga at foretaket hadde sørget for at det ble opprettet kontakt mellom nye prosjektledere og etaten, og at prosjektlederne hadde fått opplæring av etaten. Kontaktpersonen i Utviklings- og kompetanseetaten hadde også hjulpet til med å legge inn kontrakter i HMSREG. Etter at noen i foretaket lærte seg systemet, ble det også gitt opplæring internt, blant annet ved at erfarne prosjektledere ga bistand til nye prosjektledere. Foretaket hadde imidlertid sett at det var behov for en intern ressurs som var «tettere på», og hadde ansatt en egen fagsjef for området som skulle tiltre 15.02.2019. Vedkommende skulle blant annet ha ansvaret for formidling av kompetanse internt, utvikle metodikk for kontroll og oppfølging og for kontakten med Utviklings- og kompetanseetaten når det gjaldt HMSREG.

Vi har undersøkt nærmere to prosjekter i plan- og prosjektavdelingen. En av prosjektledere oppga at han hadde fått opplæring i HMSREG internt i foretaket. Herunder hadde han fått tilgang til Utviklings- og kompetanseetatens veiledning *Introduksjon til HMSREG*. Vedkommende var innleid. Den andre prosjektlederen hadde fått opplæring av Utviklings- og kompetanseetaten og gjennom selvlæringsdelen av systemet. Begge ga inntrykk av at de hadde nok kompetanse i HMSREG for de oppgavene de skulle utføre.

På undersøkelsestidspunktet hadde ikke eiendomsavdelingen operativ erfaring med HMSREG. Systemet ville bli tatt i bruk som verktøy i de fire nye kontraktene for håndverkstjenester som skulle gjelde fra 01.01.2019. Vedkommende som hadde hovedansvaret for HMSREG i eiendomsavdelingen, hadde fått opplæring av Utviklings- og kompetanseetaten både gjennom kursvirksomhet og løpende ved behov. Hun mente at hun hadde fått den opplæringen hun hadde behov for. Hun hadde også brukt noe tid

selv på å sette seg inn i systemet. Vedkommende viste til at andre som skulle følge opp rammeavtaler, også etter hvert måtte få nødvendig opplæring. Avdelingen ville vurdere hva som var mest hensiktsmessig bruk av HMSREG, herunder hva det ville være hensiktsmessig at de ulike ansatte i avdelingen skulle gjøre, før det ble bestemt om opplæringen skulle skje internt eller med bistand fra Utviklings- og kompetanseetaten.

Undervisningsbygg

Prosjektavdelingen hadde to SHA-rådgivere (rådgivere for virksomhetens arbeid med sikkerhet, helse og arbeidsmiljø). Den ene som hadde vært med og designet HMSREG, opplyste at alle som hadde fått tilgang til systemet i prosjektavdelingen, hadde fått opplæring internt, og at den enkelte prosjektleder hadde fått opplæring ved oppstart av sitt prosjekt.

Den ene av to prosjektledere vi snakket med, opplyste at hun hadde fått overordnet opplæring for det brukernivået hun hadde. Hun hadde i hovedsak delegert HMSREG-oppgavene til prosjektets koordinator for utførelse. Vedkommende koordinator opplyste at han hadde fått opplæring av en av de to SHA-rådgiverne i avdelingen. I tillegg hadde han benyttet instruksjoner som tidligere lå i HMSREG. Den andre prosjektlederen hadde fått en e-post med brukernavn og passord, men hadde ikke fått opplæring i HMSREG. Vedkommende hadde overtatt som prosjektleder underveis i prosjektet, og han fortalte at det var prosjektets koordinator for utførelse og en av prosjektavdelingens to SHA-rådgivere som i hovedsak tok seg av HMSREG-oppfølgingen i dette prosjektet. Begge prosjektlederne og vedkommende koordinator for utførelse som vi snakket med, mente at de hadde tilstrekkelig opplæring i HMSREG for de oppgavene de utførte i prosjektene.

Vi fikk opplyst at det i 2018 ble holdt kurs for hele eiendomsavdelingen i bruk av HMSREG. SHA-rådgiveren på eiendomsavdelingen hadde deltatt på et slikt kurs. I tillegg til dette hadde utvalgte i avdelingen deltatt på flere møter med Utviklings- og kompetanseetaten hvor de blant annet fikk opplæring i systemet. SHA-rådgiveren oppga at hun i tillegg hadde satt seg inn i systemet på egen hånd.

Det hadde ikke vært noen formell utveksling av kompetanse mellom prosjekt- og eiendomsavdelingen, men SHA-rådgiveren i eiendomsavdelingen opplyste at hun hadde fått hjelp fra både prosjektavdelingen og Utviklings- og kompetanseetaten i de tilfellene hun hadde bedt om dette.

3.1.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge foretakene syntes å ha sørget for opplæring for ansatte i prosjektavdelingene som benyttet HMSREG. Blant annet mente de ansatte vi intervjuet, at de hadde tilstrekkelig kompetanse til de oppgavene de skulle utføre.

Eiendomsavdelingen i Kultur- og idrettsbygg hadde ikke operativ erfaring i bruk av HMSREG. Vedkommende som hadde hovedansvaret for HMSREG i avdelingen, hadde imidlertid fått opplæring i systemet. I Undervisningsbygg syntes det å være gitt opplæring til hele eiendomsavdelingen.

3.2 Bruk av HMSREG

Oslomodellen som ble vedtatt i mai 2017, innførte nye standard kontraktsvilkår, herunder krav til å benytte HMSREG. Standardkontraktene skal benyttes av

kommunens virksomheter ved relevante anskaffelser over kr 500 000, jf. punkt 1.1. For anskaffelser som ble utlyst, eller for kontrakter som ble inngått før mai 2017, vil det i utgangspunktet ikke være krav om bruk av HMSREG.

3.2.1 Revisjonskriterium

- Eiendomsforetakene skal benytte HMSREG for å ivareta byggherreansvaret og oppfølgingen av Oslomodellen.

3.2.2 Faktabeskrivelse

Kultur- og idrettsbygg

Ved oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjektet oversendte foretaket en oversikt som viste hvilke prosjekter foretaket hadde per november 2018 der HMSREG var inntatt i kontrakten. Listen omfattet både mindre og større prosjekter. I hovedsak var kontraktene lagt inn i HMSREG. For enkelte av prosjektene var ikke byggearbeidene startet opp. Kontraktene knyttet til Frogner ishall (i etterkant vedtatt kalt Sonja Henie ishall) og Ullern flerbrukshall var de første kontraktene av en viss størrelse innenfor de nye bestemmelsene. Disse avtalene ble inngått høsten 2018, og arbeidene på byggeplassene var på undersøkelsestidspunktet så vidt startet.

HMSREG hadde ifølge foretaket vært benyttet i seks mindre prosjekter i 2018. Gjennomgang av HMSREG viste at kontraktene i alle de seks prosjektene var lagt inn i HMSREG. I det ene prosjektet var det ikke registrert passeringer på byggeplassen i HMSREG (tilstedehistorikk), og i et annet av prosjektene var det registrert to passeringer. Begge disse prosjektene var avsluttet på undersøkelsestidspunktet.

Kontraktene knyttet til de store pågående prosjektene i Bjørvika (det nye Munchmuseet og nytt hovedbibliotek) og Jordal Amfi ble inngått før HMSREG ble vedtatt innført som en del av Oslomodellen. Vi fikk opplyst at foretaket hadde inngått avtaler med hovedleverandørene hvor disse aksepterte at enkelte data (navn og kortnummer) ble sendt til HMSREG. Utover dette hadde ikke foretaket stilt ytterligere krav eller startet forhandlinger om endringer i kontraktsvilkårene i de prosjektene hvor bruk av HMSREG ikke var tatt inn i kontraktsbestemmelsene.

Eiendomsavdelingen hadde ikke tatt i bruk HMSREG i noen av rammeavtalene. Ifølge foretaket hadde det på undersøkelsestidspunktet 15 rammeavtaler, hvorav 13 hadde bestemmelser om bruk av HMSREG. De fire største rammeavtalene var nye håndverkeravtaler gjeldende fra 01.01.2019, jf. punkt 3.1.2. Foretaket mente det ville være viktigst å følge opp håndverkeravtalene i HMSREG ettersom de hadde størst volum og representerte fag som var mest utsatt for arbeidslivskriminalitet (blant annet maler og murer). De øvrige avtalene gjaldt mer spesialiserte områder, for eksempel tilsynsavtaler om brannvarslingsutstyr og snøproduksjon. Etter hvert som avdelingen fikk erfaring fra håndverkeravtalene, ville den fase inn de andre spesialiserte avtalene. Vedkommende vi snakket med i eiendomsavdelingen, oppga at hun ville ha dialog med avdelingens tekniske forvaltere og eiendomssjefer om hvordan disse skulle utføre HMSREG-arbeidet i praksis. Blant annet måtte de se på omfanget og hva som fungerte i den daglige driften.

Når det gjaldt det å følge opp at leverandørene benyttet HMSREG, oppga flere vi snakket med i plan- og prosjektavdelingen, at foretaket ved kontraktsinngåelsen hadde stilt krav til leverandørene om å benytte systemet, herunder at det skulle benyttes ved

godkjenning av underleverandører. Kommunerevisjonen så eksempler på at systemet var blitt brukt for å godkjenne underleverandører. Videre hadde foretaket erfart at leverandørene så nytten av å bruke HMSREG.

For håndverksavtalene fikk vi opplyst at foretaket hadde hatt et innledende møte med de fire hovedleverandørene, blant annet vedrørende HMSREG. Videre hadde hovedleverandørene fått skriftlig informasjon om at avtalene var registrert i HMSREG, og at det var forventet at systemet ble tatt i bruk fra 01.01.2019. Videre oppga foretaket at direktøren hadde informert rammekontraktssleverandørene om systemet ved signering av de nye håndverksavtalene, og at leverandørene hadde fått en mer detaljert opplæring i desember 2018.

Undervisningsbygg

Ifølge opplysninger fra foretaket ble HMSREG tatt i bruk fra 01.01.2017 for alle prosjektene i prosjektavdelingen. Foretaket oppga at det hadde vært pådriver for å få på plass et system for oppfølging siden 2014, og en av foretakets SHA-rådgivere hadde vært med og designet HMSREG.

Eiendomsavdelingen hadde i mindre grad tatt HMSREG i bruk. Foretaket hadde besluttet at registrering skulle skje gjennom HMSREG-lesere (bokser) utplassert på skolene. Disse ble montert fortløpende fra og med høsten 2017. Foretaket hadde opplevd forsinkelser med levering og montering av boksene.

Foretaket hadde utarbeidet prosedyren *HMSreg – Påseplikten og det selvstendige kontrollansvar* hvor det blant annet var beskrevet hvem som hadde ansvar for å opprette prosjekter og rammeavtaler i HMSREG, og hvem som skulle godkjenne underleverandører i avdelingene. På undersøkelsestidspunktet var eiendomsavdelingen i ferd med å utarbeide en skriftlig prosedyre for arbeidet med HMSREG, herunder hvem som skulle ha ansvar for oppfølging av avvik i avdelingen. En slik prosedyre hadde prosjektavdelingen utarbeidet, jf. punkt 3.3.2. Eiendomsavdelingens prosedyre var ennå ikke godkjent i avdelingen, og det ble herunder påpekt at det var mange som skulle involveres i dette arbeidet.

Foretaket oppga at kapasiteten i eiendomsavdelingen var styrket blant annet ved intern omrokking. Fra januar 2019 hadde avdelingen fått en ny person som skulle bistå på feltet.

SHA-rådgiveren i eiendomsavdelingen hadde som oppgave å foreta SHA-inspeksjoner på prosjekter som var under arbeid, for å avdekke eventuelle avvik. Hun oppga at hun i den forbindelse benyttet HMSREG for å se hvilke skoler det pågikk arbeider på. Ifølge SHA-rådgiveren hadde flere på avdelingen gitt uttrykk for at HMSREG ikke var så godt tilpasset forvaltning, drift og vedlikehold, noe hun hadde forståelse for. Hun trakk herunder frem at det kunne være flere prosjekter samtidig på en skole, for eksempel en maler og en som skiftet vinduer, med forskjellige rammeavtaler. Systemet (boksen) klarte ifølge SHA-rådgiveren ikke å skille inndata, herunder de forskjellige rammeavtalene og/eller samkjøpsavtalene, fra hverandre. Foretaket fikk dermed ikke oversikt over hvilke avtaler de som hadde registrert seg inn på den enkelte lokasjon, tilhørte. Undervisningsbygg fikk opp avvik i systemet uavhengig av hvem som hadde bestilt oppdraget, men var bare ansvarlig for å kontrollere og følge opp avvik på egne rammeavtaleleverandører. Foretaket hadde for eksempel ikke ansvar for å følge opp

avvik knyttet til bestillinger foretatt av skolene selv eller av Utdanningsetaten, for eksempel gjennom direktekjøp. SHA-rådgiveren hadde også erfart at hun i HMSREG hadde fått opp informasjon om avvik i forvaltnings-, drifts- og/eller vedlikeholdsprosjekter som leverandørene ikke hadde fått opp som avvik i sin del av systemet. Leverandørene hadde bare tilgang til egne kontrakter og ikke oppdragslokalasjonene. Hun hadde tatt opp dette med Utviklings- og kompetanseetaten. Etaten hadde oppgitt at man ville søke å utbedre denne svakheten i systemet. Systemet klarte heller ikke å rapportere om læringer/faglærte knyttet til eiendomsavdelingens kontrakter.

Ifølge oversikt mottatt fra foretaket hadde det om lag 20 prosjekter med Oslomodellen som kontraktskrav per november 2018. Ett av prosjektene var ikke lagt inn i HMSREG. Foretaket begrunnet dette med at det var et lite byggeoppdrag som var omfattet av et annet prosjekt, og at det var komplisert å legge det inn i HMSREG. Foretaket oppga imidlertid at det ble fulgt opp på annen måte. For et annet prosjekt som knyttet seg til utomhusanlegg for fem skoler, var det ikke opprettet eget prosjekt i HMSREG. Foretaket opplyste at det var registrert i HMSREG på den enkelte skole (oppdragslokasjon). Kommunerevisjonen har ikke kontrollert dette nærmere. Et tredje prosjekt lå ikke inne i HMSREG på Undervisningsbyggs bruker. Ifølge foretaket benyttet hovedleverandøren selv HMSREG. Foretakets SHA-rådgivere, prosjektleder og byggeleder / koordinator for utførelse hadde fått henholdsvis tilgang som byggherre, prosjektleder og controller. Foretaket mente at det fikk ut de rapportene som var nødvendige, men oppga at det ville vurdere om dette var en akseptabel tilnærming i tilfeller der både foretaket som oppdragsgiver og leverandøren benytter HMSREG. De øvrige prosjektene/kontraktene var lagt inn i HMSREG. Ifølge Utviklings- og kompetanseetaten kunne den ikke ta ut statistikk fra et prosjekt der en av kommunens virksomheter hadde tilgang gjennom leverandørens bruker. Videre hadde foretaket ni rammeavtaler med Oslomodellen som kontraktskrav. Disse var signert i perioden februar–oktober 2018.

