

Møteinnkalling

Utval:	Kontrollutvalet
Møtestad:	Møterom 425 Sunnhordland, Fylkeshuset
Dato:	16.02.2016
Tid:	10:00

Møteplan:

Kl. 10.00 – 10.30	Fylkesrådmannen orienterer om brev frå Naturvernforbundet
Kl. 10.30 – 11.00	Opplæring i bruk av iPad
Kl. 11.00 - 12.00	Sakshandsaming
Kl. 12.00 – 12.30	Lunsj
Kl. 12.30 –	Sakshandsaming

Dersom nokon av medlemmene ikkje kan møte og må melde forfall, vert dei bedne om å gjere dette så tidleg som råd er ved å **ringa** til Roald Breistein, tlf. 55 23 94 47/ 975 05 152 eller til Hogne Haktorson, tlf. 55 23 94 53/911 05 982.

Terje Kollbotn (R) har meldt forfall til dette møtet og Åsne Hagen (R) skal møte i staden. Til dei andre varamedlemene er denne innkallinga å sjå på som ei orientering.
Dersom det vert aktuelt at andre varamedlemar må møta, vil det bli gjeve nærmare beskjed.

På iPad kan møteinnkallinga til dette møtet og møteprotokollen frå møtet 18.12.15 lastas ned på ePolitiker og lesast i GoodReader.

Møteinnkallinga til dette møtet finn du også på denne lenkja:

<http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/Dmb/DmbMeetingDetail?meetingId=431>

Vidare finn du møtebok frå møte i kontrollutvalet 18.12.2015 på denne lenkja:

<http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/Dmb/DmbMeetingDetail?meetingId=411>

Vi gjer merksam på at møtet kan komme til å vare utover kl. 15.00 denne dagen.

Inge Reidar Kallevåg
kontrollutvalsleiar

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift

Kopi: Fylkesrådmann
Fylkesordførar
Revisor

Sakliste

Utvals- saknr	Innhald	Arkiv- saknr	U.Off.
PS 1/16	Godkjenning av møtebok frå forrige møte		
PS 2/16	Godkjenning av innkalling og sakliste		
PS 3/16	Brev vedrørende dimensjonering av Sotrabrua for bybane	2015/4288	
PS 4/16	Forvaltningsrevisjon av NDLA - Juridisk vurdering	2015/2073	
PS 5/16	Forvaltningsrevisjon av NDLA - Revisjonsrapport	2015/2073	
PS 6/16	Forvaltningsrevisjon av NDLA - Timetal	2015/2073	
PS 7/16	Selskapskontroll av arkivplikta til selskap fylkeskommunen har eigarskap i - Status i arbeidet ved Deloitte	2015/8849	
PS 8/16	Forvaltningsrevisjon av regionale utviklingsmidlar - Status i arbeidet ved Deloitte	2015/8847	
PS 9/16	Forvaltningsrevisjon av skuleskyssordninga - Status i arbeidet ved Deloitte	2015/8848	
PS 10/16	Oppfølging - Forvaltningsrevisjon prosjektstyring	2014/10536	
PS 11/16	Oppfølging - Selskapskontroll av Hardangerbrua AS	2014/14570	
PS 12/16	Analyse og plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 - 2020 - Kort status i arbeidet	2015/11179	
PS 13/16	Analyse og plan for selskapskontroll for perioden 2016 - 2020 - Kort status i arbeidet ved Deloitte	2015/11183	
PS 14/16	Forslag til kurs i regi av Deloitte	2014/10532	
PS 15/16	Gjennomgang av møteprotokollar	2015/11023	
PS 16/16	Referatsaker		
RS 1/16	Melding om rettstvist - tannhelseavdelinga	2015/12327	
RS 2/16	Konsesjonskraft - orientering om anke til Høgsterett og behandling	2015/10634	
RS 3/16	Skatt desember 2015	2014/10507	
RS 4/16	Interimsrapport nr 14 - oppfølging	2014/10498	
RS 5/16	Status for spørsmål/oversendingsforslag i fylkesutvalet pr. januar 2016	2015/10348	
RS 6/16	Større saker til politisk behandling 1. halvår 2016 - per januar 2016	2015/10845	
RS 7/16	NKRF-kontrollutvalgs konferanse på Gardermoen 3. - 4.2.16	2014/10539	
RS 8/16	Tilstandsrapport vidaregåande opplæring 2014/15	2015/11179	

RS 9/16 NOTAT TIL KONTROLLUTVALSMØTET 16.FEBRUAR OG 2015/4288
FORFALL

PS 17/16 Eventuelt

PS 1/16 Godkjenning av møtebok frå forrige møte

PS 2/16 Godkjenning av innkalling og sakliste



Arkivnr: 2015/4288-7
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	3/16	16.02.2016

Brev vedrørende dimensjonering av Sotrabrua for bybane

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet handsama referatsak RS 92/15 «Brev vedr. dimensjonering av Sotrabrua for bybane» i møte 18.12.15 og gjorde slikt vedtak:

«Kontrollutvalet ber fylkesrådmannen om å komme i møte 16.2.16 for å orientere om sitt syn på denne saka.»

Drøfting:

På bakgrunn av dette er det gjort avtale med fylkesrådmannen om at fylkesdirektør samferdsel, Håkon Rasmussen, kjem i møte i kontrollutvalet for orientere om saka.

Konklusjon:

På bakgrunn av det som kjem fram i orienteringa vert det tilrådd at kontrollutvalet diskuterer seg fram til ein konklusjon i saka. Saka vert difor lagt fram utan forslag til vedtak.

Forslag til vedtak

Saka vert lagt fram utan forslag til vedtak.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

1 Brev om Sotrabro og bybane til HFK 261115

Fylkesordfører og kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune

PB 7900
5020 Bergen

Anmodning om uavhengig granskning av kostnadsberegninger for dimensjonering av Sotrabrua for bybane.

Naturvernforbundet Hordaland har registrert at enkelte fylkespartier i Hordaland vurderer å endre sin oppfatning om ny Sotrabru dimensjonert for bybane, basert på en oppsiktsvekkende økning i antatte byggekostnader.

Prisøkningen for dimensjonering av Sotrabrua for bybane er i følge Statens vegvesen (SVV) sine beregninger fra 2014 mer enn dramatisk. I sak til Samferdselsutvalet i Hordaland fylkeskommune (HfK) 20.8.2014 heter det: "I scenario 1 vil heile tilleggskostnaden kome i fase 2 og samla tilleggskostnad vil vere 2074 millionar kroner (2013-kr). I scenario 2 vil størstedelen av investeringsbehovet kome i fase 1. Samla tilleggskostnader vil for dette scenarioet vil vere 1658 millionar kroner (2013-kr). Isolert sett er den totale kostnaden mindre ved å legge til rette for bybane på ny Sotrabru, men desse tala er ikkje-diskonterte kostnader. Investeringsbehovet kjem på eit seinare tidspunkt i Scenario 1 og noverdien av investeringa blir lågare jo lengre ut i perioden ein kjem. I den økonomiske analysen har ein gjennomført ein diskontering der ein reknar om betalingens verdi til eit anna tidspunkt enn betalingstidspunktet. Denne analysen viser noverdiar ved kalkulasjonsrente 4 % som vist i figuren under. Der dei to grafane kryssar kvarandre vil vere det avgjerande tidspunktet for når bybanen må vere ferdigstilt for at det skal lønne seg å dimensjonere ny Sotrabru ved ferdigstilling av Sotrasabandet i 2021. Ved kalkulasjonsrente på 4 % er dette krysningstidspunktet 2027. Dette betyr at dersom bybanen blir ferdigstilt etter 2027 vil det ikkje lønne seg å dimensjonere Sotrabrua for bybane."

På sakens siste side kan vi lese:

"Fylkestinget i Hordaland har i 2010 fatta eit prinsippvedtak om at bybanen på sikt skal førast til Straume. Fylkesrådmannen understrekar at denne saka ikkje tek for seg om bybanen skal førast heilt til Straume eller ikkje, men er berre ein vurdering av om Sotrasambandet skal bli dimensjonert for det eller ikkje. I samband med høyring av kommunedelplanane for nytt Sotrasamband fatta Kultur og ressursutvalet i 2012 vedtak om at det nye Sotrasambandet burde bli dimensjonert for bybane. Dette var på bakgrunn av at det i planskildringa blei skissert ei tilleggskostnad på 350-400 millionar kroner. Analysen som no er gjennomført er meir grundig og viser betydeleg høgare ekstrakostnader. Sjølv om denne kostnaden isolert sett er lågare enn kostnaden for å bygge ein eigen bybanebru, endrar dette biletet seg over tid. Bybanen må difor bli etablert få år etter at Sotrasambandet opnar for at det skal lønne seg økonomisk. "

Prisøkningen er akkurat så stor at det ifølge SVV ikke lønner seg å dimensjonere for Bybane på Sotrabrua, om ikke arbeidet med bybane til Sotra påbegynnes i samme tidsrom.

Det er et oppsiktsvekkende sprik i de to kostnadsoverslagene for dimensjonering av Sotrabrua for bybane. Reguleringsplanen for Sotrabru vil, om hverken bybanespor eller kollektivfelt er regulert inn, medføre en tredobling av personbilkapasiteten. Dette vil medføre at Hordaland fylkeskommune bryter Stortingets klimaforlik og målsetninger i Nasjonal transportplan om at «veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange».

På bakgrunn av disse alvorlige konsekvensene, anmoder vi derfor om at Fylkesordfører/Kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune tar initiativ til en uavhengig granskning av prisøkningen for dimensjonering av Sotrabru for bybane. Dette er nødvendig for at politikerne får et riktig kunnskapsgrunnlag å basere sine beslutninger på.

Vennlig hilsen
Naturvernforbundet Hordaland

Gabriel Fliflet
Styremedlem

Lars Hole
Klima- og transportgruppen

Kopi: Fylkesutvalget i Hordaland, Bergen kommune og Fjell kommune



Arkivnr: 2015/2073-42
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	4/16	16.02.2016

Forvaltningsrevisjon av NDLA - Juridisk vurdering

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet godkjende prosjektplan for forvaltningsrevisjon av NDLA i møte 23.3.15. Revisjonsrapport vart lagt fram for kontrollutvalet i møte 18.12.15 der det i sak PS 114/15 vart protokollert dette:

«Handsaming i møte

Forvaltningsrevisor Iver Fiksdal frå Deloitte presenterte resultatet av den gjennomførte forvaltningsrevisjonen av NDLA og svarte på spørsmål frå kontrollutvalet.

Styret i NDLA handsama revisjonsrapporten i styremøte 17.12.15. Styrevedtaket vart lagt fram i møtet.

Kontrollutvalet ber om at ordet «prioritert» kjem inn før ordet «handlingsplan» i punkt 15 i vedtaket.

Utvalet ber også om at Deloitte til neste møte utarbeider ei kortfatta juridisk vurdering av alvorsgraden i vedlagte rapport. Saka vart etter dette utsett til neste møte.

Møtet vart lukka under delar av handsaminga med heimel i kommunelova § 31.3.

Sekretariatet har motteke eit dokument frå tidlegare tilsett i NDLA. Det er vidare motteke ein e-post frå styreleiar i NDLA, Inge Myklebust, og medlem i arbeideutvalet i NDLA, Svein Heggheim, dagsett 17.12.15. Dette vart delt ut på rødt papir i møtet, det vart sett av tid til gjennomlesing og samla inn igjen etter at handsaminga var ferdig, jf, offl § 13, forvl §13.

Denne dokumentasjonen skal også leggjast til grunn i Deloitte si juridiske vurdering nemnd over.

Etter dette vart slikt vedtak samrøystes vedteke

Vedtak

1. *Kontrollutvalet ber om at Deloitte til neste møte utarbeider ei kortfatta juridisk vurdering av alvorsgraden i vedlagte rapport.*

2. *Saka vart etter dette utsett til neste møte.»*

Revisjonsrapport vart lagt fram til ny handsaming i anna sak til dette møtet.

Drøfting:

På bakgrunn av punkt 1 i vedtaket over held Deloitte på med å ferdigstillast eit notat som vart lagt fram og presentert munnleg i møtet. Notatet vil innehalde opplysningar som gjer at det må unntakast offentleggjering med heimel i offl. § 13, jf. forvl. § 13. Det gjer vidare at møtet må lukkast med heimel i kommunelova § 31.3 når notatet vart presentert.

Konklusjon:

På bakgrunn av det som kjem fram i møtet vart det tilrådd at kontrollutvalet drøftar seg fram til kva dei vil gjera vidare med saka. Saka vart difor lagt fram utan forslag til vedtak.

Forslag til vedtak

Saka vart lagt fram utan forslag til vedtak.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.



Arkivnr: 2015/2073-40
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	5/16	16.02.2016
Fylkestinget		

Forvaltningsrevisjon av NDLA - Revisjonsrapport

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet godkjende prosjektplan for forvaltningsrevisjon av NDLA 23.3.15 med slikt føremål:

«Føremålet er å undersøke kva kontrollrutinar som er sett i verk for å sikre at regelverket for offentlege innkjøp blir følgt. Undersøkinga vil spesielt undersøkje regeletterleving, interne system og organisering av innkjøpsfunksjonen.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål er det formulert følgjande problemstillingar:

- I kva grad vert føringar i føremål, vedtekter og organisering i høve til offentlege innkjøp etterlevd av NDLA?
- I kva grad er det etablert tilstrekkeleg internkontroll, tilpassa eininga si storleik og kompleksitet på innkjøpsområdet?
- I kva grad er det utarbeidd tenlege rutinar for innkjøpsarbeidet, og korleis er desse gjort kjend i eininga?
- I kva grad blir kjøp gjennomført i samsvar med regelverket om offentlige anskaffingar?
- I kva grad vert rettsreglar og interne rutinar knytt til habilitet etterlevd og dokumentert i innkjøp som eininga er ansvarleg for?
- I kva grad har eininga utarbeidd etiske retningslinjer knytt til innkjøpsarbeidet, og korleis vert desse etterlevd og gjort kjend i organisasjonen?
- I kva grad vert sentrale rettsreglar i arkivlov og offentleglov etterlevd, herunder spesielt arkivering og journalføring av dokument relatert til innkjøp?

Drøfting:

Deloitte har no gjort ferdig forvaltningsrevisjon av NDLA, revisjonsrapport er levert og ligg ved. Rapporten har vore send til uttale hos Fylkesrådmannen, styreleiar i NDLA og dagleg leiar i NDLA. Alle uttalene går fram av vedlegg 1 i rapporten.

Deloitte har i denne forvaltningsrevisjonen nytta dokumentanalyse, intervju, stikkprøvegjenomgang av innkjøp og verifiseringsprosessar som metodar. Etter sekretariatet si vurdering har Deloitte levert ein god rapport som er i samsvar med kontrollutvalet sine bestillingar.

Sekretariatet har merka seg at Deloitte m.a. konkluderer slik i punkt 10 Konklusjon og tilrådingar i rapporten:

«Revisjonen har identifisert fleire og etter revisjonen si meining alvorlege brott på regelverk og retningslinjer knytt til innkjøpsarbeidet i NDLA. I undersøkinga blir det avdekt manglande etterleving av grunnleggjande prinsipp i lov om offentlege anskaffingar, under dette manglande konkurranseeksponering, etterprøvbarheit, likebehandling, samt det revisjonen meiner er ulovleg direkte anskaffing. Vidare kjem det fram manglar i NDLA sine rutinar knytt til habilitetshandtering, skjerming av dokument frå innsyn og rutinar for arkivering. Samla utgjer dette alvorlege forhold knytt til innkjøp og leverandørstyring i NDLA.

Etter revisjonen si vurdering, har NDLA potensial til forbetring når det gjeld utarbeiding av innkjøpsrutinar, kontraktsoppfølging og internkontroll innanfor fleire deler av innkjøpsområdet. Vidare er det revisjonen si vurdering at NDLA i større grad kan betre kommunikasjon og informasjonsflyt mellom dagleg leiing og styret i organisasjonen.»

På bakgrunn av dette har Deloitte tilrådd at Hordaland fylkeskommune vurderer følgjande tiltak:

1. Utarbeide ei oversikt over alle innkjøpsavtalar NDLA har med leverandørar.
2. Utarbeide rutinar for oppfølging og kontroll av alle innkjøp NDLA gjennomfører, som inneheld:
 - a) Rutinar for kontroll av etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar, og
 - b) Rutinar for kontraktsoppfølging.
3. Etablere eit system for avvikshandtering.
4. Utarbeide ein kompetanseplan for innkjøpsaktivitet i NDLA.
5. Utbetre internkontrollen i NDLA, gjennom å sørge for:
 - a) Systematisk kontroll av at innkjøpsprioriteringar og innkjøpsaktivitet samsvarar, og
 - b) Sentralisert kontroll av om innkjøp er samstemt med føresegn i kontraktar og rammeavtalar.
6. Søke balansert leverandøruavhengigheit i samsvar med innkjøpsstrategi.
7. Gjennomføre risikovurdering og etablerer internkontroll knytt til ev. leverandøruavhengighet.
8. Utarbeide rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret i NDLA.
9. Sikre at NDLA har ei fungerande styreform som sikrar kontroll og oppfølging av at organisasjonen blir drifta i samsvar med vedtekter.
10. Utarbeide rutinar for habilitet som er tilpassa innkjøpsaktiviteten i NDLA.
11. Sikre etterleving av innkjøpsstrategien sine etiske retningslinjer for NDLA.
12. Sikre at dokumentasjon blir arkivert i samsvar med gjeldande lovverk og arkivrutinar.
13. Utarbeide rutinar som sikrar at det ikkje føreligg personlege interesser som kan innebere interessekonfliktar i anskaffingsprosessar som vert gjennomført av NDLA.
14. Etablere tydelege kanalar og rutinar for intern varsling.

Saka vart lagt fram for kontrollutvalet i møte 18.12.15 der det i sak PS 114/15 vart protokollert dette:

«Handsaming i møte

Forvaltningsrevisor Iver Fiksdal frå Deloitte presenterte resultatet av den gjennomførte forvaltningsrevisjonen av NDLA og svarte på spørsmål frå kontrollutvalet.

Styret i NDLA handsama revisjonsrapporten i styremøte 17.12.15. Styrevedtaket vart lagt fram i møtet.

Kontrollutvalet ber om at ordet «prioritert» kjem inn før ordet «handlingsplan» i punkt 15 i vedtaket.

Utvalet ber også om at Deloitte til neste møte utarbeider ei kortfatta juridisk vurdering av alvorsgraden i vedlagte rapport. Saka vart etter dette utsett til neste møte.

Møtet vart lukka under delar av handsaminga med heimel i kommunelova § 31.3.

Sekretariatet har motteke eit dokument frå tidlegare tilsett i NDLA. Det er vidare motteke ein e-post frå styreleiar i NDLA, Inge Myklebust, og medlem i arbeideutvalet i NDLA, Svein Heggheim, dagsett 17.12.15. Dette vart delt ut på rødt papir i møtet, det vart sett av tid til gjennomlesing og samla inn igjen etter at handsaminga var ferdig, jf, offl § 13, forvl §13.

Denne dokumentasjonen skal også leggjast til grunn i Deloitte si juridiske vurdering nemnd over.

Etter dette vart slikt vedtak samrøystes vedteke

Vedtak

1. *Kontrollutvalet ber om at Deloitte til neste møte utarbeider ei kortfatta juridisk vurdering av alvorsgraden i vedlagte rapport.*
2. *Saka vart etter dette utsett til neste møte.»*

Når det gjeld punkt 1 i vedtaket vert det vist til anna sak til dette kontrollutvalsmøtet.

Konklusjon:

Forslag til innstilling i saksframlegget, byggjer på forslag til tiltak i rapporten. Sidan Hordaland fylkeskommune er å rekne som juridisk eigar av NDLA meiner sekretariatet at det vil vera naturleg at fylkesrådmannen og styret i NDLA har eit felles ansvar for å sette i verk naudsynte tiltak i høve tilrådingane i rapporten. På bakgrunn av dette vert det tilrådd at kontrollutvalet innstiller på at fylkestinget ber fylkesrådmannen og styret i NDLA om å syta for å laga ein handlingsplan som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.

Forslag til innstilling

På bakgrunn av forvaltningsrevisjonsrapport av NDLA ber fylkestinget fylkesrådmannen og styret i NDLA syta for å:

1. Utarbeide ei oversikt over alle innkjøpsavtalar NDLA har med leverandørar
2. Utarbeide rutinar for oppfølging og kontroll av alle innkjøp NDLA gjennomfører, som inneheld:
 - c) Rutinar for kontroll av etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar, og
 - d) Rutinar for kontraktsoppfølging.
3. Etablere eit system for avvikshandtering.
4. Utarbeide ein kompetanseplan for innkjøpsaktivitet i NDLA.
5. Utbetre internkontrollen i NDLA, gjennom å sørge for:
 - c) Systematisk kontroll av at innkjøpsprioriteringar og innkjøpsaktivitet samsvarar, og
 - d) Sentralisert kontroll av om innkjøp er samstemt med føresegn i kontraktar og rammeavtalar.
6. Søke balansert leverandøruavhengigheit i samsvar med innkjøpsstrategi.
7. Gjennomføre risikovurdering og etablerer internkontroll knytt til ev. leverandøravhengighet.
8. Utarbeide rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret i NDLA.
9. Sikre at NDLA har ei fungerande styreform som sikrar kontroll og oppfølging av at organisasjonen blir drifta i samsvar med vedtekter.
10. Utarbeide rutinar for habilitet som er tilpassa innkjøpsaktiviteten i NDLA.

11. Sikre etterleving av innkjøpsstrategien sine etiske retningslinjer for NDLA.
12. Sikre at dokumentasjon blir arkivert i samsvar med gjeldende lovverk og arkivrutinar.
13. Utarbeide rutinar som sikrar at det ikkje føreligg personlege interesser som kan innebere interessekonflikhtar i anskaffingsprosessar som vert gjennomført av NDLA.
14. Etablere tydelege kanalar og rutinar for intern varsling.
15. Laga ein prioritert handlingsplan innan 1.6.2016 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

1 Forvaltningsrevisjonsrapport HFK NDLA

Deloitte.

Forvaltningsrevisjon | Hordaland
fylkeskommune

Nasjonal digital læringsarena
(NDLA)

Forvaltningsrevisjon | 2015



Forvaltningsrevisjon av NDLA

Oktober 2015

Rapporten er utarbeidd for Hordaland
fylkeskommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhald

1	Samandrag	5
2	Innleiing	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Føremål og problemstillingar	7
2.3	Metode	7
2.4	Revisjonskriterium	8
3	Om tenesteområdet	9
3.1	Innleiing	9
3.2	Organisering	9
4	Etterleving av regelverk for offentlege innkjøp	11
4.1	Revisjonskriterium	11
4.2	Datagrunnlag	11
4.3	Vurdering	16
5	Internkontroll	18
5.1	Revisjonskriterium	18
5.2	Datagrunnlag	19
5.3	Vurdering	23
6	Innkjøpsrutinar	25
6.1	Revisjonskriterium	25
6.2	Datagrunnlag	25
6.3	Vurdering	26
7	Habilitet	28
7.1	Revisjonskriterium	28
7.2	Datagrunnlag	28
7.3	Vurdering	31
8	Etiske retningslinjer	32
8.1	Revisjonskriterium	32
8.2	Datagrunnlag	32
8.3	Vurdering	33
9	Arkivering og journalføring	34
9.1	Revisjonskriterium	34
9.2	Datagrunnlag	34

9.3	Vurdering	36
10	Konklusjon og tilrådingar	37
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	38
	Vedlegg 2: Tilbakemeldingar i samband med høyring	43
	Vedlegg 3: Vurdering av dokumentasjonskrav knytt til opsjonsutøving	46
	Vedlegg 4: Revisjonskriterium	51
	Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur	56

1 Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av Nasjonal digital læringsarena (NDLA) i Hordaland fylkeskommune. Føremålet har vore å undersøkje kva kontrollrutinar som er sett i verk for å sikre at regelverket for offentlege innkjøp blir følgt.

Forvaltningsrevisjonen viser at NDLA ikkje etterlev sentrale rettsreglar knytt til regelverk for offentlege anskaffingar. Ein stikkprøvegjennomgang av gjennomførte innkjøp avdekkar ei rekke **avvik frå regelverk for offentlege anskaffingar** knytt til mellom anna manglande anskaffingsprotokoll, tilstrekkeleg eksponering for konkurranse og manglande dokumentert tilbodevaluering. Forvaltningsrevisjonen avdekkar i tillegg fleire større avvik knytt til innkjøp frå ein bestemt leverandør innanfor tekniske tenester, under dette innkjøp som overskrider dei økonomiske avtalerammene som føreligg i kontrakt mellom NDLA og leverandør, og kjøp av tenester til teknisk utvikling som ikkje er omfatta av skriftlege avtalar.

Forvaltningsrevisjonen avdekkar ei rekke forbetringpunkt når det gjeld **system og rutinar** for å sikre etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar. I undersøkinga kjem det fram at NDLA har utarbeidd skriftlege rutinar for innkjøp. Rutinane er mangelfulle når det gjeld systematisk oppfølging og kontroll av innkjøp og kontraktar, og er ikkje optimalt eigna til å sikre at anskaffingar som blir gjort er i samsvar med vedteke budsjett og innkjøpsstrategi for organisasjonen. NDLA har heller ikkje utvikla ein formalisert kompetanseplan for å sikre at dei som handterer innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse om innkjøpsfaget, leverandørmarknaden og gjeldande regelverk.

Vidare viser forvaltningsrevisjonen at det er etablert **internkontrolltiltak** for enkelte delar av innkjøpsområdet i form av sjekklister for gjennomføring av innkjøp. Undersøkinga viser samstundes at det manglar konkrete internkontrolltiltak på fleire relevante område. NDLA har ikkje etablert systematisk og periodisk kontroll av at gjennomførte innkjøp samsvarar med prioriteringar i vedteke innkjøpsstrategi og med regelverk for offentlege anskaffingar, eller kontroll av at innkjøpsaktivitet skjer i samsvar med føresegn i kontraktar og rammeavtalar.

Undersøkinga viser at NDLA gjer omlag 60 prosent av sine kjøp i marknaden frå ein leverandør, og at denne leverandøren har vore premissgjevar for ein stor del av dei tekniske løysingane som blir brukt av NDLA. Undersøkinga viser at NDLA ikkje har etablert naudsynte internkontrolltiltak knytt til organisasjonen sin leverandøravhengigheit og den risikoen dette kan utgjere i forhold til verksemda.

Forvaltningsrevisjonen viser at **rapportering og oppfølging** i relasjonen mellom dagleg leiing og styret når det gjeld vesentlege forhold knytt til innkjøp i NDLA er mangelfull og usystematisk. Tema som avvik frå vedteke budsjett, eintidig leverandørforhold og andre sentrale forhold knytt til innkjøpsaktiviteten i NDLA har ikkje i tilstrekkeleg grad vert formelt handsama i styret. Styret har i liten grad mottatt eller etterspurt rapportering på sentrale område i innkjøpsstrategien. Undersøkinga viser at måten styremøta i NDLA blir gjennomført på, bidreg til å gjere det vanskeleg å følgje opp innkjøpsarbeidet på tilstrekkeleg vis.

Forvaltningsrevisjonen avdekkar **mangelfull og ufullstendig handtering av habilitet i NDLA**. Organisasjonen har over tid vore bemanna med personale frå ekstern leverandør i sentrale posisjonar i kjerneprosessane i verksemda, i strid med både egen innkjøpsstrategi og vedtak i styret om organisering. Det kjem fram at habilitet som tema ikkje har blitt tilstrekkeleg handtert i NDLA, og at det er naudsynt med ytterlegare oppfølging av utfordringane knytt til habilitet.

NDLA har utvikla **etiske retningslinjer** som er i tråd med eksisterande retningslinjer i Hordaland fylkeskommune. Retningslinjene blir likevel ikkje følgt på alle punkt. Forvaltningsrevisjonen avdekkar mangelfull skjerming av potensielt konkurransesensitiv informasjon frå ein ekstern leverandør som er tungt involvert i NDLA, i strid med premiss gitt i dei etiske retningslinjene som er vedteke.

Det kjem fram at NDLA har utfordringar knytt til at **arkivering** av dokumentasjon er delt mellom to arkivtenester. NDLA har ikkje har eigen direkte tilgang til arkivert materiale i det eine arkivet. Undersøkinga viser vidare at NDLA i hovudsak

følger gjeldande arkivrutinar for Hordaland fylkeskommune, men at sentral dokumentasjon knytt til bestemte anskaffingar innanfor tekniske tenester ikkje alltid blir arkivert i tråd med desse rutinane.

På bakgrunn av våre observasjonar og vurderingar har revisjonen tilrådd at Hordaland fylkeskommune sett i verk einiske tiltak som går fram av kapittel 10 Konklusjon og tilrådingar.

2 Innleiing

2.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av Nasjonal digital læringsarena (NDLA) på vegne av Hordaland fylkeskommune. Prosjektet blei vedtatt bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak 16/15, 23. mars 2015.

2.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet er å undersøkje kva kontrollrutinar som er sett i verk for å sikre at regelverket for offentlege innkjøp blir følgt. Undersøkinga vil spesielt undersøkje regeletterleving, interne system og organisering av innkjøpsfunksjonen.

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål er følgjande problemstillingar undersøkt:

1. I kva grad vert føringar i føremål, vedtekter og organisering etterlevd av NDLA, i høve til offentlege innkjøp?
2. I kva grad har NDLA utarbeidd tenlege rutinar for innkjøpsarbeidet, og korleis er desse gjort kjend i organisasjonen?
3. I kva grad har NDLA etablert tilstrekkeleg internkontroll på innkjøpsområdet, tilpassa organisasjonen sin storleik og kompleksitet?
4. I kva grad blir innkjøp gjennomført i samsvar med regelverket om offentlege innkjøp?
5. I kva grad vert rettsreglar og interne rutinar knytt til habilitet etterlevd og dokumentert ved innkjøp som NDLA er ansvarleg for?
6. I kva grad har NDLA utarbeidd etiske retningslinjer knytt til innkjøpsarbeidet, og korleis vert desse gjort kjend i organisasjonen og etterlevd?
7. I kva grad vert sentrale rettsreglar i arkivlova og offentleglova etterlevd av NDLA, under dette arkivering og journalføring av dokument relatert til innkjøp?

2.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars til august 2015.

2.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har samla inn og analysert relevante dokument knytt til gjennomføring av offentlege innkjøp i NDLA mellom anna i form av styrande dokument som innkjøpsstrategi og delegasjons- og budsjettansvarsmatriser, rutinar og malar for innkjøpsarbeidet, årsrapportar over innkjøpsaktivitet og referat frå styre- og arbeidsutvalsmøter.

2.3.2 Intervju

I samband med forvaltningsrevisjonen har det blitt gjennomført ni intervju med sentrale personar knytt til leiinga og innkjøpsfunksjonen i NDLA. Blant dei som har blitt intervjuet er dagleg leiar, styreleiar, representant frå arbeidsutvalet, pedagogisk leiar, leiarar for fagleg og teknisk utvikling, og personar som er involvert i administrative støttefunksjonar knytt til innkjøp, økonomioppfølging og arkiv.

2.3.3 Stikkprøvegjennomgang av innkjøp

For å undersøke grad av etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar, har revisjonen plukka ut 17 innkjøp frå totalt 13 leverandørar. Utvalet av stikkprøver har basert seg på ei risikovurdering knytt til mellom anna storleiken på utbetalingane og kva type anskaffingar som er gjort. For dei ulike innkjøp har revisjonen sett på mellom anna anskaffingsprotokoll, dokumentasjon på konkurranseeksponering, konkurransegrunnlag, tilbodsevaluering, kontraktar og dokumenterte habilitetsvurderingar.

2.3.4 Verifiseringsprosessar

Samandrag av intervju er sendt til dei som er intervjuet for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjusamandraga som er brukt i rapporten.

Utkast til rapport har blitt sendt til NDLA for verifisering av datagrunnlag, og til fylkesrådmann, styret i NDLA og NDLA ved dagleg leiar for høyring. Føremålet med verifiseringa av datagrunnlaget er å sikre at eventuelle feil og misforståingar blir retta opp. Fylkesrådmann og styret i NDLA har blitt oppmoda til å kome med høyringsuttale knytt til revisjonen sine vurderingar og forslag til tiltak. Høyringsuttale frå fylkesrådmann og styret i NDLA går fram av vedlegg 1 til rapporten.

I samband med høyring av rapporten, har styret i NDLA ved styreleiar og NDLA ved dagleg leiar i tillegg til høyringsuttaler kome med tilbakemeldingar på e-post. Desse tilbakemeldingane er lagt ved rapporten i vedlegg 2, med revisjonen sine merknadar til dei punkta det er vist til i e-post.

2.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleidd frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå lov om offentlege anskaffingar, forvaltningslova, arkivlova og offentleglova, samt frå fylkeskommunale krav og føringar som vedtekter og innkjøpsstrategi for NDLA. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 4 til rapporten.

3 Om tenesteområdet

3.1 Innleiing

NDLA er eit interfylkeskommunalt innkjøpssamarbeid¹, ein produsent, ein distributør og ein delingsarena som tilbyr fritt tilgjengelege digitale læringsressursar for vidaregåande opplæring. Det er per i dag 18 fylkeskommunar involvert i NDLA. Visjonen til organisasjonen er «å lage gode, åpne digitale læremidler for alle fag i vidaregåande opplæring og støtte opp om elevar og lærere i aktivt og deltakende læringsarbeid»². Prosjektet NDLA blei etablert i 2007, og i skuleåret 2008-2009 lanserte NDLA dei første læringsressursane. Hausten 2014 tilbydde NDLA læremidlar til vidaregåande opplæring for nærare 40 læreplanar. NDLA sitt langsiktige mål er å tilby komplette læremidlar i alle fag innan vidaregåande opplæring. NDLA har vore samarbeidspart for nasjonale satsingar innanfor utdanningsområdet³.

Bakgrunnen for etableringa av NDLA var endringa i opplæringslova frå 2006 som gav elevar i vidaregåande opplæring rett til gratis læremiddel, i tillegg til at fylkeskommunane fekk ansvar for å sikre at elevane fekk tilgang til både trykte og digitale læremiddel. Kunnskapsdepartementet utlyste prosjektmiddel på 50 millionar kroner for å stimulere til utvikling av digitale læremiddel. 18 av 19 fylkeskommunar avgjorde å gå saman om å søkje om prosjektmiddel til å utvikle felles læremiddel gjennom NDLA, og fekk tildelt 15 millionar kroner. I 2007, det første prosjektåret, var NDLA finansiert av Kunnskapsdepartementet, men frå 2008 tok fylkeskommunane over det finansielle ansvaret⁴.

3.2 Organisering

Frå og med 2013 har NDLA sitt styre bestått av ein representant frå kvar deltakande fylkeskommune, valt gjennom vedtak i dei respektive fylkestinga. Dei fleste fylkeskommunane har valt opplæringsdirektøren eller fylkesutdanningssjefen til styret. Styret utnemner eit arbeidsutval på inntil fem medlemmer og fem varamedlemmer, der dei tre opplæringsregionane skal vere representert. Før 2013 hadde NDLA eit driftsstyre bestående av inntil fem medlemmer og fem varastyremedlemmer, der dei tre opplæringsregionane skulle vere representert. Driftsstyret blei oppnemnt av representantskapet (Forum for fylkesutdanningssjefar (FFU)). Bakgrunnen for endringa av organiseringa frå eit driftsstyre med fem representantar oppnemnt av representantskapet til eit styre bestående av ein representant frå kvart av deltakarfylka, var ein juridisk gjennomgang av advokatar frå KS. I gjennomgangen blei vedtektene for NDLA vurdert og det blei avdekket at organiseringa av styret ikkje var i tråd med kommunelova § 27 sine føresegner om interfylkeskommunalt samarbeid. Etter KS si vurdering, utgjorde det NDLA i dei opphavlege vedtektene hadde kalla representantskapet i realiteten samarbeidet sitt styre.

Dei 18 samarbeidsfylka har vurdert det som lite føremålstenleg med eit styre på 18 medlemmer for å leia den daglege drifta av NDLA. Det er difor etablert eit arbeidsutval (AU) for å leie samarbeidet mellom styret sine møte, på vegne av styret⁵.

Det går fram av vedtekt § 8 for NDLA at styret har ansvar for ei tilfredsstillande organisering av verksemda i samarbeidet. Vidare seier § 8 at «styret skal sjå til at drifta av NDLA er i samsvar med føremålet for selskapet, selskapsavtalen, årsbudsjettet for selskapet og andre vedtak og retningslinjer fastsett av styret». Arbeidsutvalet si oppgåve er i følgje § 9 i vedtektene, å «ivareta styret sine interesser i den daglege drifta mellom møta i styret». Arbeidsutvalet skal i styremøter rapportere til styret om den daglege leiinga av samarbeidet.

¹ I denne rapporten blir både «organisasjon» og «selskap» brukt om NDLA. Desse orda viser alltid til innkjøpssamarbeidet NDLA, organisert etter § 27 i kommunelova.

² Henta frå: <http://om.ndla.no/rapporter>, 8.juni 2015

³ Henta frå: <http://om.ndla.no/rapporter>, 8.juni 2015

⁴ Henta frå: <http://om.ndla.no/ofte-stilte-sporsmal>, 8.juni 2015

⁵ NDLA – Vedtektsendring, Hordaland fylkeskommune, fylkesrådmannen si utgreiing og vurdering, arkivsak 201201289-3

Frå fylkeskommunane tok over det finansielle ansvaret for NDLA i 2008 har deltakarane årleg betalt inn midlar til drifta av samarbeidet i samsvar med vedtak i styret og med bakgrunn i eigne samarbeidsavtalar mellom NDLA og den einskilde deltakarfylkeskommune. Styret fastsett ein fordelingsnøkkel som dannar grunnlaget for utrekning av driftstilskotet. Tilskotet skal årleg bli justert i tråd med utrekna lønns- og prisauke i statsbudsjett for året og det samla ambisjonsnivået styret er einige om. Av dei statlege midla til læremiddel som kvar fylkeskommune mottar, betaler dei 20 prosent til NDLA.⁶

NDLA har ingen eigne tilsette. I kortare eller lengre periodar blir medarbeidarar frå relevante fagmiljø i fylkeskommunane, andre offentlege institusjonar og private verksemder nytta av NDLA. Dei fleste medarbeidarane i NDLA er tilsett i ein fylkeskommune og nyttar ein avtalt prosent av si stilling til arbeid med NDLA, medan nokre er tilsett i private selskap som NDLA har kontrakt med⁷. Omkring 100 menneske er involvert i NDLA, inkludert fylkeskontaktane⁸. Medarbeidarane i NDLA samarbeider til dagen gjennom digitale verktøy da dei arbeider frå mange ulike stader.