Foretaket opplyste også at fra HMSREG ble innført, var dette en del av det faste oppfølgingspunktet «lønns- og arbeidsvilkår» i ledermøtene og i de månedlige samhandlingsmøtene rundt lønns- og arbeidsvilkår.

Når det gjaldt å følge opp at leverandørene benyttet HMSREG, viste prosjektavdelingen til at leverandørene normalt ikke kom utenom å benytte systemet siden alle byggeplassene hadde rondeller som måtte benyttes for å få adgang til byggeplassene. Prosjektavdelingen hadde inntrykk av at leverandørene, tross litt motstand i starten, hadde blitt positive til bruken av systemet. Det var foretaket som hadde gitt leverandørene tilgang i HMSREG. Leverandørene fikk samtidig en skriftlig brukerveiledning. Det ble også opplyst at leverandørene fikk en generell opplæring i HMSREG i overleveringsmøtene, som normalt ble gjennomført en–to måneder før oppstart på byggeplass. På disse møtene viste foretaket hvordan systemet fungerte, og hva leverandørene skulle gjøre. Ved behov fikk leverandørene støtte underveis.

SHA-rådgiveren vi snakket med i eiendomsavdelingen, hadde også inntrykk av at leverandørene var positive til å bruke HMSREG. Vedkommende var selv ikke ansvarlig for opplæring av leverandørene, men opplyste at det forelå et kurstilbud til disse.

3.2.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Kultur- og idrettsbygg syntes å ha lagt inn kontrakter som plan- og prosjektavdelingen hadde ansvar for, i HMSREG. I to mindre prosjekter som var gjennomført i 2018, viste imidlertid HMSREG at det ikke var, eller bare var et par, registrerte passeringer på byggeplassene. Dette tilsier at systemet ikke var tatt i bruk i alle foretakets byggeprosjekter som var omfattet av Oslomodellen. Foretaket hadde heller ikke tatt i bruk systemet for eiendomsavdelingens rammeavtaler. Dette er ikke i samsvar med forutsetninger i Oslomodellen. Vi har imidlertid merket oss at foretaket ville ta i bruk HMSREG i de fire nye rammeavtalene for håndverkstjenester.

I Undervisningsbygg var det også ulikheter mellom avdelingene når det gjaldt bruk av HMSREG. Prosjektavdelingen hadde startet opp i 2017 og benyttet systemet i de aller fleste prosjektene som forutsatt. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at foretaket hadde tilgang til HMSREG gjennom leverandørens bruker, slik tilfellet var i et prosjekt. Vi har imidlertid merket oss at foretaket vil vurdere dette. Etter det vi forstår, vil det for eksempel ikke være mulig for kommunen å hente ut statistikk i et slikt tilfelle, og det vil heller ikke bli varslet automatisk dersom leverandører som står på kommunens OBS-liste, har passeringer. Eiendomsavdelingen hadde i mindre grad tatt i bruk systemet på undersøkelsestidspunktet. Vi har merket oss at foretaket hadde opplevd utfordringer med levering og bruk av bokser. Nødvendige prosedyrer var heller ikke på plass. Dette har bidratt til at systemet ikke ble benyttet som forutsatt i eiendomsavdelingen.

3.3 Oppfølging av avvik i HMSREG

Det er hovedleverandøren eller rammeavtaleleverandøren som i hovedsak skal følge opp avvik registrert i HMSREG. Alle aktører kan behandle avvik på eget nivå. Hvis eksempelvis et HMS-kort er ugyldig, kan en underleverandør følge opp og behandle dette selv i systemet. Hvis avviket er at en leverandør ikke er godkjent, må foretakene (byggherre) følge opp og behandle dette. Det er imidlertid viktig at foretakene som byggherre påser at avvikene faktisk følges opp, for å sikre at regelverkskrav knyttet til arbeidslivskriminalitet og kommunens kontraktskrav etterleves. Utviklings- og kompetanseetaten utarbeidet høsten 2017 et felles sett med rutiner for hvordan avvik i HMSREG skulle håndteres av de ulike virksomhetene i Oslo kommune. Mange av aktørene i byggebransjen var leverandører til flere av virksomhetene, og et felles sett med rutiner var ifølge etaten viktig for forutsigbarhet og for å sikre likebehandling.

HMSREG skiller mellom tre kategorier avvik etter alvorlighetsgrad, henholdsvis lav, moderat og høy. I kommunens brukerveiledning i HMSREG er det uttalt at avvik skal behandles som indikasjoner på at kontraktsbetingelser eller regelverk ikke følges, og skal følges opp med den enkelte leverandør. Det står videre at avvik med lav alvorlighetsgrad «vurderes og følges opp ved behov», avvik av moderat alvorlighetsgrad «vurderes og følges opp», og avvik med høy alvorlighetsgrad «følges opp umiddelbart». Tabell 1 beskriver de ulike avvikene innen de tre alvorlighetsgradene.

Tabell 1 Beskrivelse av avvik innen de tre kategoriserte alvorlighetsgradene

Beskrivelse	Alvorlighetsgrad
Arbeidstaker ikke forhåndsregistrert	lav
HMS-kort ikke gyldig	lav
Negativ utvikling for kredittvurdering	lav
Alternativ korttype benyttet	lav
Leverandør ikke forhåndsregistrert, dvs. leverandør finnes ikke på leverandøroversikten	moderat
Leverandør ikke godkjent, dvs. leverandør finnes på leverandøroversikten, men er ikke godkjent av oppdragsgiver enda	moderat
Kan ikke bekrefte arbeidsforhold	moderat
Leverandør ugyldig (slettet/konkurs)	høy
Antall leverandører i kjede > 1/2 ¹	høy
Duplikat bruk av HMS-kort – forskjellige kort	høy
Duplikat bruk av HMS-kort – samme kort	høy

Note: Opplysningene i tabellen er hentet fra kommunens «Brukerveiledning for virksomheter i Oslo kommune», februar 2018.

Et avvik blir registrert ved hver passering/innlogging inntil de blir behandlet i HMSREG. Dersom en leverandør ikke er godkjent eller et HMS-kort ikke er gyldig, vil for eksempel avvik oppstå ved hver passering/innlogging inntil forholdene er rettet opp. Videre blir en del avvik automatisk behandlet. Dette gjelder blant annet avviket «leverandør ikke godkjent». Når en leverandør godkjennes, blir alle tidligere tilsvarende avvik automatisk behandlet.

3.3.1 Revisjonskriterium

- Eiendomsforetakene skal følge opp avvik og sikre at hovedleverandøren følger opp avvik.

3.3.2 Faktabeskrivelse

Kultur- og idrettsbygg

Ifølge assisterende direktør hadde prosjektlederne ansvar for å lukke og utkvittere avvik. Assisterende direktør mente at det var avvik som ikke burde vært definert som avvik, og at systemet også burde skille mellom reelle/alvorlige avvik og andre avvik eller hendelser. Han viste til at det for eksempel kunne oppstå behov for en sveiser relativt omgående på en byggeplass. Systemet krevde at man skulle søke om godkjenning av ny

¹ Ifølge Oslomodellen kan det som hovedregel være maks to ledd leverandører i vertikal kjede, det vil si at hovedleverandør bare kan ha ett ledd underleverandører i vertikal kjede under seg.

underleverandør, og en slik godkjenning skjedde ikke så fort. Assisterende direktør påpekte videre at faren med at det ble registrert så mange avvik, var at man i den store mengden kunne overse alvorlige avvik.

De to prosjektlederne fra plan- og prosjektavdelingen som vi snakket med, oppga at de skulle følge opp avvik ved å gjøre hovedleverandøren oppmerksom på at avvikene måtte rettes opp. Den ene prosjektlederen hadde begrenset erfaring med systemet, men startet i desember 2018 å følge opp avvik i HMSREG i et av prosjektene han var prosjektleder for. Prosjektlederen i det andre prosjektet vi så på, opplyste at han i hovedsak hadde vært inne i HMSREG for å se på bemanningen og i de tilfeller han hadde fått varsler om godkjenning av underleverandører. I dette prosjektet viste HMSREG at det per 25.01.2019 var 58 *ubehandlede* avvik. Av disse var 14 kategorisert med lav alvorlighetsgrad, 41 med moderat og 3 med høy. Det ene avviket med høy alvorlighetsgrad gjaldt duplikat bruk av HMS-kort (samme person sjekket inn med 2 ulike kort til samme tid) og hadde per 25.01.2019 stått ubehandlet i 116 dager. De 2 andre var «leverandør ugyldig» og hadde stått ubehandlet henholdsvis 46 og 49 dager (gjaldt samme firma). Alle de ubehandlede avvikene med moderat alvorlighetsgrad gjaldt «leverandør ikke godkjent» og var knyttet til vel 20 ulike leverandører. Det eldste av disse avvikene hadde stått ubehandlet i 144 dager. Systemet viste også at 188 avvik i prosjektet hadde blitt *behandlet*. Av disse var 67 kategorisert med lav og 121 med moderat alvorlighetsgrad. Gjennomsnittlig behandlingstid for alle avvikene var 23 dager. 72 av de 188 avvikene var behandlet 21.01.2019. For alle avvikene fremkom det hvem som hadde behandlet dem, men det var ikke kommentert hva som var gjort. En rekke av de ubehandlede og behandlede avvikene var gjentakende avvik, det vil si at de ble varslet ved alle passeringer/innlogginger inntil de ble behandlet i HMSREG.

I to andre prosjekter hvor foretaket hadde en del registreringer i HMSREG per 25.01.2019, viste systemet at det var ingen *ubehandlede* avvik i det ene prosjektet og tre ubehandlede avvik i det andre prosjektet. Alle de tre ubehandlede avvikene var av nyere dato. Videre var det henholdsvis 168 og 80 *behandlede* avvik i de 2 prosjektene. Heller ikke disse to prosjektene hadde behandlede avvik med høy alvorlighetsgrad.

Tabell 2 viser blant annet hvor mange av de behandlede avvikene med moderat alvorlighetsgrad som hadde en behandlingstid på 30 dager eller mer, og hva som var lengst behandlingstid per 25.01.2019 i de 3 prosjektene der HMSREG viste en del registreringer.

Tabell 2 *Oversikt over antall behandlede avvik med moderat alvorlighetsgrad med behandlingstid på 30 dager eller mer og lengste behandlingstid innen denne kategorien.*

Prosjekt	Avvik totalt	Avvik med moderat alvorlighetsgrad		
		Antall	Behandlingstid 30 dager eller mer	Lengste behandlingstid dager
1	188	121	54	126
2	168	50	20	111
3	80	13	0	27

Note: Oversikten gjelder tre prosjekter i foretaket der HMSREG viste en del registreringer per 25.01.2019. Prosjekt nummer 1 er ett av de to prosjektene vi i undersøkelsen har gått dypere inn i.

Tabellen viser blant annet at nesten halvparten av de behandlede avvikene med moderat alvorlighetsgrad hadde en behandlingstid på 30 dager eller mer i de 2 første prosjektene.

Foretaket hadde ikke etablert en ordning der prosjektlederne med flere fikk ukentlige rapporter med oversikt over avvik, slik Undervisningsbygg hadde etablert, jf. nedenfor.

Eiendomsavdelingen hadde som nevnt over ikke tatt i bruk HMSREG til oppfølging av rammeavtaleleverandører på undersøkelsestidspunktet.

Undervisningsbygg

I prosjektavdelingen var det ifølge foretaket i praksis hovedleverandørens oppgave å følge opp og lukke avvik, mens prosjektleder hadde et overordnet ansvar for å følge opp at avvik faktisk ble lukket. Undervisningsbygg hadde i august 2018 utarbeidet en egen skriftlig prosedyre for oppfølging av avvik i denne avdelingen. Ifølge prosedyren ble det hver uke sendt ut en e-post fra HMSREG basert på registrerte avvik i uken forut. De som skulle motta e-posten, var de personene som hadde fått brukertilgang på prosjektet (prosjektleder, koordinator for utførelse, hovedleverandør, underleverandører). Det fremgikk videre av prosedyren hva de enkelte aktørene i foretaket skulle følge opp.

- *Koordinator for utførelse* skulle blant annet følge opp at hovedleverandøren håndterte avvik med sine underleverandører og spesielt følge opp gjentakende avvik fra forrige e-post. Vedkommende skulle også gjennomføre nødvendige møter med hovedleverandør eller underleverandør for å følge opp avvik og/eller avklare avvik på samordningsmøte og sammen med prosjektleder vurdere tiltak dersom hovedleverandøren ikke fulgte opp egne underleverandører.
- *Prosjektleder* skulle blant annet ukentlig avklare med hovedleverandøren at avvik ble fulgt opp, og sammen med koordinator for utførelse vurdere tiltak dersom dette ikke ble gjort.
- *Seksjonsleder* skulle blant annet jevnlig kontrollere at avvik for sin portefølje ble fulgt opp og lukket.
- *SHA-rådgiver* skulle jevnlig være i kontakt med seksjonsleder, prosjektleder, koordinator for utførelse og hovedleverandøren for å informere og veilede slik at avvik ble fulgt opp og lukket. Videre skulle SHA-rådgiver blant annet spesielt følge opp når det var gjentakende avvik og avvik med høy alvorlighetsgrad slik at disse ble lukket.

De to prosjektlederne vi intervjuet i prosjektavdelingen, hadde i liten grad selv fulgt opp om hovedleverandørene hadde lukket avvikene, men hadde delegert oppgaven til prosjektenes koordinator for utførelse. Prosjektlederne og vedkommende koordinator for utførelse vi intervjuet, bekreftet at de fikk ukentlige e-poster fra HMSREG der avvikene fremkom. Vedkommende koordinator oppga at han hadde ansvar for å følge opp avvik knyttet til mannskapslistene og å følge opp at kravene til andel lærlinger og fagarbeidere ble oppfylt, mens det var SHA-rådgiveren som blant annet hadde ansvar for behandling av søknader om nye underleverandører i prosjektet. Han oppga videre at han i starten hadde fulgt opp avvikene daglig. Etter anbefaling fra SHA-rådgiver avventet han nå et par uker for å se om avvikene ble behandlet eller rettet opp. Hvis det ikke skjedde, tok han avvikene opp med hovedleverandøren.