NDLA er ein prosessorganisasjon, og medarbeidarane arbeider med styringsprosess, kjerneprosess eller administrasjon- og støtteprosess. Leiinga av NDLA er desentralisert og utan eit eget hovudkontor. Dagleg leiar, har det formelle organisatoriske ansvaret for styringsprosessane i NDLA. Ansvaret inneberer mellom anna strategi og handlingsplanar, kommunikasjon og taktisk eller operativ leiing. Leiar for kjerneprosesser og leiar for støtteprosesser (og administrasjon) skal jamleg rapportere til dagleg leiar, som har overordna ansvar for styringsprosessane. Administrasjons- og støtteprosesser har som mål å handtere personalforvaltning, administrasjon og informasjon om NDLA. Prosessen har mellom anna ansvar for saks- og dokumentarkiv, innkjøpsstøtte og kontraktforvaltning og økonomi. Området som flest arbeidarar deltar i er kjerneprosess, det vil si produksjon og vedlikehald av læremidlar, tenester til bruk i opplæring i vidaregåande opplæring, samt tenester innanfor det tekniske området som teknisk utvikling, applikasjonsforvaltning og Desk⁹.

⁶ Vedtekter for NDLA, § 6 Organisasjonisk høve, <http://om.ndla.no/vedtekter>, henta 12. juni 2015

⁷ Henta frå: <http://om.ndla.no/jobb-for-ndla>, 8.juni 2015

⁸ Henta frå: <http://om.ndla.no/nokkelpersoner>, 10.juni 2015

⁹ Henta frå: <http://om.ndla.no/arbeidsprosesser>, 12.juni 2015

4 Etterleving av regelverk for offentlege innkjøp

I kva grad blir innkjøp gjennomført i samsvar med regelverket om offentlege innkjøp?

4.1 Revisjonskriterium

Eksisterande regelverk for offentlege innkjøp skal bidra til auka verdiskaping i samfunnet gjennom sikring av mest mogleg effektiv ressursbruk ved offentlege anskaffingar basert på forretningsmessigheit og likehandsaming. Regelverket gjev føringar for oppdragsgjevar i samband med gjennomføring av offentlege innkjøp.

Lov om offentlege anskaffingar stiller krav til mellom anna god forretningskikk, høg forretningsmessig standard i intern sakshandsaming og sikring av likehandsaming av alle leverandørar. Det blir og stilt krav til at oppdragsgjevar vel leverandørar og tildeler kontraktar på bakgrunn av objektive kriterium, samt til at oppdragsgjevar sikrar gjennomsiktigheit og etterprøvbarheit gjennom anskaffingsprosessen.

Forskrift om offentlege anskaffingar slår fast at oppdragsgjevar skal føre protokoll for anskaffingar som overstig kr. 100 000 eks. mva., og at protokollen skal innehalde alle vesentlege forhold og viktige avgjersler gjennom anskaffingsprosessen.

I NDLA sin innkjøpsstrategi blir det også stilt fleire krav til korleis organisasjonen sin innkjøpsaktivitet skal være innretta. I strategien blir det mellom anna understreka at NDLA skal følgje regelverk for offentlege innkjøp, og at organisasjonen skal søke å ha ein balansert leverandøravhengigheit som legg opp til å minimere negative forhold rundt leverandøravhengigheit.

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Etterleving av regelverk om offentlege innkjøp

Revisjonen har gått gjennom 17 kjøp fordelt på 13 leverandørar i perioden 2012 og fram til i dag. I tilknytning til kjøpa er det innhenta dokumentasjon for å undersøke i kva grad regelverket for offentlege anskaffingar er følgt når ein har inngådd avtale med leverandørane. Revisjonen har mellom anna tatt for seg om det er ført anskaffingsprotokoll og oversikt over dei involverte i anskaffingsprosessen, om innkjøpet er dokumentert eksponert for konkurranse, om det er gjennomført tilbodsevaluering på bakgrunn av objektive kriterium og om det er gjennomført eventuelle habilitetsvurderingar.

Revisjonen har i gjennomgangen identifisert eit eller fleire brott på regelverket i alle dei 17 anskaffingane. Resultata er summert opp i tabellen nedanfor:

Tabell 1: Oversikt over identifiserte avvik per anskaffing i samband med stikkprøvegjennomgang knytt til regelverk for offentlige anskaffingar

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Anskaffingsprotokoll		A	A			A		A	A		A	A					
Konkurransesponering		B	A	B				A									
Tilbudsevaluering		A	A	A		A		A	A		A						A

(A = avvik, B = avvik med begrunnelse)

Som det kjem fram av tabellen, er det identifisert fleire avvik knytt til anskaffingsprosessane revisjonen har gjennomgått. For mange av stikkprøvene av kjøpa manglar det dokumentert anskaffingsprotokoll, medan enkelte anskaffingar ikkje er dokumentert eksponert for konkurranse. Vidare er det for åtte av stikkprøvene ikkje dokumentert noko form for tilbudsevaluering/-vurdering.

Det er ikkje dokumentert gjennomførte habilitetsvurderingar for nokon av dei 17 gjennomgåtte stikkprøvene.

Utover informasjonen som er samanfatta i tabell 1, viser stikkprøvegjennomgangen feil/manglar i anskaffingsprotokollane tilhøyrande to stikkprøver med omsyn til krav til protokoll i forskrift om offentlege anskaffingar. Den eine av desse stikkprøvene manglar anslått kontraktsverdi i anskaffingsprotokoll, medan den andre stikkprøva manglar dato og protokollfører sin signatur.

Som det går fram av tabellen, er fire av kjøpa som er gjennomgått ikkje konkurranseeksponert i samsvar med krava i regelverket. For to av stikkprøvene, er det angitt årsak til avvik frå standard konkurranseform i anskaffingsprotokoll, i samsvar med krav til protokoll i forskrift om offentlege anskaffingar. I dei to protokollane går det fram at årsak til manglande konkurranseeksponering er at ingen andre kunne levere tenesta, og at NDLA ikkje fant andre potensielle leverandørar i marknaden. For dei to resterande stikkprøvene som ikkje er eksponert for konkurranse er det ikkje angitt grunn for avvik frå standard konkurranseform.

Når det gjeld stikkprøve 3, der det som vist i tabell 1 blei avdekket avvik på alle punkt, blir det i samband med dokumentoversending trekt fram at kjøpet blei «registrert internt som brudd på våre retningslinjer. Her mangler avtale og annen dokumentasjon, og det er gjort mange mindre kjøp, noen med prisforespørsler pr mail.»

4.2.2 Kjøp innanfor avtalene [applikasjonsforvaltning] og [støttetenester], og kjøp av teknisk utvikling

Som det kjem fram i kapittel 5.2 tidlegare i rapporten, har NDLA dei seinare åra hatt store kjøp knytt til teknisk utvikling. Desse kjøpa har i all hovudsak blitt gjort frå éin leverandør. Dette er same leverandør som har avtale på applikasjonsforvaltning og teknisk støtte, stikkprøve nr. 15 og 16 i tabell 1 over. NDLA har ikkje noko eiga avtale på teknisk utvikling, men har slik revisjonen har fått det framlagt nytta avtalen på applikasjonsforvaltning til kjøp av denne tenesta.

Vidare i dette kapitlet ser ikkje revisjonen ytterlegare på konkurransegjennomføringa for applikasjonsforvaltning og støttetenester frå 2012, men fokuserer nærare på i kva grad avtalane er nytta i samsvar med føresetnadene i konkurransen.

Avtale om applikasjonsforvaltning (rammeavtale inngått i 2012)

Av mottatt dokumentasjon kjem det fram at vald leverandør er same leverandør som NDLA har hatt avtale med på same område dei tre føregåande åra før rammeavtalen som blei inngått i 2012.

I kravspesifikasjonen knytt til konkurransen (i 2012) om applikasjonsforvaltning er det om omfang skildra at avtalen inneheld oppgåver knytt til:

- Kvalitetssikring og driftssetting
- Drift og vedlikehald

I kravspesifikasjon er det nærare operasjonalisert kva tema som ligg innanfor desse to områda. I tillegg er det i spesifikasjonen opplyst om at avtalen inneheld opsjon på rådgjevarteneste i inntil 100 prosent stilling. Det er i

kravspesifikasjon fastsett at utviklingstenester ikkje er omfatta av avtalen, men at utlysninga «*omfatter inkrementell tilpassing av eksisterende funksjonalitet opp mot endrede muligheter og krav*».

Om verdi av avtalen står det følgjande i konkurransegrunnlaget:

«Anskaffelsens verdi og innhold

Applikasjonsforvaltning utgjør i dag ca. 3 mnok årlig. Dette beløpet forventes å øke gradvis de kommende år. Opsjon rådgivning vil være inntil 1 årsverk.»

I anskaffingsprotokollen revisjonen har fått sendt over, er verdien på avtalen berekna til 12-18 MNOK totalt, inkludert opsjonar. Varigheten på avtalen er i anskaffingsprotokollen satt til 2+1+1 år.

Tilbudet frå leverandøren inneheld eit fastprisforslag på NOK 4 106 000 for applikasjonsforvaltninga ved bestilling for 12 kalendermånadar. Når det gjeld opsjon på rådgjevartener, er det gitt eit pristilbod på NOK 1000,-/time ved bestilling av minimum 875 timar per år, alternativt NOK 1200,-/time ved bestilling etter behov. For tenester knytt til «inkrementell tilpassing» er det oppgitt ei pris på NOK 1000,-/time. Summert opp er det i avtalen eit fastpriselement på NOK 4 106 000, - per år, pluss eit opsjonselement på om lag NOK 1 500 000,- knytt til kjøp av rådgjevingssressurs. I tillegg kjem eventuell godtgjering for «inkrementell tilpassing». Kor mykje «inkrementell tilpassing» kan utgjere framstår som uklart for revisjonen, men oppgåver knytt til denne posten er ein liten del av kravspesifikasjonen.

Basert på konkurransegrunnlag, anskaffingsprotokoll og avtaledokument, synast avtalen om applikasjonsforvaltning, inkludert opsjon på rådgjevar, å ha ei verdiramme på NOK 4 – 7 millionar per år.

I følge konkurransegrunnlaget er varigheita på avtalen 2+1+1 år. I rammeavtalen er avtaleperiode for applikasjonsforvaltning sett til 01.07.2012-30.06.2014. Av avtalen kjem det fram at oppdragsgjevar har opsjon på å forlenge avtalen to gonger med eitt (1) nytt år. Det kjem fram av dokumentasjonen at den opphavlege avtalen blei prolongert 31.03.15, med verking frå 01.04.15. Revisjonen kan ikkje sjå at perioden mellom utløpsdato for opphavleg kontrakt og verkedato for nemnt prolongering er dokumentert forankra i endringsordre med eiga prolongering.

Avtale om støttetjenester (rammeavtale inngått i 2012)

I kravspesifikasjonen knytt til avtalen om støttetjenester er det på overordna nivå skildra følgjande om omfang: «*Med denne anskaffelsen skal det derfor inngås rammeavtaler om levering av støttetjenester i produksjon for deskjettenester, kvalitetssikring og produksjonsledelse for digitalt innhold på NDLA. Det vil være likhetstrekk ved de tjenestene som her utlyses og oppgaver som ofte knyttes til digitale bibliotek og desk i nettaviser.*»

Om avtalen sin verdi står det følgjande i konkurransegrunnlaget:

«Anskaffelsens verdi og innhold

Totalt omfang for leveransene er beregnet til inntil 5 mnok per år.»

I anskaffingsprotokoll for avtalen revisjonen har fått oversendt, er verdien på avtalen berekna til 5-10 MNOK per år, inkludert opsjonar. Kontrakten sin varighet er satt til 2+1+1 år.

I rammeavtalen er det fastsatt at avtalen gjelder fra avtaledato (07.06.2012) og i to år. NDLA har opsjon til å forlenge avtalen med 1+1 år, til saman maksimalt fire år. Dersom NDLA ønsker å forlenge avtale skal de gi melding om det seinast 2 månader før utløp av avtalen. Revisjonen har ikkje mottatt dokumentasjon av at avtalen blei forlenga i samsvar med avtaleføresetnadene ved utløp av avtalen etter to år.

For kvart oppdrag under rammeavtalen, skal det ifølgje avtalen lagas egne signerte avrop. Revisjonen har ikkje mottatt signerte avrop eller tilsvarande dokumentasjon for NDLAs innkjøp av støttetjenester på avtalen.

Av eit vedlegg i tilbud frå leverandøren med tittel «Bilag 6 Pris og prisbestemmelser» står det at årlig kjøp av støttetjenester vil vere om lag NOK 7 millionar (eks.mva.).

Kjøp av teknisk utvikling

I tillegg til kjøp av applikasjonsforvaltning og støttetjenester, har NDLA frå leverandøren kjøpt tenester knytt til teknisk utvikling. NDLA har ikkje eiga avtale på teknisk utvikling, men har slik revisjonen har fått det framlagt nytta avtalen på applikasjonsforvaltning til kjøp av denne tenesta.

Som synleggjort i delkapitla over har NDLA sine avtalar med leverandøren ei ramme på NOK 12 – 13 millionar per år. Dette er før eventuell inkrementell teknisk tilpassing, skildra i avtalen om applikasjonsforvaltning som «*inkrementell tilpassing av eksisterende funksjonalitet opp mot endrede muligheter og krav*».

I kravspesifikasjonen for rammeavtale om applikasjonsforvaltning er det skildra mellom anna følgjande om utviklingstenester:

«1.2 Hva som ikke er del av leveransen

NDLA sin tekniske løsning (CMS og produksjonssystem) er i dag basert på Drupal 6. Dette er dokumentert på //bak.ndla.no. På sikt vil NDLA ha behov for utviklingstjenester knyttet til å få på plass ny løsning. Dette omfattes ikke av denne utlysningen, og vil være tema for fremtidige utlysninger. Utlysningen omfatter heller ikke utvikling av nye læringsobjekter. Denne utlysningen omfatter derimot inkrementell tilpassing av eksisterende funksjonalitet opp mot endrede muligheter og krav.»

Vidare kjem det fram mellom anna følgjande i same kravspesifikasjon (til applikasjonsforvaltning):

«NDLA skal i løpet av våren 2012 kunngjøre konkurranse om leveranse av utviklingstjenester. Valgt leverandør for applikasjonsforvaltning vil bli del av teamet som utarbeider spesifikasjon for denne anskaffelsen.»

I intervju blir det opplyst at NDLA hadde ein intensjon om å gå ut på anbod for anskaffing av tenester til teknisk utvikling, men at dette ikkje blei gjennomført. Desse tenestene er i staden kjøpt frå leverandøren av applikasjonsforvaltning.

NDLA sine interne innkjøpsrapportar og leverandørreskontro viser at det frå den gjeldande leverandøren i 2013 er gjort kjøp for totalt om lag NOK 23 millionar, medan det i 2014 er gjort kjøpt for om lag NOK 27,5 millionar. Dette inkluderer kjøp på avtale om applikasjonsforvaltning, støttetjenester og teknisk utvikling («*inkrementell utvikling*», jf. avtale om applikasjonsforvaltning).

I samband med verifisering av datagrunnlaget, kommenterer dagleg leiar i e-post datert 26.08.15 at «*hele selskapets resultat, med alle resultat og avvik, i sum er daglig leiders ansvar*». Vidare i same e-post opplyser dagleg leiar at det er han som har hatt ansvar for den operative oppfølginga av rammeavtalen for applikasjonsforvaltning. Dagleg leiar peiker på at det at ramma for avtalen blei overskride, i all hovudsak må grunngjevast ut frå manglande overgang til eit felles innkjøpsoppfølgingssystem. Vidare går det fram at dei kjøpa som har blitt gjennomført knytt til teknisk utvikling, har blitt vurdert av leiinga i NDLA til å ligge innanfor inkrementell tilpassing i avtalen. Dagleg leiar opplyser at han ikkje deler forståelsen av at NDLA har handla inn tenester utanfor kontrakt, men snarare utvida omfanget av eksisterande avtalar på ein lite heldig måte. NDLA har ifølge dagleg leiar mangla klare interne rutinar for kontraktsoppfølging. Det blir og peikt på svikt i kommunikasjon mellom dagleg leiar og leiar for støtteprosesser rundt oppfølging og arkivering av avtalane med leverandøren. Samla sett meiner dagleg leiar at dette har resultert i at overskridinga av avtalen har blitt betydeleg.

Når det gjeld forståing av kva som låg innanfor avtalen NDLA har med leverandør med omsyn til inkrementell utvikling, kommenterer dagleg leiar at NDLA utlyste sitt behov for teknisk utvikling ut frå dei føresetnadane som var kjent då avtalen blei inngått. Det var etter dagleg leiar si oppfatning ikkje forventet at NDLA skulle halde på det noverande teknologiske rammeverket så lenge som ein har gjort. Behovet for utvikling av det eksisterande teknologiske rammeverket i NDLA, har ført til overskriding av den totale ramma i avtalen. Dagleg leiar meiner NDLA ikkje har kjøpt tenester som ikkje har vore lyst ut.

Revisjonen har bedt NDLA om alle avrop på avtalane med leverandøren av applikasjonsforvaltning og støttetjenester. Det er ikkje samsvar mellom dei kjøp utover basisrammene i kontrakten, og dei avrop revisjonen har motteke. Grunnlag for kjøpa frå leverandøren utover avtalerammer i 2013 og 2014 er ikkje sporbart for revisjonen.

Dagleg leiar opplyser at alt arbeid knytt til teknisk utvikling er sporbart i arbeidsverktøyet Jira. Jira¹⁰ er eit arbeidsverktøy som mellom anna blir nytta til hendingshandtering og leveranseoppfølging.

Fleire av respondentane i undersøkinga opplyser at mykje av dei kjøpa som er gjort frå leverandøren ligg utanfor rammene i avtalen, og at det har blitt varsla om dette til dagleg leiar ved fleire høve. Det kjem også fram at fleire respondentar har bedt dagleg leiar orientere styret om dei omfattande kjøpa frå ein enkelt leverandør, utan at dette har blitt gjort.

Undersøkinga viser vidare at det ikkje er utløyst opsjonar i samsvar med fristane i kontrakt. Avtalen på applikasjonsforvaltning, som også er nytta til kjøp av «teknisk utvikling», utløp 30.06.2014. NDLA har hausten 2014 fortsatt å kjøpe på denne utløpte avtalen. Dagleg leiar kommenterer at manglande system for å halde oversikt over kontraktar, er årsaka til at ein ikkje har fått lovlege kontraktar på plass i tide.

NDLA si interne rapportering om anskaffingar i 2013 og 2014

I samband med undersøkinga har revisjonen fått tilsendt fleire av NDLA sine interne innkjøpsrapportar for dei seinaste åra. I desse rapportane er det ved fleire tilhøve vist til at NDLA kjøper utover vedtekne innkjøpsrammer frå den leverandøren som er omtalt i dette kapitlet.

I NDLA sin innkjøpsrapport for 2013 er det mellom anna skildra følgjande:

*«Applikasjonsforvaltning med opsjon på rådgiver (**Leverandørnavn**). Kontraktsramme stipulert til å øke fra et årlig utgangspunkt på kr 2-3 mill. Avrop 2013 fastprisavtale kr*

*Støttetjenester med opsjon på produksjonsledelse. (Leverandørnavn as)
Avrop på fastpristjenester, desktjenester, brukerstøtte, produksjonsleder. Noen mindre tjenester på timebasis.*

04.06.13. Innkjøpsstøtte etterspør pr mail driftsrapportering i vedtatte maler og avklaring av kontraktsgrunnlag for utviklingstjenester. Ikke besvart.»

(...)

«NDLA har mange registrerte leverandører. Av disse er mange små og noen få leverer for større volum. I 2013 leverte [leverandørnavn] applikasjonsforvaltning med utviklingstjenester og støttetjenester (kr 27,5 mill eks mva).»

I innkjøpsrapport for 2014 kjem mellom anna følgjande fram:

*«NDLA inngikk i mars 2012 en 2-årig rammeavtale med [Leverandørnavn] om leveranse av tjenesten **applikasjonsforvaltning**, med opsjon på rådgivningstjenester. Prolongeres for ett år. Avrop gjort for året 2014, med en fastprisavtale på kr 5.415.935. I tillegg har [leverandørnavn] levert utviklingstjenester innenfor denne avtalen på vel kr 12.300.000, og rådgivningstjenester på 4 mill. Produksjonsledelse er da inkludert.*

Innkjøpsansvarlig sendte melding til daglig leder 10.11.14 og pedagogisk leder (kontraktsansvarlige) ang denne kontrakten, både overforbruk og manglende tilgjengelig dokumentasjon på prolongering og tildeling av utviklingskontrakter. Ikke besvart.

*NDLA inngikk i juni 2012 en 2-årig rammeavtale med [leverandørnavn] om leveranse av **støttetjenester**, med opsjon på tjenesten produksjonsleder, også disse tjenestene prolongert for ett år med en kostnadsramme på ca kr 6 mill. Produksjonsleder regskapsført under rådgivning.»*

(...)

¹⁰ <https://en.wikipedia.org/wiki/JIRA>

«I 2014 leverte [leverandørnavn] applikasjonsforvaltning med utviklingstjenester og støttetjenester (kr 27,5 mill eks mva).»

Noko av det første ny ansvarleg for tekniske tenester i NDLA gjorde då han blei tilsett i stillinga i NDLA i februar 2015, var å avvike aktivitetar som låg utanfor avtalerammene i avtalene med aktuell leverandør. Vedkommande opplyser at nokre tenester som var heilt nødvendige for drifta av NDLA blei vidareført, men at alt utanom desse blei skalert ned og kutta.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, opplyser dagleg leiar at avvik og overskridingar av avtalar blei avdekkja gjennom arbeidet med å klargjere arbeidsområder for ny teknisk leiar. Det blir opplyst at overskridingane blei rapportert til styreleiar og AU, og at leveransar som ikkje var kritiske for NDLA frå gjeldande avtalar blei terminert. Dagleg leiar opplyser samstundes om at NDLA har starta opp arbeid med å få på plass nye kontraktar med fleire leverandørar, og at dette arbeidet er planlagt ferdigstilt innan utgangen av 2015.

Det blir opplyst at alle innkjøp NDLA gjer frå aktuell leverandør og deira dotterselskap blir handsama av dagleg leiar i NDLA og ein annan leiar, utanfor innkjøpssystemet til Hordaland fylkeskommune.

Det ligg ikkje føre anskaffingsprotokoll for kjøp av teknisk utvikling. Dette gjer ifølge tilsett som har med innkjøp å gjere, at det er vanskeleg å få oversikt over kva kjøpa inkluderer.

Det går fram i intervju at det også ved fleire høve har vore mangelfull underlagsdokumentasjon eller spesifikasjon av faktura frå leverandøren av tekniske tenester, når denne har nytta underleverandør i leveransane. På fleire fakturaer står typisk tekst «Utvikling utført av underleverandør [leverandørnamn]» med totaltal på timar og beløp, utan at faktura eller timespesifikasjon frå underleverandøren ligg ved. Det har og mangla referanse til kva kontrakt fakturabeløpet gjeld. Ved eit høve hausten 2014 blei utbetaling til leverandøren halde tilbake i påvente av etterspurt fakturaspesifikasjon. I samband med denne episoden blei det ein dialog internt i NDLA og opp mot leverandøren for å få på plass betre faktureringsprosedyrar frå leverandøren. Dette resulterte mellom anna i rutine for at NDLA får kopi av faktura frå underleverandørar. Økonomimedarbeidar har vore involvert i arbeidet med å sikre at NDLA følgjer HFK sine rutinar for fakturabehandling. Det blir opplyst i undersøkinga at det tidvis har blitt brukt mykje ressursar for å sikre at NDLA får tilfredsstillande fakturadokumentasjon frå aktuell leverandør.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, blir det frå dagleg leiar opplyst at gjeldande leverandør etter det dagleg leiar kjenner til, utan unntak har levert faktura med den informasjon som blei etterspurt gjennom kontraktsoppfølging.

4.3 Vurdering

Som det går fram av 4.2.1, blir det gjennom stikkprøvene avdekt ei rekke avvik frå grunnprinsippa i regelverket som regulerer offentlege innkjøp.

For sju stikkprøver **manglar anskaffingsprotokoll**, noko som bryt med krava til protokollføring jf. § 5 i lov om offentlege anskaffingar og § 3-2 i forskrift om offentlege anskaffingar.

Fleire av dei vurderte anskaffingane er **ikkje tilstrekkeleg eksponert for konkurranse** jf. § 5 i LOA jf. § 3-1 i FOA om grunnleggjande krav til anskaffingar. Vidare er det avdekt fleire tilfelle der det **manglar dokumentert tilbodsevaluering**, og der det såleis ikkje er dokumentert tildeling av kontrakt på grunnlag av objektive og ikkje-diskriminerande kriterium, jf. § 5 i LOA. Dette er alvorlege brott på LOA sitt krav om etterprøvbarheit.

Revisjonen har i stikkprøvegjennomgangen også funnet brott på krava til **innhald i anskaffingsprotokollar** jf. FOA med vedlegg. Vidare viser undersøkinga at NDLA ikkje alltid utarbeidar signerte avrop i samsvar med **føresetnadene i hovudavtalen**, mellom anna når det gjeld kjøp av støttetjenester.

I undersøkinga kjem det fram at det under avtalen med leverandøren av applikasjonsforvaltning (og støttetjenester), er gjort **innkjøp som i stort omfang overskrider dei økonomiske avtalerammene som ligg føre i kontraktane mellom NDLA og leverandøren av tenestene**, og som låg til grunn ved gjennomføring av konkurranse om avtalene.

Dette bryt med grunnleggande krav i LOA om forutsigbarheit og likebehandling. Undersøkinga viser også at avtalen om applikasjonsforvaltning ikkje blei forlenga skriftleg, i samsvar med alminnelege forvaltningsrettslege prinsipp. Etter revisjonen si vurdering kan ein stille spørsmål ved om det er gjort ulovlege direkte anskaffingar i periodar kor det ikkje ligg føre skriftleg avtale. Etter revisjonen si vurdering er manglande dokumentasjon av forlenging av avtale, og dermed manglande etterprøvbarhet knytt til avtalen, i alle tilfelle kritikkverdige. Krav til dokumentasjon knytt til opsjonsutøvelse og avtaleforlenging er nærare diskutert i vedlegg 3 til rapporten.

Hordaland fylkeskommune må sikre at dei innkjøpa som blir gjort innan applikasjonsforvaltning og støttetjenester, ligg innanfor dei rammene som er spesifisert i konkurransedokumenta og kontraktane med leverandør, for å hindre at det blir gjennomført anskaffingar som er i strid med regelverket på innkjøpsområdet.

Undersøkinga viser at ein stor del av dei kjøpa NDLA har gjort utover avtalerammene med leverandøren gjeld kjøp av tjenester til teknisk utvikling der avtalen om applikasjonsforvaltning er nytta. I kravspesifikasjonen var det ein klar føresetnad at avtalen gjeld *applikasjonsforvaltning*, og at større kjøp av teknisk utvikling vil bli utlyst som ein egen konkurranse. Kor mykje *inkrementell tilpassing* ein kan kjøpe før det handlar om utviklingstjenester som ligg utanfor avtalen tar ikkje revisjonen stilling til, men dette vil etter revisjonen si meining vere betydelig mindre enn dei beløp NDLA har kjøpt for i 2013 og 2014 (NOK 12 300 000 i 2014 i følgje innkjøpsrapport for 2014).

Fleire av kjøpa er også gjort på tidspunkt der NDLA ikkje har hatt skriftleg avtale med leverandøren. Vidare ligg det ikkje føre anskaffingsprotokoll for innkjøpa av «inkrementell tilpassing»/utviklingstjenester. Etter revisjonen si vurdering kan ein stille spørsmål ved om kjøpa av utviklingstjenester frå denne leverandøren utgjør ei ulovleg direkte anskaffing etter FOA § 4-1 bokstav q, der det tydeleg går fram at «*en anskaffelse hvor oppdragsgiver i strid med reglene i denne forskrift ikke har kunngjort konkurransen*» er ulovleg, jf. også krav i § 5 i LOA om *at ein anskaffing så langt det er mogleg skal vere basert på konkurranse*.

Revisjonen meiner det er spesielt alvorleg at leiinga har framhalddt kjøpa av utviklingstjenestar frå leverandøren, sjølv om dei ved fleire høve er blitt varsla frå Innkjøp om at det truleg er snakk om ulovlege direkteanskaffingar. Det er og kritikkverdige og alvorleg at det over tid vert betalt ut beløp utan at det foreligg tilstrekkeleg underlagsdokumentasjon frå leverandør og underleverandør.

Revisjonen har også merka seg at i det konkurransedokumentet er angitt ei maksimal ramme på NOK 5 millionar for kjøp av støttetjenester per år, mens det i anskaffingsprotokollen er angitt ei ramme for kjøp på NOK 5-10 millionar per år. Så langt revisjonen kan sjå, kjøper NDLA støttetjenester frå leverandøren utover skissert ramme i konkurransegrunnlag på maksimalt NOK 5 millionar per år. Revisjonen meiner derfor det kan stillast spørsmål ved om innkjøp av støttetjenester går utover konkurransevilkåra som låg til grunn for avtalen, og dermed bryt med krava til forutsigbarheit og likehandsaming i anskaffingslova.

Etter revisjonen si vurdering, er innkjøpsgjennomføringa i NDLA i fleire tilfelle i liten grad i samsvar med regelverket om offentlege innkjøp. Dei avdekte avvika utgjør brott på eksisterande lovar og reglar på området, og revisjonen vil understreke at det er svært viktig at fylkeskommunen sikrar at alle innkjøp som blir gjort i NDLA, vert gjennomført i samsvar med dei krava som blir stilt i lov og forskrift for offentlege anskaffingar.

5 Internkontroll

I kva grad har NDLA etablert tilstrekkeleg internkontroll, tilpassa organisasjonen si storleik og kompleksitet på innkjøpsområdet?

I kva grad vert føringar i føremål, vedtekter og organisering etterlevd av NDLA i høve til offentlege innkjøp?

5.1 Revisjonskriterium

For å sikre at aktivitetar blir planlagd, organisert, utført og haldt ved like i samsvar med rettsreglar fastsett i lov om offentlege anskaffingar, er det sentralt med tilstrekkeleg internkontroll. I vid forstand inneber dette prosessar og system som medverkar til å førebygge svikt og uheldige hendingar, og til læring av feil som blir gjort slik at desse ikkje blir gjentatt. Det er viktig at systemet er tilpassa risiko, relevans og eininga si storleik.

Viktige element i internkontroll består normalt av følgjande element:

- Internt kontrollmiljø
- At det er sett mål for innkjøpsområdet
- At risiko for manglande etterleving av reglar og rutinar, blir kartlagt og vurdert
- At det blir sett i verk tiltak for eventuelt å redusere risiko for manglande mål- og regeletterleving
- At ovannemnde tiltak blir overvaka og følgt opp på ein god måte.

I vedtektene for NDLA, § 2, går det fram at føremålet for samarbeidet i NDLA er «å leggje til rette for:

- *fritt tilgjengelege digitale læremiddel, gratis for brukarane*
- *ei vidaregåande opplæring som er prega av samhandling og deling*
- *elevar og lærarar i aktivt og deltakande læringsarbeid*
- *fagmiljø og nettverk frå heile landet som drivkraft i utvikling av gode digitale læremiddel*
- *ein marknad som leverer innhald og tenester etter elevar og lærarar sine behov»*

Om styret sitt mynde, går det i vedtektene § 8 fram at: «forvaltning av samarbeidet høyrer inn under styret, som har ansvar for ei tilfredsstillande organisering av verksemda i samarbeidet. Styret skal sjå til at drifta av NDLA er i samsvar med føremålet for selskapet, selskapsavtalen, årsbudsjetten for selskapet og andre vedtak og retningslinjer fastsett av styret».

Vidare går det fram av vedtekt § 9 at: «arbeidsutvalet får delegert sitt mynde frå styret og skal ivareta styret sine interesser i den daglege drifta mellom møta i styret. Arbeidsutvalet rapporterer til styret i styret sine møte om den daglege leiinga av samarbeidet. Arbeidsutvalet sin leiar ser til at det vert ført protokoll frå møta i arbeidsutvalet. Protokollen skal vere tilgjengeleg for styret.»

Vedtekt § 10, om dagleg leiar, slår fast at «den daglege leiinga omfattar ikkje saker som etter selskapet sine vilkår er av uvanleg art eller av stor interesse. Slike saker kan den daglege leiaren berre avgjere når styret i kvar einskild sak har gitt dagleg leiar mynde til det, eller når ein ikkje kan vente på styret si avgjerd utan vesentleg ulempe for selskapet si verksemd. Styret skal i så fall underrettast om saka snarast mogeleg».

Av kapittel 5 i NDLA sin innkjøpsstrategien for 2015-2019 går det fram at NDLA skal søke balansert leverandøruavhengigheit, der dei negative førehalda rundt leverandøruavhengigheit blir minimert. NDLA skal søke å gjere sine kjøp hos eit vidt spekter leverandørar. I innkjøpsstrategi frå 2008 går det under innkjøpsplanlegging, pkt.

4, fram at NDLA skal leggje opp til eit mangfald av leverandørar, og at prosjektleiarar skal søke å inngå avtalar med fleire parallelle leverandørar med mindre ein finn det mest hensiktsmessig å inngå avtale med berre ein leverandør.

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Etablerte internkontrolltiltak i NDLA

NDLA har etablert internkontrolltiltak knytt til enkelte delar av innkjøpsområdet. For alle kjøp under NOK 100 000 eks mva er det etablert ei eiga sjekkliste, som definerer fasar og arbeidsoppgåver for alle tilsette som gjer innkjøp med delegert økonomifullmakt og med budsjettdekning innanfor kostnadssted. Sjekklista spesifiserer ei rekke kontrollpunkt, med avsjekk knytt til:

- Skriftleg behovsdefinering og –verifisering
- Gjennomføring av marknads- og leverandørundersøkingar, under dette kontroll av om NDLA har eksisterande rammeavtalar for varer/tenester som skal kjøpast
- Korrekt konkurransegjennomføring, under dette definering av kvalifikasjonskrav/tildelingskriterier, tilstrekkeleg konkurranseeksponering, tilbodsevaluering, utsending av tilbods-/avslagsbrev, kontraktutfylling og arkivering av dokumentasjon
- Bruk av tilrettelagte maler for tilbod, kontrakt, svarbrev og anskaffingsprotokoll
- Kontraktsignering
- Kontroll av mottatte varer/tenester før fakturagodkjenning
- Skriftleggjering av eventuelle endringsavtalar

Når det gjeld kontrollpunktet knytt til kontraktsignering, kjem det fram at dagleg leiar skal gjennomføre kontroll og avsjekk av signerte anskaffingsprotokollar før signering av kontrakt. Dagleg leiar er vidare ansvarleg for å signere alle kontraktar. Dette går også fram av delegasjon av budsjettansvar for NDLA, der det blir understreka at tilvisingsrett ikkje blir delegert i NDLA, og at alt tilvisingsansvar ligg hos dagleg leiar.

I samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen, blir det opplyst at sjekklista for kjøp under kr 100 000 eks mva, også blir brukt for kjøp mellom NOK 100 000 og NOK 500 000. I sjølve sjekklista er det ikkje spesifisert at den også gjeld for kjøp mellom NOK 100 000 og NOK 500 000.

Det blir opplyst i intervju med økonomimedarbeidar at for alle anskaffingar over NOK 500 000, skal innkjøpskoordinator/innkjøpsstøtte i Hordaland fylkeskommune involverast, noko som involverer bruk av Hordaland fylkeskommune sine system for innkjøp og internkontroll.

Som omtala i kapittel 4, manglar NDLA systematisk oppfølging og kontroll av innkjøp/avrop på rammeavtaler, under dette kontroll av at kjøp skjer i samsvar med avtalevilkåra, og revisjonen har identifisert anskaffingar som bryt med avtalevilkåra.

Når det gjeld etterleving av internkontrolltiltak knytt til konkurransegjennomføring, viser stikkprøvegjennomgangen som revisjonen har gjennomført avvik og manglar knytt til fleire moment som inngår både i regelverk for offentlege anskaffingar og i den etablerte internkontrollen til NDLA. Desse avvika er gått nærare gjennom i kapittel 6.2.1.

5.2.2 Balansert leverandøruavhengigheit

I NDLA sin innkjøpsstrategi for 2015-2019, kjem det fram at organisasjonen skal søke å ha ein balansert leverandøruavhengigheit. Av strategien går det fram at NDLA gjennom ein balansert avhengigheit av sine leverandørar, skal legge opp til at dei negative forholda rundt leverandøruavhengigheit minimerast. Vidare blir det trekt fram at NDLA skal foreta innkjøp hos eit vidt spekter av leverandørar, og stimulere konkurranse i dei ulike marknadsegmenta.

Forvaltningsrevisjonen viser at NDLA i 2014 hadde ein leverandør som stod for over 60 prosent av kjøpa NDLA gjorde i marknaden. For 2013 utgjorde kjøp frå den same leverandøren rett i underkant av 60 prosent av alle NDLA sine

kjøp i marknaden. Sak om omfattande kjøp frå ein enkeltleverandør er omtalt i NDLA sine innkjøpsrapportar, publisert på NDLA sitt intranett, både for 2013 og 2014. Fleire respondentar opplyser at dei ved fleire høve er tatt opp med daglig leder at leverandørforholdet burde vere ein sak i styret.

Av styrereferat frå opprettinga av NDLA (2006) og fram til og med 2014 kan ikkje revisjonen sjå at forholdet knytt til leverandørskeivheit eller -uavhengighet er omtalt. Forholdet med ein sentral leverandør er omtalt i NDLA sin årsmelding for 2013, under pkt. 2.2, Arbeidsfellesskapet:

«Største leverandør var [leverandørnavn] som har hatt omfattande leveranser innenfor to større kontrakter (...) Det arbeidet opp mot 15 ansatte i [leverandørnavn] daglig for NDLA (...) [Leverandørnavn] har vidare kjøpt flere årsverk i teknisk utvikling fra underleverandører for å være leveringsdyktig i kontraktene ovenfor».

Dagleg leiar opplyser at enkeltleverandøren si rolle i NDLA sin organisasjon har vore kjent for styret sidan oppstarten av NDLA. Dagleg leiar viser og til at størrelse og omfang på kjøp frå ein leverandør blei rapportert til styret gjennom utkast til årsmelding for 2013, oversendt styreleiar i e-post datert 14.05.14. Ifølgje dagleg leiar blei styret så gjort kjent med tematikken av styreleiar, gjennom saksdiskusjon som igjen leia opp til utarbeiding av ny innkjøpsstrategi for 2015-2019.

Styreleiar kommenterer at leverandørskeivheita var noko av det første han tok opp med dagleg leiar då styreleiar tok vervet i april 2013. Ifølgje styreleiar fekk han fornuftige forklaringar frå dagleg leiar på kvifor ei så stor del av kjøp innanfor teknisk utvikling blei føreteke frå denne leverandøren. Forholdet til leverandøren og leverandøren sin store del av omsetning, har i følgje styreleiar ikkje vore tema for styrehandsaming.

Dagleg leiar opplyser at NDLA etter innføringa av den nye innkjøpsstrategien, har sett i gong arbeid for å auke leverandøruavhengighet, og at arbeidet med å få inn fleire nye leverandørar på teknisk bistand skal vere ferdig i løpet av 2015.

5.2.3 NDLA sin avhengigheit av enkeltleverandøren

I undersøkinga kjem det fram at fleire respondentar ser på det som ein stor risiko for NDLA at organisasjonen er for avhengig av ein leverandør. Det blir peikt på at leverandøren er premissgjevar for ein stor del av dei tekniske løysingane som blir brukt av NDLA, og at NDLA er sårbare i eit scenario der NDLA er avhengig av å vidareføre system og løysingar utan bistand frå leverandøren som har utvikla og bygd systema. Ny teknisk ansvarleg i NDLA, som tiltredde i NDLA i februar 2015 er av en annen oppfatning og peiker på at NDLA i all hovudsak har full tilgang og kontroll over egen kjeldekode då denne er underlagt ein fri lisens og fritt tilgjengeleg for nedlasting også for andre som ønskjer å bruke den.

Teknisk leiar opplyser at NDLA har tatt mange riktige og viktige grep for å unngå å bli leverandøravhengig. NDLA har helt sidan oppstarten vald å bruke ein fri lisens både for innhald som utviklast og teknologi, noko som i stor grad forhindrar leverandørbinding. For nokre sentrale løysingar er dette imidlertid ikkje gjennomført og dette kan utgjøre ein risiko både når det kjem til kvalitet og leveransefleksibilitet innanfor det tekniske.

Teknisk leiar opplyser at NDLA jobbar kontinuerleg med å sørge for balansert leverandøruavhengighet, og i samband med nye anbodskonkurransar som det jobbast med i 2015 blir det lagt stor vekt på dette. Det blir opplyst at det ikkje er forhold ved leverandørmarknaden som tilseier at NDLA skal ha stor leverandøravhengighet innanfor tekniske tenester.

Dokumentasjonen på tidlegare levert arbeid og løysingar frå leverandøren har i nokon grad vore mangelfull. Det har i 2015 blitt gjennomført tiltak for å rette på dette. Prosessen rundt dette arbeidet blir skildra som god, med godt samarbeid med aktuell leverandør.

Undersøkinga revisjonen har gjennomført viser at NDLA ikkje har gjennomført formaliserte risikovurderingar med tiltaksskildringar knytt til NDLA sin sårbarheit når det gjeld kor avhengig organisasjonen er av enkeltleverandøren for

drift og vidareføring av NDLA sine system. Dagleg leiar opplyser at han og ein annan leiar som avgjer kjøpa frå aktuell leverandør er kjent med sårbarheita, men meiner at forholdet er innanfor akseptabel risiko.

5.2.4 Enkeltleverandøren sin avhengighet av NDLA

Ifølgje NDLA sin interne innkjøpsrapport for 2014, kjøpte NDLA i 2014 tenester av den omtalte leverandøren for om lag NOK 27,5 millionar eks mva. Rekneskapstall frå leverandøren, som revisor har henta inn frå Ravninfo, viser at NDLA sine kjøp av tenester utgjer opp mot 90 prosent av leverandøren si omsetning. I intervju blir det opplyst at leverandøren har bygd opp sin organisasjon rundt leveransar til NDLA når det kjem til bemanning. Det går fram av intervju at det ikkje har vore tema i styremøte eller AU-møte det faktum at NDLA utgjer ein vesentleg kunde for leverandøren. Intervjua styrerepresentant opplyser at han ikkje var kjent med dette faktum.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten, opplyser dagleg leiar i NDLA at styret har blitt informert om leverandøren sin størrelse og involvering i NDLA gjennom rapportering i til dømes årsmelding. Revisjon har blitt lagt føre eksempel på rapportering av denne typen, i form av e-post med vedlagt utkast til årsmelding for 2013. E-posten er datert 14.05.14, og er sendt frå dagleg leiar til styreleiar. Etter det revisjonen kan sjå, inneheld utkastet til årsmelding 2013 informasjon om leverandøren si dominerande rolle i NDLA, men ikkje opplysningar om at størsteparten av leverandøren si omsetning kjem frå sal av tenester til NDLA.

Etter det revisjonen kan sjå, utgjer dei årlege basisrammene (før eventuelle opsjonar/tilleggstenester er løyst ut) i avtalen mellom NDLA og leverandøren NOK 11-13 millionar. Dette svarer til under halvparten av det totale beløpet NDLA kjøpte frå leverandøren i 2014.

5.2.5 Økonomistyring og styreoppfølging i NDLA

Ifølgje NDLA sine vedtekter skal styret mellom anna sjå til at drifta av NDLA er i samsvar med årsbudsjett for organisasjonen. Av dette følgjer at styret har anledning til å gi føringar på NDLA sine innkjøpsprioriteringar gjennom årleg budsjettvedtak.

I intervju blir det opplyst at sjølv om NDLA har årlege budsjett frå eigargruppa beståande av fylkeskommunar, arbeidar organisasjonen i praksis ut frå fleirårsbudsjett som handsamast av styret. Dette skuldast at NDLA gjer investeringar som fleirårige syklusar, ofte på tre år, der dei store kostnadane knytt til innkjøp ofte inntreffer i år to. Dette gjer at det i nokre år kan vere naudsynt med underforbruk innanfor enkelte fagfelt, slik at ein har tilstrekkelege midlar til å dekke innkjøp i påfølgjande år av ein investeringssyklus.

Det kjem fram i undersøkinga at styret har vore informert om NDLA sin praksis med bruk av fleirårsbudsjett, utan at dette har vore gjenstand for systematisk oppfølging. Det blir opplyst at dagleg leiar i eit tilfelle blei spurt av eit styremedlem om kva praksis innebar og kvifor årlege rekneskap varierte som skildra i avsnittet over. Praksisen blei gjort greie for overfor styret, og det har i seinare tid ikkje kome tilbakemeldingar frå styret knytt til løysinga med å underforbruke i einskilde år for å kunne handtere kostnader i andre år.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, opplyser dagleg leiar at fleirårsbudsjetta til NDLA kvart år blir handsama i styret i samband med handsaming av årsbudsjettet. I enkelte år har fleire alternative fleirårsbudsjett blitt lagt fram. Saker i tilknytning til fleirårsbudsjett blir også diskutert i AU og på styret si årlege strategisamling.

NDLA rapporterer periodisk til styret på økonomi gjennom halvårleg økonomirapportering i form av årsrapportering og halvårleg driftsrapport. Økonomirapporteringane blir handsama i styret. Utover dette er det ikkje i detalj fastsatt når administrasjonen skal involvere styret i økonomiske avgjersler i NDLA. Med omsyn til vedtektene skal styret bli involvert i saker som etter «*selskapet sine vilkår er av uvanlig art eller av stor interesse*».

NDLA kan ikkje overskride totale budsjetttrammer utan å involvere styret, men det er ikkje fastsatt når og om styret skal involverast for godkjenning av eventuelle avvik på spesifikke budsjettposter. Det blir opplyst at administrasjonen i NDLA ikkje har bedt styret eller AU om løyve eller fullmakt til å avvike frå totalbudsjett eller budsjettposter, verken generelt eller i spesifikke saker. Vidare blei det informert at styret eller AU heller ikkje har gitt administrasjonen i NDLA løyve eller fullmakt til å avvike frå totalbudsjett eller budsjettposter, verken generelt eller i spesifikke saker.

Av NDLA sine budsjett går det fram at det for 2013 var satt av NOK 6 millionar til teknisk utvikling. I halvårleg driftsrapport kjem det fram at dette beløpet allereie per juni (2013) var påløpt. Det blei i same rapport kommentert at det for resten av året (2013) ikkje var venta stort forbruk på teknisk utvikling, og at NDLA ikkje forventar store avvik mot årsbudsjettet. Årsrekneskapet for 2013 viser at det likevel påløp ytterlegare NOK 3 millionar, totalt NOK 9 millionar, til teknisk utvikling i 2013, totalt eit overforbruk på denne budsjettposten på om lag 50 prosent.

I 2014 var det satt av NOK 7,5 millionar til teknisk utvikling i årsbudsjettet til NDLA. I dette året overheldt ikkje NDLA rapporteringsfristane til styret, og styret fekk ikkje driftsrapport før i oktober 2014. På tidspunktet då driftsrapport blei levert var allereie budsjettet for teknisk utvikling overskride. Totalt enda årsforbruket for teknisk utvikling på NOK 11 492 958, også for dette året om lag 50 prosent over budsjett.

I rapporteringane til styret i 2013 og 2014 blir det kommentert at ein del av avvika skuldast kostnader til forskingsprosjekt som er rekneskapsført som teknisk utvikling. Av rapporteringa kjem det også fram at ramma for teknisk utvikling blei utvida med NOK 1 250 000 gjennom intern handsaming i administrasjonen i NDLA i mars 2014, finansiert gjennom bruk av buffer for lønns-/prisjustering. I sakspapir frå interne beslutningsmøte¹¹ i administrasjonen i NDLA som revisjonen har fått tilsendt, kjem det og fram at det i august 2014 blei vedteke å dekke inn eit meirforbruk på utviklinga av to prosjekt på til saman NOK 1 000 000 gjennom omprioritering av budsjettmidlar og gjennom at budsjettposten «Buffer/overskudd» blir redusert.

Styreleiar opplyser at styret er heldt orientert om avvika i budsjettpostane, og at avvika etter hans meining ligg innanfor NDLA sitt handlingsrom utan at styret førehandsgodkjenner avvika. I intervju med ein styrerepresentant kjem det samstundes fram at vedkommande ikkje kjenner til at NDLA har rapportert til styret om overforbruk på ein-skilde budsjettpostar. Ifølgje økonomimedarbeidar i NDLA eksisterer det ikkje eit tydeleg mandat i NDLA som tilseier at NDLA internt skal kunne handsame avvik frå interne budsjettpostar utan forhandsgodkjenning frå styret.

Styreleiar kommenterer at NDLA før 2015 i lita grad rapporterte på måloppnåing i forhold til dei mål og føringar som følgjer av organisasjonen sin innkjøpsstrategi. I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, opplyser styreleiar at etter innføring av innkjøpsstrategi 2015-2019, har styret og AU vore kobla tett på rapportering knytt til føringane gitt i innkjøpsstrategien

Det blir opplyst at mangelen på eit fysisk NDLA-miljø/lokalar gjer det vanskeleg for styret å vere tett på og følgje opp administrasjonen i NDLA. NDLA har ein svært krevjande konstruksjon med eit styre på 18 representantar der 17 av styremedlemmene innehar vervet i eigenskap av å vere opplæringsdirektørar, og ikkje fordi dei naudsynlegvis har kapasitet eller engasjement for å ha vervet. Intervjua styrerepresentant opplyser at det i ein-skilde tilfelle er vanskeleg å drive effektivt og ansvarleg styrearbeid i NDLA grunna talet på styremedlemmer.

I intervju vert det opplyst at det er eit tydeleg betringsbehov når det gjeld førebuing av styresaker, styrereferat, interne arbeidsforhold i styret, oppfølging av avtalar, og styret sin kontrollfunksjon. Det har vore positivt for styret i NDLA at ein fylkeskommune har valt ein person til NDLA-styrevervet som er politiskar og ikkje opplæringsdirektør i fylket. Styremedlemmen som er politiskar har hatt meir fokus på styrevervet enn opplæringsdirektørane har hatt tid til, og har etterlyst meir struktur på styrearbeidet og mellom anna vore kritisk til at det ikkje er ein møteplan for styret i NDLA.

Styremøta for NDLA har vore arrangert i samband med «Forum for fylkesutdanningssjefer» (FFU). I intervju går det fram at det for tida vert utarbeidd ein møteplan for styret og AU for hausten 2015 og våren 2016. Dette er første gong styret utarbeider ein møteplan. FFU-møta er planlagt lang tid i forkant, men før 2015 har det ikkje vore bestemt på kva FFU-møte det skal vere NDLA-styremøte i tillegg. FFU har gjennom mange år hatt ein møtstruktur med tre årlege samlingar over to dagar, samt eitt til to eindagsmøte. Frå hausten 2014 har FFU starta implementeringa av Fylkeskommunalt kvalitetsnettverk (FKK). Det betyr at den eine dagen av ei todagarssamling blir brukt til FKK. Ifølgje intervjua styrerepresentant vil dette gi enda kortare tid til avvikling av styremøte i NDLA. I tillegg har styremøta for NDLA vore seint på dagsordenen i FFU, og det har ikkje alltid vore tilstrekkeleg tid til grundig handsaming av sakene medan alle styremedlemmer framleis har vore til stades. Fleire av respondentane i undersøkinga meiner at styret for NDLA ikkje tilfredstillar forventingar til eit profesjonelt styre, fordi opplæringsdirektørane har for lite tid til å gjennomføre styrevervet i tråd med forventingane til korleis eit slikt styre skal operere. Til dømes blei NDLA sitt budsjett for 2013 først behandla og vedtatt av styret i april 2013.

¹¹ Sak 12/2014, handsama 29.09.2014.

Det kjem fram at AU ikkje har ei tett oppfølging av dagleg leiar sitt arbeid, men at utvalet har følgd opp dagleg leiar når styreleiar har bedt AU om dette fordi ein presserande sak har kome fram. AU førebur styremøta for NDLA og utarbeider sakskart i samråd med styreleiar. Ein respondent meiner at det er for lite struktur på styret og AU sitt arbeid med NDLA, og legg til at det er ulike personlege oppfatningar blant styremedlemmene av kva vervet inneber.

5.3 Vurdering

Undersøkinga viser at det for enkelte delar av innkjøpsområde er etablert internkontrolltiltak, i form av sjekklister for gjennomføring av innkjøp. I tillegg blir ein del innkjøp i NDLA gjennomført med bistand frå HFK, og er dermed omfatta av HFK sin internkontroll. Samstundes viser forvaltningsrevisjonen fleire relevante område der organisasjonen manglar konkrete internkontrolltiltak, eller der internkontrolltiltak som eksisterer er mangelfulle. I samband med stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført, blir det avdekt manglar og avvik knytt til både regelverk om offentlege anskaffingar og til NDLA sine egne internkontrolltiltak. Til dømes blir det i gjennomgangen avdekt avvik i korrekt konkurransegjennomføring.

Etter revisjonen si vurdering har ikkje NDLA etablert tilstrekkeleg internkontroll som i stor nok grad tek omsyn til kompleksiteten i organisasjonen sidan mange personar er involvert i innkjøp innanfor ei rekke ulike faglege og tekniske område. Revisjonen meiner NDLA manglar systematisk kontroll av at innkjøp blir gjennomført i tråd med innkjøpsstrategi, og at innkjøpsprioriteringar er i tråd med styrevedtatt budsjett. Vidare gjennomfører ikkje NDLA periodiske kontrollar for å avdekke om innkjøpsaktiviteten er i samsvar med gjeldande reglar for innkjøp av ulik storleik og type. Revisjonen kan heller ikkje sjå at NDLA har tilrettelagt ein sentralisert kontroll for å avdekke om innkjøpsaktiviteten, under dette også avrop innanfor rammeavtalar, skjer i samsvar med føresegn i kontraktar og eventuelle andre føringar. Revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen sørger for at NDLA etablerer desse kontrollane, for å sikre tilstrekkeleg oppfølging av innkjøpsaktiviteten i organisasjonen.

Etter revisjonen si vurdering viser undersøkinga at NDLA ikkje tilfredsstillande har vurdert og handtert risiko knytt til leverandøravhengigheit, under dette sikra naudsynt tilgang til alle sentrale løysingar. Undersøkinga viser også at NDLA sin hovudleverandør får sin omsetting nesten utelukkande frå NDLA, og dermed synast svært sårbar knytt til eit scenario med redusert kjøp frå NDLA. Etter revisjonens vurdering vil NDLA få ein utfordrande situasjon dersom deira hovudleverandør ikkje lengre er leveringsdyktig, og eit slikt scenario har ikkje NDLA tilstrekkeleg risikovurdert og følgd opp. NDLA si tilknytning til ein enkeltleverandør er heller ikkje samsvar med intensjonane i verken gamal eller ny innkjøpsstrategi. Revisjonen meiner det er viktig at fylkeskommunen sørger for at NDLA gjennomfører risikovurderingar knytt til leverandøravhengigheit, og etablerer naudsynte internkontrolltiltak i samsvar med risiko som blir identifisert i vurderingane.

Undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering at det ikkje er tilstrekkeleg formalisert rapportering og oppfølging i relasjonen mellom daglig leiar og styret. Det er i liten grad etterprøvbart at eit samla styre er orientert når det kjem til sentrale førehald ved innkjøp i NDLA, og at styret ser til at drifta av NDLA er i samsvar med føremålet for selskapet, jf. § 8 i vedtektene.

Revisjonen meiner at ei av utfordringane er at det ikkje er operasjonalisert kva som ligg innanfor den daglege drifta av NDLA, og kva som krev involvering av styret, jf. § 10 i vedtektene. Til dømes er det ikkje definert terskelverdiar for kor store avvik frå spesifiserte budsjettposter som kan tillatast utan at styret skal vurdere saka og ev. gi dagleg leiar mynde til å avvike frå vedtekte budsjett. Det er heller ikkje slått fast korleis eventuelle avvik skal følgjast opp, under dette interaksjon mellom dagleg leiing og styret. Revisjonen meiner fylkeskommunen må sjå til at NDLA tydeleggjer rapporteringsrutinar i relasjonen mellom daglig leiing og styret, og i større grad klargjer kva som skal ligge innanfor myndet til dagleg leiing, og kva som ligg i formuleringa «saker som etter selskapet sine vilkår er av uvanleg art eller av stor interesse».

Revisjonen vil peike på at det er problematisk at styremøte i NDLA blir gjennomført som ein del av FFU, utan at det er satt av tilstrekkeleg med tid til sakshandsaming og utan at alle styremedlemmer framleis har vore til stades. Det er og uheldig at det fram til hausten 2015 ikkje har vore vanleg for styret og AU i NDLA å ha ein fast møteplan, og at styresaker som skal takast opp ikkje er godt nok førebudd. Dette bidreg til at styret ikkje klarer å følgje opp innkjøpsaktiviteten i NDLA i tilstrekkeleg grad. Etter revisjonen si vurdering må fylkeskommunen legge til rette for at det blir gjennomført styremøte for NDLA der det er set av tilstrekkeleg med tid, og der sakspapir er gjennomarbeidd

og tilsendt styremedlemmene i rimelig tid før styremøta. Revisjonen vil understreke at det er viktig at arbeidet som er starta opp med å nedsette ein føreseieleg møteplan blir gjennomført, og at planen blir følgt.

6 Innkjøpsrutinar

I kva grad har NDLA utarbeidd tenlege rutinar for innkjøpsarbeidet, og korleis er desse gjort kjend i organisasjonen?

6.1 Revisjonskriterium

I lov om offentlege anskaffingar, går det av § 5 fram at oppdragsgjevar skal opptre i samsvar med god forretningsskikk og sikre høg forretningsetisk standard i den interne sakshandsaminga. Det går vidare fram at anskaffingar så langt det er mogleg skal vere basert på konkurranse, og at det ikkje skal finne stad forskjellhandsaming av leverandørar.

I NDLA sin innkjøpsstrategi er det i kapittel 7 presisert at organisasjonen skal overhalde regelverket for offentlege anskaffingar og sikre effektiv anskaffingar ved bruk av kommersielle og innkjøpsfaglege verkemiddel. I kapittelet er det trekt fram ei rekke moment NDLA skal ha spesielt fokus på ved gjennomføring av innkjøp. Vidare går det fram av NDLA skal søke å gjennomføre innkjøp på ein effektiv og miljøvennleg måte ved å ta i bruk elektroniske støtteverktøy i alle delar av innkjøpsprosessen.

I kapittel 8 av innkjøpsstrategien er det vist til at NDLA skal sikre at dei som handterer innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse om innkjøpsfaget, leverandørmarknaden og regelverket for offentlege innkjøp. Det skal etablerast kompetanseprogram for å sørge for tilstrekkeleg kompetanse innanfor innkjøp.

Kapittel 9 viser til at NDLA skal ha gode rutinar for kontraktsoppfølging, under dette teknisk og kvalitativ evaluering av innkjøp, med registrering av ev. feil/manglar.

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Rutinar innanfor innkjøpsarbeidet

Av dokumentasjon revisjonen har gått gjennom i samband med undersøkinga, går det fram at det er utarbeidd interne retningslinjer for korleis NDLA som offentleg aktør skal gjennomføre sine innkjøp. I retningslinjene kjem det fram at personar med ansvar for eigne budsjett, jf. delegering av budsjettansvar for NDLA, kan gjere innkjøp med dekning innanfor eigne budsjettammer. For alle innkjøp skal NDLA sine rutinar for innkjøp og vurdering av habilitet brukast.

Gjennomgangen revisjonen har gjort viser at rutinane som er i bruk i NDLA når det kjem til innkjøp, i hovudsak tar utgangspunkt i Hordaland fylkeskommune sine innkjøpsrutinar. Desse innkjøpsrutinane er tilpassa beløpsverdiar og krav i lov og forskrift for offentlege anskaffingar med rutinar og malar til bruk for kjøp under NOK 100 000, for kjøp mellom NOK 100 000 og 500 000, og for anskaffingar over NOK 500 000. NDLA har gjort enkelte justeringar i rutinane knytt til organisasjonsspesifikke forhold. I følgje innkjøpsrutinane skal det skrivast anskaffingsprotokoll for alle kjøp over NOK 10 000. For vurdering av habilitet i innkjøpsprosessar, blei det i november 2014 utarbeidd ei rutine for NDLA, som beskriv kven som har ansvar for gjennomføring av habilitetsvurderingar og kva omsyn som må takast i ulike tilhøve.

I intervju kjem det fram at NDLA sine rutinar for innkjøp blir opplevd å fungere godt når det kjem til innkjøp som blir føretatt lokalt i organisasjonen, i samsvar med delegert budsjettmynde. Det kjem og fram i intervju at alle innkjøp som blir gjort i NDLA på delegert budsjettmynde innanfor fagleg utvikling, i hovudsak blir gjort ved bruk av rutinane til Hordaland fylkeskommune og gjennom Hordaland fylkeskommune sitt innkjøpssystem og kontraktstyringsverktøy.

Fleire intervjuobjekt opplyser også at det har vore ei forbetring i innkjøpsrutinane og bruken av desse når det gjeld innkjøp på delegert budsjettmynde.

Undersøkinga viser at rutinane for innkjøp i hovudsak blir gjort kjent for dei involverte i NDLA gjennom intranettet til organisasjonen. På skjermdumpar revisjonen har fått tilgang til går det fram at rutinane ligg tilgjengeleg på intranettsidene. Av undersøkinga går det i tillegg fram at det har blitt gjennomført regelmessig opplæring for personar som har roller i innkjøpsprosessen i NDLA, gjennom presentasjonar i ulike interne samlingar.

NDLA har etablert rutinar for driftsrapportering til styret i organisasjonen. Rutinane synleggjer mellom anna kva som er formålet med rapporteringa, kva den skal innehalde av informasjon og kven som står ansvarleg for å bidra til rapporteringa. Av rutinane går det fram at rapporteringa skal skje halvårleg. Undersøkinga viser at dei halvårlege rapporteringsfristane ikkje blei heldt i 2014, og at det ikkje blei levert driftsrapport til styret før i oktober 2014.

Det blir opplyst i intervju at NDLA ikkje har ein formalisert kompetanseplan med oversikt over kven som har fått kva opplæring og kven som har behov for ytterlegare kompetanseheving av tilsette med roller i innkjøpsprosessane. Det blir etterlyst meir balansert opplæring når det gjeld innkjøp.

Forvaltningsrevisjonen viser at det på nokre felt innanfor innkjøpsområdet føreligg mangelfulle rutinar for innkjøp. NDLA har ikkje gjennomgåande rutinar for systematisk oppfølging og kontroll av innkjøp/avrop på rammeavtaler, under dette kontroll av om det førekjem overskriding av avtalebeløp, om det blir kjøpt vare/teneste utover avtalen sitt virkeområde eller leverandørar bryt avtalevilkår. Alle kontraktar har ein avtaleansvarleg som skal følgje opp kjøp innanfor sin avtale. Korleis dette blir gjort er opp til den enkelte avtaleansvarlege. Revisjonen viser at NDLA har gjort innkjøp på avtaler som er utlaupt og gjort kjøp utover beløpsrammar i avtaler. Detaljer rundt dette er nærare skildra i kapittel 6.

I intervju blir det opplyst frå fleire at NDLA per i dag ikkje har gode system og rutinar for elektroniske innkjøp og bestillingar. Det kjem fram at nokre system har vore oppe til vurdering, men at det ikkje føreligg konkrete planar om å få på plass system for elektroniske innkjøp med det første.

6.2.2 Rutinar for melding og oppfølging av avvik

Undersøkinga viser at NDLA har etablert rutinar for avvikshandtering. I rutinane kjem det fram kva forhold som er definert som avvik, korleis avvik skal meldast inn og korleis og av kven det enkelte avvik skal handsamast.

NDLA har ikkje etablert rutinar for systematisk oppfølging av meldte avvik, under dette rutinar for å kontrollere at alle avvik blir meldt, dokumentert og følgt opp. I samband med revisjonen sin gjennomgang kjem same avvik innanfor same område fram i NDLA sine innkjøpsrapportar for både 2013 og 2014, utan at det er spor av dokumentert oppfølging for å utbetre avvika.

6.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har NDLA naudsynste skriftlege rutinar på dei fleste områda av innkjøpsprosessane, og desse er i hovudsak tilstrekkelig formidla i organisasjonen gjennom informasjon på intranett og i andre fora. Samstundes viser undersøkinga at det manglar skriftlege rutinar og planar på nokre område, og at rutinane på enkelte område er mangelfulle. Undersøkinga viser mellom anna at NDLA manglar gjennomgåande rutinar for systematisk oppfølging og kontroll av innkjøp/avrop på rammeavtaler. Manglande rutinar for kontraktsoppfølging, aukar risikoen for innkjøp som overskrid avtalebeløp, kjøp utover rammeavtalane sitt virkeområde, leverandørbrott på avtalevilkår og andre avvik frå regelverk/kontrakt. Som det går fram av dei føregåande kapitla, er det gjort kjøp på utløpte avtaler og utover avtaler sine beløpsrammar. Ei årsak til dette kan være manglande rutineetterleving og manglande rutinar på sentrale område.

Etter revisjonen si vurdering er det viktig at fylkeskommunen sørger for at NDLA utviklar dei områda der det i undersøkinga er avdekt manglande rutinar. Revisjonen meiner NDLA bør få på plass verktøy og rutinar som sikrar at dei tek i vare kontraktsoppfølginga.

Undersøkinga viser at NDLA ikkje har formalisert ein kompetanseplan som skal sikre at dei som handterer innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse om innkjøpsfaget, leverandørmarknaden og regelverket. Jf. kapittel 8 i NDLA sin eigen innkjøpsstrategi, skal eit kompetanseprogram som sørger for tilstrekkeleg kompetanse innanfor innkjøp etablerast. Revisjonen meiner fylkeskommunen må sikre at det vert etablert eit slikt program for NDLA, slikt at ein på ein enkel måte kan halde oversikt over kva kompetanse dei som er involvert i innkjøpsarbeid har, og kven som har behov for ytterlegare opplæring og kurs.

Når det gjeld avvikshandtering, kjem det fram at NDLA ikkje har etablert rutinar for systematisk oppfølging av meldte avvik, under dette kontroll av at alle avvik blir meldt, dokumentert og følgt opp. Revisjonen meiner fylkeskommunen må sikre at NDLA etablerer eit system for avvikshandtering, med periodisk oppfølging som kan hjelpe å identifisere og korrigere feil som blir gjort i innkjøpsprosessen.

7 Habilitet

I kva grad vert rettsreglar og interne rutinar knytt til habilitet etterlevd og dokumentert ved innkjøp som NDLA er ansvarleg for?

7.1 Revisjonskriterium

Alle saker som er omfatta av regelverk for offentlege anskaffingar skal handsamast i tråd med reglane om habilitet i forvaltningslova kapittel II om ugildhet, §§ 6 til 10.

Av krava til habilitet i forvaltningslova, går det av § 6e pkt. 2 fram at ein offentlig tenestemann er ugild til å legge til rette grunnlag for ei avgjerse eller til å treffe avgjerse i ein sak «*når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for... 2. et selskap som er part i saken*». Av fvl. § 10 går det fram at «*Foruten for offentlige tjenestemenn gjelder bestemmelsene i kapitlet her tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan*»

Det går vidare fram av fvl. §§ 8 og 9 korleis habilitetsspørsmål skal avgjerast, og kva som inntreff dersom ein tenestemann finn grunn til å melde seg inhabil.

I NDLA sin innkjøpsstrategi er det i kapittel 10 inkludert eit eige avsnitt om habilitet. Her kjem det fram at NDLA mellom anna skal etablere gode rutinar for å sikre habilitet hos sine innkjøperar, og sikre at alle som handterer innkjøp har god kjennskap til habilitetsreglane slik desse går fram av forvaltningsloven og anskaffingsregelverket. Av innkjøpsstrategi går det og fram at NDLA i samband med innkjøp ikkje skal «*søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i den aktuelle anskaffelsen, når dette skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurranse.*»

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

7.2 Datagrunnlag

7.2.1 Leiings- og avgjerdsmodell for NDLA

I referat frå styremøte 11.02.09, kjem det i sak 02/09 fram eit klart premiss om at det er styret sin intensjon at sentrale posisjonar i NDLA skal vere bemanna med personale med fylkeskommunal tilknytning, også innanfor eining for tilgang og støtte¹². I saksvedlegga blir det trekt fram at «*det er en klar målsetning å inkludere fylkeskommunalt ansatte i ETS så snart som dette er mulig og formålstjenelig*». Av sakspapira går det fram at det har vore eit klart mål for styret at sentrale posisjonar i NDLA skal vere bemanna med personale med fylkeskommunal tilknytning, også når det gjeld personale tilknytt eining i NDLA med ansvar for teknisk utvikling. Revisjonen har ikkje identifisert nyare dokumentasjon der det går fram at denne premissen blir fråvike. I intervju kjem det fram at styreleiar ikkje er kjent med om denne premissen er fråvike.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, opplyser styreleiar at styret er ansvarleg for å fatte vedtak og føre tilsyn innanfor vedtektene sine rammer. Styreleiar viser til at føringar gjort av NDLA si prosjektstyringsgruppe ikkje utan vidare vil kunne verte sett på som gjeldande, utan fornya vedtak.

NDLA har i fleire år vore bemanna med mange representantar frå ein ekstern leverandør i sentrale NDLA-posisjonar. Dette inkluderer mellom anna produksjonsleiar, leiar for NDLA Desk og supportansvarleg. Det blir opplyst at NDLA

¹² Tidlegare organisasjonsstruktur. Eining for tilgang og støtte er no ein del av teknisk utvikling under kjerneprosessar i NDLA.

per januar 2013 hadde fleire personar frå den eksterne leverandøren plassert i teamleiarposisjonar. Fleire avgjersler i NDLA når det gjeld teknisk utvikling, har blitt teke på bakgrunn av råd og samarbeid med eksterne konsulentar frå denne leverandøren. Leverandøren har samstundes levert størsteparten av dei innkjøpa NDLA har gjort innanfor teknisk utvikling.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, peiker dagleg leiar på at vedlegg til styresak 02/09 frå 2009 i breidde gjer greie for gjeldande leverandør sine dåverande oppgåver i NDLA. Det blir trekt fram av dagleg leiar at saka med tydelegheit utgjer eit eksempel på korleis eigarane av NDLA har vore informert og involvert i diskusjonen rundt organisering og innkjøp av teknisk bistand, og at styret dermed er gitt godt høve til å komme med vedtak rundt ev. ønskja endringar. Det blir frå dagleg leiar også peikt på at NDLA per august 2015 berre har fylkeskommunalt lønna personar som prosesseigarar og avgjersletakarar, også innanfor tekniske prosessar.

I samband med verifisering av datagrunnlag opplyser styreleiar at han med bakgrunn i informasjon om NDLA sin organisering, tok initiativ til at alle prosesseigarar i NDLA sin organisasjon skulle vere tilknytt fylkeskommunal verksemd. Ifølgje styreleiar er dette implementert per september 2015.

I styrevedtak av 22.01.2010, kjem det fram at NDLA skal ha ei *leiing* som i tillegg til dagleg leiar skulle ha vore satt saman av leiarar for høvesvis styringsprosessar, kjerneprosessar og administrative prosessar. I tillegg til dagleg leiar, var to av desse posisjonane på vedtakstidspunktet bemanna med personale som hadde sine tilsettingsforhold i fylkeskommunane.

I undersøkinga peiker fleire respondentar på at dei vedtaka NDLA sitt styre har fatta om organisering, ikkje harmoniserer med korleis avgjersler har blitt tatt i NDLA. Det blir i intervju vist til at NDLA ikkje har hatt ei fungerande *leiing* som skissert i styrevedtaket av 2010. NDLA har sidan 2010 arbeidd med ei prosessorientering av organisasjonen. Prosessleiarar, anten representert med eksterne eller interne ressursar, har i større grad vore involvert i avgjersler enn det personalet som var tiltenkt som del av ei leiargruppe. Opphavlege leiarar i *leiinga* meiner avgjersdprosessane som har vore nytta i NDLA går på tvers av det som var intensjonen bak styrevedtaket frå 2010. Dagleg leiar opplyser at styret fortløpande har blitt informert om den avgjersmodellen som blir brukt i NDLA. Revisjonen har sett omtale av prosessmodellen i fleire styresaker, men har ikkje identifisert styrevedtak der det blir avgjort å fråvike vedtaket i styremøtet 22.01.2010 om at NDLA skal ha ei *leiing* med samansetting som skildra i vedtaket.

I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, opplyser dagleg leiar at NDLA si *leiing* etter dagleg leiar si vurdering er organisert i høve til vedtak i styret av 22.01.2010.

7.2.2 Habilitetskonfliktar knytt til innkjøp

Blant respondentane i undersøkinga er det delte oppfatningar om det har vore habilitetskonfliktar i dei innkjøpsavgjersler som er tatt. Dei som meiner det har vore konfliktar peiker mellom anna på at leverandørens rolle i sentrale stillingar og fora, i tillegg til spisskompetanse om tekniske løysningar, har gitt ein forskyving der leverandøren, og ikkje NDLA, er premissgjevar for fleire innkjøp. Det blir også vist til det ein meiner er kjøp av utviklingstenester som langt overstiger avtalerammar. Det blir og trekt fram at teamleiarar i NDLA har budsjettansvar, og at teamleiarar frå ekstern leverandør har deltatt i budsjettmøte og diskutert kor mykje midlar leverandøren kjem til å trenge for oppgåvene dei sjølv utførte for NDLA. I løpet av forvaltningsrevisjonen er det ingen som tilbakeviser at leverandøren har delteke i budsjettmøte og liknande fora der innkjøp av tekniske utviklingstenester har blitt diskutert.

Dei som i undersøkinga meiner at leverandørrelasjonane har vore handtert tilfredsstillande og utan habilitetskonflikt, viser til at kjøpsavgjersler blir formalisert i interne avgjersmøte utan deltaking frå leverandøren.

Når det gjeld kompetanse, blir det frå dagleg leiar opplyst at det i 2014 blei identifisert eit tilstrekkeleg stort behov for å styrke NDLA sin tekniske kompetanse. Dagleg leiar tok difor initiativ til tilsetning av ny teknisk leiar. Ny teknisk ansvarleg i NDLA, kommenterer at før eiga tilsetning i NDLA var det leverandøren som hadde teknisk spisskompetanse i forhandlingsmøta. Vedkommande kjenner til at NDLA, på grunn av leverandøravhengighet og manglande løysings-/teknisk kompetanse internt, tidlegare har gjennomført kravspesifikasjon/kjøpsplanlegging som kan vurderast som problematisk i forhold til habilitet. Ny teknisk ansvarleg meiner NDLA burde ha ei meir tydeleg arbeidsdeling i innkjøpsprosessar knytt til tekniske tenester. Etter tilsetning, har teknisk ansvarleg identifisert fleire punkt i avtalane som viser at det ville ha vore ein fordel om NDLA sjølv hadde hatt ein person med intern tilknytning med teknisk spisskompetanse i avtaleforhandlingane med leverandøren.

Dagleg leiar kommenterer i samband med oversending av dokumentasjon til stikkprøvegjenomgang av innkjøp at det har variert i tidlegare år kor flinke NDLA har vore til å dokumentere vurderingar knytt til habilitet, men at dette har blitt utbetra det siste året. Fram til slutten av 2014 har NDLA ikkje hatt skriftlege rutinar for vurdering av habilitet i innkjøpsprosessar. Dagleg leiar opplyser at NDLA i dag har etablert eit rutinebasert system for dokumentasjon av habilitetsvurderingar i innkjøpsarbeidet.

7.2.3 Interne prosessar knytt til habilitet

I undersøkinga kjem det fram at det hausten 2013 blei kommunisert interne bekymringsmeldingar i NDLA knytt til habilitet ved kjøp frå leverandøren av applikasjonsforvaltning og støttetjenester. I NDLA sin interne innkjøpsrapport for 2013 går følgjande fram:

«Innkjøpsstøtte meldte (nov 2013) skriftlig til daglig leder bekymring for inhabilitet og brudd på etiske retningslinjer knyttet til [Leverandørnavn] sine lederroller i organisasjonen. Forholdet var tatt opp muntlig tidligere. [Navn på leverandør av innkjøpstjenester] ble bedt om å utarbeide et notat og pekte da på områder som burde forbedres. Ba om at styret ble gjort kjent med notatet.»

På oppfordring frå NDLA sin innkjøpskoordinator, bestilte dagleg leiar seinhausten 2013 ei habilitetsvurdering frå NDLA sin eksterne leverandør av innkjøpstjenester. I notatet frå habilitetsvurderinga (datert 14. januar 2014), som er utforma av jurist/partnar i aktuelt selskap, kjem det fram at habilitetsvurderinga er basert på samtalar med dagleg leiar og to andre internt tilsette i NDLA, samt på gjennomgang av avtalane med den gjeldande leverandøren og NDLA si årsmelding for 2012. I notatet blir det gjort greie for at leverandøren sin posisjon i NDLA kan være utfordrande når det gjeld habilitet: «Det er åpenbart at de løpende faktisk kan befinne seg i posisjoner hvor de kan påvirke. Og at de på et gitt tidspunkt kan være inhabile til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse, for eksempel på bestilling av ytterligere utvikling.»

I notatet blir det konkludert med at det ikkje er identifisert brott på habilitetsregelverk i NDLA: «(...) har jeg ikke kunne oppfatte at [leverandørnavn] i en konkret situasjon har påvirket slik at en eller flere hos [leverandørnavn] skulle være inhabile». Juristen som har gjort vurderinga tek atterhald om at konklusjonen baserer seg på samtalar, og at vedkommande ikkje har oppfatta at det skulle gjerast fleire dybdeundersøkingar «for eksempel av tidsforløp forut for en konkret bestilling av utvikling». Fleire respondentar i undersøkinga stiller spørsmål ved konklusjonane i notatet, da dei sjølv meiner det har vore openbare habilitetskonfliktar når det gjeld bestillingar og innkjøp frå leverandøren.

Habilitetsnotatet inneheld samstundes anbefalingar om at NDLA må styrke interne kontrollprosessar knytt til habilitetsproblematikk, under dette utarbeiding av skriftlege rutinar knytt til vurdering av habilitet. I tillegg blir det i notatet anbefalt at NDLA styrker kontraktsoppfølginga og internkontrollen knytt til leveransane frå den aktuelle leverandøren.