De to seksjonslederne som var ansvarlige for de to prosjektene vi har gått dypere inn i, viste til at det i hovedsak var SHA-rådgiveren som fulgte opp avvik registrert i HMSREG. En av seksjonslederne oppga at hun regnet med at SHA-rådgiveren eller prosjektlederen tok opp forholdet som behov for å involvere henne i. Hun hadde blant annet vært koblet inn i tilfeller som vedrørte antall underleverandører. Utover dette hadde hun ikke blitt kontaktet verken i dette aktuelle prosjektet eller andre prosjekter i porteføljen. Hun var selv ikke jevnlig inne i HMSREG.

Den andre seksjonslederen opplyste at han bare ble involvert når SHA-rådgiverne kom til ham. Det skjedde hvis rådgiverne var i tvil, for eksempel om hvordan de skulle reagere på avvik, eller når det ble reagert på noe som ville få konsekvenser for leverandøren. Han var selv veldig sjelden inne i HMSREG.

I det ene av de to prosjektene vi har sett nærmere på i prosjektavdelingen, viste HMSREG at det per 25.01.2019 var to *ubehandlede* avvik, og at begge var av nyere dato. HMSREG viste også at 110 avvik var *behandlet*. Av disse var 55 registrert med lav alvorlighetsgrad, 46 med moderat alvorlighetsgrad og 9 med høy alvorlighetsgrad. Gjennomsnittlig behandlingstid for alle avvikene var 22 dager. Alle med høy alvorlighetsgrad gjaldt duplikat bruk av HMS-kort. For 2 av disse tok det 113 dager før avvikene var behandlet. Avvikene med moderat alvorlighetsgrad var i to kategorier. For «leverandør ikke godkjent» var det flere avvik med behandlingstid over 100 dager. Disse gjaldt prosjektering og prosjektledelse. For avvikene «kan ikke bekrefte arbeidsforhold» var lengste behandlingstid 66 dager. For alle avvikene var det registrert hvem som hadde behandlet dem. For en del av avvikene var det også oppgitt en forklaring på avviket eller hva som hadde blitt gjort. En rekke av de behandlede avvikene var gjentakende avvik.

I det andre prosjektet viste HMSREG at det per 25.01.2019 var fem *ubehandlede* avvik, og disse hadde moderat alvorlighetsgrad. Alle var i kategorien «leverandør ikke godkjent» og gjaldt to ulike firmaer. For samtlige fem avvik sto det imidlertid merknad om at de var behandlet, og det fremkom også av HMSREG at det ene firmaet var godkjent som underleverandør. HMSREG viste også at 213 avvik var *behandlet*. Av disse var 69 registrert med lav alvorlighetsgrad, 139 med moderat alvorlighetsgrad og 5 med høy alvorlighetsgrad. Gjennomsnittlig behandlingstid for alle avvikene var 17 dager. For de fleste avvikene var det registrert hvem som hadde behandlet dem. For noen av avvikene var det også oppgitt en forklaring på avviket eller hva som hadde blitt gjort. En rekke av de behandlede avvikene var gjentakende avvik.

Tabell 3 viser blant annet antall registrerte *ubehandlede* avvik per 25.01.2019 i 14 prosjekter som lå i HMSREG på undersøkelsestidspunktet, inkludert de 2 prosjektene vi har omtalt ovenfor. Behandlingstiden er beregnet fra den dagen avviket ble registrert i HMSREG, og frem til 25.01.2019.

Tabell 3 *Oversikt over antall ubehandlede avvik med moderat og høy alvorlighetsgrad samt gjennomsnittlig antall dager ubehandlet og eldste avvik som ikke er behandlet innen disse to kategoriene.*

Prosjekt	Avvik totalt	Avvik med moderat alvorlighetsgrad			Avvik med høy alvorlighetsgrad		
	Antall	Antall	Gj.snitt ubeh. dager	Eldste avvik dager	Antall	Gj.snitt ubeh. dager	Eldste avvik dager
1	10	9	126	134	1	226	226
2	145	42	67	353	0		
3	51	17	18	41	0		
4	12	8	46	175	0		
5	0						
6	2	2	2	2	0		
7	5	5	170	214	0		
8	359	200	61	140	16	36	50
9	3	1	42	42	0		
10	69	25	99	506	5	191	218
11	66	18	75	242	20	158	400
12	81	47	57	80	1	134	134
13	7	7	57	105	0		
14	49	44	79	184	2	24	41

Note: Prosjekt nummer 6 og 7 er de to prosjektene vi i undersøkelsen har gått dypere inn i. Prosjekt nummer 8, 13 og 14 var avsluttet på undersøkelsestidspunktet, og antall dager ubehandlet er beregnet fra den datoen avviket ble registrert i HMSREG, og frem til datoen for siste registrerte avvik i systemet, ikke frem til 25.01.2019.

Tabell 3 viser at for 11 av 14 prosjekter hadde avvikene med moderat alvorlighetsgrad i gjennomsnitt stått ubehandlet i over 40 dager og for 3 av prosjektene i 80 dager eller mer. Videre viser tabellen at for 4 av prosjektene var det avvik med høy alvorlighetsgrad som gjennomsnittlig hadde stått ubehandlet i mer enn 100 dager.

Enkelte av prosjektene i foretakets oversikt var avsluttet på undersøkelsestidspunktet. Dette gjelder blant annet nummer 8, 13 og 14 i tabell 3. Tabellen viser også at det i det ene av disse avsluttede prosjektene var 359 avvik som var ubehandlet.

Tabell 4 viser blant annet hvor mange av de *behandlede* avvikene med moderat og høy alvorlighetsgrad som hadde en behandlingstid på 30 dager eller mer, og hva som var lengst behandlingstid i de samme 14 prosjektene som i tabell 3.

Tabell 4 *Oversikt over antall behandlede avvik med moderat og høy alvorlighetsgrad, avvik med behandlingstid på 30 dager eller mer og lengste behandlingstid innen disse kategoriene.*

Prosjekt	Avvik totalt	Avvik med moderat alvorlighetsgrad			Avvik med høy alvorlighetsgrad		
	Antall	Antall	Antall beh.tid 30 dager eller mer	Lengste beh.tid dager	Antall	Antall beh.tid 30 dager eller mer	Lengste beh.tid dager
1	14	12	2	188	0		
2	124	53	21	293	0		
3	14	9	0	29	0		
4	147	96	31	123	4	0	7
5	29	17	0	14	0		
6	110	46	12	125	9	4	125
7	213	139	28	143	5	3	105
8	115	88	49	128	0		
9	66	31	5	117	12	7	44
10	368	117	30	224	2	0	28
11	341	176	59	209	10	3	77
12	352	142	23	155	33	8	60
13	128	96	19	145	5	1	43
14	27	26	2	194	0		

Note: Prosjekt nummer 6 og 7 er de to prosjektene vi i undersøkelsen har gått dypere inn i.

Tabell 4 viser at det i 12 av de 14 prosjektene var registrert avvik med moderat alvorlighetsgrad der behandlingstiden var 30 dager eller mer. I 7 av disse prosjektene var det mer enn 20 avvik hvor behandlingstiden var 30 dager eller mer. Den lengste behandlingstiden var over 100 dager i nesten alle prosjektene innen denne kategorien.

Tabellen viser også at det i 6 av de 14 prosjektene var registrert avvik med høy alvorlighetsgrad der behandlingstiden var 30 dager eller mer. Antall avvik med behandlingstid på 30 dager eller mer i disse prosjektene var mindre enn 10. Den lengste behandlingstiden var over 100 dager i 2 av prosjektene.

Eiendomsavdelingen hadde som nevnt over i mindre grad tatt HMSREG i bruk, og Kommunerevisjonen har ikke undersøkt avdelingens oppfølging av avvik i HMSREG-systemet. Eiendomsavdelingen la til grunn at hovedleverandøren hadde hovedansvaret for å følge opp avvikene. Denne skulle på samme måte som hovedleverandørene i prosjektavdelingen motta e-post fra HMSREG om avvik på de ulike oppdragslokasjonene. Leverandørene skulle ifølge eiendomsavdelingen holde orden på HMS-kort og ha mannskapslistene i orden, og byggherrerrepresentanten skulle sjekke at leverandørene gjorde dette. Byggherren skulle også fange opp når det ble mange avvik. SHA-rådgiveren på avdelingen hadde ikke kapasitet til å følge opp alle avvikene, og det var uavklart hvem fra avdelingen som skulle ha ansvar for å følge opp avvikene på de ulike lokasjonene. Dette ville ifølge avdelingen bli nærmere avklart når prosedyren ble godkjent og tatt i bruk. I forbindelse med verifisering av rapportens fakta ble det påpekt at en controller på avdelingen bidro med avviksoppfølging i tillegg til SHA-

rådgiveren, og at avdelingen også hadde fått en tredje person som skulle bidra med avviksoppfølging.

Som nevnt under punkt 3.2.1 hadde SHA-rådgiveren erfart at hun hadde fått opp informasjon om avvik i forvaltnings-, drifts- og/eller vedlikeholdsprosjekter som leverandørene ikke hadde fått opp som avvik i sin del av systemet.

3.3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Som nevnt over hadde Kultur- og idrettsbygg ikke tatt i bruk HMSREG i alle prosjektene som var underlagt Oslomodellen. I to av prosjektene hvor det var en del registreringer i HMSREG på undersøkelsestidspunktet, hadde foretaket ikke i tilstrekkelig grad sørget for å følge opp avvik. I det ene prosjektet hadde avvik, både av moderat og høy alvorlighetsgrad, stått *ubehandlet* over lang tid. Både i dette og det andre prosjektet viste registreringer i systemet at *behandlede* avvik med moderat alvorlighetsgrad hadde hatt til dels svært lang behandlingstid.

Undervisningsbygg hadde utarbeidet skriftlige rutiner for oppfølging av avvik i prosjektavdelingen. At det foreligger slike rutiner, kan bidra både til å sikre at avvik følges opp, og til en mer ensartet praksis i oppfølgingen. Punktet om at seksjonsleder jevnlig skulle kontrollere at avvik ble fulgt opp og lukket, var imidlertid ikke fulgt i de to prosjektene vi så nærmere på. Ordningen med den ukentlige rapporten som viste registrerte avvik, syntes også å være et egnet virkemiddel i oppfølgingen. I likhet med i Kultur- og idrettsbygg viste imidlertid registreringer i HMSREG at Undervisningsbygg ikke hadde sørget for å følge opp registrerte avvik i tilstrekkelig grad i flere prosjekter. Blant annet var det en rekke ubehandlede avvik i flere prosjekter som var avsluttet. Når det gjaldt behandlede avvik, var det også mange av høy og moderat alvorlighetsgrad som hadde til dels svært lang behandlingstid.

Som det fremgår innledningsvis i 3.3, er det forutsatt i kommunens brukerveiledning at avvik av moderat og høy alvorlighetsgrad følges opp. At avvikene i HMSREG ikke i tilstrekkelig grad blir fulgt opp, kan få betydning for kommunens muligheter til å redusere arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

3.4 Bruk av informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

3.4.1 Revisjonskriterium

- Eiendomsforetakene bør bruke informasjonen om avvik som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller.

3.4.2 Faktabeskrivelse

Kultur- og idrettsbygg

Som det fremgår foran, hadde verken plan- og prosjektavdelingen eller eiendomsavdelingen kommet særlig langt i bruken av HMSREG. Foretaket hadde på undersøkelsestidspunktet ikke benyttet informasjon om avvik i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller. Det ble imidlertid generelt påpekt at HMSREG ville kunne være nyttig i arbeidet med risikovurderinger, men at informasjon hentet fra systemet kunne bli for detaljert. Risikovurderingene lå på et overordnet nivå, for eksempel hvilken næring det var snakk om, og om leverandøren sto

på OBS-listen. Registreringer i HMSREG kunne etter det vi fikk opplyst, være nyttige til oppfølging av fakturerte timer, kontroll med underleverandører og oppfølging av bestemmelser om fagarbeidere og lærlinger.

Undervisningsbygg

En av SHA-rådgiverne i prosjektavdelingen oppga at informasjonen i HMSREG ble benyttet i arbeidet med risikovurderinger og prioriteringer av ytterligere kontroller. Foretaket viste blant annet til at prosjektavdelingen gjorde risikovurderinger i forbindelse med månedsrapporter fra HMSREG, og til at registreringene i HMSREG ble lagt til grunn for hvilke stedlige kontroller som skulle gjennomføres.

Kommunerevisjonen har sett dokumentasjon som understøtter dette. En månedsrapport sammenfattet oppdragslokasjonens aktiviteter når det gjaldt timeantall, skader, uønskede hendelser, oppfølging av påseplikt, miljø samt prioriteringer fremover.

Koordinator for utførelse i det ene prosjektet vi så nærmere på, opplyste også at han benyttet tilstedehistorikken i HMSREG for å velge leverandører for stedlige kontroller. For øvrig benyttet han ikke informasjonen i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller. Prosjektlederne i begge prosjektene oppga at de ikke deltok i risikovurderingene, og de kjente ikke til om informasjonen i HMSREG ble benyttet.

Eiendomsavdelingen var som tidligere nevnt ikke kommet så langt i bruken av HMSREG. SHA-rådgiveren uttalte at hun kunne benytte informasjonen i HMSREG i risikovurderinger for stedlige kontroller. Hun oppga videre at hun benyttet systemet for å se hvilke lokasjoner det pågikk arbeid.

3.4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Som tidligere nevnt hadde Kultur- og idrettsbygg i mindre grad tatt HMSREG i bruk, herunder til oppfølging av avvik. Ut fra opplysningene vi har fått, legger vi til grunn at foretaket på undersøkelsestidspunktet ikke hadde benyttet informasjonen om avvik i HMSREG til risikovurderinger og prioriteringer av kontroller. Vi har imidlertid merket oss at foretaket har uttrykt at systemet vil kunne være nyttig i arbeidet med risikovurderinger.

Undersøkelsen tydet på at prosjektavdelingen i Undervisningsbygg benyttet informasjonen om avvik i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller, mens eiendomsavdelingen ikke syntes å ha gjort dette. Vi har imidlertid merket oss at eiendomsavdelingen har uttrykt at den vil kunne benytte informasjonen til risikovurderinger for stedlige kontroller.