Etter det revisjonen kan sjå, har ikkje endeleg habilitetsnotat blitt omtalt i styresaker. Det blir opplyst i intervju med eit styremedlem at vedkommande ikkje har sett habilitetsnotatet. Tilsette i NDLA opplyser om at det blei formidla eit ønske til dagleg leiar om å informere styret om den pågåande prosessen, men at dagleg leiar valte å ikkje informere styret. I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten, kjem det fram at det eksternt utarbeidd habilitetsnotatet blei sendt til styreleiar og AU frå dagleg leiar som vedlegg til ein e-post, datert 18.11.14, om lag ti månader etter at notatet låg føre. I e-posten orienterer dagleg leiar kort om bakgrunn for kvifor habilitetsnotatet blei utarbeidd i januar 2014. Vedlagt e-posten er også utkast til retningsliner for habilitet.

NDLA har med bistand frå ekstern innkjøpsrådgjevar fått utarbeidd forslag til retningsliner for habilitet i NDLA sine innkjøpsprosessar (datert 11.11.2014). I retningslinene er det etablert at spørsmål om habilitet skal rettast til dagleg leiar for vurdering.

I forslaget til retningsliner for habilitet som revisjonen har fått framlagt, er det ikkje lagt inn krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingar. Retningslinene står vidare fram som veldig generelle, med attergjeving av dei viktigaste føresegna i regelverket. Det blir sagt lite om kva som er viktig å fokusere på for NDLA i samband med dei leverandørrelasjonane organisasjonen har.

I samband med verifiseringa av datagrunnlaget i rapporten, opplyser styreleiar at det var ein god og open dialog mellom dagleg leiar og styreleiar om utfordringane rundt habilitet. Styreleiar opplyser at han presiserte fleire gonger etter at han tiltredde som styreleiar viktigheita av gode og opne anskaffingsprosessar innafor rammene som blir gitt i LOA. Styreleiar sitt inntrykk var at NDLA hadde fokus på dette, og han fekk grundige gjennomgangar av dagleg leiar om korleis habilitetsvurderingane var ivaretatt og korleis NDLA hadde kopla kompetansmiljø inn for å vere trygge på at dette gjekk for seg på ein god og riktig måte. Habilitetsvurderinga det er vist til blei sett i gang mot slutten av 2013, etter at noverande styreleiar hadde blitt valt til styreleiar i april 2013.

I NDLA sin (interne) innkjøpsrapport for 2013 er det i tillegg til omtale av bekymringar knytt til habilitet, vist til at det frå den omtalte leverandøren i 2013 er gjennomført innkjøp som går utover avtalerammene. Innkjøpsrapporten for 2014 viser, som tidlegare nemnt, at NDLA også i 2014 har overskride avtalerammene og det i enda større grad enn året før.

7.3 Vurdering

I undersøkinga kjem det fram at NDLA over tid har vore bemanna med personale frå ekstern leverandør i sentrale posisjonar innanfor teknisk utvikling, som er ein sentral del av NDLA sine kjerneprosessar. Den same leverandøren står samstundes for tekniske leveransar til NDLA.

Etter revisjonen si vurdering, gir denne bemanningsstrukturen risiko for brott med dei interne habilitetsrutinane som er nedfelt i organisasjonen sin innkjøpsstrategi kapittel 10. Her går det mellom anna fram at NDLA i samband med innkjøp ikkje skal «søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i den aktuelle anskaffelsen, når dette skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurranse». Revisjonen meiner fylkeskommunen bør endre organiseringa som ligg i grensesnittet mellom NDLA og leverandøren, for å sikre at NDLA overheld habilitetskrav nedfelt i eigen innkjøpsstrategi og lovkrav til habilitet som definert i fvl. § 6e pkt. 2 om ugildheit.

Revisjonen meiner vidare at bemanningsstrukturen ikkje har vore i tråd med premiss som er gitt gjennom styresak 02/09 frå 2009 og vedtak i styremøtet 22.01.2010, om bemanning av sentrale posisjonar innanfor det tekniske området og strukturen på *leiinga* i NDLA. Revisjonen kan ikkje sjå av styrereferat eller -vedtak etter 2009 at premissane er endra på ein slik måte som skulle tillate ei organisering som avdekt i forvaltningsrevisjonen. Fylkeskommunen må følgje opp NDLA med omsyn til korleis sentrale posisjonar i organisasjonen er bemanna, for å sikre at styret sin intensjon om auka fylkeskommunal tilknytning også omfattar den tekniske utviklinga i NDLA.

Det kjem fram i undersøkinga at det har blitt kommunisert interne bekymringsmeldingar i NDLA knytt til habilitet. I etterkant av bekymringsmeldinga blei det bestilt ei habilitetsvurdering av dagleg leiar, og det blei utvikla eit sett retningsliner for vurdering av habilitet i innkjøpsprosessar i NDLA. Revisjonen meiner det er positivt at *leiinga* i NDLA har følgd opp bekymringsmeldinga knytt til habilitet. Samstundes er det revisjonen si vurdering at habilitetsspørsmåla som har blitt reist i NDLA, med oppfølging og utvikling av retningsliner for habilitet, burde vore rapportert tidlegare til styret for handsaming, jf. § 8 i NDLA sine vedtekter der det går fram at styret har ansvaret for ei tilfredsstillande organisering av verksemda i selskapet. Slik revisjonen vurderer det, er denne saka av ei så uvanleg art og stor interesse at den fell utanfor dagleg leiar sitt mynde, og følgeleg berre kan avgjerast av styret, jf. § 10 i vedtektene. Revisjonen meiner at fylkeskommunen må sørge for at spørsmåla knytt til organisering og bemanning av NDLA, samt potensielle habilitetskonfliktar i høve innkjøp, blir handsama i styret i organisasjonen.

Med omsyn til sjølve retningslinene for habilitet som revisjonen har blitt førelagt i undersøkinga, meiner revisjonen at desse står fram som svært generelle, og at dei i liten grad tar føre seg kva NDLA må fokusere på når det kjem til leverandørrelasjonar eller kva personale med innkjøpsansvar må ta omsyn til i høve gjennomføring av ei anskaffing. Dette kjem også til syne gjennom stikkprøvene revisjonen har gjennomført. Som det går fram av kapittel 4.2.1, er det ikkje i nokon av anskaffingane revisjonen har sett på dokumentert vurderingar knytt til innkjøper sin habilitet, og det er ikkje mogleg å etterprøve kva habilitetsvurderingar som har blitt gjennomført i høve den einskilde anskaffinga. Etter revisjonen si vurdering, bør fylkeskommunen sørge for at det blir utarbeidd rutinar for habilitetsvurdering som tydeleggjer kva omsyn personar med roller i innkjøp må ta i høve anskaffingar.

8 Etiske retningslinjer

I kva grad har NDLA utarbeidd etiske retningslinjer knytt til innkjøpsarbeidet, og korleis vert desse gjort kjend og etterlevd i organisasjonen?

8.1 Revisjonskriterium

I NDLA sin innkjøpsstrategi¹³, kapittel 10, er det etablert etiske retningslinjer for organisasjonen. I desse kjem følgjande moment fram:

- NDLA og den enkelte medarbeidar skal opptre med stor integritet slik at tilliten til verksemda blir teke vare på.
- Relasjonar og samhandling med leverandørar skal vere upartisk og profesjonell, i tråd med internt og eksternt regelverk.
- Det skal bli lagt til rette for openheit, gjensidigheit og likeverd slik vedtaksprosessen knytt til innkjøp blir gjennomført på ein rettferdig og forretningsmessig måte.
- Opplysningar knytt til ein leverandør si verksemd/avtale skal handsamast konfidensielt og skal ikkje delast med tredjepart.
- Tilsette skal ikkje motta eller legge til rette for å motta ytingar eller fordelar som er egna til eller meint å påvirke tenestehandlingar. Tilsette skal heller ikkje bruke si stilling til å skaffe seg urettmessige fordelar.
- Dei tilsette skal legge sine faglege kunnskarar og skjønn til grunn gjennom heile tenesteutøvinga.

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

8.2 Datagrunnlag

NDLA har ikkje utarbeidd eit eige dokument med etiske retningslinjer knytt til innkjøpsarbeidet i organisasjonen. Dei etiske retningslinjene som eksisterer i NDLA inngår i innkjøpsstrategien for 2015-2019, som ein del av kapittel 10 *Etikk og habilitet*.

Innkjøpsstrategien 2015-2019 ligg fritt tilgjengeleg på NDLA sine nettsider for nedlasting, samt på NDLA sitt intranett. Undersøkinga viser vidare at innkjøpsstrategien, under dette kapittelet om etikk og habilitet, har blitt presentert og gått gjennom munnleg på interne samlingar i NDLA. I dokumentasjon revisjonen har mottatt, går det fram at det er ein ekstern leverandør og innkjøpsseksjonen i Hordaland fylkeskommunen som har stått for desse gjennomgangane. Det går ikkje tydeleg fram av undersøkinga kven frå NDLA som har deltatt på desse internsamlingane, eller kva roller og ansvar deltakarane på samlingane har hatt.

Undersøkinga viser at NDLA ikkje har operasjonalisert og formalisert etiske retningslinjer utover det som finst i innkjøpsstrategien for 2015-2019. Vidare viser undersøkinga at innkjøperar opplever at sjølve innkjøpsstrategien og kor ein kan finne denne, ikkje er spesielt godt kommunisert ut i organisasjonen. Revisjonen får opplyst i intervju med ein styrerepresentant at innkjøpsstrategien har vore presentert for dei tilsette gjennom ei intern samling i NDLA. Vidare går det fram at innkjøpsstrategien som blei vedteken av styret i 2015 er betre forankra i styret enn den førre strategien var. Ifølgje styrerepresentant er forankringa i styret sikra gjennom prosessen fram mot vedtaket ved at styret mellom anna har drøfta innkjøpsstrategien grundig, diskutert bakgrunnen for kvifor ein tydeleg innkjøpsstrategi er naudsynt, og drøfta kven som skal ha fullmakter.

¹³ Innkjøpsstrategi 2015-2019. Vedteke i styremøte 3. desember 2014, sak 21/14.

I samband med verifisering av datagrunnlaget opplyser styreleiar at styremedlemmar har eit sjølvstendig ansvar for å holde seg orientert om NDLA sine vedtekne etiske retningslinjer og sjå til at dette vert følgt.

Med omsyn til etterleving av etisk standard, kjem det fram at dagleg leiar berre er kjent med eitt brott på NDLA sin etiske standard. Det blir opplyst at det blei levert avviksmelding på dette brottet, og at det blei følgt opp i tråd med NDLA sine rutinar for handtering av avvik.

Når det gjeld konfidensiell handsaming av opplysningar knytt til leverandørar si verksemd og/eller avtale og skjerming av informasjon frå tredjepart, kjem det i undersøkinga fram at ein leverandør som har rammeavtale med NDLA har etterspurt og fått tilgang til kontraktar NDLA med andre leverandørar. Undersøkinga viser vidare at den same leverandøren har tilgang til pum-skjema der informasjon knytt til enkeltkontraktar med andre leverandørar blir lagt inn. Det blir i undersøkinga peikt på av fleire at leverandøren det gjeld sitt med tilgang til potensielt konkurransesensitiv informasjon, og at NDLA i liten grad har avskjerma slik informasjon frå innsyn.

8.3 Vurdering

Etter revisjonen si vurdering har NDLA utarbeidd etiske retningslinjer for innkjøpsarbeidet i organisasjonen som er tydeleg forankra i dei etiske retningslinjene som blir brukt hos Hordaland fylkeskommune, som er juridisk eigar av NDLA og som fungerer som innkjøpsstøtte for organisasjonen. Dei etiske retningslinjene som ligg føre i innkjøpsstrategien til NDLA er etter revisjonen si vurdering dekkande med omsyn til det innkjøpsarbeidet som blir gjort i organisasjonen.

Det kjem fram i undersøkinga at leiinga i NDLA det siste året har lagt stor vekt på viktigheten av integritet ved innkjøp, særleg i samband med nye tilsetingar. Samstundes kjem det fram at det er innkjøperar som meiner innkjøpsstrategien, der dei etiske retningslinjene for innkjøp er presentert, ikkje er godt nok kommunisert i organisasjon. På bakgrunn av dette, meiner revisjonen at fylkeskommunen bør vurdere i kva grad det er naudsynt med tydelegare kommunikasjon av kva som er NDLA sine gjeldande etiske retningslinjer for innkjøp, og kor desse kan bli funnet av tilsette med ansvar for gjennomføring av innkjøp.

Undersøkinga viser etter revisjonen si vurdering manglande etterleving av punktet i dei etiske retningslinjene om konfidensiell handsaming av opplysningar knytt til ein leverandør si verksemd/avtale. Fylkeskommunen må sørge for at informasjonstilgangen tredjepart har til andre leverandørar sine kontraktar og avtalar er avgrensa i samsvar med regelverk og etiske retningslinjer.

9 Arkivering og journalføring

I kva grad vert sentrale rettsreglar i arkivlova og offentleglova etterlevd av NDLA, under dette arkivering og journalføring av dokument relatert til innkjøp?

9.1 Revisjonskriterium

Forskrift om offentlege anskaffingar (FOA § 3-2) stiller krav til protokollføring for alle offentlege innkjøp av kr. 100 000 eks. mva. Føremålet med plikta til protokollføring er å gjere det mogleg å kontrollere i ettertid at konkurransen har vore gjennomført i tråd med regelverket.

Av forskrifta går det fram at protokollen skal beskrive alle vesentlege forhold og viktige avgjersler gjennom heile anskaffingsprosessen, og at protokollen som eit minimum skal omfatte dei opplysningane som går fram at forskrifta sine vedlegg 3 eller 4.

Lov om offentlege arkiv har som føremål å «*tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon*» jf. arkivlova (§ 1).

Av arkivlova § 6 går det mellom anna fram at offentlege organ pliktar å ha arkiv, og at desse skal vere innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonsskjelder for samtid og ettertid.

Forskrift om offentlege arkiv § 2-1 slår fast at arkivarbeidet i eit offentleg organ skal som hovudregel utførast av ei eiga eining, ei arkivteneste, under dagleg leiing av ein arkivansvarleg, og at arkivtenesta skal vere felles for organet. Dersom ikkje særlege omsyn tilseier noko anna, skal ho vere underlagd den administrasjonseininga som har ansvaret for organets fellessaker.

Av § 2-6 i forskrifta går det fram at «*eit offentleg organ skal ha ein eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene organet opprettar. I journalen skal ein registrere alle inngåande og utgåande dokument som etter offentleglova § 4 må reknast som saksdokument for organet, dersom dei er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon.*»

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

9.2 Datagrunnlag

9.2.1 Tidlegare og eksisterande arkivløysingar

Undersøkinga viser at NDLA fram til 2011 brukte BTV Innkjøp sin arkivteneste til arkivering av all dokumentasjon relatert til innkjøp i organisasjonen. Frå og med 2011 blei imidlertid arkivering i NDLA flytta til arkivavdelinga til Hordaland fylkeskommune, som er juridisk eigar av NDLA. NDLA har sitt eige område i arkivet til Hordaland fylkeskommune, som berre arkiv- og økonomimedarbeidar og dagleg leiar har tilgang til.

I samband med undersøkinga, opplyser dagleg leiar at den informasjonen og dokumentasjonen NDLA hadde liggjande i arkiva til BTV, blei verande i BTV-systemet då NDLA skifta til Hordaland fylkeskommune som støtte for innkjøp, kontraktsoppfølging og arkivering. Som følgje av dette, har NDLA i dag ei form for todelt arkivløysing, med dokumentasjon av innkjøp liggjande både i arkiv hos BTV og hos Hordaland fylkeskommune. NDLA har ikkje direkte tilgang til det gamle arkivet hos BTV, og må be om å få tilsendt dokumentasjon herfrå dersom naudsynt. Dagleg leiar er usikker på om denne løysinga er i samsvar med regelverk. Dagleg leiar opplyser at NDLA ikkje har hatt innsynsførespurnadar knytt til kontraktar og dokumentasjon som ligg i BTV-arkivet.

Det kjem fram i referat frå møte i AU at det i 2014 blei satt av midlar til innkjøp av arkivløysingar som kunne rydde opp i problematikken knytt til todelt arkiv mellom BTV og Hordaland fylkeskommune¹⁴. I intervju kjem det fram at arbeidet med å rydde opp i utfordringane knytt til todelt arkiv per ultimo mai 2015 ikkje er starta opp.

I samband med gjennomføring av stikkprøvegjennomgang, bad revisjon om dokumentasjon som låg lagra i arkiv hos BTV. Fleire av dei etterspurte dokumenta let seg ikkje oppdrive. I intervju blir det opplyst leiar for administrasjon og støtte at det nok er ein del feil og manglar knytt til den delen av NDLA-arkivet som ligg hos BTV.

I intervju blir det opplyst at NDLA per i dag har eit betre arkivsystem enn tidligare, gjennom bruk av Hordaland fylkeskommune sitt kontraktstyringsverktøy og oppretting av eit eget område for arkivering hos Hordaland fylkeskommune. Det blir peikt på at løysingane ikkje er optimale med omsyn til arkiv i Hordaland fylkeskommune heller, men at ein har fått redusert risikoen som tidlegare fanst for mangelfull arkivering og journalføring som følge av manglande system.

9.2.2 Arkivrutinar i NDLA

Det går fram av undersøkinga at NDLA følgjer Hordaland fylkeskommune sine rutinar for handtering og arkivering av dokumentasjon i samband med innkjøp og konkurransegjennomføring. Dette inkluderer dokumentasjon av konkurransegjennomføring i kontraktsstyringsverktøy (KSV), samt dokumentasjon i arkivsystemet ePhorte for alle konkurransar over kr 500 000. Rutinane spesifiserer mellom anna at endringsavtalar og avrop i rammeavtalar skal arkiverast. Samstundes går det fram at mindre bestillingar blir arkivert lokalt i PUM-skjema.

Når det gjeld mindre kjøp som blir gjort utan bistand frå innkjøpsstøtta i Hordaland fylkeskommune, har NDLA interne retningslinjer som skildrar kva innkjøpsrutinar og -malar som skal brukast, og kva dokument som skal sendast til arkiv i Hordaland fylkeskommune for arkivering. Det kjem fram i undersøkinga at NDLA sidan januar 2015 har hatt ein avtale med innkjøpsseksjonen i Hordaland fylkeskommune om bruk av KSV også for konkurransar som er mindre enn kr 500 000.

Det kjem fram av undersøkinga at enkelte større konkurransar, knytt til kjøp av applikasjonsforvaltning, støttetjenester og sikring/lagring av drift er blitt gjennomført av dagleg leiar med innkjøpsstøtte frå ein annan leverandør enn innkjøpsseksjonen i Hordaland fylkeskommune. I desse tilfella blir ikkje dokument knytt til anskaffingane naudsynleg arkivert i NDLA sitt arkiv hos fylkeskommunen.

I intervju blir det opplyst av fleire at dei meiner arkivrutinane som no er etablert for NDLA gjennom innkjøpsstøtta frå Hordaland fylkeskommune i hovudsak fungerer godt, og at arkivering knytt til innkjøp der Hordaland fylkeskommune har vore involvert er tilstrekkeleg. Når det gjeld kjøp som blir gjennomført utan at Hordaland fylkeskommune er involvert som innkjøpsstøtte (mindre kjøp, samt kjøp knytt til applikasjonsforvaltning, støttetjenester og sikring/lagring av drift), blir det opplyst frå arkivansvarleg at det kan vere utfordrande å få samla inn og arkivert all dokumentasjon som skal arkiverast.

I undersøkinga kjem det fram at personar med delegert budsjettansvar til å gjere innkjøp innanfor fagleg utvikling, opplever det som ei utfordring å koordinere innkjøp i ein desentralisert organisasjon som ikkje har felles administrasjon og som manglar felles tekniske innkjøpsløysingar og felles elektronisk kontraktarkiv. I samband med dette blir det opplyst at det innanfor fagleg utvikling blir nytta eigne prosjektstyringsskjema innanfor dei fagområde med budsjett til å gjere innkjøp. I desse prosjektstyringsskjemaa blir det mellom anna ført skuggerekneskap for innkjøp, samt oversikt over budsjett og framdriftsplanar. For personar som er involvert i NDLA rundt om i landet utan fysisk tilgang til Hordaland fylkeskommune si arkivløysing, er det tungvint og tidkrevjande å få tilgang til dokumentasjon knytt til innkjøp. Det er difor praktisk å ha skuggeoversikt over innkjøp i ulike prosjekt.

9.2.3 Etterleving av regelverk og rutinar knytt til arkivering

Stikkprøvegjennomgangen revisjonen har gjennomført viser ein del manglar og avvik knytt til etterleving av arkiv- og offentleglov, samt interne rutinar, når det kjem til arkivering av dokument knytt til innkjøp. Den fulle oversikta over kva

¹⁴ Referat Arbeidsutvaldsmøte, 28.01.2014.

avvik som er avdekt for dei ulike stikkprøvene er presentert i kap. 6.2.1. Her går det mellom anna fram fleire tilhøve der arkivverdige materiale som anskaffingsprotokoll, dokumentasjon av konkurranseeksponering (kunngjering/konkurransegrunnlag) og tilbudsevaluering ikkje eksisterer og/eller ikkje er arkivert.

9.3 Vurdering

Etter revisjonens vurdering, fører todelinga av arkiv til at NDLA ikkje sjølv har kontroll på eget arkivmateriale, og dermed ikkje kan kontrollere at arkiverte dokument er tryggja som informasjonskjelder for ettertida, jf. krav i arkivlova. Etter revisjonen sitt syn er det viktig at fylkeskommunen sørger for at det planlagde arbeidet med å rydde opp i problematikken knytt til todelt arkiv, som det også er satt av midlar til å få gjennomført, blir set i gang og ferdigstilt.

Undersøkinga viser at sentral dokumentasjon knytt til kjøp av applikasjonsforvaltning, støttetjenester og sikring/lagring av drift, samt ein del mindre kjøp, ikkje alltid blir arkivert i samsvar med rutinane til Hordaland fylkeskommune. Slik det er skildra i kapittel 6.2.1 og 6.2.2, avdekkjer også stikkprøvegjennomgangen manglande arkivering av fleire sentrale og arkivverdige dokument knytt til innkjøp.

Etter revisjonen si vurdering bryt denne praksisen med ufullstendig arkivering med krava til offentlege arkiv etter § 2-6 i forskrift om offentlege arkiv av dokument etter offentleglova § 4. Fylkeskommunen må sikre at eksisterande rutinar for arkivering blir brukt i alle tilfelle av anskaffingar, og at alle arkivverdige dokument knytt til gjennomførte anskaffingar blir arkivert. Dette er viktig både for å sikre at NDLA oppfyller krav i arkivlov og at dei gjennomførte anskaffingsprosessane er gjennomsiktig og etterprøvbare.

10 Konklusjon og tilrådingar

Revisjonen har identifisert fleire og etter revisjonen si meining alvorlege brott på regelverk og retningslinjer knytt til innkjøpsarbeidet i NDLA. I undersøkinga blir det avdekt manglande etterleving av grunnleggjande prinsipp i lov om offentlege anskaffingar, under dette manglande konkurranseeksponering, etterprøvbarheit, likebehandling, samt det revisjonen meiner er ulovleg direkte anskaffing. Vidare kjem det fram manglar i NDLA sine rutinar knytt til habilitetshandtering, skjerming av dokument frå innsyn og rutinar for arkivering. Samla utgjer dette alvorlege forhold knytt til innkjøp og leverandørstyring i NDLA.

Etter revisjonen si vurdering, har NDLA potensial til forbetring når det gjeld utarbeiding av innkjøpsrutinar, kontraktsoppfølging og internkontroll innanfor fleire deler av innkjøpsområdet. Vidare er det revisjonen si vurdering at NDLA i større grad kan betre kommunikasjon og informasjonsflyt mellom dagleg leiing og styret i organisasjonen.

Revisjonen vil derfor anbefale at Hordaland fylkeskommune vurderer følgjande tiltak:

1. Utarbeide ei oversikt over alle innkjøpsavtalar NDLA har med leverandørar.
2. Utarbeide rutinar for oppfølging og kontroll av alle innkjøp NDLA gjennomfører, som inneheld:
 - a) Rutinar for kontroll av etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar, og
 - b) Rutinar for kontraktsoppfølging.
3. Etablere eit system for avvikshandtering.
4. Utarbeide ein kompetanseplan for innkjøpsaktivitet i NDLA.
5. Utbetre internkontrollen i NDLA, gjennom å sørge for:
 - a) Systematisk kontroll av at innkjøpsprioriteringar og innkjøpsaktivitet samsvarar, og
 - b) Sentralisert kontroll av om innkjøp er samstemt med føresegn i kontraktar og rammeavtalar.
6. Søke balansert leverandøruavhengigheit i samsvar med innkjøpsstrategi.
7. Gjennomføre risikovurdering og etablerer internkontroll knytt til ev. leverandøruavhengigheit.
8. Utarbeide rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret i NDLA.
9. Sikre at NDLA har ei fungerande styreform som sikrar kontroll og oppfølging av at organisasjonen blir drifta i samsvar med vedtekter.
10. Utarbeide rutinar for habilitet som er tilpassa innkjøpsaktiviteten i NDLA.
11. Sikre etterleving av innkjøpsstrategien sine etiske retningslinjer for NDLA.
12. Sikre at dokumentasjon blir arkivert i samsvar med gjeldande lovverk og arkivrutinar.
13. Utarbeide rutinar som sikrar at det ikkje føreligg personlege interesser som kan innebere interessekonflikter i anskaffingsprosessar som vert gjennomført av NDLA.
14. Etablere tydelege kanalar og rutinar for intern varsling.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



**HORDALAND
FYLKESKOMMUNE**

OPPLÆRINGSAVDELINGA
Fellestenester - OPPL AVD

Notat

Dato: 13.10.2015
Arkivsak: 2015/10387-1
Saksbehandlar: oydzien

Til: Kontrollutvalet

Frå: Fylkesrådmannen

Forvaltningsrevisjon Hordaland fylkeskommune - Nasjonal digital læringsarena (NDLA) - Høyringssvar

Fylkesrådmannen viser til revisjonsrapporten frå Deloitte AS. Kapittel 10 *Konklusjon og tilrådingar* er det konkrete grunnlaget for dette høyringssvaret.

Revisjonen rår til at Hordaland fylkeskommune vurderer 12 ulike tiltak. Sidan NDLA er eit interfylkeskommunalt samarbeid, meiner fylkesrådmannen det er rett å adressere tilrådingar om tiltak til styret i NDLA, som er samansett av representantar for alle dei 18 samarbeidande fylkeskommunane.

Fylkesrådmannen merkar seg at revisjonen peikar på fleire tilhøve som er å rekne som alvorlege brot på reglar om offentlege innkjøp. Rapporten viser difor til at det trengst klare forbetringar i system og rutinar og at det må etablerast internkontrolltiltak for delar av innkjøpsområdet. Fylkesrådmannen synest også det er viktig å rette opp dei manglar som er omtala med tanke på handtering av habilitet og oppfølging av etiske retningsliner.

Fylkesrådmannen rår til at styret i NDLA følgjer opp alle tilrådingane frå revisjonen. Det er positivt at styret er godt i gang med å betre oppfølginga av dagleg leiar og at styret har teke grep for å styrkje den administrative og tekniske kompetansen i leiarteamet.

Samarbeidet NDLA er blitt ein svært vellukka aktør både som kjøpar, produsent og distributør av digitale læringsressursar, og det er utvikla ein delingsarena med rekkevidde godt utover vidaregåande opplæring. Den sterke og raske auken i produksjon og utvikling av nye tekniske løysingar ser ut til å ha medført vekstsmarter for samarbeidet. Fylkesrådmannen meiner det difor er særleg grunn til å merke seg tilråding nr. 9 - *Sikre at NDLA har ei fungerande styreform som sikrar kontroll og oppfølging av at organisasjonen blir drifta i samsvar med vedtekter.*

Fylkesrådmannen er kjend med at styret har teke initiativ til å greie ut ei styreform som er meir i samsvar med det store ansvaret NDLA forvaltar på vegne av 18 fylkeskommunar. Ikkje minst på bakgrunn av revisjonen er det viktig at styret følgjer opp denne saka.

Fylkesrådmannen takkar Kontrollutvalet og Deloitte AS for ein svært nyttig gjennomgang av sentrale deler av verksemda i NDLA.

Til:
Iver Fiksdal
Senior Consultant | ERS
Deloitte AS

Lillehammer, 07.10.15

Frå:
Inge Myklebust
Styreleiar i NDLA

Uttale frå styreleiar og AU i NDLA - tilbakemelding på revisjonen sine vurderingar og forslag til tiltak

Styreleiar og arbeidsutvalet i NDLA (AU) vil her gi si tilbakemelding på høyringsutkastet for revisjonsrapporten frå Deloitte AS.

Hausten 2014 tok styret for NDLA, med bakgrunn i styringsdialogen mellom styret, styreleiar, AU og dagleg leiar i NDLA, initiativ til at det skulle gjennomførast ein forvaltningsrevisjon av NDLA i Hordaland fylkeskommune. Vi vil takke Deloitte AS, Hordaland fylkeskommune og Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune for ein grundig utarbeidd rapport.

Rapporten er diskutert i styrets arbeidsutval (AU), og vil seinare bli behandla i eit eige styremøte.

Revisjonsrapporten tar mellom anna opp NDLA si oppfølging av vedtak fatta av styret og den tidlegare prosjekteigarskapen. Styreleiar for NDLA og AU må avgrense sine vurderingar i denne tilbakemeldinga opp i mot vedtak fatta i styremøte etter at noverande organisering vart innført for NDLA.

Styreleiar og AU merkar seg at revisjonen har identifisert fleire forhold som samla sett av revisjonen blir karakterisert som; *alvorlege forhold knytt til innkjøp og leverandørstyring i NDLA*. Styreleiar og AU ser på dette som svært alvorleg. Styret i NDLA må ta ansvar for dei avvik og brot på regelverk og retningslinjer som følgjer av sviktande oppfølging frå deltakarane i dette samarbeidet.

Rapporten viser til ei rekkje avvik, og mange av desse heng saman med at NDLA ikkje har etablert eit tilfredsstillande system og rutinar for kontroll og avvikshandtering i styringsdialogen mellom dagleg leiar i NDLA og styret i NDLA.

NDLA er eit fylkeskommunalt samarbeid med ein aktivitet som har vakse hurtig dei siste 5-6 åra. Gjennom denne aktiviteten har det blitt utvikla eit nytt kompetanseområde innafør offentlig forvaltning; Opne digitale læringsressursar. Samarbeidet har vist til gode resultat, det leverer digitale læremiddel med høg kvalitet og NDLA har på kort tid etablert seg som ein viktig premissgjevar på læremiddelområdet både nasjonalt og internasjonalt.

NDLA har utan eigne tilsette, utan hovudkontor, og med frikjøpte og innleigde medarbeidarar frå både offentlig og privat sektor hatt ei krevjande oppgåve. NDLA har opplevd ein formidabel vekst innafør sitt eige kjerneområde. Det administrative støtteapparat har ikkje vakse parallelt med denne

utviklinga. **Styret i NDLA må ta sjølvkritikk på at ein i for liten grad har sett behovet for eit større fokus på dei merkantile og administrative sidene ved samarbeidet.**

Med omsyn til NDLA sin storleik og organisatoriske kompleksitet må det også stillast spørsmål ved dagens modell for deltakarstyring og kontroll frå samarbeidspartnarane (fylka) si side. Er dagens styre for stort, er det behov for eit mindre og eit meir profesjonelt styre? Dette er spørsmål som må handsamast av deltakarane i dette samarbeidet. Vi snakkar då om fastsetting av nye vedtekter for styringsaktiviteten i NDLA med noverande selskapsform. Det pågåande arbeidet med eventuell etablering av ei ny selskapsform må også løftast opp i månadene som kjem. Dette er saker som til slutt må handsamast i dei einskilde fylkeskommunane sine fylkesting.

Styreleiar og AU merkar seg også at rapporten i liten grad vektlegg dei tiltak som vart sett i verk i samarbeid med daglig leiing etter at fleire avvik vart avdekka andre halvår 2014. Dette kunne kanskje blitt gitt større merksemd i rapporten. Før forvaltningsrevisjonen vart bestilt og starta opp, engasjerte styreleiar og AU seg sterkt for å få utbetra ei rekkje av dei forholda som revisjonen i dag påpeikar i sin rapport. Det vart raskt gjennomført frysing og avvikling av aktuelle avtalar. Lukking av avvik og utlysing av nye avtalar vart sett i arbeid.

Hordaland fylkeskommune har, på førespurnad frå styreleiar og AU, forsterka og samla NDLA sitt prosessleiarteam og styrka kompetansen i NDLA både på det administrative og tekniske området. Dei nye stillingane, teknisk leiar, produksjonsleiar og administrativ leiar, var på plass ved utgangen av april 2015.

Styret i NDLA vil i dialog med Hordaland fylkeskommune søkje å styrke økonomi og innkjøpsarbeidet ytterlegare slik at NDLA får etablert eit tradisjonelt og samla system for innkjøp og kontraktsoppfølging ved hovudkontoret i Bergen.

Rapporten har ei rekkje konkrete forslag til forbetringar. Styret vil ta ansvar for at samtlige forhold blir følgt opp.

Mvh

Inge Myklebust
Styreleiar i NDLA



Bergen, 09.10.2015

Høringsuttalelse fra daglig leder i NDLA til Deloitte sin forvaltningsrevisjonsrapport for NDLA

Jeg er som daglig leder for Nasjonal digital læringsarena (NDLA) bedt om å gi kommentarer og tilbakemelding på Deloitte sin forvaltningsrapport. Tilbakemeldingen er ment å legges ved rapporten i den videre behandling.

Forvaltningsrevisjonen viser at NDLA ikke har etterlevd lovpålagte krav. Avvikene er mange, og ett er mer alvorlig.

Det største avviket med overskridelser på kontraktsrammer knyttet til teknisk utvikling ble oppdaget og dokumentert av NDLA før revisjonens arbeid startet. Styreleder og styrets arbeidsutvalg (AU) ble involvert i arbeidet med å få lukket avviket på et så tidlig tidspunkt som mulig. Saken ble videre informert om på styrets strategiseminar ved inngangen av 2015. Arbeidet for å lukke avviket har gått ihht plan.

Jeg ser av de juridiske betenkninger NDLA har fått gjort i saken at det synes å være ulike vurdering mht den aktuelle overskridelsen. Det som er avgjørende er imidlertid klart; NDLA har kjøpt inn tjenester gjennom en avtale der den utlyste rammen er overskredet i stor grad.

Videre viser revisjonen at NDLA ikke har etablert og sikret gode system og rutiner. NDLA hadde ikke etablert og arkivert en helhetlig oversikt over avtaler, kontrakter og avrop. Rutiner for kontraktsoppfølging var heller ikke utarbeidet i tilfredsstillende grad. NDLA har ikke etablert et system for oppfølging av rammeavtaler. Hadde NDLA brukt et slikt system for oppfølging (eks FINS) ville blant annet det største avviket vært umulig.

Videre viser rapporten at NDLAs system for avvikshåndtering og oppfølging er utilstrekkelig. Det var ikke etablert dokumentert kompetanseplan ift innkjøp. Det finnes ei heller en risikovurdering som konkret tar for seg innkjøpsmessige problemstillinger. Som daglig leder ser jeg et samsvar mellom NDLAs mangel på rutiner og system, og de avvik som rapporten dokumenterer.

Rapporten omhandler habilitetsproblematikk. NDLA hadde slik rapporten viser ikke etablert en oversikt over hvilke medarbeidere som har vært på kurs ift etiske retningslinjer og habilitet. Det er også slik at NDLA ikke har hatt rutiner som skulle sikre at tredjepart fikk begrenset innsyn. Det var heller ikke utarbeidet maler der en i alle tilfeller må dokumentere at en har vurdert habilitet ved alle kjøp. Dette vil raskt bli utbedret og mye er nå på plass.

Utover dette vil jeg påpeke at NDLA beviselig har hatt et klart fokus på habilitet og etikk. Det er her holdt en serie med kurs og kompetansetilak for alle medarbeidere. Det er videre utarbeidet egne kartlegginger av ekstern innkjøpsjurist på områder der det ble opplevd nødvendig pga enkeltleverandørs størrelse. Jeg er som daglig leder ikke kjent med at NDLA har brutt etiske retningslinjer der enkeltleverandører har vært involvert i beslutninger der de var inhabile.

Jeg vil takke for at rapporten gir grunnlag for å utbedre konkrete områder med tiltak. Arbeidet med dette er i gang, og jeg jobber tett med nytilsatt administrasjonsleder for å følge opp tiltakene. Det vil bli gitt rapportering til NDLAs styre på oppfølging og måloppnåelse ift de konkrete tiltakene som revisjonen foreslår.

Jeg har i tett samråd med styreleder og AU gjort en rekke tiltak ved inngangen til 2015. Det ble eksternt utlyst og ansatt tre personer i Hordaland fylkeskommune som nå innehar lederfunksjoner i NDLA. En teknisk leder med ansvar for utvikling, drift og oppfølging av IT- systemer, en produksjonsleder med ansvar for utvikling og brukertilfredshet på NDLAs læremidler, samt en administrasjonsleder. Alle har lang erfaring, både fra ledelse og innenfor sine fagområder. Tiltakene har styrket kompetansen og geografisk samlet ansvaret i Hordaland.

NDLA er organisert som et virtuelt samarbeid, uten hovedkontor, uten egne ansatte (meg selv medregnet), med betydelig deltagelse fra innleide medarbeidere fra privat sektor, og uten felles fylkeskommunale administrative støttesystem på tvers av samarbeidet. Den valgte og vedtatte konstruksjonen er fleksibel og gir en rekke fordeler. Organisasjonsformen gir samtidig en rekke utfordringer. Gitt den løse og uvante organisasjonsformen er det for NDLA mer kritisk at en finner støtte i gode rutiner, system, og kommunikasjonsforhold enn det er innen ordinær offentlig virksomhet.

Det har vært en økende utfordring å sikre at alle medarbeidere er gitt forutsigelige og avklarte rammer for egen rolleutøvelse. Kompleksitet og volum har økt raskere enn NDLAs evne til omstilling. NDLA er et arbeidsfellesskap som er preget av entusiasme og sterkt personlig engasjement. Bred deltagelse gir store fordeler, men uformelle linjer har gjort arbeidet organisatorisk krevende for alle involverte. NDLAs organisasjonskultur har i stor grad vært et resultat av at en uten endringer i mannskap og kompetanse gikk fra prosjekt til selskap. NDLA har likevel kontinuerlig vært organisert i samsvar med vedtak fattet av styret, og jeg må ta avstand fra de utsagn i rapporten som sår tvil rundt dette.

Revisjonsrapporten skal nå behandles, og jeg vil som daglig leder be om at styret vurderer alle organisatoriske tiltak som kan sikre at styret har nødvendig tillitt og kontroll ift at NDLA etterlever lovens krav.