3.5 Tilganger i HMSREG

Utviklings- og kompetanseetaten opprettet tilgang i HMSREG til brukere i de enkelte virksomhetene, i hovedsak til superbrukere, jf. punkt 2.5. Disse kunne deretter selv opprette tilganger til øvrige ansatte og til sine leverandører. Etaten bisto også virksomhetene med å gi tilganger i de tilfeller den ble forespurt om dette. Tilgang til øverste nivå ble ifølge etaten bare gitt i samråd med superbruker eller kontaktperson hos den enkelte virksomhet.

3.5.1 Revisjonskriterium

- Tilgang til HMSREG skal være i samsvar med tjenstlig behov.

3.5.2 Faktabeskrivelse

Kultur- og idrettsbygg

Ifølge assisterende direktør hadde foretaket fått innspill fra Utviklings- og kompetanseetaten om hvem i foretaket som burde ha superbrukertilgang i HMSREG på virksomhetsnivå. Foretaket oversendte på bakgrunn av dette en liste til etaten med oversikt over minst to ansatte per avdeling som skulle ha rollen som superbruker. Disse hadde ifølge foretaket rettigheter til å tildele roller til andre. Assisterende direktør oppga at det i praksis i hovedsak var han som hadde opprettet tilganger. Foretaket skilte i hovedsak mellom to roller, henholdsvis superbruker og byggherre. Ansatte ble tildelt rollen som superbruker og innleid personell i hovedsak rollen som byggherre. Ifølge assisterende direktør ga prosjektlederne leverandørene tilgang til systemet.

Assisterende direktør oppga videre at foretaket i all hovedsak gjorde anskaffelser innenfor bygg/anlegg/håndverksfag gjennom både enkeltanskaffelser og avrop på rammeavtaler. Dette innebar at alle i de to prosjektavdelingene og i eiendomsavdelingen hadde behov for tilgang til HMSREG. Vedkommende påpekte videre at ettersom all oppfølging av kontrakter var kanalisert via HMSREG, hadde ansatte behov for rollen som superbruker for å kunne legge inn brukere fra leverandørene for innregistrering av mannskap, søknad om underleverandører osv. Dette ble gjort av kontraktsansvarlige og ikke fra et sentralt punkt i organisasjonen. Vurderingene som lå bak tjenstlig behov og tildeling av roller, var om de ansatte hadde oppfølgingsansvar for kontrakter.

I det ene av de to prosjektene vi så på, fikk vi opplyst at prosjektleder hadde opprettet tilganger til hovedleverandøren.

En utskrift fra HMSREG per 17.01.2019 viste at 17 personer i foretaket hadde superbrukertilganger og 4 personer hadde tilgang til byggherrerollen. Av superbrukerne tilhørte seks personer eiendomsavdelingen, syv plan- og prosjektavdelingen og tre personer, herunder assisterende direktør, tilhørte administrasjonsavdelingen. En person som sto på utskriften, hadde sluttet 31.12.2018. I forbindelse med faktaverifiseringen i februar 2019 opplyste foretaket at personen var slettet. Ingen var tildelt rollen som controller på virksomhetsnivå.

Alle fire som hadde byggherretilgang, tilhørte plan- og prosjektavdelingen. En av disse var innleid. Foretaket oppga at vedkommende hadde ansvar for tre prosjekter.

Foretaket oppga at de konkrete tilgangene var tildelt fordi aktørene enten var ledere, prosjektledere eller prosjektmedarbeidere.

Foretaket hadde ikke skriftlige rutiner for eller etablert en ordning med jevnlig gjennomgang av tilgangene, herunder om de aktuelle personene hadde tjenstlig behov for tilgang. Assisterende direktør opplyste imidlertid at han var inne i HMSREG et par ganger i måneden, og at han da blant annet sjekket hvem som hadde tilgang. Det var meningen at fagsjefen skulle få dette som en av sine arbeidsoppgaver. Når det gjaldt sletting av tilganger, viste assisterende direktør til en rutine som Utviklings- og kompetanseetaten hadde utarbeidet, og som foretaket informerte om i forbindelse med opplæring.

Undervisningsbygg

Undervisningsbygg viste til at en av SHA-rådgiverne i prosjektavdelingen hadde vært med fra starten av utviklingen av HMSREG med utgangspunkt i prosjektavdelingens behov og ble gitt rettigheter som foretakets representant og overordnede kontaktperson når det gjaldt systemet. Vedkommende hadde ansvaret for både å vurdere tjenstlig behov og for å opprette tilganger på overordnet nivå. Han hadde også ansvar for å fjerne tilganger når personer sluttet, endret stilling eller lignende, noe han gjorde når han fikk beskjed om slike tilfeller eller fant det ut selv.

En utskrift fra HMSREG per 17.01.2019 viste at tre personer i foretaket hadde superbrukertilgang og seks hadde byggherretilgang på virksomhetsnivå. Alle superbrukerne tilhørte eiendomsavdelingen. En av de seks med byggherretilgang kom fra systemleverandøren Omega. Videre var det to fra prosjektavdelingen, to fra administrasjonen (innkjøp juridisk) og en fra eiendomsavdelingen som hadde byggherretilgang. Det var vel 60 som hadde tilgang som controller på virksomhetsnivå. Tre personer hadde tilgang som tester. To av disse var fra Omega, mens den tredje var vedkommende fra foretaket som hadde vært med på å utvikle systemet. Når det gjelder tilgangene til Omega, har foretaket uttalt at disse er nødvendige slik at Omega som systemleverandør kan kontrollere at tilgangene fungerer som de skal. Foretaket har også påpekt at det er vanlig at en IT-leverandør har full tilgang på overordnet nivå.

Undervisningsbygg oppga at tilgangen som byggherre blant annet skyldtes behov for å godkjenne underleverandører. Utover det at enkelte hadde tilgang som superbruker og byggherre, oppga foretaket at ingen andre skulle ha tilgang utover controllerrollen. Kommunerevisjonen ba foretaket redegjøre for det tjenstlige behovet for to av de tre i eiendomsavdelingen som hadde superbrukertilgang. Vi fikk oppgitt at en hadde fått tilgang for å kunne se alle eiendommer/adresser i arbeidet med et elektronisk rapporterings- og avviksbehandlingssystem for branndokumentasjon. Vedkommende hadde behov for tilgang på alle objekter og prosjekter slik at han kunne skille mellom rehabilitering, ombygging, nybygg og skole i drift. Den andre hadde fått tilgang i forbindelse med arbeid og kontroller knyttet til sosial dumping.

Tilgangene som kontrollere ble etter det vi fikk opplyst, i hovedsak gitt som følge av innføringen av registreringsbokser ute på de enkelte skolene. Foretaket viste til at tilgangsstyringen i ny versjon av HMSREG ville bli endret, og til at foretaket i den sammenheng ville gå igjennom tilgangene. En del personer i eiendomsavdelingen ville dermed få endret eller fjernet tilgangene.

Foretaket oppga videre at personer som ikke jobbet i et prosjekt, kunne ved særskilt behov få midlertidig tilgang til et eller flere prosjekter i en periode. Slike tilganger var basert på vurderinger av hvilke tilganger som var nødvendige for å kunne utføre kontrollaktiviteter og for å følge opp avvik. Foretaket pekte i den sammenheng til at de utarbeidede prosedyrene på området blant annet viste hvem som skulle sørge for å legge inn leverandører i systemet, og hvem som skulle følge opp. Foretaket påpekte at det var viktig for dem at aktuelle personer både fulgte opp og tok ut nytteverdien av systemet, noe som i seg selv bidro til mange tilganger.

Foretaket hadde ikke skriftlige rutiner for tildeling av tilganger, men opplyste at det ville vurdere å innføre dette. I en slik rutine ville de også vurdere om praksisen de hadde, var den mest hensiktsmessige.

Foretaket hadde ikke skriftlige rutiner for eller etablert en ordning med jevnlig gjennomgang av om tilgangene var basert på tjenstlig behov.

3.5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Begge foretakene oppga at de vurderte om det forelå tjenstlig behov før tildeling av tilganger. Kommunerevisjonen stiller imidlertid spørsmål ved flere av vurderingene som gjelder tilgang på virksomhetsnivå. Kommunerevisjonen har ikke vurdert tilgangene som er gitt på de øvrige nivåene.

Det er vanskelig å se at 21 ansatte i Kultur- og idrettsbygg hadde tjenstlig behov for privilegerte tilganger, det vil si tilgang som superbruker eller byggherre, noe som innebar at de kunne se og redigere all informasjon for hele virksomheten. En av dem som hadde byggherretilgang, var for øvrig en innleid prosjektleder som hadde ansvar for bare tre prosjekter.

Når det gjelder Undervisningsbygg, er det også grunn til å stille spørsmål når det gjelder antallet kontrollere på virksomhetsnivå. Som controller kunne man se all informasjon for hele virksomheten, men ikke gjøre endringer. Vi har imidlertid merket oss at foretaket ville gjennomgå disse tilgangene i forbindelse med ny versjon av HMSREG. Kommunerevisjonen har også tatt opp med foretaket om det forelå tilstrekkelig tjenstlig behov for tilgangene til systemleverandøren Omega. Kommunerevisjonen stiller spørsmål ved at systemleverandøren har kontinuerlig og full tilgang til produksjonsdata i foretaket. Dette er ikke i samsvar med anerkjent praksis, jf. blant annet ISO 27002:2017 *Informasjonsteknologi – Sikringsteknikker – Tiltak for informasjonssikring*. I standardens punkt 12.1.4 om *separasjon av miljøer for utvikling, test og drift* fremkommer det blant annet at «[m]iljøene for utvikling, testing og drift bør være adskilt for å redusere risikoene for uautorisert tilgang til eller endringer i driftsmiljøet». Kommunerevisjonen understreker derfor viktigheten av at kommunens virksomheter har kontroll på slike tilganger i systemet og bruken av disse.

Begge foretakene manglet rutiner og praksis for jevnlig gjennomgang av tilgangene i foretaket. Slik gjennomgang er et viktig internkontrolltiltak i tilgangsstyringen. Fravær av jevnlig gjennomgang gir risiko for at ansatte i etaten over tid har tilgang uten at de har tjenstlig behov, og uten at dette fanges opp og korrigeres. Dette er særlig viktig når mange brukere kan opprette nye tilganger, slik tilfellet var for HMSREG.

4. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

4.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt om Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg sikrer at leverandøroppfølgingssystemet HMSREG benyttes som forutsatt på byggeplasser der kommunen er byggherre.

Undersøkelsen viser at Utviklings- og kompetanseetaten hadde informert aktivt om systemet siden 2016, og at etaten også sørget for opplæring og veiledning til virksomhetene som ønsket å ta systemet i bruk. Det var en ordning for tilbakemelding om feil og svakheter i HMSREG til systemleverandøren. Etaten syntes å ha fulgt opp feil og svakheter den meldte inn selv, men den fulgte ikke systematisk opp feil og svakheter som ble meldt inn av kommunens øvrige brukere. En slik praksis kan gi risiko for at etaten ikke fanger opp vesentlige svakheter ved systemet. Undersøkelsen tyder imidlertid på at Utviklings- og kompetanseetaten benyttet informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Kultur- og idrettsbygg hadde i liten grad tatt i bruk HMSREG. Dette var ikke i samsvar med forutsetninger i Oslomodellen. Kommunerevisjonen merker seg at foretaket varslet at det ville ta i bruk systemet for fire nye rammeavtaler med stort volum.

Prosjektavdelingen i Undervisningsbygg benyttet HMSREG i de aller fleste prosjektene, mens foretakets eiendomsavdeling i mindre grad hadde tatt systemet i bruk.

De to foretakene hadde ikke i tilstrekkelig grad sørget for å følge opp registrerte avvik i HMSREG. I begge foretakene var det avvik som hadde stått ubehandlet i systemet over lang tid. I tillegg hadde mange av de behandlede avvikene til dels svært lang behandlingstid. Dette gjaldt også avvik kategorisert med moderat eller høy alvorlighetsgrad. Manglende eller mangelfull oppfølging av avvik i HMSREG reduserer kommunens muligheter til å forhindre eller avdekke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

I Undervisningsbygg tyder undersøkelsen på at prosjektavdelingen benyttet informasjonen i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller. Det samme var ikke tilfellet for eiendomsavdelingen. Den begrensede bruken av HMSREG gjorde at dette ikke hadde vært aktuelt for Kultur- og idrettsbygg.

Utviklings- og kompetanseetaten syntes å ha en praksis der den vurderte om det var tjenstlig behov før tildeling av tilgang til HMSREG, og begge foretakene oppga også at de vurderte dette. Kommunerevisjonen har stilt spørsmål ved flere av disse vurderingene når det gjelder foretakene. Verken etaten eller de to foretakene syntes å ha rutiner eller praksis for jevnlig gjennomgang av at tilgangene var basert på tjenstlig behov. Dette er særlig viktig når mange brukere kan opprette nye tilganger, slik tilfellet var for HMSREG.

4.2 Anbefalinger

På bakgrunn av vurderinger og konklusjoner har Kommunerevisjonen følgende anbefalinger:

- Utviklings- og kompetanseetaten bør vurdere tiltak for å sikre at den fanger opp de viktigste svakhetene i systemet.
- Begge foretakene bør sørge for at HMSREG tas i bruk i alle kontraktene som er omfattet av Oslomodellen, og herunder sørge for at avvik blir tilfredsstillende behandlet.
- Begge foretakene bør benytte informasjonen om avvik i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller.
- Utviklings- og kompetanseetaten og begge foretakene bør foreta jevnlig gjennomgang av at tilgang til HMSREG er basert på tjenstlig behov.

5. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurderinger av disse

Rapport til uttalelse ble sendt til Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg, Undervisningsbygg, byråden for finans og byråden for næring og eierskap. Uttalelsene følger i vedlegg 3–7 til rapporten.

I det følgende oppsummerer og kommenterer Kommunerevisjonen de viktigste punktene i uttalelsene.

5.1 Utviklings- og kompetanseetaten

5.1.1 Etatens uttalelse

Utviklings- og kompetanseetaten uttalte at rapportens konklusjoner og anbefalinger tegner et dekkende bilde av dagens situasjon.