Bruddene som er avdekket tar jeg et ansvar for. Jeg har deltatt i oppfølging av kontrakten som resulterte i overskridelsen. Jeg har også vært en del av de kommunikasjonsproblemene som eksisterte rundt kontraktsoppfølging i NDLA. Det var også min endelige vurdering av rammens tilstrekkelighet som muliggjorde overskridelsen.

Rapporten omhandler styringsdialogen mellom daglig leder og styreleder / AU. Jeg er enig i at denne bør forbedres, men overlater den videre vurderingen av tiltak til andre. Jeg vil likevel gjøre oppmerksom på, og understreke, at rapporten ikke viser til noe vedtak fattet av styret som ikke er fulgt opp. Jeg har som daglig leder informert styreleder og AU på alle områder. I denne dialogen er det min opplevelse at jeg har vært på tilbudssiden.

Vennlig hilsen

Øivind Høines
Daglig leder i Nasjonal digital læringsarena - NDLA

Vedlegg 2: Tilbakemeldingar i samband med høyring

I samband med at rapporten blei sendt til høyring hos Hordaland fylkeskommune v/fylkesrådmann, styret i NDLA v/styreleiar og NDLA v/dagleg leiar, har revisjonen i tillegg til høyringssvara også motteke tilbakemeldingar på e-post knytt til enkelte deler av rapporten. Revisjonen har motteke tilbakemeldingar på e-post frå både NDLA v/dagleg leiar og styret i NDLA v/styreleiar. Tilbakemeldingane er gjengitt under, med merknad frå revisjonen til kvart punkt.

Tilbakemelding frå NDLA v/dagleg leiar i e-post datert 09.10.15.

- 1) *«I kapitel 7.2.1 fremholder dere «Det blir opplyst at NDLA per januar 2013 hadde fleire teamleiarar frå den eksterne leverandøren enn frå dei ulike fylkeskommunane».*

Dette er helt galt og må strykes. Punktet kan enkelt verifiseres av dere.

Per januar 2013 var det tre teamledere fra [Leverandørnavn]¹⁵ som møtte i det som ble kalt temaledermøte.

Det var åtte personer innkalt til disse møtene og fire var fra [Leverandørnavn], og tre av disse fire var altså teamledere. Møtene er ellers et eksempel på en arena der man operativt fulgte opp samarbeidet. Per Januar 2013 hadde NDLA femtjue medarbeidere fra fylkeskommunale rekker (årsmelding 2013). De fleste av disse deltok i fagredaksjonelle team og redaksjoner. Fagredaksjoner var, som dere er gjort kjent med, ansvarlig for faglig produksjon i sitt fag og ledet av en fylkeskommunal medarbeider. Fagredaksjonen var i 2013 det viktigste organisatoriske teamet i NDLA. Av de som hadde faglig oppfølgingsansvar for medarbeidere i NDLA var det totalt fire personer fra [Leverandørnavn]. Det totale antallet på personer med ansvar for å følge opp team i januar 2013 var etter min oversikt 17. Uansett hvordan man regner på dette var [Leverandørnavn] i mindretall mht å bekle roller der man ledet team. Jeg forventer at dette gjenspeiles i rapporten.»

Merknad frå revisjonen:

Formulering i rapporten er justert med bakgrunn i informasjonen det er vist til i tilbakemeldinga (sjå s. 28).

- 2) *«Videre står det i kapittelet at tekniske «avgjørelser» er tatt i samarbeid med leverandøren. Dette er ikke riktig, og jeg må ta avstand fra formuleringen slik den nå står. Tekniske avgjørelser og beslutninger er tatt av personer med fylkeskommunal tilhørighet. Teksten må endres slik at dette kommer frem.»*

Merknad frå revisjonen:

Formulering i rapporten er justert med bakgrunn i informasjonen det er vist til i tilbakemeldinga (sjå s. 29).

- 3) *«Det neste er et innspill vi har fått fra [NDLA sin eksterne leverandør av innkjøpsstøtte]¹⁶, som bistår oss ift innkjøpsjus. Han har lest utkastet deres og gitt en rekke innspill. Det meste er kjent, men han hadde også nye moment. Han skriver blant annet:*

¹⁵ Namnet på leverandøren, som var inkludert i tilbakemeldinga frå NDLA v/dagleg leiar, er tatt bort av revisjonen.

¹⁶ Namnet på eksterne leverandør av innkjøpsstøtte, som var inkludert i tilbakemeldinga frå NDLA v/dagleg leiar, er tatt bort av revisjonen.

«Det bør imidlertid påpekes at applikasjonsavtalens punkt 17 ikke stiller noen formkrav til NDLAs tilbakemelding til [Leverandørnavn] om at forlengelse aksepteres. Ut i fra avtalens ordlyd vil en muntlig tilbakemelding også innebære en korrekt utløsning av opsjonen(e).»

At ikke NDLA har oppfylt krav ift oppfølging av denne rammeavtalen har i dag en sentral plass i revisjonsrapporten. Flere sider av revisjonens analyse som viser til NDLAs evne til å etterleve krav i tråd med den aktuelle avtaletekst, mht opsjoner tilknyttet denne avtalen, vil bli berørt av dette punktet. Jeg forventer at dere gjennomgår rapporten på alle berørte områder.»

Merknad frå revisjonen:

Revisjonen har fått gjennomført ei juridisk vurdering av dokumentasjonskrav knytt til opsjonsutøving og avtaleforlenging, sjå vedlegg 3 til rapporten.

I vurderinga blir det konkludert med at gode grunner taler for å tolke anskaffingsregelverket slik at det må stillast krav om skriftleg dokumentasjon ved utøving av opsjonar under kontrakt. I alle tilfelle er det klart at slike forhold bør kunne dokumenterast skriftleg, mellom anna av omsyn til dei alvorlige konsekvensane det kan få dersom det ikkje kan dokumenterast.

Formuleringar i rapporten er justert med bakgrunn i konklusjonen i den juridiske vurderinga (sjå s. 17).

- 4) «Videre fremholder [NDLA sin eksterne leverandør av innkjøpsstøtte] at selv om det foreligger et klart brudd på regelverket, vil det kunne trekkes i en formildende retning at alle avtalene er inngått etter det strengeste regelsettet for offentlige anskaffelser (FOA del III). Selve konkurransen ville med andre ord blitt utført likt, uavhengig av om Avtalenes omfang var blitt estimert til NOK 4 millioner eller NOK 50 millioner. Det er heller ikke åpenbart at leverandørutvalget i konkurransene ville vært vesentlig annerledes, hadde verdien på avtalene vært korrekt estimert. For at en objektivt skal kunne vurdere alvorlighetsgraden av bruddet blir det riktig at dette momentet tydeliggjøres for leser.»

Merknad frå revisjonen:

I rapporten kjem det fram kva regelverk som regulerer anskaffinga, kva rammar som ligg i avtalen og NDLA sitt kjøpsomfang på avtalen. [NDLA sin eksterne leverandør av innkjøpsstøtte] konstaterer sjølv at det ligg føre «klart brudd på regelverket». Det er etter revisjon si vurdering alvorlig for fylkeskommunen og NDLA at det ligg føre klare brott på regelverket, uavhengig av kva regelsett som er nytta for anskaffinga.

Rapporten er ikkje endra.

- 5) «Videre ser jeg at dere ikke vektlegger at vi har tilbudt sporbar dokumentasjon i Jira på alle oppdrag utført under denne avtalen. Dette gir leser et helt feilaktig bilde av situasjonen. Dere skriver i kap 4.2.1 tvert imot at oppdrag utført og fakturert under denne kontrakten ikke er sporbart for revisjonen. Jeg må kreve at dette synliggjøres i rapporten; at dokumentasjon på alle utviklingsoppdrag finnes, og er gjort tilgjengelig for revisjonen.»

Merknad frå revisjonen:

Revisjonen kan ikkje sjå tydeleg kva punkt i rapporten dagleg leiar viser til. Dagleg leiar viser til sporbar dokumentasjon i Jira. Jira er sånn revisjonen oppfattar det eit arbeidsverktøy, og gir ikkje dokumentasjon som kan samanliknast med anskaffingsprotokoll, formalisert bestilling, eller tilsvarande dokumentasjon som viser samanhengen mellom arbeidet som blir utført, og tilhøyrande avtalegrunnlag. Derfor er det for ein del kjøp knytt til teknisk utvikling ikkje sporbart for revisjonen at kjøpa er gjennomført med bakgrunn i ein gyldig avtale/bestilling. Rapporten er likevel justert ved at det er tatt inn eit avsnitt om at Jira er nytta til å følgje opp teknisk utvikling (s. 15).

- 6) «I kapittel 5.2.1 skriver du «Det kjem fram i undersøkinga at for alle anskaffingar over NOK 500 000, skal innkjøpskoordinator/innkjøpsstøtte i Hordaland fylkeskommune involverast, noko som involverer bruk av Hordaland fylkeskommune sine system for innkjøp og internkontroll.» Jeg ber om at du dobbeltsjekker at dette punktet er riktig slik det nå står formulert. Hvis det er riktig bør dere vise til hvor dette står som krav. Jeg kan ikke

finne denne regelen eller rutinen i mine papirer. Hvis det ikke er riktig at dette har vært en rutine i NDLA må dette strykes.»

Merknad frå revisjonen:

Formuleringar i rapporten er justert med bakgrunn i informasjonen det er vist til i tilbakemeldinga (sjå s. 19).

Tilbakemelding frå styret i NDLA v/styreleiar i e-post datert 09.10.15.

- 1) «Som eg nemnde til deg i telefonen i førre veke, setninga: «Det framstår som uklart..... Osv», teiknar ikkje for meg det riktige biletet av det som skjedde i min dialog med dagleg leiar i NDLA.

(Øvst side 31)

*I rapporten kunne det til dømes stått: «I samband med verifiseringa av datagrunnlaget.....osv, **opplyser styreleiar at det var ein god og open dialog mellom dagleg leiar og styreleiar om utfordringane rundt habilitet. Styreleiar opplyser at han presiserte fleire gongar etter at han tiltredde som styreleiar viktigheita av gode og opne anskaffingsprosessar innafor rammene som blir gitt i LOA. Styreleiar sitt inntrykk var at NDLA hadde fokus på dette, og han fekk grundige gjennomgangar av dagleg leiar om korleis habilitetsvurderingane var ivaretatt og korleis NDLA hadde kopla kompetansmiljø inn for å vere trygge på at dette gjekk for seg på ein god og riktig måte. Habilitetsvurderinga det blir vist tilosv.»»***

Merknad frå revisjonen:

Formuleringar i rapporten er justert med bakgrunn i informasjonen det er vist til i tilbakemeldinga (sjå s. 31).

Vedlegg 3: Vurdering av dokumentasjonskrav knytt til opsjonsutøving

Deloitte Advokatfirma AS har gjennomført ei vurdering av dokumentasjonskrav knytt til opsjonsutøving ved forlenging av kontraktar.

1. Innledning

Det er avdekket at flere opsjoner i kontrakter inngått etter anskaffelsesregelverket er utøvet uten at det foreligger dokumentasjon for utøvelse av opsjonen.

NDLA har ved gjennomgang av utkast til forvaltningsrevisjonsrapport vist til at de aktuelle kontraktene ikke inneholder krav til at utøvelse av opsjon skal skje skriftlig.

Deloitte's konklusjon er at gode grunner taler for å tolke anskaffelsesregelverket slik at det må stilles krav om dokumentasjon ved utøvelse av opsjoner under kontakt. I alle tilfeller er det klart at slike forhold *bør* kunne dokumenteres, bl.a. av hensyn til hvilke alvorlige konsekvensene det kan få dersom det ikke kan dokumenteres. Videre er Deloitte av den oppfatning at krav til dokumentasjon og skriftlighet i alle tilfeller følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

2. Kontraktenes krav til utøvelse av opsjon

Problemstillingene knytter seg til to kontrakter. Den ene gjelder applikasjonsforvaltning og den andre gjelder støttetjenester. Om opsjonsbestemmelsene i de to kontraktene er det henholdsvis forelagt følgende:

- Senest 3 måneder før utløpet av avtalen skal [leverandørnavn] rette spørsmål til NDLA om de ønsker å forlenge avtalen. Dersom NDLA ønsker å forlenge denne [kontrakten] skal de gi melding om dette senest 2 måneder før utløpet av avtalen. Oppdrag som er startet før utløpet av avtaleperioden, skal slutføres.
- Dersom NDLA ønsker å forlenge avtale skal de gi melding om det seinast 2 måneder før utløp av avtalen.

Som NDLA har anført er det ikke et uttrykkelig formkrav vedrørende utøvelse av opsjonene. Kontraktsrettslig er det derfor ikke grunnlag for å stille opp et krav om skriftlighet. En muntlig forlengelse av opsjonen vil være bindende.

Imidlertid bør, i et kontraktsrettslig perspektiv, utøvelse av opsjoner uansett kunne dokumenteres skriftlig. Skriftlig dokumentasjon er viktig for å unngå eventuelle tvister om hva som har skjedd eller er avtalt, og ved en eventuell tvist er det også viktig å kunne dokumentere slike forhold.

Uavhengig av hvile formkrav kontrakten stiller, kan formkrav følge av andre lover eller regler. I det videre skal vi se nærmere på hvilke krav som kan utledes av henholdsvis regelverket for offentlige anskaffelser, forvaltningsloven og god forvaltningsskikk og offentlighetsloven.

3. Formkrav etter regelverket for offentlig anskaffelser

○ Gjennomgang av aktuelle regler i Loven og Forskriften

- ***Kravet til etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet – skriftlighetskravet***

Lov om offentlige anskaffelser (heretter «Loven») fastsetter i § 5 grunnleggende krav som gjelder ved offentlige anskaffelser. I NOU 1997: 21 Offentlige anskaffelser kapittel 21, legges det til grunn at de grunnleggende kravene allerede følger av alminnelige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, anbudsrettslige prinsipper og prinsipper som følger av EØS-avtalen.

Sentralt for herværende problemstilling er kravet i lovens § 5 vedrørende etterprøvbarehet og gjennomsihtighet:

«Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsihtighet og etterprøvbarehet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.»

Kravene til etterprøvbarehet og gjennomsihtighet henger sammen. Dersom en skal kunne etterprøve anbudsprosessen, må det foreligge dokumentasjon som viser hva som har foregått og for å kunne vurdere denne dokumentasjonen må det gis innsyn i denne dokumentasjonen.

I NOU'en uttales det i samsvar med dette:

«At hensynet til etterprøvbarehet skal sikres vil si at deltakerne i en konkurranse i ettertid skal ha mulighet til å forvise seg om at anskaffelsesprosessen har skjedd i henhold til anskaffelsesprosedurene i regelverket. Dette vil si at det i størst mulig grad bør tas referater fra møter og at alle innstillinger og vurderinger bør foreligge skriftlig.»

Kravet til skriftlighet følger altså av kravet til etterprøvbarehet. Formålet med kravet til etterprøvbarehet er å kunne dokumentere at anskaffelsesreglene er fulgt.

Reglene i forskrift om offentlige anskaffelser («Forskriften») er gjennomgående et utslag av de grunnleggende kravene som fremgår av Loven, og kravet til etterprøvbarehet kommer bl.a. til uttrykk i Forskriften § 3-2 om protokollføring og § 3-1 Grunnleggende krav for alle anskaffelser.

§ 3-1 syvende ledd lyder:

«Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.»

Kravene til skriftlighet er også omtalt i forenklingsutvalgets forslag til nye særnorske anskaffelsesregler – NOU 2014: 4 Enklere regler – bedre anskaffelser. I punkt 14.2.1 Gjeldende rett uttales det (våre uthevninger):

«Etter anskaffelsesforskriften § 3-1 syvende ledd er alle oppdragsgivere underlagt følgende skriftlighetskrav:

“Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.”

Oppdragsgiver skal med dette sørge for at alle vurderinger og all dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen, nedfelles skriftlig. Plikten er med på å sikre leverandørene muligheten til å etterprøve om oppdragsgiver har fulgt anskaffelsesregelverket, og er således en utpensling av det grunnleggende gjennomsihtighetsprinsippet.

Skriftlighetskravet gjelder for alle anskaffelser, uavhengig av deres verdi. Med andre ord gjelder skriftlighetskravet i utgangspunktet også for anskaffelser av liten verdi. Forholdsmessighetsprinsippet vil imidlertid kunne tilsi at oppdragsgivers plikt til å nedfelle sine vurderinger og andre forhold skriftlig, er meget begrenset ved små anskaffelser.»

4. Nærmere vurdering av rettigheter og plikter i foreliggende situasjon

Som det fremgår ovenfor stiller anskaffelsesregelverket et overordnet krav om at anskaffelsesprosessen skal være etterprøvbare og gjennomsihtig. I kravet om etterprøvbarehet ligger at krav om at viktige forhold ved anskaffelsesprosessen skal kunne dokumenteres.

Kravet til etterprøvbarehet i Loven § 5 gjelder i «anskaffelsesprosessen», mens forskriftens § 3-1 fastsetter at:

Oppdragsgiver skal fortløpende sikre at de vurderinger og den dokumentasjon som har betydning for gjennomføringen av konkurransen er skriftlig, slik at en tredjeperson eller et klageorgan i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet.

Bestemmelsene knytter seg til «anskaffelsesprosessen» og «konkurransen». I foreliggende tilfelle er det reist spørsmål om krav til skriftlighet ved utøvelse av en opsjon. Opsjonen har et kontraktsrettslig grunnlag og det løper ingen anskaffelsesprosess eller konkurranse på det tidspunkt hvor opsjonene kan utløses.

Ut i fra dette kan det være nærliggende å konkludere med at kravet til etterprøvnbarhet og skriftlighet ikke gjelder ved utøvelse av opsjoner.

Dette vil også være i samsvar med det alminnelige utgangspunktet om at anskaffelsesregelverket kun gjelder i anskaffelsesprosessen frem til kontrakt er endelig inngått, og at anskaffelsesregelverket ikke gjelder i kontraktsgjennomføringsfasen.

Det kan også nevnes at Kofa i sak 2006/148 la til grunn at en avgjørelse av om en opsjon skulle utløses eller ikke, ikke var omfattet av anskaffelsesregelverket. Kofa la til grunn at:

Spørsmålet er om innklagedes beslutning om å drive vannrenseanlegget i egenregi, samt beslutningen om ikke å utløse driftsoptionen omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser og dermed klagenemndas kompetanse.

Bakgrunnen for spørsmålet var at vannverket hadde besluttet ikke å utløse en opsjon da vannverket heller ville utføre arbeidet i egenregi.

Kofa uttalte videre at:

(12) Opsjonene i denne saken gir oppdragsgiver en mulighet for, men ikke plikt til å utvide en avtale som er inngått. Anskaffelsesregelverket regulerer prosedyren frem til kontrakt er inngått. Spørsmål om utløsning av opsjon oppstår etter at kontrakt er inngått. Hvorvidt en opsjon skal utløses eller ikke reguleres som et klart utgangspunkt således ikke av regelverket for offentlige anskaffelser. ...

Kofas uttalelser kan synes å støtte det syn et det ikke gjelder krav til skriftlighet i kontraktsfasen. På den annen side reiste ikke Kofa-saken de samme problemstillinger som i foreliggende sak og Kofa behandler normalt saker kun med utgangspunkt i hva partene har anført.

Selv om ovennevnte taler for at det ikke gjelder et krav til etterprøvnbarhet i kontraktsfasen, finnes det også holdepunkter for motsatt konklusjon.

Det fremgår av forskriften § 3-1 at formålet med kravet til skriftlighet er at tredjepersoner eller et klageorgan i ettertid skal kunne ettergå oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet. Dette for å kunne vurdere om anskaffelsesregelverket er fulgt. Etter vår oppfatning taler formålet med kravene til etterprøvnbarhet og gjennomsiktighet for at kravene gjør seg gjeldende for alle forhold, av en viss art, som vil kunne ha betydning for om anskaffelsesregelverket er overholdt, selv om selve konkurransen for den aktuelle kontrakten er avsluttet.

I foreliggende tilfelle vil det være viktig at oppdragsgiver kan dokumentere at opsjonen er utløst innenfor kontaktes rammer. Dersom opsjonen ikke er utløst innenfor kontraktens rammer, vil også anskaffelsesregelverket kunne være overtrådt. Dersom en opsjon er utløst etter kontraktens frist for utøvelse av den aktuelle opsjonen, vil dette for eksempel kunne medføre at oppdragsgiver har foretatt en ulovlig direkteanskaffelse.¹⁷

Et kravet til etterprøvnbarhet også gjelder i kontaktsfasen synes også forutsatt av Kofa i sak 2013/128. Det var spørsmål om det forelå tilstrekkelig dokumentasjon knyttet til en anskaffelse/ending oppdragsgiver hadde foretatt. Kofa la til grunn at etterprøvnbarhet var sikret ved utstedt endringsordre i kontraktsfasen. Avgjørelsen er imidlertid ikke tilstrekkelig klar til å trekke sikre konklusjoner.

Generelt sett er det videre klart at hovedregelen om at anskaffelsesregelverket kun gjelder frem til kontrakt er inngått har viktige unntak. Et sentralt unntak i så måte er læren om vesentlige endringer som ble utviklet av EU-domstolen

¹⁷ Se for eksempel Difi veileder for kontraktsoppfølging versjon 2, punkt 8.2.

gjennom pressetext-avgjørelsen. EU-domstolen fastslo i avgjørelsen at de grunnleggende kravene til gjennomsiktighet og likebehandling medfører at det ikke kan gjøres vesentlige endringer i en inngått kontrakten. Det er altså ikke slik at anskaffelsesregelverket er uten betydning så snart kontakt er signert.

Etter vår oppfatning taler gode grunner for kravet til etterprøvbarehet også gjelder i kontraktsfasen hvor det foretas endringer eller annet som er av relevans for anskaffelsesregelverket.

I alle tilfeller mener vi det er klart at slike forhold *bør* kunne dokumenteres skriftlig. Dersom oppdragsgiver utløser en opsjon og en tredjepart tar rettslige skritt og anfører at opsjonen for eksempel ble utløst for sent og at opsjonskontrakten er en ulovlig direkteanskaffelse, risikerer oppdragsgiver at domstolene dømmer kontrakten uten virkning, avkorter kontrakten og/eller idømmer oppdragsgiver et gebyr på opptil 10 % av kontraktsverdien, så sant oppdragsgiver ikke kan dokumentere at opsjonen er utløst i samsvar med kontaktens bestemmelser.

Det kan derfor, uavhengig av om anskaffelsesregelverket direkte stiller krav om det, være svært viktig for oppdragsgiver å kunne dokumentere at opsjon er utløst på riktig måte til riktig tid.

5. Forvaltningsrettslige aspekter

Som nevnt innledningsvis i kapittel 3 ovenfor er det i forarbeidende til lov om offentlige anskaffelser lagt til grunn unn at de grunnleggende kravene i anskaffelsesloven allerede følger av alminnelige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, anbudsrettslige prinsipper, m.v.

Det kan derfor være at det må oppstilles et krav om skriftlighet uavhengig av anskaffelsesregelverket.

I «Alminnelige forvaltningsrett», 4. utgave, behandler Hans Petter Graver («Graver») uskrevne krav til saksbehandlingen i forvaltningen i kapittel 17. Innledningsvis skriver han:

Som behandlet ovenfor i kapittel 6, er prinsippet om forsvarlig saksbehandling et av de grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper. De krav som følger av dette prinsippet, er i det alt vesentlige lovfestet gjennom forvaltningsloven og offentleglova. Et ytterligere grunnlag for generelle krav til forvaltningens saksbehandling er det som følger av alminnelige rettsprinsipper. Forvaltningslovens og offentleglovas regler er ikke uttømmende. De er minimumsregler. Strengere krav kan følge både av annen lovgivning og av uskreven rett. Vi deler gjerne de uskrevne krav i to grupper: kravene til god forvaltningsskikk og de grunnleggende prinsipper for forsvarlig behandling. Disse kravene gjelder generelt for forvaltningen uavhengig av om den utøver myndighet, yter tjenester eller disponerer i krav av privatautonomien, se Rt. 2009 s. 1356.

I Rt. 2009 s. 1356, som Graver viser til, uttales det bl.a.:

Før jeg går nærmere inn på disse tema, nevner jeg at det hører under statens såkalte private autonomi å frafalle foreldelse av pengekrav. Staten er da underlagt, og kan også gjøre rett gjeldende etter, de aktuelle privatrettslige regler. Handlefriheten for staten vil i tillegg være begrenset av en del offentligrettslige skranker, både når det gjelder kompetanse, saksbehandling og innhold. Jeg nevner - som eksempler - de alminnelige regler om habilitet og veiledningsplikt, det ulovfestede kravet om forsvarlig saksbehandling, og myndighetsmisbrukslærens forbud mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet. I det hele har jeg som utgangspunkt at staten forventes å utøve også sin private autonomi i tråd med god forvaltningsskikk. Ut fra mitt syn på saken har jeg ikke foranledning til å utvikle dette ytterligere.

Den klare hovedregel er altså at forvaltningen også når den disponerer i medhold av privatautonomien, for eksempel inngår privatrettslige avtaler etc, er underlagt alminnelig krav om god forvaltningsskikk.

I kapittel 28 behandler Graver spørsmålet om hvilke krav som gjelder for vedtak. I den forbindelse uttaler han i punkt 28.1 «Krav til skriftlighet»:

Fvl. § 23 inneholder et formkrav til avgjørelsen: «Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dett av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.» Regelen gjelder etter sin ordlyd bare enkeltvedtak, men må også ses på som et utslag av reglene om god forvaltningsskikk om krav til skriftlighet og dokumentasjon av det forvaltningen foretar seg.

Vi legger følgelig til grunn at det gjelder et generelt forvaltningsrettslig prinsipp om forvaltningen skal dokumentere det forvaltningen foretar seg, også når forvaltningen handler i kraft av sin privatautonomi. Étt overordnet hensyn bak

dette kravet er allmennhetens tillitt til forvaltningen. Forvaltningen skal kunne kontrolleres og forvaltningen skal kunne dokumentere at de har handlet korrekt, ikke lagt vekt på utenforliggende hensyn, etc.

Vi er derfor av den oppfatning at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper tilsier at NDLA skulle sørget for å kunne dokumentere bl.a. når de aktuelle opsjonen ble utløst.

Vedlegg 4: Revisjonskriterium

Regelverk for offentlege innkjøp

I lov om offentlige anskaffelser § 1 går det fram at:

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.»

I omgrepet "forretningsmessighet" ligg det at oppdragsgjevar til einkvar tid skal vurdere korleis han kan oppnå eit mest mogleg fordelaktig kjøp. Vidare inneheld omgrepet eit prinsipp om at ein ikkje skal ta utanforliggjande omsyn i prosessen. Kravet til forretningsmessighet gjeld gjennom heile prosessen, frå avgjerda om å starte ein innkjøpsprosedyre til tildeling av kontrakt.

Krav til god forretningsskikk og høg forretningsetisk standard inneber at oppdragsgjevar skal opptre som ein aktsam og profesjonell innkjøper på alle stadium av innkjøpsprosessen, innanfor ramma av regelverket om offentlige innkjøp. Sakshandsaminga skal vere sakleg, forsvarleg og ikkje vilkårleg.

Regelverket skal sikre at alle potensielle leverandørar har dei same føresetnadane for å oppnå kontraktar med det offentlege. Samstundes skal regelverket medverke til at det offentlege gjennomfører effektive kjøp, og nyttar offentlege midlar på ein økonomisk fornuftig måte. § 1 må sjåast i samanheng med dei grunnleggande prinsippa i § 5 i same lov som stadfestar at:

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høg forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarheit ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Oppdragsgiver skal ikke

- a. diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet,
- b. bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller
- c. dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse».

Likebehandling av leverandørane er eit grunnprinsipp. Under heile innkjøpsprosessen må einingen som gjer innkjøp leggje tilhøva til rette for at flest mogleg av dei potensielle leverandørane får høve til å konkurrere om leveransen på same grunnlag. Leverandørane må difor bli gitt likeverdige føresetnader for å få sitt tilbud valt.

Eit overordna prinsipp er at offentlege kjøp skal skje på grunnlag av konkurranse, utan omsyn til kva for ein innkjøpsprosedyre som blir nytta. Både ut frå samfunnsøkonomiske og forretningsmessige omsyn, samt forvaltningsrettslege prinsipp om likebehandling, er det ønskeleg at offentlege innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandørar.

Kravet om etterprøvnbarheit medfører at oppdragsgjevar skal sikre at dei handlingar som blir gjennomført i innkjøpsprosessen kan dokumenterast. Oppdragsgjevar sine vurderingar og avgjerder med vidare bør gjerast skriftleg. Omsynet til etterprøvnbarheit skal dessutan sikre at deltakarane i ein konkurranse i ettertid skal ha høve til å forvise seg om at innkjøpsprosessen har skjedd i samsvar med innkjøpsprosedyrane i regelverket. Dette vil seie at det i størst mogleg grad bør takast referat frå møte, og at alle innstillingar og vurderingar bør ligge føre skriftleg. Ein må kunne føresette at ein slik praksis vil kunne førebyggje tvil, ettersom det enkelt kan kontrollerast at prosessen har gått riktig føre seg. Avgjerd i KOFA sak 2003/60¹⁸ viser at tvitydig og inkonsekvent dokumentasjon i seg sjølv kan takast til inntekt for at oppdragsgjevar si sakshandsaming ikkje har vore forsvarleg.

I forskrifta står det at oppdragsgjevar skal føre protokoll frå konkurransar, jamfør forskrift om offentlege anskaffelser. Kravet om protokollføring er eit utslag av generelle prinsipp knytt til rettstryggleik og gjennomsluttige prosessar, og skal trygge omsynet til etterprøving.

Føremålet med plikta til protokollføring er å gjere det mogleg å kontrollere i ettertid at konkurransen har vore gjennomført i tråd med regelverket.¹⁹ Protokollen skal innehalde ei framstilling av alle vesentlege forhold og viktige avgjerder gjennom heile innkjøpsprosessen. Etter KOFA si oppfatning må bestemminga bli forstått slik at protokollen må førast fortløpande gjennom konkurransen.²⁰

§ 3-2 Protokollføring

Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlege forhold og viktige beslutningar gjennom heile anskaffelsesprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningene som fremgår av forskriftens vedlegg 3 eller 4.

Kravet om objektive og ikkje-diskriminerande kriterium skal sikre at alle potensielle leverandørar har same føresetnadar i konkurransen, og det er ikkje lov å handsame leverandørar ulikt, basert på statsborgarskap eller kor ein leverandør er etablert.

Det er forbod mot å bruke standardar og tekniske spesifikasjonar som eit verkemiddel for å hindre konkurranse. Det er vidare eit generelt forbod mot å dele opp eit kjøp for å unngå at regelverket skal gjelde.

I forskrift om offentlege anskaffingar blir rettsreglar knytt til m.a. protokollføring, parallelle rammeavtalar, tildelingskriteria, berekning av kontraktsverdi synleggjort og bruk av rådgjevarar.

§ 3-8. Bruk av rådgivere ved utarbeidelse av spesifikasjoner

Oppdragsgiver skal ikke søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i anskaffelsen, når dette skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurranse.

Internkontroll

Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at aktivitetar blir planlagd, organisert, utført og haldt ved like i samsvar med rettsreglar fastsett i lov om offentlege anskaffingar.

Internkontroll er i vid forstand ein prosess som er sett i verk og drive av verksemda sitt styre, daglege leiing og tilsette, og som har til føremål å gje rimeleg tryggleik for at mål, rutinar og regelverk blir etterlevd.

Internkontroll skal medverke til å førebyggje svikt og uheldige hendingar, og medverke til at ei eining lærer av dei feil som blir gjort slik at dei ikkje blir gjentatt. Viktige element i internkontroll består normalt av følgjande element:

- Internt kontrollmiljø

¹⁸ Klagenemnda si avgjerd 4. august 2003.

¹⁹ NOU 1997 : 21 s. 139 og s. 145

²⁰ KOFA si avgjerd 13. februar 2006 i sak 2005/286

- At det er sett mål for innkjøpsområdet
- At risiko for manglande etterleving av reglar og rutinar, blir kartlagt og vurdert
- At det blir sett i verk tiltak for eventuelt å redusere risiko for manglande mål- og regeletterleving
- At ovannemnde tiltak blir overvaka og følgt opp på ein god måte.

Systemet skal tilpassast risiko, relevans og eininga si storleik.

Habilitet

Ved behandling av saker som omfattes av forskrift om offentlige anskaffelser gjelder reglene om habilitet i forvaltningsloven § 6 til § 10.

Av krava til habilitet i forvaltningslova, går det av § 6e pkt. 2 fram at ein offentleg tenestemann er ugild til å legge til rette grunnlag for ei avgjerse eller til å treffe avgjerse i ein sak «*når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for...2. et selskap som er part i saken*». Av fvl. § 10 går det fram at «*Foruten for offentlige tjenestemenn gjelder bestemmelsene i kapitlet her tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan*»

Det går vidare fram av fvl. §§ 8 og 9 korleis habilitetsspørsmål skal avgjerast, og kva som inntreff dersom ein tenestemann finn grunn til å melde seg inhabil.

I NDLA sin innkjøpsstrategi er det i kapittel 10 inkludert eit eige avsnitt om habilitet. Her kjem det fram at «*NDLA skal etablere gode rutiner for å sikre habilitet hos sine innkjøpere. Det skal herunder sikres at alle som håndterer innkjøp har god kjennskap til habilitetsreglene slik disse fremgår av forvaltningsloven så vel som av anskaffelsesregelverket.*»

Vidare går det fram av innkjøpsstrategien sin habilitetsskildringar at NDLA ikkje skal «*søke eller motta råd som kan bli benyttet under utarbeidelsen av spesifikasjoner for en bestemt anskaffelse fra noen som kan ha økonomisk interesse i den aktuelle anskaffelsen, når dette skjer på en måte som vil kunne utelukke konkurranse.*»

Etiske retningslinjer

Hordaland fylkeskommune, som juridisk eigar av NDLA, har utarbeidd eit sett etiske retningslinjer for folkevalde og tilsette. I retningslinjene sitt kapittel 2.4 er innkjøp og forretningsdrift dekt²¹.

Av retningslinjene går det fram at fylkeskommunen si forretningsdrift skal vere basert på god forretningsskikk, sikre at ein følgjer gjeldande lover og reglar, og bidra til at fylkeskommunen når sine mål. Det kjem vidare fram at alle fylkeskommunale innkjøp skal gjennomførast i samsvar med lov og forskrift om offentlege innkjøp og fylkeskommunen sine retningslinjer for innkjøp.

Det kjem og fram i dei etiske retningslinjene at folkevalde og tilsette ikkje skal nytte rammeavtalar med leverandørar til privat bruk med mindre desse er rabattordningar som er ålment tilgjengelege for alle i fylkeskommunen på like vilkår.

Lov og forskrift om offentlege arkiv

Lov om offentlege arkiv har som føremål å «*tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon*» jf. arkivlova (§ 1).

I forskrifta § 2-2 vert det sett krav til arkivplan. Eit offentleg organ skal til kvar tid ha ein ajourført samleplan, ein arkivplan, som viser kva arkivet omfattar og korleis det er organisert. Arkivplanen skal også vise kva slags instruksar, reglar, planar m.v. som gjeld for arkivarbeidet.

²¹ Hordaland fylkeskommune: Etiske retningslinjer for folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune. Gjeldande frå 10.03.09 etter vedtak i FT.

I § 3-23 (behandling av overført arkiv) i forskrifta heiter det: Dersom eit offentleg organ har teke på seg å oppbevare arkivmateriale for eit anna organ, må det ikkje skje noka samanblanding av arkiva.

Dersom eit offentleg organ tek over eit saksområde og det tilhøyrande arkivmaterialet frå eit anna organ, skal dette arkivmaterialet oppbevarast for seg. [...].

Journalføring består i å føre register over saksdokument. Det går fram av arkivforskrifta § 2-6 at offentlege organar har plikt til å føre ein eller fleire journaler som gir systematiske opplysninger og fortløpende registrering av inn- og utgåande dokument, dersom dokumentet oppfyller kriteria:

- dokumentet regnes som saksdokument for organet etter offl. § 4 (dokumenter som er kommet inn til eller lagt fram for et organ, eller som organet selv har opprettet, og som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet)
- dokumentet er gjenstand for saksbehandling
- dokumentet har verdi som dokumentasjon

I tillegg til inn- og utgåande dokumenter er det ei gruppe dokument som vert omtala som «organinterne dokumenter». Dette er dokument som er utarbeidd av organet for eigen saksførebuing (offl. § 14). Av arkivforskrifta § 2-6 fremgår det at organinterne dokument skal førast i journalen så langt organet finn det tenleg. Paragrafen stiller likevel krav om at enkelte typer organinterne dokument alltid skal journalførast.²²

Dokumenter som innhentes utenfra for den interne saksforberedelsen kjem ikkje inn under omgrepet organintern, men skal registrerast som inngåande dokument.

Vedtekter for NDLA

I vedtektene for NDLA går det av § 8 fram at «styret skal sjå til at drifta av NDLA er i samsvar med føremålet for selskapet, selskapsavtalen, årsbudsjetten for selskapet og andre vedtak og retningslinjer fastsett av styret».

Det går vidare fram av § 10 at selskapet skal ha ein dagleg leiar tilsett av styret, med ansvar for den daglege leiinga av selskapet. Dagleg leiar skal følgje dei retningslinjene og pålegg som styret har gitt. I § 10 kjem det fram at «den daglege leiinga omfattar ikkje saker som etter selskapet sine vilkår er av uvanleg art eller av stor interesse. Slike saker kan den daglege leiaren berre avgjere når styret i kvar einskild sak har gitt dagleg leiar mynde til det, eller når ein ikkje kan vente på styret si avgjerd utan vesentleg ulempe for selskapet si verksemd.»

NDLA sine innkjøpsstrategiar

NDLA har sidan 2008 hatt ein egen innkjøpsstrategi²³, med det formål å sette rammer for alt innkjøpsarbeid i det fylkeskommunale samarbeidet, og for å sikre at NDLA ved sine innkjøp følgjer lov og forskrift om offentlege anskaffingar. Innkjøpsstrategien for perioden fram til 2015 blei vedteke av tidlegare prosjektstyringsgruppe for NDLA, mens innkjøpsstrategien for 2015-2019 er vedteke av det sittande styre.

Av kapittel 5 i innkjøpsstrategien for 2015-2019 går det fram at NDLA skal søke balansert leverandøruavhengigheit, der dei negative førehalda rundt leverandøruavhengigheit blir minimert. NDLA skal søke å gjere sine kjøp hos eit vidt spekter leverandørar. I innkjøpsstrategi 2008 går det under innkjøpsplanlegging, pkt. 4, fram at NDLA skal leggje opp til eit mangfald av leverandørar, og at prosjektleiingar skal søke å inngå avtalar med fleire parallelle leverandørar med mindre ein finn det mest hensiktsmessig å inngå avtale med berre ein leverandør.

Av kapittel 7 i innkjøpsstrategien for 2015-2019 går det fram at NDLA skal overhalde regelverket for offentlege anskaffingar og sikre effektiv anskaffingar ved bruk av kommersielle og innkjøpsfaglege verkemiddel. I kapittelet er vidare det trekt fram ei rekke moment NDLA skal ha spesielt fokus på ved gjennomføring av innkjøp, under dette

²² Se forskrift om offentlege arkiv § 2-6 første ledd.

²³ Innkjøpsstrategi 2008 Sak 45/08 og Innkjøpsstrategi 2015-2019

mellom anna nøye behovsvurdering, utvikling av gode spesifikasjonar, val av riktig anskaffingsprosedyre, kartlegging av leverandørar i marknaden, utarbeiding av kunngjering og konkurransegrunnlag som sikrar likehandsaming og forutberegnlegheit for leverandørane og utarbeiding av gode evalueringskriterium for innkomne tilbod.

I kapittel 7 går det også fram at NDLA skal søke å gjennomføre innkjøp på ein effektiv og miljøvennleg måte ved å ta i bruk elektroniske støtteverktøy i alle delar av innkjøpsprosessen.

I kapittel 8 av innkjøpsstrategien er det vist til at NDLA skal sikre at dei som handterer innkjøp har tilstrekkeleg kompetanse om innkjøpsfaget, leverandørmarkedet og regelverket for offentlige innkjøp. Det skal etablerast kompetanseprogram for å sørge for tilstrekkeleg kompetanse innanfor innkjøp. Det kjem fram at det der det er hensiktsmessig, skal etablerast elektroniske varekataloger, og etablerast rutinar for elektroniske bestillingar av tenester.

Kapittel 9 i innkjøpsstrategien viser til at NDLA skal ha gode rutinar for kontraktsoppfølging, under dette teknisk og kvalitativ evaluering av innkjøp, med registrering av ev. feil/manglar.

I kapittel 10 er det etablert etiske retningslinjer for organisasjonen. I desse kjem følgjande moment fram:

- NDLA og den enkelte medarbeidar skal opptre med stor integritet slik at tilliten til verksemda blir teke vare på.
- Relasjonar og samhandling med leverandørar skal vere upartisk og profesjonell, i tråd med internt og eksternt regelverk.
- Det skal bli lagt til rette for openheit, gjensidigheit og likeverd slik vedtaksprosessen knytt til innkjøp blir gjennomført på ein rettferdig og forretningsmessig måte.
- Opplysningar knytt til ein leverandør si verksemd/avtale skal handsamast konfidensielt og skal ikkje delast med tredjepart.
- Tilsette skal ikkje motta eller legge til rette for å motta ytingar eller fordelar som er egna til eller meint å påvirke tenestehandlingar. Tilsette skal heller ikkje bruke si stilling til å skaffe seg urettmessige fordelar.
- Dei tilsette skal legge sine faglege kunnskapar og skjønntil grunn gjennom heile tenesteutøvinga.

Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk

- Nærings- og fiskeridepartementet: Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). LOV-1999-07-16-69.
- Nærings- og fiskeridepartementet: Forskrift om offentlige anskaffelser (med vedlegg). FOR-2006-04-07-402.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Kulturdepartementet: Lov om arkiv (arkivlova). LOV-1992-12-04-126.
- Kulturdepartementet: Forskrift om offentlege arkiv. FOR-1998-12-11-1193.
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). LOV-2006-05-19-16.

Dokument frå NDLA og Hordaland fylkeskommune

- Nasjonal digital læringsarena: Vedtekter for det fylkeskommunale samarbeidet Nasjonal digital læringsarena – NDLA. Sist oppdatert 23. mars 2015.
- Nasjonal digital læringsarena: Vedtektsendring, Hordaland fylkeskommune, fylkesrådmannen si utgreiing og vurdering, arkivsak 201201289-3.
- Nasjonal digital læringsarena: Innkjøpsstrategi 2015-2019. Vedteke i styremøte 3. desember 2014, sak 21/14.
- Nasjonal digital læringsarena: Innkjøpsstrategi 2008-2014. Vedteke i styremøte 24. juni 2008, sak 45/08.
- Nasjonal digital læringsarena: Referat frå styremøte i NDLA, 2006-2014.
- Nasjonal digital læringsarena: Referat frå møte i Arbeidsutvalet, 2012-2014.
- Nasjonal digital læringsarena: Årsmeldingar 2012-2013.
- Hordaland fylkeskommune: Etiske retningslinjer for folkevalde og tilsette i Hordaland fylkeskommune. Gjeldande frå 10.03.09 etter vedtak i FT.

Andre dokument

- Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. Desember 2013.
- Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverket: NOU 1997: 21. Juni 1997.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2015 Deloitte AS



Arkivnr: 2015/2073-41

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	6/16	16.02.2016

Forvaltningsrevisjon av NDLA - Timeforbruk

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet gjorde slikt vedtak i sak 16/15 i møte 23.3.15:

1. *Kontrollutvalet bestiller forvaltningsrevisjon av NDLA, frå Deloitte AS, med utgangspunkt i forslag til prosjektplan og ev. innspel under drøftinga i møtet.*
2. *Ev. ny korrigerert prosjektplan vert å sende sekretariatet innan 01.04.2015.*
3. *Det vert akseptert ein samla timeressurs på inntil det timetal som ligg i forslag til prosjektplan, inkludert presentasjon av rapporten i møte i kontrollutvalet.*
4. *Det vert også akseptert opsjon på ev. presentasjon av rapporten i Hordaland fylkesting og ev. andre fora, fakturert etter timeforbruk avtalt med oppdragsgjevar.*
5. *Kontrollutvalet ønskjer at revisjonsrapport er klar frå Deloitte si side innan medio 2015, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen og styret i NDLA sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.*

Føremålet med forvaltningsrevisjonen og aktuelle problemstillingar i samband med denne forvaltningsrevisjonen går fram av anna sak til dette møtet der ferdig revisjonsrapport vert handsama.

Det har vist seg at Deloitte har møtt på fleire utfordringar undervegs i denne forvaltningsrevisjonen enn det som er vanleg ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonar. Dette vert summert opp slik:

- 1.6.15: Sekretariatet fekk e-post frå Deloitte med m.a. slik tekst:

«På grunn av omfattende mengde dokumenter og kompleksitet i prosjekt vedrørende NDLA, ber vi om å få øke rammen med 55 timer. Det er nå påløpt 160 + timer. Øvre ramme dersom dette aksepteres vil da være 255 timer. Økning i rammen er i samsvar med forutsetningene i plan for prosjektet jf. estimering av tid.»

- **17.6.15: I samband med at Deloitte orienterte om status og framdrift i dette prosjektet vart det gjort slikt vedtak:**

1. *Kontrollutvalet ber om at revisjonsrapport for forvaltningsrevisjon av NDLA er klar frå Deloitte si side innan 7.9.2015, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen og styret i NDLA sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.*
 2. *Kontrollutvalet godkjenner ein auke på 55 timar slik at den totale ramma etter dette vil verta 255 timar for dette prosjektet.*
 3. *Informasjonen vert elles teken til orientering.*
- **21.9.15. I samband med at Deloitte orienterte om status og framdrift i dette vart det gjort slikt vedtak:**
 1. *Kontrollutvalet ber om at revisjonsrapport for forvaltningsrevisjon av NDLA er klar frå Deloitte si side innan 16.11.2015, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen og styret i NDLA sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.*
 2. *Det er ønskjeleg at Deloitte, i samband med at revisjonsrapporten vert send på høyring til fylkesrådmannen og styret, ber om at dei også tar stilling til korleis forslag til tiltak som ligg i rapporten bør prioriterast.*
 3. *Informasjonen vert teken til orientering.*
 - **8.10.15: Sekretariatet fekk eit notat til kontrollutvalet frå Deloitte der dei gjer greie for timeforbruk i dette prosjektet og argumenterer for eventuell tilleggsøyving. Notatet ligg ved. Sekretariatet har m.a. merka seg dette i notatet:**

«I løpet av den tida Deloitte har vore revisor for Hordaland fylkeskommune har vi så langt som mogeleg følgd det prinsippet at vi fakturerer innanfor rammene som er avtalt i prosjektplanar med kontrollutvalet. Eventuelle overskridingar i timeforbruk i prosjekt som ikkje vert varsla på førehand, vert ikkje belasta kontrollutvalet. I dette prosjektet meiner vi det er grunnlag for å fråvike denne praksisen, fordi prosessen og framdrifta i dette prosjektet skil seg frå vanleg prosess og framdrift i forvaltningsrevisjonar. Her vil vi særleg trekkje fram tre punkt:

- *i utgangspunktet var det gjort greie for at timeestimatet for prosjektet var usikkert*
- *det vart gjennomført ei mykje meir omfattande datainnsamling enn ein såg føre seg*
- *det vart meir omfattande og tidkrevjande verifiseringsprosessar enn det som er vanleg*

Slik vi ser det er dette omstende som Deloitte ikkje hadde føresetnad for å kunne ha oversikt over gjennom prosessen. Då vi bad om tilleggsøyving i byrjinga av juni var det utan å ha tilstrekkeleg oversikt over kor omfattande ekstraarbeidet i prosjektet ville vere. I ettertid syner det seg at tilleggsøyvinga vi fekk i junimøtet berre dekkjer ein liten del av meirarbeidet i prosjektet.

På bakgrunn av ovannemnde forhold ber vi om ei tilleggsøyving på 150 timar for prosjektet, slik at den samla ramma kjem opp i 405 timar. Vi vil med dette sjølve ta eit tap på anslagsvis 30 timar ved endt prosjekt.»

- 9.11.15: Det vart orientert munnleg om årsakene til at det har gått med monaleg meir tid til dette prosjektet enn det som ligg i den godkjente prosjektplanen og det vart gjort slikt vedtak:
 1. *Sak om auke i timetalet vert utsett til neste møte når revisjonsrapporten skal handsamast.*
 2. *Informasjonen vert elles teken til orientering.*

Drøfting:

Saka vart lagt fram for kontrollutvalet i møte 18.12.15 der det i sak PS 115/15 vart protokollert dette:

«Handsaming i møte

Forvaltningsrevisor Birte Bjørkelo frå Deloitte orienterte om årsaka til naudsynt auke i timetalet i samband med forvaltningsrevisjon av NDLA og svarte på spørsmål frå kontrollutvalet.

Denne saka heng saman med sak PS 114/15 som er utsett til neste møte. Difor vert også denne saka utsett til neste møte.

Vedtak

Saka vart utsett til neste møte.»

Sekretariatet har forståing for at dei argumenta Deloitte har framført, og tilrår at ein følgjer skisse om kostnadsdeling av timeressurs i vedlagte notat. På bakgrunn av dette vert det tilrådd at kontrollutvalet godkjenner ein auke på 150 timar slik at den totale ramma etter dette vil verta 405 timar.

Konklusjon:

Det vert tilrådd at kontrollutvalet godkjenner ein auke på 150 timar slik at den totale ramma etter dette vil verta 405 timar.

Forslag til vedtak

Kontrollutvalet godkjenner ein auke på 150 timar slik at den totale ramma etter dette vil verta 405 timar for dette prosjektet.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

1 Notat om timeforbruk og kompensasjon

Notat

Dato: 8. oktober 2015

Til: Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune ved sekretariatet

Frå: Stein Ove Songstad

Emne: Forvaltningsrevisjon av Nasjonal digital læringsarena (NDLA) – timeforbruk og behov for tilleggsløyving

Viser til telefonsamtale mellom Roald Breistein og Gunnar Husabø 7.10.15 om timeforbruk knytt til forvaltningsrevisjon av NDLA. Det blei i samtalen avtalt at Deloitte sender over eit notat som skildrar arbeidsprosessen med forvaltningsrevisjonen og synleggjer årsakene til høgt timeforbruk, samt kjem med eit forslag til tilleggsløyving for arbeidet som er lagt ned i prosjektet.

Arbeidsprosess og timeforbruk

Forvaltningsrevisjon av NDLA blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak 16/15, 23. mars 2015. Den opphavlege timeramma for prosjektet, som skildra i prosjektplana, var +/- 200 timar. Av prosjektplana går det fram at:

«Timeestimatet er noko usikkert når det gjeld gjennomgang av stikkprøver, då dette avheng av omfanget av dokumentasjon i den enkelte sak, og i kva grad relevant dokumentasjon er lett tilgjengeleg. Dersom det viser seg at prosjektet er meir omfattande enn estimert, vil vi snarast kontakte kontrollutvalet for å avklare korleis dette kan løysast. Dersom ressursbruken vert mindre enn antatt vil vi kun fakturere faktisk brukte timer.»

Når arbeidet med forvaltningsrevisjonen skreid fram, blei det tydeleg at prosjektet var meir omfattande og komplekst enn estimert til å begynne med, og at dokumentomfanget knytt til mellom anna stikkprøver var av betydeleg storleik. Dette blei meldt inn til sekretariatet for kontrollutvalet i e-post frå Stein Ove Songstad datert 1.6.2015, med oppmodning om å få auka ramma for prosjektet med 55 timar, til totalt 255 timar. På dåverande tidspunkt hadde revisjonen gjennomført åtte intervju, gått gjennom store mengder dokumentasjon og starta innsamling av dokument til stikkprøver. Før oppstart av stikkprøvegjennomgang, hadde det då påløpt om lag 160 timar.

Sak om auking av timeramme for prosjekt blei handsama i kontrollutvalet 17.6.2015. I saka står det:

«Sekretariatet fekk e-post frå Deloitte 1.6.15 med m.a. slik tekst: «På grunn av omfattende mengde dokumenter og kompleksitet i prosjekt vedrørende NDLA, ber vi om å få øke rammen med 55 timer. Det er nå påløpt 160 + timer. Øvre ramme dersom dette aksepteres vil da være 255 timer. Økning i rammen er i samsvar med forutsetningene i plan for prosjektet jf. estimering av tid.»

Drøfting: Deloitte har også tidlegare munnleg signalisert at forvaltningsrevisjon av NDLA vart meir omfattande enn det som var lagt til grunn når prosjektplanen vart utarbeidd og dei ville komme med anmodning om auke i ramma. Det er m.a. komme innspel frå styret i NDLA på kven som bør intervjuaast i

samband med prosjektet og det har medført at Deloitte har måtte gjennomføre fleire intervju enn det som ligg til grunn i den godkjende prosjektplanen. Sekretariatet tilrår at kontrollutvalet godkjenner ein auke på 55 timar slik at den totale ramma etter dette vil verta 255 timar.»

Vedtak i saka, jf. saksprotokoll, var: «*Kontrollutvalet godkjenner ein auke på 55 timar slik at den totale ramma etter dette vil verta 255 timar for dette prosjektet.*»

I samband med innsamling av dokumentasjon, har revisjonen møtt fleire utfordringar knytt til tilgjengelegheit. Lite tilgjengeleg dokumentasjon har ført til at det har blitt brukt ein del tid på å følgje opp NDLA for å få tilsendt dei naudsynte dokumenta. Dette kjem også fram i rapportutkast som er sendt til høyring, og blei også vist til i presentasjon for kontrollutvalet 21.9.15).

Deloitte gjennomført i løpet av sommaren 2015 totalt 17 stikkprøver av anskaffingar gjort av NDLA. Fleire av stikkprøvene hadde stort dokumentomfang. Fleire av dokumenta var også vanskelege å oppdrive, og for fleire av stikkprøvene måtte revisjonen få tilsendt dokument i fleire omgangar.

Utkast til rapport blei ferdigstilt i august 2015. Rapport med datagrunnlag til verifisering blei sendt til dagleg leiar i NDLA 19.8.2015. På tidspunktet for utsending av rapport til verifisering, var det påløpt om lag 370 timar.

I samband med verifisering av datagrunnlaget, oppstod ein situasjon knytt til verifisert og godkjent intervjureferat. Situasjonen kravde tett oppfølging frå revisjonen, med tilhøyrande forbruk av timar.

Gjennom verifiseringsprosessen kom det vidare fram faktaopplysningar som medførte at revisjonen etter å ha tilpassa rapporten, valde å sende utkast til rapport på verifisering også hjå styret i NDLA, for å sikre at rett til kontradiksjon i tilstrekkeleg grad blei ivaretatt. Denne prosessen medførte bruk av tid som revisjonen ikkje pleier å budsjettere med. Etter at denne doble verifiseringsprosessen var gjennomført, hadde det påløpt om lag 420 timar på prosjektet.

Forvaltningsrevisjonsrapporten er sendt på høyring til fylkesrådmann, styret i NDLA og dagleg leiing i NDLA, med høyringsfrist 9.10.15. Med tre høyringsinstansar, og gitt komplikasjonen i prosjektet til no, tar revisjonen høgde for at høyringssvara som kjem tilbake potensielt kan gi ekstraarbeid av eit omfang som ikkje ligg til dei ordinære forvaltningsrevisjonsprosjekta, med tilhøyrande timeforbruk. Før høyringssvar er motteke, er det påløpt totalt 431 timar på prosjektet. Etter prosjektplanen er det lagt til grunn ytterlegare 6 timar til oppfølging av høyringssvar og utsending av endeleg rapport. Forventa samla timeforbruk vil, dersom den auka kompleksiteten i prosjektet ikkje medfører ytterlegare meirforbruk i samband med høyringa, vere 437 timar ved avslutning.

Forslag til kompensasjon/tilleggsøyving

I løpet av den tida Deloitte har vore revisor for Hordaland fylkeskommune har vi så langt som mogeleg følgd det prinsippet at vi fakturerer innanfor rammene som er avtalt i prosjektplanar med kontrollutvalet. Eventuelle overskridingar i timeforbruk i prosjekt som ikkje vert varsla på førehand, vert ikkje belasta kontrollutvalet. I dette prosjektet meiner vi det er grunnlag for å fråvike denne praksisen, fordi prosessen og framdrifta i dette prosjektet skil seg frå vanleg prosess og framdrift i forvaltningsrevisjonar. Her vil vi særleg trekkje fram tre punkt:

- i utgangspunktet var det gjort greie for at timeestimatet for prosjektet var usikkert
- det vart gjennomført ei mykje meir omfattande datainnsamling enn ein såg føre seg
- det vart meir omfattande og tidkrevjande verifiseringsprosessar enn det som er vanleg

Slik vi ser det er dette omstende som Deloitte ikkje hadde føresetnad for å kunne ha oversikt over gjennom prosessen. Då vi bad om tilleggsøyving i byrjinga av juni var det utan å ha tilstrekkeleg oversikt over kor omfattande ekstraarbeidet i prosjektet ville vere. I ettertid syner det seg at tilleggsøyvinga vi fekk i junimøtet berre dekkjer ein liten del av meirarbeidet i prosjektet.

På bakgrunn av ovannemnde forhold ber vi om ei tilleggsøyving på 150 timar for prosjektet, slik at den samla ramma kjem opp i 405 timar. Vi vil med dette sjølve ta eit tap på anslagsvis 30 timar ved endt prosjekt.



Arkivnr: 2015/8849-6

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	118/15	
Kontrollutvalet	7/16	16.02.2016

Selskapskontroll av arkivplikta til selskap fylkeskommunen har eigarskap i - Status i arbeidet ved Deloitte

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet gjorde slikt vedtak i sak 80/15 i møte 21.9.2015:

1. *Kontrollutvalet bestiller selskapskontroll av «Arkiv- og journalføringsplikt i selskap i Hordaland fylkeskommune» frå Deloitte AS, med utgangspunkt i forslag til prosjektplan.*
2. *Det vert akseptert ein samla timeressurs på inntil det timetal som ligg i forslag til prosjektplan, inkludert presentasjon av rapporten i møte i kontrollutvalet.*
3. *Det vert også akseptert opsjon på ev. presentasjon av rapporten i Hordaland fylkesting fakturert etter timeforbruk, inntil 8 timar.*
4. *Kontrollutvalet ønskjer at revisjonsrapport er klar frå Deloitte si side innan 14.3.2016, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen og selskapa sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.*

Av den godkjende prosjektplanen går det fram at føremålet med selskapskontrollen er:

«Føremålet med prosjektet vil vere å undersøkje i kva grad selskapa fylkeskommunen har eigarskap i har arkiv- og journalføringsplikt, og om denne blir etterlevd.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål har revisjonen formulert følgjande problemstillingar:

1. Kven av dei fylkeskommunale selskapa er omfatta av arkiveringsplikt?
2. I kva grad følgjer ev. selskap som har arkiveringsplikt sentrale reglar knytt til arkivering?
 - a. Har selskapet ein arkivplan som oppfyller krav i regelverket?
 - b. Er ev. elektronisk arkivering gjennomført med godkjende system, rutinar, dokumentlagringsformat og lagringsmedium?
 - c. Er det fastsett rutinar for arkivavgrensing, kassasjon og bevaring?
3. Kven av dei fylkeskommunale selskapa er omfatta av reglane i offentleglova?
4. I kva grad følgjer ev. selskap som har journalføringsplikt sentrale reglar knytt til offentlegheit?

- a. Fører selskapet journal i samsvar med krav i regelverket?
- b. Er ev. skjerming av dokument i journal gjort i samsvar med krav i regelverket

Drøfting:

I dette møtet vil Deloitte orientere om status og framdrift i prosjektet.

Konklusjon:

Dersom det ikkje kjem fram særskilte opplysningar, som t.d. krev justering ift. godkjend prosjektplan, vert det tilrådd at kontrollutvalet tar informasjonen til orientering.

Forslag til vedtak

Informasjonen vert teken til orientering.

Saksprotokoll i kontrollutvalet - 18.12.2015

Handsaming i møte

Det var semje om å utsette saka til neste møte.

Vedtak

Saka vert utsett til neste møte.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.



Arkivnr: 2015/8847-6
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	119/15	
Kontrollutvalet	8/16	16.02.2016

Forvaltningsrevisjon av regionale utviklingsmidlar - Status i arbeidet ved Deloitte

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet gjorde slikt vedtak i sak PS 81/15 i møte 21.9.2015:

1. *Kontrollutvalet bestiller forvaltningsrevisjon innan «Regionale utviklingsmidlar» frå Deloitte AS, med utgangspunkt i forslag til prosjektplan.*
2. *Det vert akseptert ein samla timeressurs på inntil det timetal som ligg i forslag til prosjektplan.*
3. *Det vert også akseptert opsjon på ev. presentasjon av rapporten i Hordaland fylkesting fakturert etter timeforbruk, inntil 8 timar.*
4. *Det er ønskeleg at Deloitte, i samband med at revisjonsrapporten vert send på høyring til fylkesrådmannen, ber om at han også tar stilling til korleis forslag til tiltak som ligg i rapporten bør prioriterast.*
5. *Kontrollutvalet ønskjer at revisjonsrapport er klar frå Deloitte si side innan 14.3.2016, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.*

Av den godkjende prosjektplanen går det fram at føremålet med forvaltningsrevisjonen er:

«Føremålet med prosjektet vil vere å undersøkje i kva grad Hordaland fylkeskommune har føremålstenlege system og rutinar for tildeling av regionale utviklingsmidlar, samt for oppfølging og evaluering av bruken av regionale utviklingsmidlar.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål har revisjonen formulert følgjande problemstillingar:

1. *I kva grad har fylkeskommunen etablert ei tydeleg ansvarsdeling når det gjeld tildeling av regionale utviklingsmidlar i form av tilskot?*
 - a. *Er det gjort ei tydeleg fordeling av roller og mynde mellom administrasjonen og politisk nivå, når det gjeld tildeling av regionale utviklingsmidlar?*

- b. Er det etablert tilstrekkelege rutinar for koordinering og samhandling mellom avdelingane i fylkeskommunen, i tilfelle der det kan vere aktuelt at fleire avdelingar tildeler tilskot til same verksemd eller føremål?
- c. Er det etablert tydelege rutinar for koordinering og samhandling mellom fylkeskommunen, Innovasjon Norge og dei regionale næringsfonda?
- 2. Har Hordaland fylkeskommune etablert system og rutinar som sikrar at potensielle tilskotssøkjjarar har tilgang til relevant informasjon om aktuelle tilskotsordningar?
- 3. Er sakshandsaminga i samband med tildeling av regionale utviklingsmidlar tilfredsstillande?
 - a. Er det utarbeidd klåre føringar og/eller kriterium for tildeling av regionale utviklingsmidlar i form av tilskot?
 - b. Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av sentrale krav til sakshandsaminga i forvaltningslova og eventuelle interne retningslinjer?
 - c. Er det etablert tilfredsstillande system og rutinar for å sikre etterleving av retningslinjer frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet når det gjeld bruken av regionale utviklingsmidlar?
 - d. Er sakshandsaminga godt dokumentert og etterprøvbar?
- 4. I kva grad følgjer fylkeskommunen opp bruken av tildelte regionale utviklingsmidlar?
 - a. Blir det stilt krav til rapportering om bruken av tildelte midlar og er krava tydeleg kommunisert til tilskotsmottakar?
 - b. Har fylkeskommunen føremålstenlege system for å sikre at tilskotsmottakarar rapporterer i samsvar med dei krav som er sett?
 - c. I kva grad er det etablert rutinar for å krevje tilbakebetaling av tilskotsmidlar dersom tilskot ikkje er nytta i samsvar med føresetnader i vedtak?
- 5. I kva grad har fylkeskommunen etablert system for å vurdere om tildelte regionale utviklingsmidlar bidreg til å nå dei måla som er sett for det regionale utviklingsarbeidet?
 - a. I kva grad har fylkeskommunen etablert system og rutinar for å vurdere om tilskot til regional utvikling bidreg til å nå dei måla som er sett for den einskilde tilskotsordninga?
 - b. I kva grad blir det gjennomført systematiske evalueringar av måloppnåing knytt til den samla bruken av regionale utviklingsmidlar i fylkeskommunen?

Deloitte har også i prosjektplanen føreslatt slike avgrensingar:

«Undersøkinga er avgrensa til å gjelde tilskotsordningar innan områda næring og regional utvikling som heilt eller delvis er finansiert gjennom regionale utviklingsmidlar over Statsbudsjettet kapittel 551, post 60 og 61. Undersøkinga omfattar ikkje tilskotsordningar som ligg innanfor kulturområdet.»

Drøfting:

I dette møtet vil Deloitte orientere om status og framdrift i prosjektet.

Konklusjon:

Dersom det ikkje kjem fram særskilte opplysningar, som t.d. krev justering ift. godkjend prosjektplan, vert det tilrådd at kontrollutvalet tar informasjonen til orientering.

Forslag til vedtak

Informasjonen vert teken til orientering.

Saksprotokoll i kontrollutvalet - 18.12.2015

Handsaming i møte

Det var semje om å utsette saka til neste møte.

Vedtak

Saka vert utsett til neste møte.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.



Arkivnr: 2015/8848-6
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	120/15	
Kontrollutvalet	9/16	16.02.2016

Forvaltningsrevisjon av skuleskyssordninga - Status i arbeidet ved Deloitte

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet gjorde slikt vedtak i sak PS 82/15 i møte 21.9.2015:

1. *Kontrollutvalet bestiller forvaltningsrevisjon innan «Skuleskyss» frå Deloitte AS, med utgangspunkt i forslag til prosjektplan.*
2. *Det vert akseptert ein samla timeressurs på inntil det timetal som ligg i forslag til prosjektplan, inkludert presentasjon av rapporten i møte i kontrollutvalet.*
3. *Det vert også akseptert opsjon på ev. presentasjon av rapporten i Hordaland fylkesting fakturert etter timeforbruk, inntil 8 timar.*
4. *Det er ønskeleg at Deloitte, i samband med at revisjonsrapporten vert send på høyring til fylkesrådmannen, ber om at han også tar stilling til korleis forslag til tiltak som ligg i rapporten bør prioriterast.*
5. *Kontrollutvalet ønskjer at revisjonsrapport er klar frå Deloitte si side innan 14.3.2016, ferdig verifisert og med fylkesrådmannen sin uttale vedlagt og/eller innarbeidd.*

Av den godkjende prosjektplanen går det fram at føremålet med forvaltningsrevisjonen er:

«Føremålet med prosjektet vil vere å undersøke i kva grad fylkeskommunen ei har skuleskyssordning som er føremålstenleg og i samsvar med regelverket.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål har revisjonen formulert følgjande problemstillingar:

- 1) *I kva grad etablert tilfredsstillande retningslinjer, system og rutinar for arbeidet med skuleskyss i fylkeskommunen?*
 - a. *I kva grad er myndigheit og fordeling av ansvar for skuleskyss tydeleg skildra?*
 - b. *I kva grad er det utarbeidd system og rutinar som sikrar at opplæringslova og aktuelle retningslinjer er lagt til grunn for tildeling av skuleskyss?*

- c. *I kva grad er det utarbeidd system og rutinar som sikrar at vedtak om skuleskyss følgjer krav til enkeltvedtak i forvaltningslova?*
- d. *I kva grad mottek fylkeskommunen klager på vedtak om skuleskyss og blir klagene handsama i samsvar med regelverket?*
- 2) *I kva grad er samhandlinga mellom fylkeskommunen og kommunane tilfredsstillande?*
 - a. *I kva grad er det etablert føremålstenlege rutinar for samhandling mellom fylkeskommunen og kommunane vedrørande skuleskyss?*
 - b. *I kva grad er det etablert ei tydeleg ansvarsdeling mellom fylkeskommunen og kommunane?*
 - c. *I kva grad er det lagt til rette for god dialog mellom fylkeskommunen og skysskontaktane i kommunen?*
- 3) *I kva grad følger fylkeskommunen opp ressursbruk for skuleskyss på ein tilfredsstillande måte?*

Det er formulert slik avgrensing av dette prosjektet:

«Prosjektet vil fokusere på den delen av skuleskyssordninga som fylkeskommunen har ansvar for. Revisjonen vil ikkje omfatte kommunane sine vedtak om skuleskyss.»

Drøfting:

I dette møtet vil Deloitte orientere om status og framdrift i prosjektet.

Konklusjon:

Dersom det ikkje kjem fram særskilte opplysningar, som t.d. krev justering ift. godkjend prosjektplan, vert det tilrådd at kontrollutvalet tar informasjonen til orientering.

Forslag til vedtak

Informasjonen vert teken til orientering.

Saksprotokoll i kontrollutvalet - 18.12.2015

Handsaming i møte

Det var semje om å utsette saka til neste møte.

Vedtak

Saka vert utsett til neste møte.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.



Arkivnr: 2014/10536-40

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	121/15	
Kontrollutvalet	10/16	16.02.2016

Oppfølging - Forvaltningsrevisjon prosjektstyring

Fylkestinget gjorde slikt vedtak i sak 6/15 i møte 10.3.2015

På bakgrunn av forvaltningsrevisjonsrapport innan "Prosjektstyring", ber fylkestinget fylkesrådmannen syta for å:

- bidra til at Eigedomsseksjonen får etablert eit heilskapleg og oppdatert prosjektstyringssystem, som er tilpassa behova i bygge- og rehabiliteringsprosjekt, og som mellom anna inneheld:*
 - rutinar for å gjennomføre risikovurderingar og overvake risikoen i heile prosjektperioden, samt at dette blir registrert og kommunisert til rett instans.*
 - rutinar og ansvar for kvalitetssikring av planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og vurdere å utarbeide sjekklisar for kvalitetssikringa av prosjektgjennomføring.*
 - retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane av prosjekta, og prosedyrar, rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som føreset.*
 - systematisk prosjektevaluering for å bidra til kontinuerleg forbetring av prosjektstyring og organisasjonslæring.*
 - rutinar for oppfølging av kontraktar.*
- etablere internkontroll som sikrar at krava i prosjektstyringssystema blir følgd i praksis.*
- sikre at det ved oppstart i alle prosjekt blir etablert ei formalisert prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer, samt at prosjektorganiseringa blir vurdert og eventuelt endra ved behov undervegs i prosjektet*
- etablere ei styringsgruppe for større bygge- og rehabiliteringsprosjekt.*
- etablere ein strategi for å sikre naudsynt kapasitet og kompetanse til gjennomføring av bygge- og rehabiliteringsprosjekt.*
- Laga ein handlingsplan innan 1.6.2015 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.*

I møte i kontrollutvalet 17.6.15 vart referatsak RS 51/15 «Forvaltningsrevisjon innan Prosjektstyring» – handlingsplan handsama og det vart gjort slikt vedtak:

Kontrollutvalet ser positivt på det arbeidet som er starta opp i samband med forvaltningsrevisjon innan prosjektstyring i Hordaland fylkeskommune. På bakgrunn av at det framleis gjenstår mykje arbeid før det er sett i verk naudsynte tiltak ber kontrollutvalet om ny status i form av skriftleg tilbakemelding innan 01.12.2015.

Drøfting:

Tilbakemelding frå fylkesrådmannen er motteke og ligg ved saka.

Av tilbakemeldinga går det fram at det er sett i gang mange positive prosessar for å følgje opp tilrådingane i rapporten. Kontrollutvalet registrerer likevel at ingen av tiltaka er fullt ut ferdigstilt enno. Ein del av tiltaka skal vera ferdig innan utangen av 2015 medan det også er ein del tiltak som ikkje vil vera ferdig før i løpet av første halvår 2016.

Konklusjon:

På bakgrunn av det som går fram over tilrår sekretariatet at kontrollutvalet ber om å få ny oppdatert skriftleg tilbakemelding på status for oppfølging av forvaltningsrevisjon prosjektstyring innan 7.4.2016.

Forslag til vedtak

1. Av tilbakemeldinga går det fram at det er sett i gang mange positive prosessar for å følgje opp tilrådingane i rapporten. Kontrollutvalet registrerer likevel at ingen av tiltaka er ferdigstilt enno, ca. 9 månader etter at fylkestinget handsama rapporten. Ein del av tiltaka skal vera ferdig innan utangen av 2015 medan det også er ein del tiltak som ikkje vil vera ferdig før i løpet av første halvår 2016.
2. Kontrollutvalet ber om å få ny oppdatert skriftleg tilbakemelding på status for oppfølging av forvaltningsrevisjon prosjektstyring innan 7.4.2016.

Saksprotokoll i kontrollutvalet - 18.12.2015

Handsaming i møte

Det var semje om å utsette saka til neste møte.

Vedtak

Sake vert utsett til neste møte.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Forvaltningsrevisjon innan prosjektstyring - handlingsplan
- 2 Handlingsplan
- 3 Overordna organisasjonsplan



Notat

Dato: 01.12.2015
Arkivsak: 2014/10536-41
Saksbehandlar: josfjær

Til: Sekretariatet for kontrollutvalet

Frå: Fylkesrådmannen

Forvaltningsrevisjon innan prosjektstyring - handlingsplan

Fylkestinget handsama i møte 10.03.2015 forvaltningsrevisjon innan «Prosjektstyring» og gjorde følgjande vedtak:

På bakgrunn av forvaltningsrevisjonsrapport innan "Prosjektstyring", ber fylkestinget fylkesrådmannen syta for å:

1. *Bidra til at eigedomsseksjonen får etablert eit heilskapleg og oppdatert prosjektstyringssystem, som er tilpassa behova i bygge- og rehabiliteringsprosjekt, og som mellom anna inneheld:
 - a. *Rutinar for å gjennomføre risikovurderingar og overvake risikoen i heile prosjektperioden, samt at dette blir registrert og kommunisert til rett instans.*
 - b. *Rutinar og ansvar for kvalitetssikring av planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og vurdere å utarbeide sjekklister for kvalitetssikringa av prosjektgjennomføring.*
 - c. *Retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane av prosjekta, og prosedyrar, rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som føreset.*
 - d. *Systematisk prosjektevaluering for å bidra til kontinuerleg forbetring av prosjektstyring og organisasjonslæring.*
 - e. *Rutinar for oppfølging av kontraktar.**
2. *Etablere internkontroll som sikrar at krava i prosjektstyringssystema blir følgd i praksis.*
3. *Sikre at det ved oppstart i alle prosjekt blir etablert ei formalisert prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer, samt at prosjektorganiseringa blir vurdert og eventuelt endra ved behov undervegs i prosjektet.*
4. *Etablere ei styringsgruppe for større bygge- og rehabiliteringsprosjekt.*
5. *Etablere ein strategi for å sikre naudsynt kapasitet og kompetanse til gjennomføring av bygge- og rehabiliteringsprosjekt.*
6. *Lage ein handlingsplan innan 01.06.2015 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksetjinga.»*

Vidare så er det i notat til Sekretariatet for kontrollutvalet datert 28.05.2015 – arkivsak 2014/10536-38 – gitt en førebels status.

Det har i haust vore arbeid med ein handlingsplan og naudsynte tiltaka for å leggja grunnlaget for eit robust prosjektstyring. Organisering av Eigedomsavdelinga har vore eit viktig tiltak i den samanheng.