Etaten hadde enkelte tilbakemeldinger til rapportens konklusjoner og anbefalinger. Når det gjaldt Kommunerevisjonens uttalelse om at det fremdeles var utfordringer knyttet til bruken av systemet i en del virksomheter, kommenterte etaten at HMSREG så langt var innført hos de virksomhetene i kommunen som hadde ansvar for de største investeringsprosessene og at HMSREG knytter seg direkte til påseplikten som følger av byggherreforskriften. Etaten påpekte at det hadde vært viktig å få disse virksomhetene til å ta i bruk HMSREG slik at utviklingen kunne skje på en mest mulig effektiv måte. Etaten uttalte videre at det er minimalt med byggeaktivitet i de virksomhetene som ikke har tatt i bruk HMSREG, og at aktiviteten i disse virksomhetene i stor grad er dekket av samkjøpsavtalene som også følges opp sentralt gjennom HMSREG. Etaten viste videre til at neste fase i implementeringen av systemet ville være å inkludere de mindre virksomhetene og bydelene i bruken. Dette ville blant annet gjøres ved å pålegge virksomhetene formelt å ta i bruk systemet, informere om nytteverdien gjennom møtepunkter etaten har med ledelsen i disse virksomhetene, samt å innføre bistand til prosjekthåndtering.

Når det gjaldt tiltak for å fange opp de viktigste svakhetene i systemet, opplevde etaten at den kontinuerlig har fulgt opp de viktigste svakhetene ved systemet som er meldt inn fra brukerne. Etaten viste også til at det har vært løpende dialog mellom tjenesteleder og de virksomhetene som har tatt i bruk systemet hvor denne typen tilbakemeldinger har blitt fanget opp. På bakgrunn av merknadene fra Kommunerevisjonen ville etaten iverksette ytterligere tiltak som i enda større grad sikrer at alvorlige svakheter i systemet vil bli fanget opp. Etaten viste til at den ville sende ut en melding til samtlige virksomheter om at alvorlige mangler og svakheter skal meldes inn til tjenesteleder i tillegg til leverandøren. I tillegg ville det bli informert om dette på kommunens intranettsider. Alvorlige svakheter og mangler ville også være et fast punkt på agendaen på brukerforumene som arrangeres to ganger i året.

Etaten viste videre til at den på en bedre måte ville dokumentere rutiner for kontroll og revisjon av tjenstlig behov for tilgang til HMSREG. Tiltaket var ifølge etaten allerede innført med en logg over brukere på aktørnivå samt på virksomhetsnivå i etaten. Det ville i tillegg bli innført en rutine for kvartalsvis gjennomgang av loggen for å sikre en vurdering av at samtlige brukere har et tjenstlig behov for tilgangen. Videre var gjennomgangen inkludert som et sjekkpunkt i internkontrollen.

5.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har merket seg at etaten har prioritert virksomhetene med ansvar for de største investeringsprosessene. Kommunerevisjonen har videre merket seg at etaten i neste fase vil arbeide for å inkludere virksomhetene med mindre byggeaktivitet og bydelene i bruken av systemet. Når det gjelder utfordringer, har Kommunerevisjonen også lagt til grunn at HMSREG ikke var tatt tilstrekkelig i bruk de to reviderte foretakene. Dette har Kommunerevisjonen også påpekt overfor foretakene. HMSREG er et viktig verktøy i kommunens arbeid mot arbeidslivskriminalitet og Kommunerevisjonen vil understreke at det er viktig at systemet tas i bruk av alle aktuelle virksomheter og prosjekter.

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som Utviklings- og kompetanseetaten har varslet at den har iverksatt eller vil iverksette, er relevante for konklusjonene og anbefalingene i rapporten.

5.2 Kultur- og idrettsbygg

5.2.1 Foretakets uttalelse

Kultur- og idrettsbygg pekte på at det i liten grad hadde signert kontrakter etter byrådets vedtak om standard kontraktsvilkår for Oslo kommune 18.05.2017 (sak 1057). Tidspunktet for revisjonen kom veldig tett opp mot foretakets oppstart av kontraktsoppfølging i HMSREG. Det hadde således vært kort tid for å få på plass nødvendig opplæring og praktiske løsninger knyttet til registrering av passeringsdata. Foretaket viste til at det i 2018 hadde hatt noen rehabiliteringsoppdrag der kontraktene hadde vært lagt inn i HMSREG, men der arbeid på eiendommene ikke hadde blitt registrert «på grunn av manglende registreringsmuligheter på eksisterende eiendommer». Foretaket uttalte videre at HMSREG nå var tatt i bruk i samtlige prosjekter i gjennomføringsfase og i de fire nye håndverkerrammeavtalene foretaket har.

Når det gjaldt behandling av avvik, ble det vist til at foretakets oppfølging av prosjektlederne måtte bli bedre. Blant annet ville ansettelsen av fagsjef for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet gi bedre kontinuitet og kompetanse på arbeidet. Det skulle også rapporteres månedlig til direktør og ledergruppe på oppfølgingsarbeidet i HMSREG og utkvittering av avvik.

Foretaket viste videre til at det hadde utarbeidet og iverksatt en ny brukertilgangsmatrise for alle roller i foretaket som skulle benytte HMSREG, og at denne sikret tilgang ut fra tjenstlig behov. Matrisen ville bli holdt a jour av den nyansatte fagsjefen.

5.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen har merket seg uttalelsen om at Kultur- og idrettsbygg nå har tatt i bruk HMSREG i alle prosjekter i gjennomføringsfase og i foretakets fire nye håndverkerrammeavtaler. Foretaket hadde imidlertid også andre rammeavtaler som var omfattet av kravene i Oslomodellen. Foretaket varslet ikke tiltak knyttet til disse i uttalelsen til rapporten. Kommunerevisjonen legger til grunn at også disse avtalene vil fases inn i systemet etter hvert som avdelingen får erfaring fra håndverkerrammeavtalene, slik foretaket tidligere har skissert (jf. punkt 3.2.2). Når det gjelder foretakets kommentar om at arbeid på eiendommene ikke hadde blitt registrert «på grunn av manglende registreringsmuligheter», vil Kommunerevisjonen bemerke at dette ikke har blitt påpekt

av foretaket under datainnsamlingen. Kommunerevisjonen viser til at det finnes alternative muligheter for registrering.

Kommunerevisjonen anser at tiltakene som foretaket har varslet at det vil iverksette eller har iverksatt når det gjelder behandling av avvik, er relevante for konklusjonene og anbefalingene i rapporten.

Tiltaket vedrørende brukertilganger synes også relevant. Kommunerevisjonen forutsetter at foretaket med dette mener at det også skal vurdere behovet for og omfanget av privilegerte tilganger. Som det fremgår av vurderingene og konklusjonene har Kommunerevisjonen stilt spørsmål ved antallet personer som hadde fått rollen som superbruker og byggherre.

Foretaket har ikke varslet tiltak til anbefalingen om å benytte informasjonen i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller.

5.3 Undervisningsbygg

5.3.1 Foretakets uttalelse

Undervisningsbygg uttalte at rapportens konklusjoner og anbefalinger gir et relevant bilde av foretakets innsats for å få implementert HMSREG og hvordan det kan fortsette arbeidet for å bli enda bedre.

Når det gjaldt tiltak, opplyste foretaket at det ville søke å ha på plass en prosedyre for tildeling og gjennomgang av tilganger i HMSREG innen 01.07.2019. Innen samme dato ville foretaket vurdere om det kunne benytte informasjon om avvik i HMSREG bedre når det skulle finne grunnlag for risikovurderinger og prioritere kontroller. Innen 01.07.2019 ville foretaket også evaluere de særtilfellene der det var gjort unntak fra bruk av HMSREG og samtidig vurdere ytterligere presiseringer av foretakets prosedyre på området. Videre opplyste foretaket at det hadde igangsatt tiltak for å lukke avvik i HMSREG. Dette arbeidet var igangsatt før revisjonen, og foretaket arbeidet med tiltak under revisjonen og ville også fortsette arbeidet fremover. Foretaket viste til at etablering av prosedyrer, plassering av ansvar og opplæring er sentrale aktiviteter i denne sammenhengen. Foretaket påpekte videre at registreringsboksene i eiendomsavdelingen gir visse utfordringer fordi datainnsamlingen ikke er helt presis, men at det ble arbeidet for å utbedre svakheten.

5.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som Undervisningsbygg har varslet at det har igangsatt eller vil igangsette, er relevante for konklusjonene og anbefalingene i rapporten.

5.4 Byråden for finans

5.4.1 Byrådets uttalelse

Byråden for finans uttalte innledningsvis at rapportens konklusjoner og anbefalinger er nyttige i det videre arbeidet knyttet til kommunens bruk av HMSREG. Byråden oppga videre at han er opptatt av at HMSREG skal være et effektivt verktøy for kommunens arbeid med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og at en viktig forutsetning er at virksomhetene følger opp avvik, gjennomfører kontroller, benytter

sanksjoner og foretar nødvendige risikovurderinger på bakgrunn av opplysninger i HMSREG.

Når det gjaldt Kommunerevisjonens uttalelse om at det fremdeles var utfordringer knyttet til bruken av systemet i en del virksomheter, presiserte byråden at HMSREG er innført på rundt 90 prosent av volumet på kommunens bygge- og anleggsprosjekter og at det er innført hos de virksomhetene som har ansvar for de største investeringsprosessene der konsekvenser for eventuelle brudd på seriøsitetsbestemmelsene er størst. Byråden uttalte også at erfaringer fra bruk av systemet på de store prosjektene kan være til hjelp ved innføring av HMSREG i de virksomhetene som trenger større grad av opplæring og veiledning for å ta i bruk og nyttiggjøre seg systemet.

Når det gjaldt tiltak, viste byråden til de tiltak som Utviklings- og kompetanseetaten har varslet. Byråden opplyste videre at Byrådsavdeling for finans ville bidra til at etaten styrker sitt arbeid med å informere virksomhetene om nytteverdien av HMSREG og styrke sitt tilbud om bistand og opplæring i forbindelse med bruken av systemet. Byrådsavdelingen ville sørge for at etaten sender ut jevnlige statusrapporter til virksomhetene og byrådsavdelingene som viser status for implementering av HMSREG og graden av etterlevelse av Oslomodellens bestemmelser. Byråden uttalte også at han ville bidra til at byrådsavdelingene i styringsdialogen har fokus på viktigheten av å følge opp Oslomodellen og HMSREG som en del av dette. De tiltakene som ikke allerede var igangsatt ville settes i gang i løpet av første halvår 2019.

5.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Som det fremgår av punkt 5.1.2 var Kommunerevisjonens uttalelse om utfordringer også knyttet til at HMSREG ikke var tatt tilstrekkelig i bruk i de to reviderte foretakene. Kommunerevisjonen har for øvrig merket seg byrådets uttalelse om at erfaringer fra bruk av systemet på de store prosjektene kan være til hjelp ved innføring av HMSREG i andre virksomheter.

Kommunerevisjonen mener at tiltakene som byråden har varslet er relevante for konklusjonene og anbefalingene i rapporten.

5.5 Byråden for næring og eierskap

5.5.1 Byrådets uttalelse

Byråden for næring og eierskap uttalte innledningsvis at virketiden for HMSREG hadde vært for kort til å kunne si noe om systemet har god effekt. Videre uttalte byråden at det på grunn av foretakenes kontraktuelle forpliktelser i pågående prosjekter vil ta tid å gjøre HMSREG kjent og implementere systemet, samt at det kan være behov for å gjøre justeringer i HMSREG når man har høstet erfaringer over tid. Byråden anså det imidlertid nyttig med tilbakemeldinger på systemet i denne første fasen for å kunne vurdere om systemet så langt virker etter hensikten, og om Oslo kommune kan øke nytten av HMSREG.

Byråden viste videre til innspill fra Kultur- og idrettsbygg om at de store kontraktene ble inngått før HMSREG ble etablert, og at dette blant annet betyr at foretaket ikke kan stille krav om at disse entreprenørene skal benytte HMSREG. Byråden har videre påpekt at Kommunerevisjonens vurdering om at Kultur- og idrettsbygg ikke hadde tatt i bruk HMSREG som forutsatt, kan fremstå som unyansert eller misvisende. Byråden har

herunder vist til at foretaket hadde inngått noen mindre kontrakter i 2018 på rehabiliteringsoppdrag med registrering i HMSREG, men hvor det blant annet av praktiske grunner (at etablering av rondell ikke var mulig), ikke hadde vært mulig å gjennomføre registrering.

Når det gjaldt tiltak, viste byråden til at begge foretakene allerede har iverksatt tiltak for å følge opp registrerte avvik. Byråden opplyste videre at hun i styringsdialogen med foretakene ville følge opp at foretakene benytter HMSREG i sine kontrakter og at de benytter informasjonen fra HMSREG i risikostyringen av prosjektene.

5.5.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen vil innledningsvis påpeke at det i denne undersøkelsen er sett nærmere på om HMSREG blir benyttet i de kontrakter Oslomodellen gjelder for. Kommunerevisjonen har således ikke vurdert bruken av HMSREG i kulturbyggene på Bjørvika eller i Nye Jordal Amfi hvor kontraktene var inngått før kontraktsvilkårene i Oslomodellen ble vedtatt. Effekten av leverandøroppfølgingssystemet har ikke vært gjenstand for undersøkelse, og Kommunerevisjonen er enig med byråden i at virketiden kan være for kort til å si noe om dette.

Når det gjelder kommentaren om unyansert eller misvisende vurdering, vil Kommunerevisjonen påpeke at det i vurderingene er lagt til grunn at HMSREG ikke var tatt i bruk i alle foretakets prosjekter som var omfattet av Oslomodellen. I tillegg har Kommunerevisjonen lagt til grunn at foretaket i to av de prosjektene hvor det var en del registreringer i HMSREG på undersøkelsestidspunktet, ikke i tilstrekkelig grad hadde sørget for å følge opp avvik. Under gjennomføring av undersøkelsen har Kommunerevisjonen ikke blitt gjort kjent med at det av praktiske grunner ikke hadde vært mulig å gjennomføre registrering. Dette ble ikke trukket frem i noen av prosjektene Kommunerevisjonen gjennomgikk. Derimot fremkom det opplysninger om at rondell ble benyttet i det ene prosjektet. Som påpekt under punkt 5.2.2 er det også alternative registreringsmuligheter.