Vedlegg

- 1 Handlingsplan
- 2 Overordna organisasjonsplan

Handlingsplan prosjektstyring

Oppfølging av vedtak i Fylkestinget av 10.03.15, sak 6/15, Forvaltningsrevisjon innan prosjektstyring

Vedtak:

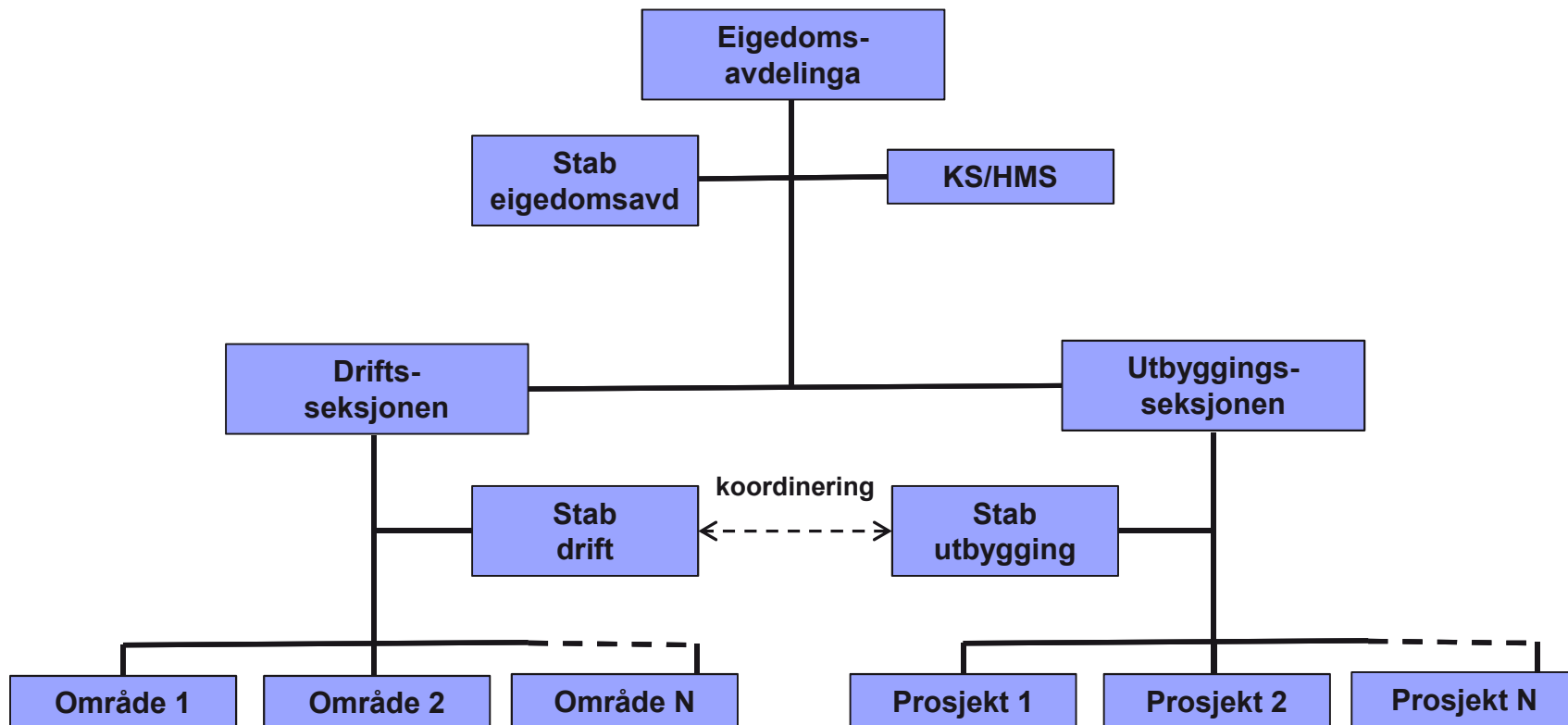
På bakgrunn av forvaltningsrevisjonsrapport innan "Prosjektstyring", ber fylkestinget fylkesrådmannen syta for å:

1. *Bidra til at eigedomsseksjonen får etablert eit heilskapleg og oppdatert prosjektstyringssystem, som ertilpassa behova i bygge- og rehabiliteringsprosjekt, og som mellom anna inneheld:
 - a. *Rutinar for å gjennomføre risikovurderingar og overvake risikoen i heile prosjektperioden, samt at dette blir registrert og kommunisert til rett instans.*
 - b. *Rutinar og ansvar for kvalitetssikring av planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og vurdere å utarbeide sjekklister for kvalitetssikringa av prosjektgjennomføring.*
 - c. *Retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane av prosjekta, og prosedyrar, rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som føresett.*
 - d. *Systematisk prosjektevaluering for å bidra til kontinuerleg forbetring av prosjektstyring og organisasjonslæring.*
 - e. *Rutinar for oppfølging av kontraktar.**
2. *Etablere internkontroll som sikrar at krava i prosjektstyringssystema blir følgd i praksis.*
3. *Sikre at det ved oppstart i alle prosjekt blir etablert ei formalisert prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer, samt at prosjektorganiseringa blir vurdert og eventuelt endra ved behov undervegs i prosjektet.*
4. *Etablere ei styringsgruppe for større bygge- og rehabiliteringsprosjekt.*
5. *Etablere ein strategi for å sikre naudsynt kapasitet og kompetanse til gjennomføring av bygge- og rehabiliteringsprosjekt.*
6. *Lage ein handlingsplan innan 01.06.2015 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opptilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksetjinga.»*

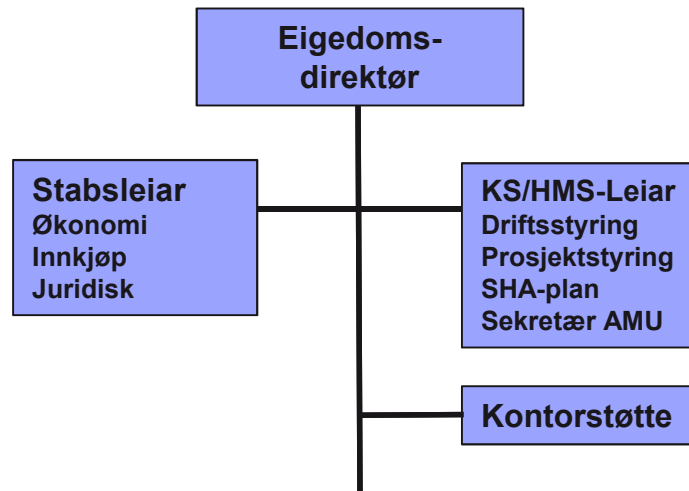
Kategori	Nr	Tiltak	Ansvar	Frist	Ref Vedtak	Merknad/status
Organisering	1	Organisering av Egedomsavdelinga som sikrar utvikling, oppfølging og kontinuerlig læring for prosjektstyringssystem	Egedomsdirektør	31.12.15		Ny organisasjonsstruktur gjeldande frå 09.11.12
	1.1	Utpeke ansvarlig for prosjektstyringssystemet. KS-leiar	Egedomsdirektør	31.12.15		Ny organisasjonsstruktur gjeldande frå 09.11.12. Inneheld rolla KS/HMS-Leiar
	1.2	Etablere organisatorisk struktur som sikrar at alle prosjekt får ein prosjektleiar og ein prosjekteigar/ansvarleg. Prosjekteigar er ansvarleg for at prosjektet har nødvendige ressursar, fylgjer gjeldande rutinar og melder inn avvik og manglar i prosjektstyringssystemet	Egedomsdirektør	31.12.15	2,3,5	Ny organisasjonsstruktur gjeldande frå 09.11.12. Definerer kven som skal vera prosjekteigar. Stillingsinstruksar planlagd ferdigstilt innan 15.12.15
	2	Utvikle nytt prosjektstyringssystem med basis i eksisterande system og eksterne relevante system.	Egedomsdirektør	30.06.16		Gjennomføring i tre trinn.
Prosjektstyringssystem – Trinn 1	2.1	Prosjektstyringssystem trinn 1 – Innføring av økonomi og status rapportering, usikkerheitsstyring, Stillingsinstruksar	KS-Leiar	30.12.15		
	2.1.1	Innføring av periodisk statusrapportering inkludert rapportering av avvik og manglar med prosjektstyringssystemet	KS-Leiar	30.12.15	1d,1e,2	Rutine og skjema for rapportering utarbeid. Inneheld punkt for kontinuerlig forbetring. Rapportering kvartalsvis. Blir innført gradvis i prosjekta. Fyrste prosjekt rapporterer ved utgangen av november 2015.
	2.1.2	Innføring av månadleg økonomirapportering	KS-Leiar	30.12.15	1e	Økonomi-/prosjektoppfølgingsystem frå Bybanen blir innført. Innføringsprosjektet byrja. Driftsstart 01.02.16. Skjema for statusrapporteringa blir innarbeid i dette systemet
	2.1.3	Innføring av usikkerheitsstyring i prosjekta	KS-Leiar	30.12.15	1a	Rutine/skjema for usikkerheitsstyring utarbeid. Blir innført gradvis i prosjekta. Fyrste prosjekt rapporterer ved utgangen av november 2015.

Kategori	Nr	Tiltak	Ansvar	Frist	Ref Vedtak	Merknad/status
	2.1.4	Stillingsinstruksar inkluder ansvar og myndigheit	Eigedomsdirektør	30.12.15	3	Under arbeid. Planlagt ferdigstilt til 15.12.15
Prosjektstyringssystem – Trinn 2	2.2	Prosjektstyringssystem trinn 2 – Etablere fyrste versjon av nytt heilskapleg prosjektstyringssystem	KS-Leiar	31.03.16		
	2.2.1	Etablere struktur for komplett prosjektstyringssystem med fasar og vedtakspunkter	KS-Leiar	31.03.16	1b, 1c, 1d	Arbeidet er starta
	2.2.2	Etablere dei sentrale rutineane, malar og sjekklister for dei ulike fasane	KS-Leiar	31.03.16	1b, 1c, 5	
	2.2.3	Oppdatere og utvikle kravspesifikasjonar for alle fag	Fag-ansvarleg	31.03.16	1b	Arbeidet er fullført for alle fag utan bygg/arkitektur. Kontinuerlig oppfølging
Prosjektstyringssystem – Trinn 3	2.3	Prosjektstyringssystem trinn 3 – Ferdig utarbeid og tatt i bruk i alle prosjekt	KS-Leiar	30.06.16		
	2.3.1	Ferdigstilling av alle rutinar, malar og sjekklister	KS-Leiar	30.06.16	1b, 1c	
	2.3.2	Rutine for bruk av styringsgruppe. Definisjon av kriterier for etablering av styringsgruppe og samansetning.	Eigedomsdirektør	30.06.16	4	Rutine etablerast i samanheng med at programmering for Nye Åsane vgs skal framleggast.

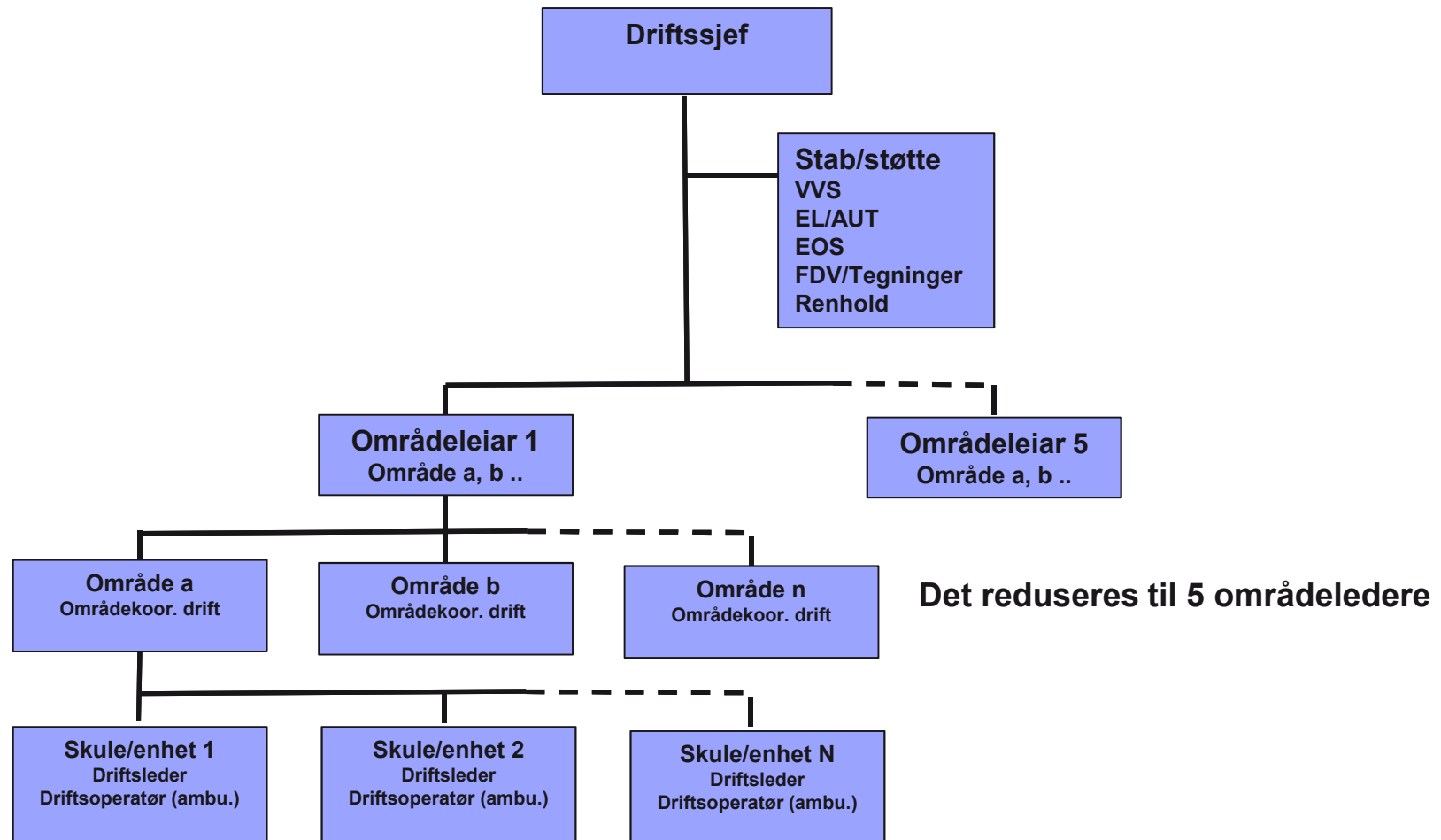
Organisering Egedomsavdelinga



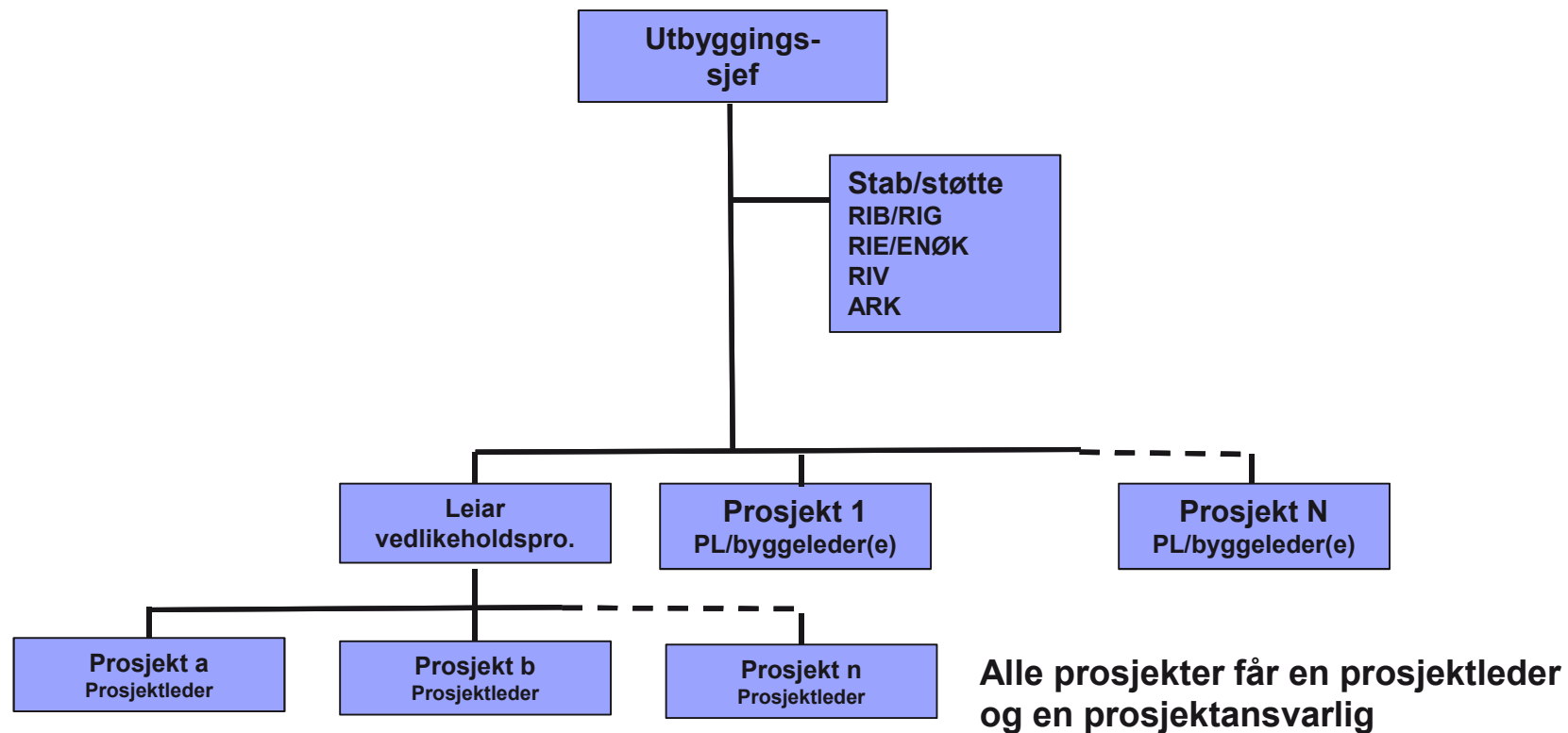
Organisering Stab



Organisering Driftsseksjonen



Organisering Utbyggingsseksjonen





Arkivnr: 2014/14570-44

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	11/16	16.02.2016

Oppfølging - Selskapskontroll av Hardangerbrua AS

Bakgrunn for saka:

Fylkestinget i Hordaland gjorde slikt vedtak i sak PS 5/15 «Selskapskontroll av Hardangerbrua AS» i møte 10.3.15.

«På bakgrunn av gjennomført selskapskontroll av Hardangerbrua AS, ber fylkestinget om at:

Hardangerbrua AS syter for å:

1. Innføre følgjande praksisar tilrådd av KS:
 - Utarbeide styreinstruks
 - Gjennomføre eigenevaluering for styret
 - Tilbod om opplæring for styrerepresentantar
 - Gjennomføre styreseminar med fokus på roller, ansvar og oppgåver
 - Utarbeide årleg plan for styret sitt arbeid
 - Slutte seg til KS sitt styrevervregister
2. Gjennomgå selskapet sine system og rutinar for innkjøp og sikrar at innkjøp blir gjennomført i samsvar med regelverket om offentlege anskaffingar.
3. Gjennomgå sine rutinar for journalføring og vurderer korleis ein kan få selskapet sin postjournal i samsvar med krav til journalføring i arkivforskrifta.
4. Utarbeide skriftlege rutinar for budsjettering og oppfølging av budsjett, som inkluderer retningslinjer for rapportering om avvik frå budsjett.
5. Det vert laga ein handlingsplan innan 01.06.15., som syner kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.

Fylkesrådmannen syter for å:

6. Sikre at styrerepresentantar og folkevalde får tilbod om tilstrekkeleg opplæring, i samsvar med KS sine

tilrådingar.

7. Stille krav til selskapsstyret om å etablere styreinstruks og instruks for dagleg leiing, rutinar for eigenevaluering, styreopplæring, styreseminar, årleg plan for styret sitt arbeid og samla utgreiing i årsrapport, i samsvar med KS sine tilrådingar.
8. Utarbeide retningslinjer for val av styrerepresentantar og utøving av styreverv i samsvar med vedtak i fylkestinget.
9. Det vert laga ein handlingsplan innan 01.06.15., som syner kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.»

Kontrollutvalet gjorde slikt vedtak i samband med handsaming av referatsak RS 46/15 i møte 17.6.15 som gjaldt tilbakemelding frå fylkesrådmannen på denne selskapskontrollen:

«Kontrollutvalet ser positivt på at ein i eigarskapsmeldinga har vedteke at styrerepresentantar og folkevalde etter neste val skal få tilbod om tilstrekkeleg opplæring, i samsvar med KS sine tilrådingar. Vidare registrerer ein at fylkesrådmannen har gjort Fastlandssamband Halsnøy AS og Hardangerbrua AS merksam på andre krav som også går fram av KS sine tilrådingar, jf. RS 47/15 og 48/15. På bakgrunn av at det er val hausten 2015, ber kontrollutvalet om ny status i form av skriftleg tilbakemelding innan 01.12.2015.»

I samband med handsaming av RS 47/15 Oppfølging etter selskapskontroll av Hardangerbrua AS gjorde kontrollutvalet slikt vedtak i møte 17.6.15

«Kontrollutvalet registrerer at Hardangerbrua AS ikkje har meldt tilbake innan fristen 1.6.15 kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, jf. partsbrev dagsett 18.3.15. Utvalet ber om at slik tilbakemelding vert sendt sekretariatet seinast innan 10.8.2015.»

Kontrollutvalet handsama «Handlingsplan Hardangerbrua AS» etter selskapskontroll av selskapet, i møte 24.8.15 og det vart gjort slikt vedtak:

«Kontrollutvalet ser positivt på at Hardangerbrua AS har sett i verk nokre av tiltaka som går fram av vedtaket i fylkestinget. På bakgrunn av at det er planlagt at fleire av tiltaka, punkt 1 og 4, skal setjast i verk i samband med hhv. valet hausten 2015 og for rekneskapsåret 2016, ber kontrollutvalet om ny status i form av skriftleg tilbakemelding innan 01.12.2015.»

Drøfting:

Svar frå fylkesrådmannen dagsett 1.12.15 ligg ved som vedlegg 1. Av denne går det fram at det på det tidspunktet enno ikkje var gjort nyval til styret og at dei tre punkta i vedtaket difor heller ikkje var ferdig gjennomført.

Svar frå Hardangerbrua AS dagsett 14.1.16 ligg ved som vedlegg 2 og 3. Av svaret har sekretariatet registrert følgjande:

I høve punkt 1 i vedtaket er styreinstruks utarbeidd og vedteke av styret. Dei andre kulepunkta i punkt 1 er planlagt gjennomført i februar 2016/etter årsmøtet 2016. Når det gjeld punkt 4 går det fram av svaret at denne kan kanskje forbeholdt noko.

Konklusjon:

På bakgrunn av det som går fram av svaret frå fylkesrådmannen tilrår sekretariatet at kontrollutvalet ber om nytt svar på dei tre punkta i vedtaket med frist til 30.6.16.

Vidare vert det på bakgrunn av det som går fram av svaret frå Hardangerbrua AS tilrådd at kontrollutvalet ber om nytt utfyllande svar på resten av kulepunkta i punkt 1 og punkt 4 etter at årsmøtet er halde, t.d. med frist til 30.6.16.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet ber om at fylkesrådmannen kjem med nytt skriftleg svar på dei tre punkta i vedtaket innan 30.6.16.
2. Kontrollutvalet registrerer at Hardangerbrua AS har fått på plass styreinstruks for selskapet. Det vert også registrert at resten av kulepunkta i punkt 1 og punkt 4 ikkje er ferdig enno, men at dette vil vera ferdig når årsmøtet i selskapet er halde i løpet av første halvår 2016. På bakgrunn av dette ber kontrollutvalet om ny tilbakemelding på punkt 1 og 4 innan 30.6.16.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Tilbakemelding selskapskontrollar i Fastlandssambandet Halsnøy og Hardanger brua jfr RS 49/15
Handlingsplan
- 2 01.14. Oppfølging selskapskontroll
- 3 15.10.07. Styreinstruks for Hardangerbrua As

Notat

Dato: 01.12.2015
Arkivsak: 2014/14567-34
Saksbehandlar: BEALIND1

Til: Kontrollutvalet

Frå: Beate Bergsholm

Tilbakemelding selskapskontrollar i Fastlandssambandet Halsnøy og Hardanger brua jfr RS 49/15 Handlingsplan

Kontrollutvalet ber om tilbakemelding når det gjeld status for oppfølging av selskapa Fastlandssambandet Halsnøy AS og Hardangerbrua AS etter selskapskontroll.

Fylkestinget skal i sitt tingsete i desember 2015 velje nye representantar til styre, råd og utval, dette gjeld og representantar til dei to selskapa det her er snakk om. Etter at fylkestinget har gjort sitt vedtak vil det bli sendt ut informasjon om vedtaket til alle selskap som dette gjeld og til dei som er vald som styrerepresentantar. Saman med informasjon om vedtaket vil vi gje informasjon om dei vedtak, forventningar og retningslinjer som er gjedd styrerepresentantar i selskap vi eig.

Dei to selskapa det her er snakk om vil få informasjon og oppfølging i samband med utsendinga av informasjon saman med dei andre selskapa.

Fylkestinget gjorde i mars 2015 (sak 17/2015) vedtak om mellom anna obligatorisk opplæring for alle styremedlem. Denne vil bli gjennomført i juni 2016 når dei fleste generalforsamlingar er helde. Alle styremedlem og selskap får informasjon om dette så snart vedtak i fylkestinget ligg føre.

Kopi til:
Birte Markeseth Aasen
Mette Nora Sætre

Hordaland Fylkeskommune
Postboks 7900
5020 BERGEN



Lofthus, 14.januar 2016

Vedk.: Oppfølging av Selskapskontroll av Hardangerbrua, Dykkar ref. 2014/14570-45

Viser til brev dags. 05.01.2016. Det vert der etterlyst status på arbeidet med å iverksetja tiltak som pålagt av Fylkestinget i møte 15.03.2015. Viser i den samanheng til vedlegg til vår «Handlingsplan» dags. 30.05.15 og vedteken av styret i møte 16.06.15. For oriering legg vi denne ved også dette brev.

Status pr. 31.12.2015:

1. Innføre følgjande praksisar tilrådd av KS:
 - «Utarbeida styreinstruks» Den er utarbeidt og vedteke av styret i møte 07.10.15.
 - «Gjennomføre eigenevaluering for styret» Tek sikte på å gjennomføre i februarmøtet 2016.
 - «Tilbod om opplæring for styrerepresentantar.» Det nye styret som blir valgt på årsmøtet vil vera på 3 medlemmer. Så langt vi kjenner til har dei 2 medlemene som blir gjenvalgt, gjennomgått styreseminar. Etter årsmøtet får vi avklart om den 3. medlemet også har.
 - «Gjennomføre styreseminar med fokus på roller, ansvar og oppgåver.» Viser til vedlegget.
 - «Utarbeida årleg plan for styret sitt arbeid.» Tek sikte på å gjennomføre i februarmøtet.
 - «Slutte seg til KS sitt styrevervregister.» Som for kulepunkt 3.

Når det gjeld dei andre punkta, meiner vi å ha etterkomme desse. Men når det gjeld punkt 4. kan denne kanskje forbeistrast noko.

Som vi har påpeikt før bør vi venta til etter årsmøtet før vi konkluderer på alle punkt. Vi får då ein ny situasjon i styresamansetjing og kanskje ei heilt ny organisering i regionale selskap.

Med venleg helsing

Einar Lutro, arb.styreleiar

Vedlegg til:

HANDLINGSPLAN

Opplisting av dei enkelte punkt Fylkestinget har vedteke:

1. **Innføre følgjande praksisar tilrådd av KS:**
 - **Utarbeide styreinstruks.** Styret syter for å få utarbeid tein styreinstruke i samsvar med KS sine tilrådingar.
 - **Gjennomføre eigenevaluering for styret.** Styret vil gjennomføre eigenevaluering i samsvar med KS sine tilrådingar.
 - **Tilbod om opplæring for styrerepresentantar.** Styret vil i første omgang få oversikt over kven av medlemene som har gjennomgått opplæring. For så å tilby styreseminar for dei som ikkje har dette.
 - **Gjennomføre styreseminar med fokus på roller, ansvar og oppgåver.** Viser til kulepunkt over. Er kjend med at fylkeskommunen vurderer å gjennomføra styreseminar for styremedlemmer etter neste val.
 - **Utarbeide årleg plan for styret sitt arbeid.** Tek sikte på å utarbeida ein slik plan for komande år (2016).
 - **Slutte seg til KS sitt styrevervregister.** Få oversikt over kven av medlemene som er/ikkje er, tilslutta registeret.
2. **Gjennomgå selskapet sine system og rutinar for innkjøp og sikrar at innkjøp blir gjennomført i samsvar med regelverket om offentlege anskaffingar.** Dette er styret fullt medvitne om og med to unntak har følgd i alle sine innkjøp og avtalar.
3. **Gjennomgå sine rutinar for journalføring og vurderer korleis ein kan få selskapet sin postjournal i samsvar med krav til journalføring i arkivforskrifta.** Postjournalen vår er f.o.m. 2015 lagt om for på ein enkel måte tilfredstille arkivlova. Dette for å unngå innkjøp av eit omfattande og kostbart system, når vi truleg om kort tid vil gå inn i eit regionalt selskap.
4. **Utarbeide skriftlege rutinar for budsjettering og oppfølging av budsjett, som inkluderer retningslinjer for rapportering om avvik frå budsjett.** Vil etterkoma dette f.o.m. rekneskapsåret 2016.
5. **Det vert laga ein handlingsplan innan 01.06.15., som syner kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.** Er med dette gjordt. Oppfølging vert gjordt fortløpande.

Styreinstruks for Hardangerbrua As.

Styreinstruksen er fastsett i aksjelova av 13. juni 1997 nr. 44/45 § 6-23. Dersom det er motstrid eller påstand om motstrid mellom bestemmelser i denne instruksen og bestemmelser i aksjelova eller vedtektene for selskapet, vik bestemmelser i denne instruksen tilbake.

1. Føremål

Denne instruks har til føremål å gi nærare reglar for arbeidet og sakshandsaming i styret, gildskap og leiarens arbeidsoppgåver og plikter overfor styret.

2. Medlemene i styret

Leiar vert valgt av genralforsamlinga etter instilling frå hovudaksjonæren i selskapet.

Styremedlemer har rett til å tre tilbake før tenestetida er ute når særlege grunnar føreligg. Dersom det er mogeleg skal styret og den som har valgt styremedlemeren førehandsvarslast innan rimeleg tid.

Dersom ein styremedlem fråtrer før tenestetida er ute, kan det haldast suppleringsvalg. Styremedlemeren sin varamedlem kan likevel tiltre fram til neste genralforsamling.

3. Arbeid og sakshandsaming i styret

3.1 Arbeidsoppgåvene for styret

Styremedlemene skal utføra sine styreverv lojalt ut frå interessene i selskapet.

Styret skal handsama saker som er pålagt i lov, vedtekt og vedtak frå genralforsamling.

Styret skal handsama saker som ligg utanfor dagleg leiar sin kompetanse når dei er av uvanleg art eller er sær viktige i høve selskapet. Styret skal handsama saker som ligg utanfor dagleg leiar sine generelle fullmakter, som t.d. større investeringar, låneopptak o.l.

3.1 Styret sitt forvaltningsansvar

Styret skal handsama og treffa naudsynte vedtak om:

- Forsvarleg organisering av selskapet sitt virke,
- Strategiske planar,
- Andre viktige planar,
- Budsjett,
- Sikring av selskapet sin økonomiske stilling og forsvarleg eigenkapital,
- Trygg kontroll av selskapet sitt virke,
- Trygg kontroll av rekneskap og forvaltning av formue,
- Årsmelding og rekneskap og forslag til disponering av resultat i samsvar med aksjelova.

Styret pliktar om naudsynt, å setja i verk naudsynte undersøkjingar for å kunna utføra sine arbeidsoppgåver.

3.2 Styret sitt tilsynsansvar

Styret skal føra tilsyn med dagleg leiing og selskapet sitt virke for øvrig.

3.3 Handsamingsmåtar

Styret skal handsama saker og gjera vedtak i møte. Unntak frå hovudregelen kan berre skje i mindre viktige saker og når styreleiar finn at saka kan leggjast fram skriftleg eller handsamast på ein annan trygg måte.

Årsmelding og årsrekneskap skal handsamast i møte.

Styreleiar skal så vidt mogeleg syta for at styremedlemene kan delta i samla handsaming av saker som vert handsama uten møte.

Styremedlem eller dagleg leiar kan kreva møtehandsaming i bestemte saker som skal handsamast av styret.

3.4 Møteplan og innkalling til styremøte

Styret skal kvart år innan 20. januar fastsetja ein plan for ordinære styremøte i året.

Som hovudregel skal innkalling til styremøte skje skriftleg og saksdokument skal vera utsendt minst 5 dagar før møtet. Innkalling og utsending av dokument kan skje pr. epost.

3.5 Møte- og talerett

Dagleg leiar og andre som styret godtek, har møte- og talerett i styremøte, men ikkje stemmerett.

3.6 Møteleiing og forfall

Styrehandsaming vert leia av styreleiar. Melder styreleiaren forfall, overtek nestleiar.

Ved forfall skal varamedlem kallast inn.

3.7 Handlekraft

Styret er vedtaksfør når meir enn halvdelen av medlemene er tilstades og alle styremedlemene har høve å delta i handsaminga.

3.8 Styremedlemene sin gildskap

Styremedlem eller dagleg leiar må ikkje delta i handsaming eller avgjerd i spørsmål som er av særskilt karakter for eigen del eller nære relasjonar, slik at vedkommande kan ha personleg eller økonomisk særinteresse i saka. T.d. kjøp, salg, lån eller anna kredit og garanti for gjeld til vedkommande eller hans/hennar næraste.

Er styremedlem aksjeeigar vert vedkommande ugild i saker der han/ho eller næraste har særinteresser som dei andre aksjonærane ikkje har.

3.10 Krav om alminneleg fleirtal

Eit styrevedtak er gyldig når fleirtalet som deltek i handsaminga av ei sak stemmer for.

Dersom det gjeld eit forslag om endring av eit tidlegare styrevedtak, må fleirtalet vera meir enn ein tredel av samtlege styremedlemer.

Ved stemmelikheit gjeld det som møteleiar stemmer for. Det gjeld likevel ikkje i saker der kvart enkelt styremedlem har initiativkompetanse, som t.d. § 6-12(4), andre punkt.

3.11 Fleirtalskrav ved valg og tilsetjingar

Ved valg og tilsetjingar vert den som får flest stemmer å sjå som valgt eller tilsett.

Styret kan på førehand avgjerda at det skal haldast ny avstemming dersom ingen får fleirtal.

3.12 Avgjerdsformer

Styret skal som hovudregel bruka ein av følgjande avgjerdsformer:

- a. Vedtak i saker som krev ei avgjerd
- b. Styret gir si tilslutning i spørsmål om tiltak og planar som ikkje krev styret sitt vedtak
- c. Styret tek til orientering saker som gjeld informasjon, drift, kontrolltiltak o.l.

3.13 Protokoll

Det skal først protokoll over handsaming i styremøte. Protokollen skal minst angi:

- a. Tid og stad for styremøtet eller anna handsamingsmåte (telefonmøte o.l.)
- b. Styremedlemer som var tilstades på styremøte og eventuelle forfall
- c. At alle styremedlemene får høve å delta i handsaming av sakene
- d. Kva saksdokument som er framlagt for styret og kven som gjorde greie for saka
- e. Styret si avgjerd
- f. Ved ulik røysting skal det gjevast opp kven som røysta for og i mot
- g. Styremedlem og dagleg leiar som ikkje er samd i ei avgjerd, kan krevja protokollmerknad

Vert ikkje protokollen skriven og godkjent i styremøtet, skal protokollen sendast ut på epost til styret seinast tri dagar etter møtet. Jf. § 6-29(3), tredje punkt.

Styremedlemer som ikkje var tilstades på møtet, kan stadfesta at dei er kjent med innhaldet i protokollen ved å skriva under med tillegg av «sett».

3.14 Teieplikt og sikkerheit

Alle dokument som vert utsendt eller utdelt og informasjon til styret er fortruleg om ikkje styret har vedteke noko anna.

Alle typar styredokument skal styremedlemene lagra utilgjengeleg for andre.

Styreleiar skal syta for forsvarleg arkivering og lagring av eit komplett sett av alle innkallingar og utdelte eller utsendte dokument i samband med styrehandsaminga, slik at det for ettertida er kontrollertbart at sakene er avgjorde på eit trygt grunnlag. Arkiv, postlister og andre dokument vert lagra elektronisk. Styremedlemene skal ha tilgang til arkivet og få kopi av det det vert bedt om.

3.15 Informasjon om arbeid i styret

Ekstern og intern informasjon om arbeidet i styret, styresaker og handsaming skal kun styreleiar gi, med mindre styret har gitt fullmakt til dagleg leiar eller andre å gi slik informasjon.

3.16 Evaluering av arbeidet i styret

Styret skal i samband med handsaming av plan som memnt i pkt. 3.5 første ledd evaluera si eiga arbeidsform, møteplanar o.l. for komande år.

4. Dagleg leiar sine arbeidsoppgåver og pliker overfor styret.

4.1 Førebuing av saker som skal styrehandsamast

Dagleg leiar skal førebu og leggja fram saker til handsaming i styret i samråd med styreleiar slik at dei frammøtte styremedlemene får eit forsvarleg handsamings- og avgjerdsgrunlag. Møteinncalling og utsending av samtlege naudsynte saksdokument må skje med slik frist at styremedlemene kan førebu seg til ei forsvarleg sakshandsaming.

4.2 Møterett o.a. i styret

Dagleg leiar har rett og plikt å delta i handsaming av styresaker, og uttala seg, med mindre styret har avgjort noko anna i enkeltsaker. Dagleg leiar kan bruka eksterne konsulentar for å gi styret ei betre saksframstilling i enkeltsaker.

4.3 Orienteringsplikta

Dagleg leiar skal minst kvar andre månad gi styret ei orientering i møte eller skriftleg om selskapet sitt virke, stilling og resultatutvikling med mindre det er noko som tilseier at orientering bør gis tidlegare. I møteplan etter pkt. 3.5 første ledd skal normalinnhaldet i den to-månadlege rapportering fastsetjast.

4.4 Dagleg leiar si handsaming av saker som skal styrehandsamast

Alle forslag som vert lagt fram for styret skal på førehand vera handsama av dagleg leiar med mindre styret avgjer noko anna. Dagleg leiar sine vurderingar og tilrådingar skal vera vedlagt innkalling til styremøte, eller om styreleiar avgjer ein annen handsamingsmåte.

4.5 Dagleg leiar sitt ansvar for gjennomføring av styrevedtak

Dagleg leiar er ansvarleg for å gjennomføra dei vedtak styret har fatta med mindre styret avgjer noko anna.

4.6 Dagleg leiar si fullmakt

Dagleg leiar har fullmakt til og ansvaret for å stå for dagleg leiing og utvikling av selskapet sitt virke i samsvar med vedtekne strategiar, planar, budsjett og andre styrevedtak.



Arkivnr: 2015/11179-8
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	12/16	16.02.2016

Analyse og plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 - 2020 - Kort status i arbeidet

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet gjorde slikt vedtak i sak PS 126/15 i møte 18.12.16:

1. *Kontrollutvalet ber Deloitte AS gjennomføre overordna analyse av risiko- og vesentlighetsvurderingar i Hordaland fylkeskommune, samt utarbeide forslag til plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2016 – 2020.*
2. *Forslag til prosjektplan av november 2015, med dei endringar som kom fram i møtet, ligg til grunn.*
3. *Det er ei målsetting at prosessmøte I skal gjennomførast i møte i kontrollutvalet 4.4.2016 og at prosessmøte II skal gjennomførast i møte 21.6.2016.*
4. *Det er vidare ei målsetting at forslag til plan for forvaltningsrevisjon for 2016 – 2020 skal leggjast fram for fylkestinget i oktober 2016.*

I samband med oversending av partsbrev til Deloitte 22.12.15 hadde sekretariatet slik påskrift:

«Det vert vist til saksframlegg til denne saka der det m.a. står:

«Prosessmøte I kan t.d. gjennomførast i møte 4.4.2016 og med statusrapportering på framdrift i arbeidet frå Deloitte i møte 16.2.2016. Vidare kan prosessmøte t.d. gjennomførast i møte 21.6.2016 og med statusrapportering på framdrift i arbeidet frå Deloitte i møte 2.5.2016. Dersom det vert ei slik gjennomføring av prosessen vil endeleg forslag til plan for forvaltningsrevisjon kunne leggjast fram for kontrollutvalet i møte 31.8.2016 og for fylkestinget i oktober 2016.»

Det betyr at det vert lagt opp til at Deloitte orienterer kontrollutvalet kort om status i arbeidet 16.2.16 og 2.5.16, i tillegg til dei to prosessmøta.»

Den godkjende prosjektplanen ligg ved saka. Sidan prosjektplanen gjeld både analysar og planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, ligg den ikkje ved anna sak til dette møte, som gjeld kort status i høve plan for selskapskontroll.

Drøfting:

På bakgrunn av dette er det avtala at Deloitte i dette møtet vil orientere kort munnleg om status i arbeidet med analyse og plan for forvaltningsrevisjon.

Konklusjon:

Dersom det ikkje kjem fram noko spesielt i denne orienteringa tilrår sekretariatet at kontrollutvalet tar informasjonen til orientering.