Kommunerevisjonen mener at tiltaket som byråden varslet at hun vil igangsette knyttet til styringsdialogen, er relevant for konklusjonene og anbefalingene i rapporten.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Byrådssak 1057/08: Overordnet rammeverk for god intern kontroll i Oslo kommune

Byrådssak 1105/13: Instruks for informasjonssikkerhet

Byrådssak 1070/15: Instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune

Byrådssak 1057/17: Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg

Byrådssak 1104/17: Oslo kommunes anskaffelsesstrategi

Rundskriv 27/2017: Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes kjøp av varer, tjenester og bygg og anlegg – Oslomodellen

Interne styringsdokumenter i Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur og idrettsbygg og Undervisningsbygg

b) Eksterne referanser

FOR 2008-02-08 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

ISO 27002:2017 *Informasjonsteknologi – Sikringsteknikker – Tiltak for informasjonssikring*

Tabelloversikt

Tabell 1 Beskrivelse av avvik innen de tre kategoriserte alvorlighetsgradene	25
Tabell 2 Oversikt over antall behandlede avvik med moderat alvorlighetsgrad med behandlingstid på 30 dager eller mer og lengste behandlingstid innen denne kategorien.	27
Tabell 3 Oversikt over antall ubehandlede avvik med moderat og høy alvorlighetsgrad samt gjennomsnittlig antall dager ubehandlet og eldste avvik som ikke er behandlet innen disse to kategoriene.	29
Tabell 4 Oversikt over antall behandlede avvik med moderat og høy alvorlighetsgrad, avvik med behandlingstid på 30 dager eller mer og lengste behandlingstid innen disse kategoriene.	30

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Hovedproblemstillingen for undersøkelsen er i hvilken grad Utviklings- og kompetanseetaten og eiendomsforetakene sikrer at leverandøroppfølgingssystemet HMSREG benyttes som forutsatt. Denne problemstillingen danner utgangspunkt for de forhold som blir undersøkt. Revisjonskriteriene er den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger.

I det følgende presenteres revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen, og det blir redegjort for grunnlaget for kriteriene.

Revisjonskriterier – Utviklings- og kompetanseetaten

- Utviklings- og kompetanseetaten skal tilby virksomhetene nødvendig opplæring ved utrulling av HMSREG.
- Utviklings- og kompetanseetaten skal følge opp at virksomhetene benytter HMSREG.
- Utviklings- og kompetanseetaten bør ha en ordning som gjør det mulig for brukerne å gi tilbakemeldinger om eventuelle svakheter i HMSREG, og en ordning for håndtering av slike tilbakemeldinger.
- Utviklings- og kompetanseetaten bør benytte informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.
- Tilgang til HMSREG skal være i samsvar med tjenstlig behov.

Utleddning av kriteriene

Opplæring

Det følger blant annet av Instruks for virksomhetsstyring (byrådssak 1070/15) punkt 5.8.8 at virksomheten til enhver tid skal sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse for å ivareta sine oppgaver. For at bruken av HMSREG skal fungere som det leverandøroppfølgingssystemet det er forutsatt å være, er det viktig at de virksomhetene som skal benytte systemet, tilføres nødvendig kompetanse om systemet.

Utviklings- og kompetanseetaten er kommunens systemforvalter for HMSREG. Ifølge etatens tildelingsbrev for 2017 og 2018 skal den være kommunens «nav» i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping og skal initiere, utvikle, iverksette og koordinere nødvendige tiltak slik at Oslo kommune ligger i front i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. I tildelingsbrevet for 2018 er det videre et mål at Utviklings- og kompetanseetaten skal være kommunens kompetansesenter og pådriver for samfunnsansvar i anskaffelser. Det følger av dette at etaten skal tilby virksomhetene nødvendig opplæring ved utrulling av systemet.

Følge opp at HMSREG benyttes

Det står videre i tildelingsbrevet for 2018 at Utviklings- og kompetanseetaten skal følge opp innføringen av Oslomodellen, herunder virksomhetenes bruk av modellen ved anskaffelser og at de ulike kravene er ivaretatt i kontrakter når det er relevant. Videre står det at etaten skal være pådriver for målrettet arbeid med forebygging av arbeidslivskriminalitet innenfor bygg-, anlegg- og renholdsområdet. Kommunerevisjonen legger til grunn at det ligger i disse føringene at etaten skal følge opp at virksomhetene benytter HMSREG-systemet for å følge opp leverandørene.

System for tilbakemelding

Siden Utviklings- og kompetanseetaten er systemforvalter for HMSREG og er gitt et særskilt ansvar for kommunens arbeid med å forebygge arbeidslivskriminalitet, er det viktig at etaten har lagt til rette for at den får tilbakemeldinger om eventuelle svakheter i systemet og/eller om det ikke fungerer som forutsatt. Slik tilbakemelding er viktig for å kunne rette opp svakheter og mangler. Ifølge kommunens Instruks for informasjons-sikkerhet (byrådssak1105/13) punkt 5.6 Hendelseshåndtering skal varsling og håndtering av hendelser (avvik, feilsituasjoner eller fare for slike) skje så nær hendelsen som mulig og i henhold til dokumenterte rutiner for varsling og håndtering. Viktigheten av dette er også slått fast i kommunens overordnede rammeverk for god internkontroll (byrådssak 1057/08) punkt 4.5 Oppfølging, som sier at det må iverksettes korrigerende tiltak så snart som mulig ved avdekking av svakheter og mangler i internkontrollsystemet.

Benytte informasjon fra HMSREG i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

Det følger av tildelingsbrevet for 2018 at Utviklings- og kompetanseetaten skal gjennomføre stedlige kontroller og kontroll med anskaffelses- og kontrakts-dokumentasjon for bygg-, anleggs- og renholdskontrakter som et supplement til den enkelte virksomhets arbeid mot arbeidslivskriminalitet. Utøvelsen av den stedlige kontrollen bør blant annet være basert på informasjon fra HMSREG. Dette skal skje for å sikre at kontrollen i størst mulig grad er rettet mot leverandører og/eller byggeplasser der det er avdekket flere avvik og dermed større risiko knyttet til arbeidslivskriminalitet, jf. kommunens instruks for virksomhetsstyring og overordnet rammeverk for god internkontroll som fastslår at internkontroll må tilpasses og baseres på en vurdering av risiko innen de enkelte områdene og/eller prosessene.

Revisjonskriterier – eiendomsforetakene

- Eiendomsforetakene skal sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse i HMSREG.
- Eiendomsforetakene skal benytte HMSREG for å ivareta byggherreansvaret og oppfølgingen av Oslomodellen.
- Eiendomsforetakene skal følge opp avvik og sikre at hovedleverandøren følger opp avvik.
- Eiendomsforetakene bør bruke informasjonen om avvik som grunnlag for risikovurderinger og prioriteringer av kontroller.
- Tilgang til HMSREG skal være i samsvar med tjenstlig behov.

Utleddning av kriteriene

Kompetanse

For at bruken av HMSREG skal fungere som det leverandøroppfølgingssystemet det er forutsatt å være, er det viktig at foretakene har nødvendig kompetanse om selve systemet og om hvordan informasjonen systemet genererer, skal brukes til oppfølging på byggeplassen, jf. Instruks for virksomhetsstyring punkt 5.8.8, som sier dette:

Virksomheten skal til en hver tid sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse for å ivareta sine oppgaver. Kompetanseutvikling skal rettes mot strategisk viktige kompetanseområder.

I foretakenes tildelingsbrev for 2017 sto det blant annet at Oslo kommune skulle være i front i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og at dette krevde innsats fra alle virksomheter i små og store anskaffelser. Det var videre stilt krav om at virksomhetene måtte sørge for rutiner, ressurser og kompetanse for å følge opp kommunens tiltak knyttet til bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

I tildelingsbrevene for 2018 ble det bedt om at foretakene fortsatte arbeidet mot arbeidslivskriminalitet.

Benytte HMSREG

Kravet til at alle kommunens virksomheter skal benytte HMSREG i utvalgte bransjer, herunder bygg- og anleggsbransjen, ligger i Oslomodellen, jf. byrådssak 1057/2017 *Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og bygg og anlegg* og rundskriv 27/2017 *Standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes kjøp av varer, tjenester og bygg og anlegg – Oslomodellen*.

Det er også stilt krav til foretakene i tildelingsbrevene for 2018 om at HMSREG skal benyttes for arbeidere på kommunens kontrakter. Foretakene skal ifølge tildelingsbrevene stille krav i kontraktene om registrering i HMSREG for nye prosjekter og oppfordre til slik registrering for prosjekter der kontraktene ble inngått før implementering av Oslomodellen.

I kommunens standard kontraktsvilkår er det lagt opp til at kommunens leverandører også skal benytte HMSREG. Det fremkommer blant annet at leverandører skal registrere mannskapslisten i HMSREG. For at kontraktsvilkårene skal kunne oppfylles, er det av betydning at foretakene følger opp at leverandørene har kjennskap til og benytter systemet.

Følge opp avvik

HMSREG er utviklet for å følge opp kommunens krav for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Det gir blant annet oversikt i arbeidet med å følge opp kontrakts- og lovkrav og bedre mulighet for å sikre etterlevelse av kravene. Avvik i HMSREG kan tilsi at kontrakts- eller lovkrav ikke blir fulgt, og foretakene må derfor følge opp avvikene eller sikre seg at leverandørene følger opp.

At kontraktsoppfølging skal gjennomføres, følger blant annet av Instruks for virksomhetsstyring, jf. blant annet punkt 5.5.8 og 5.5.9. Det følger også av kommunens veileder i offentlige anskaffelser (foreligger elektronisk på Utviklings- og kompetanseetatens hjemmeside) at det bør foretas rutinemessige kontroller av at leverandøren oppfyller krav til lønns- og arbeidsvilkår, etikk, samfunnsansvar etc.

I kommunens anskaffelsesstrategi (byrådssak 1104/17) er det også under delmål 3 et punkt om at kommunen skal utvikle og følge opp tiltak for å sikre trygge og ordnede lønns- og arbeidsvilkår, motvirke sosial dumping og bekjempe arbeidslivskriminalitet i blant annet bygge- og anleggskontrakter. Videre er det også under delmål 4 et punkt om at kommunen skal følge opp at det benyttes lærlinger.

Det følger også av § 7 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter at oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendige kontroller av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.

Også det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling tilsier at virksomhetene følger opp avvik / sikrer at avvik blir fulgt opp.

Benytte informasjon fra HMSREG som grunnlag for risikovurderinger mv.

Utøvelsen av stedlig kontroll bør blant annet være basert på informasjon fra HMSREG. Dette skal skje for å sikre at kontrollen i størst mulig grad er rettet mot leverandører og/eller byggeplasser der det er avdekket flere avvik og dermed større risiko knyttet til arbeidslivskriminalitet. Både kommunens instruks for virksomhetsstyring og overordnet rammeverk for god internkontroll fastslår at internkontroll må tilpasses og baseres på en vurdering av risiko innen de enkelte områdene og/eller prosessene.

Revisjonskriterium – informasjonssikkerhet

Informasjonssikkerhet handler om å beskytte informasjon slik at den alltid er tilgjengelig og korrekt for dem som skal ha tilgang.

Kommunerevisjonen har lagt følgende revisjonskriterium til grunn både for Utviklings- og kompetanseetaten og de to eiendomsforetakene:

- Tilgang til HMSREG skal være i samsvar med tjenstlig behov.

For å oppfylle dette kriteriet bør det være etablert tilfredsstillende rutiner og praksis knyttet til følgende punkter:

- Oversikt over hvilke roller som finnes i systemet, og hva de gir tilgang til
- Tildeling av tilganger
- Jevnlig kontroll av tilganger

Utleddning av kriteriet

Personvernforordningen, som er gjennomført i norsk lov gjennom personopplysningsloven som trådte i kraft 20.07.2018, sier følgende i artikkel 5 punkt 1f knyttet til det å ha autorisert tilgang:

Personopplysninger skal behandles på en måte som sikrer tilstrekkelig sikkerhet for personopplysningene, herunder vern mot uautorisert eller ulovlig behandling og mot utilsiktet tap, ødeleggelse eller skade, ved bruk av egnede tekniske eller organisatoriske tiltak («integritet og konfidensialitet»).

Kommunens instruks for informasjonssikkerhet punkt 5.3 (Tilgangskontroll) slår fast at all tilgang til informasjon og systemer i Oslo kommune skal være i samsvar med tjenstlig behov. Det stilles blant annet krav til vurdering av tiltak for godkjenning av tildeling, endring og avslutning av ulike tilganger, sikring av bærbart utstyr og sikring av tilgangskontroller blant annet for informasjon som krever særskilt konfidensialitetsbeskyttelse.

Ifølge kommunens instruks for virksomhetsstyring, punkt 5.7.1, skal informasjonssikkerhetsarbeidet i kommunen baseres på klar fordeling av roller og ansvar internt i virksomheten og overfor databehandlere, intern leverandør og eventuelle andre instanser som ivaretar informasjonssikkerhetsoppgaver for virksomheten.

Vedlegg 2 Metode

Generelt om FR-metode

De sentrale elementene i prosjektets gjennomføringsmodell bygger på *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001). Standarden angir god kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon. Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utledes relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegges og beskrives de undersøkte virksomhetenes systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene med vekt på avvik og sammenfall. Dette leder frem til konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Undersøkelsen ble formelt startet opp ved utsendelse av oppstartsbrev 14.11.2018 til Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg Oslo KF, Undervisningsbygg Oslo KF, byråden for næring og eierskap og byråden for finans.

Ved utvelgelsen av foretak la vi i hovedsak vekt på belastningen i øvrige undersøkelser den siste tiden.

Vi orienterte nærmere om undersøkelsen i oppstartsmøter med de tre virksomhetene og de to byrådsavdelingene i perioden 26.11.–12.12.2018. Hensikten med oppstartsmøtene var først og fremst å gi informasjon om undersøkelsen og å få tilbakemeldinger og synspunkter på problemstillingene og undersøkelsesopplegget.

Utkast til revisjonskriterier ble oversendt 11.12.2018 til de tre virksomhetene og de to byrådsavdelingene med mulighet for å komme med innspill eller kommentarer til utkastet.

Datainnsamlingen er hovedsakelig gjennomført i perioden desember 2018–januar 2019, og undersøkelsesperioden har primært vært 2018.

Utkast med faktabeskrivelse ble sendt 08.02.2019 til Utviklings- og kompetanseetaten, Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg. Alle tre virksomhetene ga tilbakemelding på faktabeskrivelsen. For nærmere avklaringer ble noe utdypende informasjon etter dette innhentet fra de tre virksomhetene.

Det ble avholdt forhåndspresentasjoner av Kommunerevisjonens vurderinger 27.02.2019 og 28.02.2019. Representanter fra Byrådsavdeling for finans, Byrådsavdeling for næring og eierskap, Kultur- og idrettsbygg og Undervisningsbygg deltok på forhåndspresentasjonen 27.02.2019, mens Utviklings- og kompetanseetaten deltok 28.02.2019.

De tre reviderte virksomhetene, byråden for finans og byråden for næring og eierskap fikk rapporten til uttalelse 07.03.2019. Kommunerevisjonen mottok svar fra Undervisningsbygg i brev 25.03.2019, Utviklings- og kompetanseetaten i brev 28.03.2019, Kultur- og idrettsbygg i brev 28.03.2019, Byrådsavdeling for næring og eierskap i brev 03.04.2019 og Byrådsavdeling for finans i brev 10.04.2019. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 3–7.

Kommunerevisjonen har også mottatt supplerende informasjon fra Kultur- og idrettsbygg i brev av 29.03.2019.

Valgte metoder

Undersøkelsen er basert på informasjon samlet inn gjennom intervjuer, dokumenter og registreringer i HMSREG. Enkelte spørsmål er også tatt opp skriftlig med de tre reviderte virksomhetene.

Intervjuer

Vi har gjennomført flere intervjuer i de tre virksomhetene. I Utviklings- og kompetanseetaten har vi i to omganger intervjuet etatens tjenesteansvarlig for HMSREG. I tillegg har vi intervjuet leder i seksjonen for samfunnsansvar og en medarbeider i denne seksjonen som blant annet arbeidet med stedlige kontroller. Intervjuet med seksjonslederen foregikk per telefon. I Kultur- og idrettsetaten gjennomførte vi intervjuer med assisterende direktør, to prosjektledere i plan- og prosjektavdelingen og SHA-ansvarlig i eiendomsavdelingen. I Undervisningsbygg gjennomførte vi intervjuer med SHA-ansvarlige både i prosjekt- og eiendomsavdelingen og flere medarbeidere tilknyttet de to prosjektene vi gikk nærmere inn i, herunder seksjonsledere, prosjektledere og koordinator for utførelse i ett av prosjektene. Intervjuene med seksjonslederne foregikk per telefon. Til sammen har vi gjennomført 19 intervjuer.

Alle intervjuene er gjennomført som individuelle intervjuer. De var semistrukturert. Det innebærer at vi hadde utformet hovedspørsmålene på forhånd, og at vi stilte oppfølgende spørsmål der dette ble vurdert som nyttig eller nødvendig underveis. De vi intervjuet, hadde også anledning til å fortelle om forhold de anså som relevante innenfor temaene som ble dekket i intervjuene.

De aktuelle personene vi intervjuet, har fått referatene oversendt til verifisering. De ble i den sammenheng oppfordret til å komplettere referatet med ytterligere informasjon om de mente det var behov for det.

Dokumenter

Vi har innhentet og gjennomgått flere dokumenter knyttet til de tre virksomhetenes arbeid med HMSREG. For Utviklings- og kompetanseetaten gjelder dette ulike veiledere for kommunens bruk av HMSREG, dokumenter knyttet til etatens internkontroll på området samt eksempler på presentasjoner og opplæringsmateriell. I tillegg har vi mottatt og gjennomgått eksempler på etatens dialog med virksomheter om HMSREG og bruken av systemet.

Fra begge foretakene har vi mottatt oversikter over prosjekter og rammeavtaler som var lagt inn i HMSREG. Fra Undervisningsbygg har vi også mottatt ulike prosedyrer på området samt referater fra interne møter hvor HMSREG hadde vært tema.

Uvalg av investeringsprosjekter

Vi gikk i undersøkelsen nærmere inn på bruk av HMSREG i to investeringsprosjekter per foretak. For å velge ut prosjekter benyttet vi følgende utvalgsriterier:

- Kontraktene måtte være inngått og signert etter 01.07.2017 og før 01.07.2018.
- Prosjektene måtte enten være en totalentreprise eller en generalentreprise.
- Prosjektene måtte gjelde bygg.

Kultur- og idrettsbygg

Ut fra utvalgskriteriene nevnt over var det få prosjekter som var aktuelle. Vi valgte de to prosjektene som var eldst, det vil si hvor kontraktene var inngått tidlig i andre halvår av 2018. Valget falt da på prosjektene som gjaldt rehabilitering av Stovner idrettshall og rehabilitering av takflater på Nordtvet bad.

Undervisningsbygg

Etter å ha identifisert aktuelle investeringsprosjekter foretok vi et tilfeldig utvalg av to prosjekter ved bruk av funksjonen «tilfeldig utvalg» i Excel. Via denne metoden falt valget på Prinsdal skole og Toppåsen skole.

Registreringer i HMSREG

Prosjektleder og prosjektmedarbeider i Kommunerevisjonen har i forbindelse med forvaltningsrevisjonen fått kontrollertilgang til HMSREG på virksomhetsnivå i de to foretakene. Vi har blant annet kontrollert om kontrakter som de to foretakenes prosjektavdelinger hadde ansvar for, var lagt inn i HMSREG. Videre har vi sett nærmere på avvik i ulike byggeprosjekter som lå inne i systemet.

IT-rettede kontroller

For å undersøke om tilgangene til HMSREG var i samsvar med tjenstlig behov, spurte vi virksomhetene om hvem som hadde myndighet til å bestemme hvilke tilganger som skulle gis. Vi spurte også om hvilke vurderinger som lå til grunn for tildeling av tilganger, og om det ble utført jevnlige gjennomganger av tilganger. Vi har også innhentet og gått igjennom oversikter som viste hvilke personer som hadde tilgang på virksomhetsnivå i de tre undersøkte virksomhetene. For de personene vi var usikre på om det forelå tjenstlig behov for, har vi innhentet nærmere informasjon fra virksomhetene.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, som intervjuer, dokumenter og registreringer i HMSREG, jf. også beskrivelsene ovenfor av de ulike metodevalgene i undersøkelsen. Som det fremgår av punkt 3.3.2, var det noen avvik i et prosjekt som var registrert som ubehandlet, men som likevel syntes å være behandlet. Kommunerevisjonen mener at det ikke er grunn til å tvile på de øvrige tallene som er presentert i punktet. Ingen av foretakene har hatt innvendinger knyttet til fakta om ubehandlede og behandlede avvik i dette punktet.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vedlegg 3 Uttalelse fra Utviklings- og kompetanseetaten



Oslo kommune
Utviklings- og kompetanseetaten
Konsernservice

Oslo kommune Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 28.03.2019

Deres ref.:
18/00718-73

Vår ref. (saksnr.):
18/959 - 3

Saksbeh:
Espen Drønne
Nicolaysen, 41628588

Arkivkode:

Kommentarer til kommunerevisjonens rapport

Det vises til oversendelse av rapport til uttalelse vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjekt om kommunens bruk av leverandørfølgningssystemet HMSREG datert 07.03.2019.

Kommunerevisjonen har i oversendelsesbrevet bedt Utviklings- og kompetanseetaten om å besvare åtte spørsmål tilknyttet rapporten. Våre kommentarer til rapporten dekkes av vår tilbakemeldingen på de nevnte spørsmål. Utviklings- og kompetanseetaten tilbakemelding følger nedenfor.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Utviklings- og kompetanseetaten er av den oppfatning at informasjonen om prosjektets hensikt har vært tilstrekkelig klart.

2. Har etaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Utviklings- og kompetanseetaten har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som har betydning for rapportens konklusjoner.

3. Har etaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Utviklings- og kompetanseetaten har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for kommunerevisjonens vurderinger.



Utviklings- og
kompetanseetaten

Besøksadresse:
0663 OSLO

Telefon:
21 80 21 80

Org. nr.:
971183675

Postadresse:
Postboks 6538 Etterstad,
0606 OSLO

E-post:
postmottak@uke.oslo.kommune.no

4. Hva er etatens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Etter Utviklings- og kompetanseetatens oppfatning tegner rapportens konklusjoner og anbefalinger et dekkende bilde av dagens situasjon. Kommunerevisjonen viser til enkelte forbedringspunkter som vi enten allerede har fulgt opp eller som vi vil ta med oss i det videre arbeidet. Dette er kommentert i punktet nedenfor.

5. Vil etaten vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Utviklings og kompetanseetaten har enkelte tilbakemeldinger til rapportens konklusjoner og anbefalinger.

I punkt 2.2.3 siste avsnitt uttales det at:

«Kommunerevisjonen har likevel merket seg at det fremdeles var utfordringer knyttet til bruken av systemet i en del virksomheter....»

Utviklings- og kompetanseetaten forstår revisjonen slik at utfordringene som her nevnes knyttes til at ikke alle virksomheter har tatt i bruk HMSREG på nåværende tidspunkt. Til dette bemerker Utviklings- og kompetanseetaten at HMSREG så langt er innført hos de virksomhetene i kommunen som har ansvar for de største investeringsprosessene. HMSREG knytter seg direkte til påseplikten som følger av byggherreforskriften. Det har derfor vært viktig å prioritere disse virksomhetene til å benytte HMSREG slik at utviklingen av systemet kunne skje på den mest effektive måten. Disse virksomhetene har allerede tradisjon for og roller/stillinger som dekker seriøsitetsarbeidet som HMSREG er systemstøtte for. Hos de virksomhetene som ikke har innført HMSREG er det minimalt med aktivitet innenfor området, og aktiviteten er i stor grad dekket av samkjøpsavtalene som også følges opp sentralt gjennom HMSREG.

Fase 2 for HMSREG vil være å inkludere de mindre virksomhetene og bydelene i bruken. Dette vil gjøres ved å formelt pålegge virksomhetene å ta i bruk systemet, informere om nytteverdien gjennom møtepunkter UKE har med ledelsen hos disse, samt å innføre bistand til prosjekthåndtering.

I punkt 4.2 første kulepunkt uttales det at:

«Utviklings og kompetanseetaten bør vurdere tiltak for å fange opp de viktigste svakhetene ved systemet.»

Utviklings- og kompetanseetaten opplever at vi kontinuerlig har fulgt opp de viktigste svakhetene ved systemet som er meldt inn fra brukerne. Det har vært en løpende dialog mellom tjenesteleder og de virksomhetene som har tatt i bruk systemet hvor denne typen tilbakemeldinger har blitt fanget opp.

Utviklings- og kompetanseetaten vil på bakgrunn av merknadene fra kommunerevisjonen iverksette ytterligere tiltak som i enda større grad sikrer at alvorlige svakheter i systemet vil bli fanget opp. Det vil sendes ut en melding til samtlige virksomheter om at alvorlige mangler og svakheter skal meldes inn til tjenesteleder i tillegg til leverandøren. Det vil i tillegg informeres om dette på kommunens intranett sider. I tillegg vil alvorlige svakheter og mangler være et fast punkt på agendaen på brukerforumene som arrangeres 2 ganger i året

I punkt 4.2 fjerde kulepunkt uttales det at:

«Utviklings- og kompetanseetaten og begge foretakene bør foreta jevnlig gjennomgang av at tilganger til HMSREG er basert på tjenstlig behov».

Utviklings- og kompetanseetaten vil på en bedre måte dokumentere rutiner for kontroll og revisjon av tjenstlig behov for tilgang i HMSREG. Dette tiltaket er allerede innført med en logg over brukere på aktørnivå, samt på virksomhetsnivå hos UKE. Det vil i tillegg bli innført en rutine for kvartalsvis gjennomgang av loggen for å sikre en vurdering av at samtlige brukere har et tjenstlig behov for tilgangen. I tillegg er gjennomgangen inkludert som et sjekkpunkt i internkontrollen.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

De nevnte tiltak er enten innført eller vil bli iverksatt i løpet av første halvår 2019.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for etaten? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Utviklings- og kompetanseetaten oppfatter det som nyttig med en ekstern gjennomgang av etatens håndtering av rutiner og retningslinjer rundt systemet.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Utviklings- og kompetanseetaten har ingen kommentarer til rapportens oppbygning og språkbruk.

Med hilsen

Gunnar Wedde
avdelingsdirektør

Gunnar Wedde
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg 4 Uttalelse fra Kultur- og idrettsbygg Oslo KF



Oslo kommune
Kultur- og idrettsbygg Oslo KF

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:	Vår ref.:	Saksbeh.:	Dato:
18/00718-69	18/602	Knut Berge Overdal	28.03.2019

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT OM KOMMUNENS BRUK AV LEVERANDØRPPFØLGINGSSYSTEMET HMSREG - UTTALELSE FRA KID

Gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen knyttet til foretakets bruk av HMSREG ble gjort på et tidspunkt der foretaket i liten grad hadde signert kontrakter etter byrådets vedtak 1057/17.

Foretaket har i 2018 hatt noen rehabiliteringsoppdrag der kontrakten har vært lagt inn i HMSREG, men der arbeid på eiendommene ikke har blitt registrert på grunn av manglende registreringsmuligheter på eksisterende eiendommer.

HMSREG er i dag tatt i bruk i samtlige prosjekter (i gjennomføringsfase) og i de fire nye håndverker- rammeavtalene foretaket har.

Når det gjelder behandling av avvik, viser revisjonsrapportens resultater at foretakets oppfølging overfor prosjektlederne må bli bedre. Med ansettelsen av fagsjef for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet vil det bli en betraktelig bedre kontinuitet og kompetanse på arbeidet. Det legges opp til en månedlig rapportering til direktør og ledergruppe på oppfølgingsarbeidet i HMSREG og utkvittering av avvik.

KID har utarbeidet og iverksatt en ny brukertilgangsmatrise for alle roller i foretaket som skal benytte HMSREG. Denne sikrer tilgang ut fra tjenstlig behov, og vil holdes a jour av nytilsatt fagsjef a- krim.



Kultur- og
idrettsbygg Oslo KF

Besøksadresse:
Olav Vs gate 4
Postadresse:
Postboks 1514 Vika
0117 OSLO

Telefon: 21 80 21 80 Org.nr: NO 915 705 243

E-post: postmottak@kid.oslo.kommune.no
Internett: www.oslo.kommune.no/kid

Med vennlig hilsen

Eli Grimsby
administrerende direktør

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg 5 Uttalelse fra Undervisningsbygg Oslo KF



Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Deres ref:
18/00718-70

Vår ref. (journal ID)
18/874
19/5189

Saksbehandler:
Terje Stepaschko

Dato:
25.03.2019

Vedrørende forvaltningsrevisjonsprosjekt om kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG

Vi viser til brev av 7.03.19 med oversendelse av rapport etter revisjon av HMSREG. Våre synspunkter fanges opp i våre svar til Kommunerevisjonens spørsmål.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Undervisningsbygg: Ja

2. Har foretaket kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Undervisningsbygg: Nei.

3. Har foretaket kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Undervisningsbygg: Nei.

4. Hva er foretakets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Undervisningsbygg:

Rapportens konklusjoner og anbefalinger gir et relevant bilde av Undervisningsbyggs innsats for å få implementert HMSREG og hvordan vi kan fortsette dette arbeidet for å bli enda bedre.

5. Vil foretaket vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Undervisningsbygg vil iverksette/har iverksatt tiltak rundt rapportens konklusjoner og anbefalinger.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

- Vi søker å ha på plass en prosedyre for tildeling og gjennomgang av tilganger i HMSREG innen 1.07.19.
- Vi vurderer om vi kan benytte informasjon om avvik i HMSREG bedre når vi skal finne grunnlag for risikovurderinger og prioritere kontroller. Frist 1.07.19.

Undervisningsbygg Oslo KF
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no
e-post : postmottak@ubf.oslo.kommune.no

Postadresse:
Pb 6473 Etterstad
0605 Oslo

Besøksadresse:
Grensesvingen 7
0661 Oslo

Tlf: 23 06 09 70
Org.nr: 984 070 659
Bank: 1315.01.03740

Feil! Ukjent



- HMSREG er i all hovedsak blitt benyttet i alle kontrakter som er omfattet av Oslomodellen. Vi vil evaluere de særtilfeller der det er gjort unntak fra bruk av HMSREG og samtidig vurdere ytterligere presiseringer av vår prosedyre på området. Dette skal gjøres innen 1.07.19.
- Vi har igangsatt tiltak for å lukke avvik i HMSREG. Her var det igangsatt tiltak før revisjonen, vi arbeidet med tiltak under revisjonen og vi fortsetter dette arbeidet fremover. Etablering av prosedyrer, plassering av ansvar og opplæring er sentrale aktiviteter i denne sammenheng. Vi vil påpeke at registreringsboksene i eiendomsavdelingen gir visse utfordringer fordi datainnsamlingen ikke er helt presis. Vi arbeider for å få utbedre denne svakheten i systemet. Her er det altså flere pågående tiltak.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for foretaket? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Ja, fordi rapporten er en nyttig statusrapport på et område der vi var i en pågående prosess for å sikre korrekt bruk og oppfølging av HMSREG.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?
Oppbygning og språkbruk er bra.

Med vennlig hilsen
Undervisningsbygg

Rigmor H. Hansen
administrerende direktør

Terje Stepschko
juridisk direktør

Dette dokument er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke underskrift

Undervisningsbygg Oslo KF
- et foretak i Oslo kommune
www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no
e-post : postmottak@ubf.oslo.kommune.no

Postadresse:
Pb 6473 Etterstad
0605 Oslo

Besøksadresse:
Grensesvingen 7
0661 Oslo

Tlf: 23 06 09 70
Org.nr: 984 070 659
Bank: 1315.01.03740

Feil! Ukjent

Vedlegg 6 Uttalelse fra byråden for finans



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans

Kommunerevisjonen
Irene Jensen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 10.04.2019

Deres ref:
18/00718-71

Vår ref (saksnr):
201808085-14

Saksbeh:
Tatiana Starzhinskaya, 46679902

Arkivkode:
126

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT OM KOMMUNENS BRUK AV LEVERANDØRPPFØLGINGSSYSTEMET HMSREG - FINANSBYRÅDENS UTTALELSE

Jeg viser til brev fra Kommunerevisjonen 07.03.2019 med utkast til rapport om kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG. Kommunerevisjonen ber om uttalelse til rapporten fra byråden for finans. Kommunerevisjonen ber om at følgende spørsmål besvares, og mine svar følger fortløpende:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen har vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til prosjektet metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til revisjonskriteriene.

4. Hva er byrådens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Etter min oppfatning er rapportens konklusjoner og anbefalinger nyttige i det videre arbeidet knyttet til kommunens bruk av HMSREG. Jeg registrerer at Kommunerevisjonens konklusjoner angående Utviklings- og kompetanseetatens arbeid i det vesentlige er positive, men at det også pekes på noen forbedringspunkter. Mine kommentarer til disse punktene fremgår nedenfor.

Jeg er opptatt av at HMSREG skal være et effektivt verktøy for kommunens arbeid med bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. En viktig forutsetning for dette er at virksomhetene følger opp eventuelle avvik, gjennomfører kontroller, benytter sanksjoner der det er

Byrådsavdeling for finans

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo

E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org.nr.:

grunnlag for det og foretar nødvendige risikovurderinger på bakgrunn av opplysninger i HMSREG. Byrådsavdelingen for finans (FIN) vil iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger, ref. under.

5. *Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?*

5.1. I punkt 2.2.3 siste avsnitt i rapporten uttales det at:

«Kommunerevisjonen har likevel merket seg at det fremdeles var utfordringer knyttet til bruken av systemet i en del virksomheter og at etaten mente det blant annet kunne skyldes manglende kunnskap.»

Jeg antar at revisjonen her peker på at ikke alle virksomheter har tatt i bruk HMSREG på nåværende tidspunkt. Jeg vil imidlertid presisere at HMSREG er nå innført på rundt 90 % av volumet på kommunens bygg- og anleggsprosjekter. HMSREG er så langt innført hos de virksomhetene i kommunen som har ansvar for de største investeringsprosessene, der konsekvenser for eventuelle brudd på seriositetsbestemmelsene er størst. Disse virksomhetene har kompetanse, ressurser og etablerte rutiner for kontraktsoppfølging som gir de beste forutsetningene for å ta i bruk HMSREG. Erfaringer fra bruk av systemet på de store prosjektene kan også være til hjelp ved innføring av HMSREG hos de virksomhetene som trenger større grad av opplæring og veiledning for å ta i bruk og nyttiggjøre seg systemet.

Byrådsavdelingen for finans vil bidra til at Utviklings- og kompetanseetaten styrker sitt arbeid med å informere virksomhetene om nytteverdien av HMSREG og styrker sitt tilbud om bistand og opplæring i forbindelse med bruken av systemet.

5.2. I punkt 4.2 første kulepunkt i rapporten uttales det at:

«Utviklings og kompetanseetaten bør vurdere tiltak for å fange opp de viktigste svakhetene ved systemet.»

Jeg har fått opplyst at Utviklings- og kompetanseetaten allerede har innført rutiner i tråd med anbefalinger til Kommunerevisjonen. Det vil blant annet sendes ut en melding til samtlige virksomheter om at alvorlige mangler og svakheter skal meldes inn til tjenesteleder i tillegg til leverandøren. Informasjon om dette vil legges ut på kommunens intranett. I tillegg vil alvorlige svakheter og mangler være et fast punkt på agendaen på erfaringsforumene som Utviklings- og kompetanseetaten arrangerer 2 ganger i året.

5.3. I punkt 4.2 fjerde kulepunkt i rapporten uttales det at:

«Utviklings- og kompetanseetaten og begge foretakene bør foreta jevnlig gjennomgang av at tilganger til HMSREG er basert på tjenstlig behov.»

Jeg har fått opplyst at Utviklings- og kompetanseetaten på bakgrunn av Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger skal styrke sine rutiner for dokumentasjon, kontroll og revisjon av tjenstlig behov for tilgang til HMSREG. Jeg har fått opplyst at Utviklings- og kompetanseetaten allerede har innført et system der det føres logg over brukere på ulike tilgangsnivå. Etaten opplyser også om at det vil bli innført en rutine for kvartalsvis

gjennomgang av loggen for å sikre en vurdering av at samtlige brukere har et tjenstlig behov for tilgangen. Gjennomgangen vil være en del av sjekkpunktene i internkontrollen.

5.4. Bruk av HMSREG i kontraktsoppfølgingen og risikovurderinger

Det fremgår av punkt 3.3.3 og 3.4.3 i rapporten at Undervisningsbygg KF og Kultur- og idrettsbygg KF ikke i tilstrekkelig grad benytter HMSREG som et verktøy for risikovurderinger i forbindelse med kontroller, og at virksomhetene har ubehandlede avvik (både av moderat og høy alvorlighetsgrad).

Jeg ser et behov for å bevisstgjøre virksomhetene og deres respektive byrådsavdelinger på at det bør avsettes dedikerte ressurser som har kompetanse og kapasitet til å følge opp avvik i HMSREG. Byrådsavdeling for finans vil sørge for at Utviklings- og kompetanseetaten sender ut jevnlig statusrapporter til virksomhetene og byrådsavdelingene som viser status for implementering av HMSREG og graden av etterlevelse av Oslomodellens bestemmelser.

Jeg er svært opptatt av at Oslomodellen, og HMSREG som et viktig verktøy for etterlevelse av Oslomodellen, følges aktivt opp i styringsdialogen med den enkelte virksomhet. Gjennom byrådssak 1104/17 om Oslo kommunes anskaffelsesstrategi og byrådssak 1057/17 om Oslomodellen gir byrådet klare føringer om at anskaffelser aktivt skal brukes som et virkemiddel for å sikre gode og samfunnsansvarlige tjenester og løsninger til byens innbyggere og næringsliv. Kommunens virksomheter skal også benytte anskaffelser strategisk i kampen mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Jeg vil bidra til at byrådsavdelingene i styringsdialogen har fokus på viktigheten av å følge opp Oslomodellen og HMSREG som en del av dette.

6. *Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?*

Flere av ovennevnte tiltak er allerede igangsatt eller vil settes i gang i løpet av første halvåret 2019.

7. *Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.*

Jeg oppfatter rapporten som nyttig, og viser til mitt svar under punkt 4 og 5.

8. *Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?*

Jeg har ingen kommentar til rapportens oppbygning og språkbruk.

Med hilsen

Robert Steen
byråd for finans

Godkjent elektronisk

Vedlegg 7 Uttalelse fra byråden for næring og eierskap



Oslo kommune
Byrådsavdeling for næring og eierskap

Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Dato: 03.04.2019

Deres ref:
18/00718-72

Vår ref (saksnr):
201808085-13

Saksbeh:
Elin Stokkan, 97186525

Arkivkode:
126

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT OM KOMMUNENS BRUK AV LEVERANDØRPPFØLGINGSSYSTEMET HMSREG - UTTALELSE FRA BYRÅDEN FOR NÆRING OG EIERSKAP

Vi viser til brev fra Kommunerevisjonen 07.03.2019 med utkast til rapport om kommunens bruk av leverandøroppfølgingssystemet HMSREG. Kommunerevisjonen ber om uttalelse til rapporten fra byråden for næring og eierskap. Kommunerevisjonen ber om at følgende spørsmål besvares, og mine svar følger fortløpende:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjonen har vært tilstrekkelig klar.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til dette.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger? I tilfelle hvilke?

Jeg har ingen kommentarer til dette.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

HMSREG ble innført i kommunens virksomheter i 2017. Virketiden for HMSREG har vært for kort til å kunne si om systemet har hatt god effekt. På grunn av foretakenes kontraktuelle forpliktelser i pågående prosjekter vil det ta tid å gjøre HMSREG kjent og implementere systemet, samt at det kan være behov for å gjøre justeringer i HMSREG når man har høstet erfaringer etter en tid. Det er imidlertid nyttig med tilbakemeldinger på systemet i denne første

Postadresse:
Rådhuset, 0037 Oslo
E-post: postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org.nr.:

fasen for å kunne vurdere om systemet så langt virker etter hensikten, og om Oslo kommune kan øke nytten av HMSREG.

Sett i lys av at systemet har vært i funksjon i relativt kort tid, vil jeg vise til innspill fra Kultur- og idrettsbygg Oslo KF hvor det er opplyst om at de store kontraktene ble inngått før HMSREG ble etablert. Det betyr at foretaket kan opplyse om HMSREG og oppfordre disse entreprenørene til å benytte systemet, men Kultur- og idrettsbygg kan ikke stille krav (ligger utenfor kontrakten) om at entreprenøren skal benytte HMSREG. Dette gjelder kontrakter for arbeid på for eksempel nytt Munchmuseum, nytt Deichmanske bibliotek og Nye Jordal Amfi. Kommunerevisjonen skriver for øvrig at de fant at HMSREG ikke var benyttet i to mindre prosjekter og i eiendomsavdelingens rammeavtaler. Kultur- og idrettsbygg viser i sitt innspill til at foretaket har inngått noen mindre kontrakter i 2018 på rehabiliteringsoppdrag med registrering i HMSREG, men hvor det bl.a. av praktiske grunner (etablering av rundell var ikke mulig), ikke har vært mulig å gjennomføre registrering. Kultur- og idrettsbygg opplyser videre om at foretaket per i dag ut over dette har tatt i bruk HMSREG i alle av foretakets prosjekter som er i gjennomføringsfase, og i de fire nye håndverker-rammeavtalene som er inngått. Når Kommunerevisjonen skriver at «*Kultur- og idrettsbygg hadde ikke tatt i bruk HMSREG som forutsatt*», kan dette derfor fremstå som noe unyansert eller misvisende.

Kommunerevisjonen peker på at foretakene bør benytte informasjon om avvik i HMSREG som grunnlag for risikovurderinger og kontroller. Dette er nyttig tilbakemelding som jeg vil ta med meg i styringsdialogen med foretakene.

5. Vil byråden vurdere og eventuelt iverksette tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke?

Jeg viser til tilbakemeldinger til rapporten fra Undervisningsbygg Oslo KF og Kultur- og idrettsbygg Oslo KF. Foretakene har allerede iverksatt tiltak for følge opp registrerte avvik. Kultur- og idrettsbygg har blant annet styrket bemanningen for å følge opp arbeidet med arbeidskriminalitet, noe som vil innebære bedre bruk og utnyttelse av informasjonen i HMSREG. Undervisningsbygg Oslo KF arbeider blant annet med å utvikle prosedyrer for tildeling og tilgang i HMSREG, plassering av ansvar, opplæring i systemet og tiltak for å lukke avvik.

I tildelingsbrevet og styringsdialogen med foretakene er Oslomodellen for et seriøst og anstendig arbeidsliv et viktig tema. Jeg anser HMSREG som et sentralt virkemiddel i arbeidet med å dekke økonomiske uregelmessigheter og sikre bruk av lærlinger. I styringsdialogen med foretakene vil jeg følge opp at foretakene bruker HMSREG i sine kontrakter og at de benytter informasjonen fra HMSREG i risikostyringen av prosjektene.

6. Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Oppfølging av anbefalingene i rapport fra Kommunerevisjonen har ikke et naturlig sluttpunkt, da oppfølgingen må skje over tid og i dialog med foretakene. Oppfølgingen må også ses i sammenheng med ev. endringer/tilpasninger i HMSREG etter at systemet har vært i funksjon over en viss tid og etter ev. endringer i byggebransjen.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Jeg oppfatter rapporten som nyttig, og viser til mitt svar under punkt 4 og 5.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Jeg vurderer rapportens oppbygning og språkbruk som tilfredsstillende.

Med hilsen

Marthe Scharning Lund
byråd for næring og eierskap

Godkjent elektronisk



Oslo kommune
Kommunerevisjonen

Grenseveien 88, 0663 OSLO
Telefonnummer: 23 48 68 00
Telefaksnummer: 23 48 68 01

www.krv.oslo.kommune.no
postmottak@krv.oslo.kommune.no