Forslag til vedtak

Kontrollutvalet tar informasjonen til orientering.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

1 Prosjektplan Hordaland fylkeskommune - overordna analyse plan for forvaltningsrevisjon

Prosjektplan | Hordaland fylkeskommune Overordna analyse og planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

November 2015



Innhald

1	Innleiing	3
1.1	Forvaltningsrevisjon	3
1.2	Selskapskontroll.....	3
1.3	Deloitte si tilnærming til overordna analyse	4
2	Overordna analyse	5
2.1	Analysedokument	5
2.1.1	Analysedokument for forvaltningsrevisjon	5
2.1.2	Analysedokument for selskapskontroll.....	5
2.2	Metodisk tilnærming og involvering av sentrale aktørar	6
2.2.1	Dokumentanalyse.....	6
2.2.2	Statistikk	6
2.2.3	Gjennomgang av selskapsopplysningar i bedriftsdatabase	6
2.2.4	Intervju.....	6
2.2.5	Elektronisk spørjeundersøking	6
2.2.6	Prosessmøte I med kontrollutvalet	7
2.2.7	Prosessmøte II med kontrollutvalet.....	7
3	Planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll	8
4	Kompetanse og personell.....	9
5	Pris og tidsbruk	12

1 Innleiing

Deloitte ønskjer med dette å gje eit tilbod på gjennomføring av overordna analyse og planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll.

1.1 Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåing og verknader ut frå fylkestinget sine vedtak og føresetnader, under dette å:

- vurdere om forvaltninga løyser oppgåver i samsvar med fylkestingets vedtak og føresetnader
- vurdere om ressursbruken og verkemidla til forvaltninga er effektive i forhold til måla som er sette på området
- vurdere om regelverket vert etterlevd
- vurdere om styringsverktøya som fylkeskommunen nyttar er hensiktsmessige
- vurdere om avgjerdsgrunnlaget frå administrasjonen til dei politiske organa er tilstrekkeleg utgreidde
- vurdere om resultatata i tenesteproduksjonen er i tråd med fylkestingets føresetnader og/eller om resultatata for verksemda er nådde¹

Kontrollutvalet er ansvarleg for å sjå til at det vert gjennomført forvaltningsrevisjon, og for å bestille forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Det er krav om å utarbeide ein plan for forvaltningsrevisjon. I forskrift om kontrollutval går det fram:

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Planen vedtas av kommunestyret, som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.²

Det er eit krav om at plan for forvaltningsrevisjon skal vere basert på ein overordna analyse:

Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for forvaltningsrevisjon på de ulike sektorer og virksomheter.

Formålet med den overordna analysen er å skaffe relevant informasjon om verksemda til fylkeskommunen, slik at det er muleg for kontrollutvalet å leggje ein plan for forvaltningsrevisjon og å prioritere mellom ulike område der det kan vere aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon.

1.2 Selskapskontroll

Selskapskontroll er ei oppgåve som er lagt til kontrollutvalet etter kommunelova § 77 nr. 5. Gjennom selskapskontroll skal ein sjå til at fylkeskommunen fører kontroll med sine eigarinteresser, og at dei

¹Forvaltningsrevisjon er regulert i forskrift om revisjon av kommuner § 7. Se også <http://www.revisorforeningen.no/a9497096/forvaltningsrevisjon>

²Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 10

som utøver kommunane sine eigarinteresser i selskap gjer dette i samsvar med den aktuelle selskapslovgjeving (t.d. aksjelova) og fylkestinget sine vedtak og føresetnader. Selskapskontroll kan også omfatte forvaltningsrevisjon dersom ein finn det nødvendig for å gjere nærare undersøkingar i utvalte selskap.

I følge forskrift om kontrollutvalg § 13 andre ledd skal kontrollutvalet utarbeide ein plan for selskapskontroll:

Kontrollutvalget skal [...] minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eller fylkeskommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene. Planen skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.³

1.3 Deloitte si tilnærming til overordna analyse

I prosessen med den overordna analysen og utforminga av planen, legg Deloitte sin metodikk opp til høg grad av involvering, både av kontrollutvalet og av sentrale aktørar i administrasjonen og i fylkestinget. Gjennom den nyleg gjennomførte evalueringa av kontrollutvalsarbeid som Deloitte har gjennomført kjem det fram at tett involvering av kontrollutvalet i planprosessen er ein viktig føresetnad for å sikre at kontrollutvalet gjer gode prioriteringar gjennom perioden. Med ei tilnærming der utvalet spelar ein aktiv rolle vil ein sikre at ein får avdekt kva forvaltningsområde og eigarskap det er knytt størst risiko til. I tillegg, vil høg grad av involvering bidra til å forankre planarbeidet og gjere det kjent både i fylkestinget og i administrasjonen. Dette vil skape eit godt grunnlag for gjennomføringa av prosjekta som blir prioriterte i planane.

³ FOR-2004-06-15-905 Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

2 Overordna analyse

Formålet med den overordna analysen er å skaffe relevant informasjon om verksemda til fylkeskommunen, slik at det er muleg for kontrollutvalet å leggje ein plan for forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar og å prioritere mellom ulike område der det kan vere aktuelt å gjennomføre prosjekt.

Den overordna analysen vil avdekkje indikasjonar på avvik eller sårbare område i forvaltninga, sett i forhold til regleverk, politiske mål og vedtak. I denne samanhengen viser «risiko» til sannsynet for og konsekvensane av at det kan førekome avvik frå til dømes regelverk, mål, vedtak og andre føringar som fylkeskommunen har sett for verksemda. Risiko må vurderast innanfor alle fylkeskommunen sine tenesteområde og eigarskap. På bakgrunn av risikoanalysen vil det bli utarbeidd forslag til forvaltningsrevisjons- og selskapskontrollprosjekt, og kontrollutvalet må skjønsmessig vurdere dei ulike områda opp mot kvarandre, og avgjere kva dei meiner det er mest vesentleg å undersøkje.⁴

2.1 Analysedokument

Det vil bli utarbeidd analysedokument i samband med den overordna analysen. Analysedokumenta vil gje eit grunnlag for kontrollutvalet til å velje ut og prioritere prosjekt.

2.1.1 Analysedokument for forvaltningsrevisjon

- Del 1: Innleiing
I denne delen vil vi beskrive arbeidet med plan for forvaltningsrevisjon og utarbeidinga av ein overordna analyse med risiko- og vesentlegvurderingar. Vi vil også beskrive kva metodar som er brukte.
- Del 2: Risikoanalyse
I denne delen vil vi gjere ein oppsummerande presentasjon og analyse av data knytt til kvart tenesteområde, slik at det går fram kva område det er knytt risiko til.
- Del 3: Identifiserte behov for forvaltningsrevisjon
I den siste delen vil vi oppsummere dei områda det er knytt størst risiko til, basert på risikoanalysen i del 2, og knytte desse til mogelege forvaltningsrevisjonsprosjekt. Det er kontrollutvalet som skal prioritere mellom prosjekta. Kontrollutvalet står også fritt til å leggje til og ta vekk prosjekt. Dette vil skje i prosessmøte II med kontrollutvalet.

2.1.2 Analysedokument for selskapskontroll

- Del 1: Innleiing
I denne delen vil vi beskrive arbeidet med plan for selskapskontroll, og utarbeidinga av ein overordna analyse med risiko- og vesentlegvurderingar. Vi vil også beskrive kva metodar som er brukte.

⁴ For ein nærare presentasjon av overordna analyse, sjå *Kontrollutvalsboka* (KRD, 2011) kapittel 6 (tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/veiledninger_brosjyrer.html?id=2129)

- Del 2: Risikoanalyse
I denne delen vil vi gjere ein samla analyse av data slik at det er mogleg å peike ut kva eigarskap det er knytt risiko til.
- Del 3: Identifiserte behov for selskapskontroll
I den siste delen vil vi oppsummere dei eigarskapa som det er knytt størst risiko til, basert på risikoanalysen i del 2, og knytte desse til mogelege selskapskontrollar. Det er kontrollutvalet som skal prioritere mellom prosjekta. Kontrollutvalet står også fritt til å leggje til og ta vekk prosjekt. Dette vil skje i prosessmøte II med kontrollutvalet.

2.2 Metodisk tilnærming og involvering av sentrale aktørar

2.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen tar utgangspunkt i planar, meldingar og rapportar frå fylkeskommunen. Desse vil samla gi eit oversyn over fylkeskommunen sine mål og strategiar, og vil gi eit viktig bidrag til å avdekkje område med risiko eller behov for forbetring.

2.2.2 Statistikk

Offentlig statistikk er i første rekkje henta frå KOSTRA, og viser tal frå alle tenesteområda som blir gjennomgått i analysen. I analysen vil vi gjere ei samanlikning av fylkeskommunen sine tal opp mot tal frå andre fylkeskommunar, noko som gjev eit godt grunnlag for å finne indikasjonar på avvik eller forbetningsområde.

2.2.3 Gjennomgang av selskapsopplysningar i bedriftsdatabase

Deloitte nyttar RAVN Bedriftsinfo for å få tilgang til rekneskapsopplysningar og informasjon om eigarskap og selskapsstruktur. Denne informasjonen vil nyttast for å få oversyn over alle aktuelle selskap som skal omfattas av den overordna analysen, samt å avdekkje eventuelle risikoar gjennom dei føreliggjande finansielle nøkkeltala.

2.2.4 Intervju

Vi vil gjere intervju med både politiske og administrative leiarar i fylkeskommunen. Vi ønskjer å intervju fylkesrådmann og fylkesdirektørar. I tillegg vil vi intervju fylkesordførar og eit utval av gruppeleiarar/utvalsleiarar (3-4). Intervjua vil ved behov bli gjennomført på telefon for å sikre ei effektiv gjennomføring.

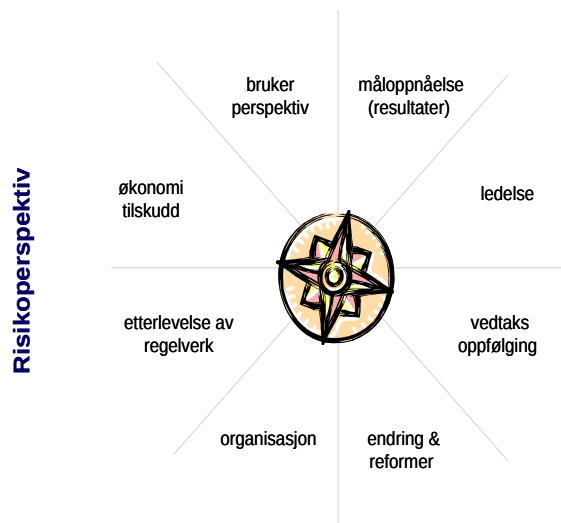
2.2.5 Elektronisk spørjeundersøking

Administrative leiarar i fylkeskommunen, samt hovudtillitsvalde og hovudverneombod blir involvert i risikoanalysane gjennom ei undersøking i Questback (elektronisk spørjeundersøkingssystem). I spørjeundersøkinga blir desse respondentane bedne om å peike på potensielle risikoar innanfor det tenesteområdet dei har ansvar for, samt risikoområde knytt til selskap fylkeskommunen eig.

2.2.6 Prosessmøte I med kontrollutvalet

I det første prosessmøtet vil kontrollutvalet få høve til å diskutere og vurdere risikoar innanfor fylkeskommunen sine ansvarsområde, basert på eigen erfaring frå arbeidet i kontrollutvalet. I denne prosessen vil vi ta i bruk eit «risikospel» som har ei oversikt over dei ulike tenesteområda i fylkeskommunen. Ved bruk av farga spelbrikker får kontrollutvalsmedlemmene høve til å vurdere risiko knytt til ulike tenesteområde.

I byrjinga av møtet vil revisjonen orientere om kva data som er samla inn så langt og ev. om det peiker seg ut nokre område som det kan vere knytt risiko til basert på undersøkingane som er gjennomførte.



2.2.7 Prosessmøte II med kontrollutvalet

Føremålet med det andre prosessmøtet er at kontrollutvalet skal gjennomføre si endelege prioritering til planen for forvaltningsrevisjon. Som eit grunnlag for diskusjonen i møtet vil analysedokumenta bli ferdigstilt og lagt fram for kontrollutvalet i god tid før møtet. I dokumenta vil alle data som er samla inn bli presenterte med ei risikovurdering. Inkludert dei data som blei samla inn frå kontrollutvalet i prosessmøte I. På bakgrunn av denne risikoanalysen vil det i del 4 gå fram kva område det er knytt størst risiko til. Det er kontrollutvalet som i prosessmøte skal prioritere og vurdere dei ulike risikoområda og avgjere kva område som skal bli gjenstand for forvaltningsrevisjon, samt kva selskap ein skal prioritere å gjere selskapskontroll i.

3 Planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll

Når den overordna analysen er gjennomført og kontrollutvalet har prioritert prosjekta i prosessmøte II, vil Deloitte utarbeide eit utkast til plan for forvaltningsrevisjon som omfattar:

- beskriving av forvaltningsrevisjon
- beskriving av den overordna analysen
- liste med prioriterte prosjekt der det går fram prosjektittel, tema og problemstillingar
- liste med uprioriterte prosjekt der det går fram prosjektittel og tema
- retningslinjer for bestilling av prosjekter, rapportering og endringar i planen

Plan for selskapskontroll vil indikere kva kontrollar som skal gjennomførast i perioden planen gjeld for. Dette kan omfatte prosjekt knytt til fylkeskommunen sin eigarstyring og eigarstrategi, samt kontroll av utvalde selskap som fylkeskommunen har eigardelar i. Fleire av selskapa fylkeskommunen eig, blir ofte eigd saman med andre kommunar. Dersom kontrollutvalet planlegg å gjennomføre kontroll i eit selskap fylkeskommunen eig saman med ein eller fleire andre kommunar, kan det gå fram av planen om kontrollutvalet ønskjer å samordne selskapskontrollen med dei andre eigarane.

Basert på den overordna analysen legg Deloitte opp til å utarbeide eit utkast til plan for selskapskontroll som omfattar:

- beskriving av selskapskontroll
- beskriving av den overordna analysen, inkludert ei liste over eigarskapa til fylkeskommunen
- liste med prioriterte prosjekt der det går fram prosjektittel, tema og problemstillingar
- retningslinjer for bestilling av prosjekter, rapportering og endringar i planen

Utforming av utkast til planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll vil skje i nær dialog med kontrollutvalet.

4 Kompetanse og personell

Særtrekk ved kommunal sektor set krav til revisjonen sin kompetanse og til arbeidsform og tilnærming. Revisor må både ha ei formell uavhengighet og ein fagleg kompetanse som gjev oppdragsgjevar tryggleik i høve til at revisjonen blir utført forsvarleg og på ein god måte.

Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er ei eigne revisjons- og kontrollformer som mellom anna krev brei kjennskap til dei fylkeskommunale tenesteområda og dei ulike utfordringane som ein kommune kan ha i forhold til måloppnåing, regeletterleving, oppfølging av vedtak m.m. Dette betyr at revisor, i tillegg til revisjonsfagleg kompetanse, også bør ha kunnskap om eit breitt juridisk, økonomisk og samfunnsfagleg fagfelt, og kunne handtere dei utfordringar som ligg i spenningsfeltet mellom kontrollutvalet, politikarane og administrasjonen sine forventningar og prioriteringar.

Det tilbydde oppdragsteamet har brei erfaring frå arbeid med forvaltningsrevisjon og planarbeid, samt samhandling med kontrollutval, andre politiske utval og fylkeskommunen sin administrasjon. Vår arbeidsform baserer seg på at kontrollutvalet, fylkestinget og administrasjonen blir involvert i prosessen for å medverke til både breidd og djupn i analysane. Ved å sikre brei involvering vil den endelege planen speile verksemda og dei risikoområda som finst i fylkeskommunen.

Oppdragsansvarleg partner for prosjektet vil vere **Stein Ove Songstad**, cand. jur og Master of management. Songstad er ansvarlig for kvalitetssikring og skal sørge for at prosjektet til ei kvar tid er tilstrekkeleg bemanna og følgjer oppsett plan for tidsbruk.

Birte Bjørkelo vil vere prosjektleiar, og vil stå for den daglege styringa av prosjektet. I tillegg vil og **Gunnar Husabø** og **Merete Solheim Larsen** vere aktuelle medarbeidarar på prosjektet. Saman vil dei gjennomføre prosessmøte, datainnsamling og utarbeide overordna analyse og planar



Stein Ove Songstad

Oppdragsansvarleg partner

Stein Ove er cand. jur. og Master of Management, og vil vere oppdragsansvarleg for tenester innan forvaltningsrevisjon. Stein Ove nyttar tilnærma heile si stilling på oppdrag innan offentleg sektor. Han vil sjå til at oppdrag blir utført effektivt og til rett tid. Gjennom kontakt med oppdragsgjevar vil han syte for at fylkeskommunen sitt behov for kompetanse blir dekkja, og at forventningar til service blir oppfylte. Han vil også ha ansvar for planlegging og kvalitetssikring av forvaltningsrevisjonsprosjekta.

Stein Ove Songstad har tidlegare arbeid i Riksrevisjonen, og har ein omfattande bakgrunn frå forvaltningsrevisjon i stat, fylke og kommunar. Han har utarbeidd faglig standard for forvaltningsrevisjon i kommunal sektor, og er medforfattar av boka "Veileder for forvaltningsrevisjon". Han har hatt hovudansvaret for opplæringa innan planlegging og gjennomføring av forvaltningsrevisjon, og han held jamlege oppfølgingskurs i temaet. Han har vore leiar for Forvaltningsrevisjonskomiteen i NKRF i to periodar. Stein Ove har også vore ansvarleg partner for utarbeiding av ein rettleiar for kontrollutvalsarbeid på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet (Kontrollutvalsboka)



Birte Bjørkelo

Director

Birte er utdanna cand.polit. med hovudfag i administrasjons- og organisasjonsvitskap frå Universitetet i Bergen. Birte har arbeidd med eit doktorgradsarbeid ved same institutt, og har brei erfaring med både kvalitative og kvantitative samfunnsvitskaplege metodar. Ho har god kjennskap til offentleg forvaltning og kommunal eigenkontroll.

Birte er tenesteleiar for arbeidet med forvaltningsrevisjon i Deloitte i Noreg, og har mellom anna vore prosjektleiar for utarbeiding av ein rettleiar for kontrollutvalsarbeid på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet (Kontrollutvalsboka). Ho har vidare vore ansvarleg for ei rekkje forvaltningsrevisjonsprosjekt og selskapskontrollar, og for utgreiingar og evalueringar knytt til kommunal eigenkontroll. Birte har også vore ansvarleg for utarbeiding av overordna analyse i samband med plan for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll i fleire kommunar.



Gunnar Husabø

Senior Manager

Gunnar er M.Sc. i statsvitskap frå NTNU. Gunnar har arbeidd i Deloitte sidan 2007, og har sidan den gongen vore prosjektleiar for ei rekkje forvaltningsrevisjonar og selskapskontrollar, og for gjennomføringa av overordna analyse i samband med utarbeiding av plan for forvaltningsrevisjon. Gunnar hadde ei sentral rolle ved utarbeiding av rettleiar for kontrollutvalsarbeid på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet (Kontrollutvalsboka).

Han har brei erfaring med bruk av både kvalitative og kvantitative metodar, med fokus på prosess- og effektevalueringar. Tidlegare har Gunnar vore forskingsassistent ved NTNU Samfunnsforskning, og har arbeidd som førelesar og sensor ved NTNU og Høgskulen i Sogn og Fjordane.



Merete Solheim Larsen

Senior konsulent

Merete er siviløkonom frå NHH med spesialisering i strategi og leiing. Ho har også tatt personalpsykologi på Universitet i Bergen. Merete har arbeidd i Deloitte sidan mars 2014.

Merete har gjennom utdanning og arbeidserfaring kunnskap om og erfaring med å bruke både kvalitative og kvantitative metoder. Det inkluderer utarbeiding, gjennomføring og analyse av spørjeundersøkingar, intervju og dokumentgjennomgangar. I tillegg har hun erfaring med å skrive rapporter.

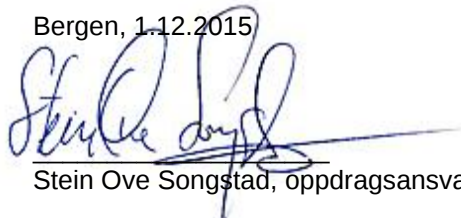
I Deloitte arbeider Merete primært med antikorrupsjonsprosjekter, internkontroll, selskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Ho har vore fungerande prosjektleiar for fleire ulike selskapskontrollprosjekt.

5 Pris og tidsbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og den planen som er lagt for gjennomføring, er det stipulert at det vil ta 165 timar å gjennomføre prosjektet. Prosjektet vil bli gjennomført til timepris som er avtalt mellom fylkeskommunen og Deloitte. Alle kostnader til reise, administrative utgifter, trykking etc. er inkludert i prisen. Timetalet for selskapskontroll legg til grunn at vi gjennomfører overordna analyse og plan for forvaltningsrevisjon ettersom vi kan gjennomføre fleire av prosessane samtidig, og dermed sparar tid.

Deloitte legg opp til at kontrollutvalet sjølv kan vurdere kor lang til ein ynskjer å bruke på analysearbeidet. Prosjektet kan i all hovudsak gjennomførast første halvår 2016, slik at forslag til plan kan leggjast fram for kommunestyret på hausten 2016.

Bergen, 1.12.2015



Stein Ove Songstad, oppdragsansvarlig partner

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2015 Deloitte AS



Arkivnr: 2015/11183-8
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	13/16	16.02.2016

Analyse og plan for selskapskontroll for perioden 2016 - 2020 - Kort status i arbeidet ved Deloitte

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet gjorde slikt vedtak i sak PS 127/15 i møte 18.12.16:

1. *Kontrollutvalet ber Deloitte AS gjennomføre overordna analyse av risiko- og vesentlighetsvurderingar i Hordaland fylkeskommune, samt utarbeide forslag til plan for selskapskontroll for perioden 2016 – 2020.*
2. *Forslag til prosjektplan av november 2015, med dei endringar som kom fram i møtet, ligg til grunn.*
3. *Det er ei målsetting at prosessmøte I skal gjennomførast i møte i kontrollutvalet 4.4.2016 og at prosessmøte II skal gjennomførast i møte 21.6.2016.*
4. *Det er vidare ei målsetting at forslag til plan for selskapskontroll for 2016 – 2020 skal leggjast fram for fylkestinget i oktober 2016.*

I samband med oversending av partsbrev til Deloitte 22.12.15 hadde sekretariatet slikt påskrift:

«Det vert vist til saksframlegg til denne saka der det m.a. står:

«Prosessmøte I kan t.d. gjennomførast i møte 4.4.2016 og med statusrapportering på framdrift i arbeidet frå Deloitte i møte 16.2.2016. Vidare kan prosessmøte t.d. gjennomførast i møte 21.6.2016 og med statusrapportering på framdrift i arbeidet frå Deloitte i møte 2.5.2016. Dersom det vert ei slik gjennomføring av prosessen vil endeleg forslag til plan for forvaltningsrevisjon kunne leggjast fram for kontrollutvalet i møte 31.8.2016 og for fylkestinget i oktober 2016.»

Det betyr at det vert lagt opp til at Deloitte orienterer kontrollutvalet kort om status i arbeidet 16.2.16 og 2.5.16, i tillegg til dei to prosessmøta.»

Sidan prosjektplanen gjeld både analysar og planar for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, ligg den ved anna sak til dette møtet, som gjeld kort status i høve plan for forvaltningsrevisjon.

Drøfting:

På bakgrunn av dette er det avtala at Deloitte i dette møtet vil orientere kort munnleg om status i arbeidet med analyse og plan for selskapskontroll.

Konklusjon:

Dersom det ikkje kjem fram noko spesielt i denne orienteringa tilrår sekretariatet at kontrollutvalet tar informasjonen til orientering.

Forslag til vedtak

Kontrollutvalet tar informasjonen til orientering.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
Utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.



Arkivnr: 2014/10532-15

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	14/16	16.02.2016

Forslag til kurs i regi av Deloitte

Bakgrunn for saka

Hordaland fylkeskommune valde Deloitte som revisor med verknad frå 1.7.2012. I kontrakten som er inngått går dette fram av vedlegg 1 Kravspesifikasjon punkt 4:

«REVISOR skal leggje fram forslag om, og halde kurs for kontrollutvalet sine medlemmar eller for medarbeidarar i fylkesadministrasjonen. Tema skal avtalast ved det einskilde høve. Omfang skal reknast til 2 kursdagar per rekneskapsår.»

I tilbodet frå Deloitte punkt 3.2.8 går det også fram m.a. dette:

«Deloitte gjennomfører årleg ei rekkje kurs innanfor eit breitt spekter av faglige tema. Desse kursa vil nøkkelpersonar frå fylkeskommunen vederlagsfritt kunne delta på. Slike kurs kan eksempelvis omfatte nyhende innan avgift og rekneskap, aktuelle problemstillingar innan sentrale tenestekområde og/eller tema knytt til dømes til effektivisering, interkommunalt samarbeid, verktøy og metodar.

Deloitte vil også forplikte seg til å setje opp 2 kursdagar per rekneskapsår i tråd med konkurransegrunnlaget. Tema vil avtalast ved det einskilde høve.

Deloitte kan utover dette også halde andre kurs for kontrollutvalet eller fylkeskommunen innan ei rekkje tema. Vederlag vil bli avtalt i kvart tilfelle.»

Drøfting

Deloitte har no levert forslag til aktuelle kurs som kan vera aktuelle å halde for kontrollutvalet og/eller administrasjonen i Hordaland fylkeskommune. Oversikten ligg ved. I oversikten går det fram at dei kan tilby kurs innan:

- Samfunnsansvar og korrupsjon (vart arrangert slikt kurs hausten 2014)
- Lov om offentlege anskaffingar
- Merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon

- Habilitet (vart arrangert slikt kurs vinter 2015)
- Kontraks- og leverandør oppfølging (vart arrangert slikt kurs vår 2015)
- Offentlighetsloven
- Ny kommunelov, når den ligg føre
- Bestilling av forvaltningsrevisjon
- Korleis følgje opp forvaltningsrevisjonar på ein god måte?
- Kontrollutvalsboka, aktuelle tema
- Innføring i kommunerekneskap
- Avstemming av rekneskapen
- Pensjon
- Innberetning av løn
- Skillet mellom driftsrekneskapen og investeringsrekneskapen
- Periodisering ved årslutt
- Andre rekneskapsmessige problemstillingar

Er det andre tema kontrollutvalet ønskjer å ha kurs innan kan dette diskuterast med Deloitte? Skal ein spørja om fylkesadministrasjonen ønskjer å nytta noko av denne kurskvoten, i tillegg til at dei blir invitert med på dei kursa kontrollutvalet arrangerar? Det normale til no har vore at slike kurs har hatt ein varighet på 2 timar og dei har vore halde i samband med eit kontrollutvalsmøte.

Konklusjon

Sekretariatet tilrår at kontrollutvalet diskuterer kva kurs dei vil at Deloitte skal gjennomføre utover i 2016. Vidare bør utvalet be sekretariatet ta seg av alt det praktiske med organisering, kunngjering og avvikling av kursa.

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet ber om at Deloitte gjennomfører kurs innan 02.05.16
2. Kontrollutvalet ber om at Deloitte gjennomfører kurs innan 31.08.16
3. Kontrollutvalet ber om at Deloitte gjennomfører kurs innan 20.10.16 ev. 17.11.2016
4. Sekretariatet vert beden om å ta seg av alt det praktiske med organisering, kunngjering og avvikling av kursa.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

Vedlegg

- 1 Kurs til kommunar

Hvilke kurs kan Deloitte tilby?

Listen over kurs er ikke uttømmende.

Nivået på hvert enkelt kurs kan tilpasses kursdeltakerne.



Oversikt over hvilke kurs Deloitte kan tilby kommunene

- Samfunnsansvar og antikorrupsjon
 - Gi en innføring i relevante lover, krav og konsekvenser. Gi praktiske eksempler og underbygge betydningen av en et tilstrekkelig antikorrupsjonsprogram.
- Lov om offentlige anskaffelser
- Merverdiavgift og merverdiavgiftskompensasjon
 - Innføring i kompensasjonsordningen
 - Praktiske eksempler
- Habilitet
 - Kurset vil gi en innføring i regelverk knytte til habilitet, hvordan disse vurderingene kan gjøres og hvordan fylkeskommunen kan etablere gode rutiner for å sikre at ansatte ikke behandler saker hvor de er inhabile.
- Kontrakts- og leverandøroppfølging
 - Kurset gir en innføring i hvordan en kan etablere gode system og rutiner for å følge opp at leverandører leverer tjenester i samsvar med avtale. Fokus vil være på ivaretagelse av oppdragsgivers omdømme, samfunnsansvar, kvalitet i leveransene og oppfølging av kontrakt.

Oversikt over hvilke kurs Deloitte kan tilby kommunene

- Offentlighetsloven
- Ny kommunelov (ikke aktuelt før ny kommunelov foreligger)
 - Hva er de viktigste endringene fra tidligere lov?
- Bestilling av forvaltningsrevisjon
 - Hvordan foreta en god bestilling?
 - Praktiske eksempler
- Hvordan følge opp forvaltningsrevisjoner på en god måte?
- Kontrollutvalgsboka
 - Hvilke områder er det viktig at kontrollutvalget er oppmerksom på?
 - Hvilke fallgruver foreligger?

Oversikt over hvilke kurs Deloitte kan tilby kommunene

- Innføring i kommuneregnskap
 - Grunnleggende innføring i kommuneregnskap
- Avstemming av regnskapet
 - Hva bør en avstemming inneholde?
 - Hvor ofte bør avstemminger utarbeides?
 - Hvilke avstemminger skal utarbeides?
 - Hvilket regelverk gjelder på området?
- Pensjon
 - Pensjon er et komplisert område. Kurset omhandler gjeldende regelverk på området og praktiske eksempler.
- Innberetning av lønn
 - Hvilke ytelser er arbeidsgiveravgiftspliktige og hvilke er oppgavepliktige?
- Skillet mellom driftsregnskap og investeringsregnskap
 - Hva skal bokføres i driftsregnskapet?
 - Hvilke kriterier skal være oppfylt for bokføring i investeringsregnskapet?

Oversikt over hvilke kurs Deloitte kan tilby kommunene

- Periodiseringer ved årsslutt
 - Hva skal periodiseres i regnskapet ved årsslutt?
- Andre regnskapsmessige problemstillinger
 - Tilpasset den enkelte kommune



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

This communication contains general information only, and neither Deloitte AS nor Deloitte Advokatfirma AS is, by means of this publication, rendering professional advice or services and shall not be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.



Arkivnr: 2015/11023-7
Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet	15/16	16.02.2016

Gjennomgang av møteprotokollar

Samandrag

I denne saka er tanken at kontrollutvalet skal gjera ei vurdering av saker i møtebøker frå andre politiske utval i Hordaland fylkeskommune. Kontrollutvalet kan be om nærare informasjon om enkeltsaker og drøfte ulike problemstillingar som ein finn av særlig interesse i protokollane. Møtebøkene kan lastas ned frå heimesida til fylkeskommune, <http://einnsyn.hfk.no/einnsyn/Dmb/AllDmb>

Kontrollutvalet vart i møte 9.11.og 18.12.15 samde om å dela jobben med å lesa gjennom møtebøkene før møta i utvalet slik:

Politisk organ:	Kontrollutvalsmedlem:
Fylkestinget	Inge Reidar Kallevåg
Fylkesutvalet	Sara Berge Økland
Utval for kultur, idrett og regional utvikling	Kristian Helland
Utval for opplæring og helse	Åse Gunn Husebø
Utval for miljø og samferdsel	Terje Kollbotn

Følgjande møteprotokollar er aktuelle å gjennomgå i dette møtet:

- Fylkestinget Ingen
- Fylkesutvalet 29.01.2016
- Utval for kultur, idrett og regional utvikling 19.01.2016
- Utval for opplæring og helse 03.12.2015 og 14.01.2016
- Utval for miljø og samferdsel 14.01.2016

Forslag til vedtak

Kontrollutvalet tar møtebøkene til orientering.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift.

PS 16/16 Referatsaker



Notat

Dato: 07.12.2015
Arkivsak: 2015/12327-1
Saksbehandlar: biraase

Til: Kontrollutvalet

Frå: Fylkesrådmannen

Melding om rettstvist - tannhelseavdelinga

Viser til orientering for kontrollutvalet 21. september 2015 om personalsak i tannhelse/oppseiing i prøvetida.

Hordaland fylkeskommune har fått medhald både i tingretten og i lagmannsretten. I oktober 2015 blei dommen frå lagmannsretten anka til Høgsterett. Ankeutvalet i Høgsterett har no avvist anken, og dommen frå Gulating lagmannsrett er gjort rettskraftig pr november 2015. Motparten er idømt saksomkostningar



Notat

Dato: 15.12.2015
Arkivsak: 2015/10634-2
Saksbehandlar: sigaard

Til:	Hogne Haktorson, sekretariatet for Kontrollutvalet
Frå:	Fylkesrådmannen

Konsesjonskraft - orientering om anke til Høgsterett og behandling

I hht. delegasjonsreglement for Hordaland fylkeskommune pkt.C. - Delegasjon etter særlov pkt. 36. Lov om mekling og rettargang i sivile saker (tvistelova) av 17.06.2005 nr.90 skal fylkesutvalet ha melding om saker som gjeld anke, kjæremål eller gjenopptaking, og om forlik og rettskraftig dom. På bakgrunn av dette vert det lagt fram orientering om sak som er anka til Høgsterett.

I fylkesutvalsmøte 26.01.2012, sak 31/12 fekk fylkesrådmannen fullmakt til å bringe sak om reduksjon av levering av konsesjonskraft for perioden mars 2009 til januar 2010 frå kraftstasjonane Suldal 1, Svandalsflona og Novle inn for domstolane.

Kort om bakgrunnen for saka.

Saka gjeld krav om erstatning etter ikkje levert konsesjonskraftleveranse til Rogaland og Hordaland fylkeskommunar frå Hydro Energi AS og Røldal-Suldal Kraft AS.

Twisten kan beskrivast kort slik: På grunn av eit røyr samanbrot i Suldal I kraftstasjon mars 2011, vart det total stans i kraftproduksjonen ved dette anlegget. Anlegget er eit av i alt 8 kraftverk som er utbygd i medhald av konsesjon for utbygging av Røldal og Suldalvassdraget, som vart gjeve i 1962. Kraftprodusentane stansa leveransen av konsesjonskraft til forholdet var utbetra, i ca. 10 månader. Fylkeskommunane motsette seg dette. Dei viste til at konsesjonsvilkåra fastlegg ei plikt til å levera konsesjonskraft som motyting for løyvet til vassdragsutbygging og utnytting av vassressursane.

Det saka dreier seg om er om det føreligg leveringsfritak som følgje av force majeure.

Sakgang i rettsapparatet.

Hordaland og Rogaland fylkeskommune gjekk til sak og Bergen Tingrett avsa dom i saka 30.mai 2014. Prosessfullmektig for Hordaland og Rogaland fylkeskommune i saka er Advokatfirmaet Haavind AS v/ advokatane Håkon Bleken og Aksel Tannum.

I dom frå Bergen Tingrett vart Hydro Energi AS og Røldal Suldal Kraft AS frifunne og kvar av partane bar sine egne sakskostnader. Av dommen går det fram at retten var i tvil om resultatet og at det hadde vore gode grunnar til å få saka prøvd for retten. Saka vart vurdert av vår prosessfullmektig og rådet var at saka burde ankast inn for Lagmannsretten. Dette vart gjort og Gulating lagmannsrett avsa dom i saka 20.08.2015.

Lagmannsretten tok ikkje anka til følgje og partane bar sine egne sakskostnader. Ankefristen var 24.september 2015.

Også her uttrykte retten at det hadde vore tvil i saka, og at dei meiner at fylkeskommunane hadde god grunn til å prøva saka for domstolane, då spørsmålet om kva som utgjør force majeure ikkje har vore prøvd tidlegare for domstolane. Både vår prosessfullmektig og begge fylkeskommunane har visst at saka ikkje var opplagt, men at den krev ei prinsipiell avgjersle i domstolane, dette for å avklara forståinga av force majeure i konsesjonskraftsamanheng for framtida.

På bakgrunn av dette er saka anka til Høgsterett.

Den 26. november 2015 traff Høgsteretts sitt ankeutvalg avgjerd i spørsmålet om saka vart fremja.

Dette framgår av beslutninga:

"Hordaland fylkeskommune og Rogaland fylkeskommune har erklært anke over Gulating lagmannsretts dom 20. august 2015 i sak nr. 14-147008ASD-GULA/AVD2 mot Hydro Energi AS og Røldal-Suldal Kraft AS. Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar har erklært partshjelp til fordel for de ankende parter. Partshjelpen er ikke bestridt.

Det ble truffet slik B E S L U T N I N G:

Anken tillates fremmet."

Dette til orientering.

OVERSYN OVER SKATTEINNGANG

2015	INNBET 2012	%	INNBET 2013	%	INNBET 2014	%	BUDSJETT 2015	%	INNBET 2015	%	
JANUAR	314 395 595	12,1	337 210 254	12,2	353 366 700	12,3	365 180 000	12,4	362 489 275	12,3	-2 690 725
FEBRUAR	31 070 833	1,2	24 597 719	0,9	28 729 000	1,0	26 505 000	0,9	21 363 785	0,7	-5 141 215
MARS	418 441 666	16,1	453 207 423	16,3	468 282 700	16,3	485 925 000	16,5	490 550 789	16,7	4 625 789
APRIL	26 456 436	1,0	31 167 695	1,1	31 601 900	1,1	29 450 000	1,0	30 947 374	1,0	1 497 374
MAI	491 337 943	19,0	526 702 424	19,0	545 851 000	19,0	559 550 000	19,0	544 536 381	18,5	-15 013 619
JUNI	16 552 712	0,6	12 652 385	0,5	17 237 400	0,6	20 615 000	0,7	30 761 018	1,0	10 146 018
JULI	298 312 443	11,5	323 825 375	11,7	333 256 400	11,6	344 565 000	11,7	342 393 532	11,6	-2 171 468
AUGUST	28 970 283	1,1	29 757 971	1,1	28 729 000	1,0	29 450 000	1,0	38 266 326	1,3	8 816 326
SEPTEMBER	435 350 956	16,8	473 207 732	17,1	488 393 000	17,0	506 540 000	17,2	514 338 021	17,5	7 798 021
OKTOBER	17 511 050	0,7	25 510 389	0,9	20 110 300	0,7	23 560 000	0,8	16 717 944	0,6	-6 842 056
NOVEMBER	497 141 294	19,2	516 303 602	18,6	534 359 400	18,6	533 045 000	18,1	544 216 460	18,5	11 171 460
DESEMBER	18 814 740	0,7	17 627 023	0,6	22 983 200	0,8	20 615 000	0,7	25 752 779	0,9	5 137 779
	#####	100,0	2 771 769 992	100,0	2 771 769 992	100,0	2 945 000 000	100,0	2 962 333 684	100,6	17 333 684

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen
5892 BERGEN

Dato: 13.01.2016
Vår ref.: 2014/10498-85
Saksbehandlar: nilvetl
Dykkar ref.:

Interimsrevisjonsrapport nr 14 – oppfølging

Ein viser til Interimsrevisjonsrapport nr 14 datert 4. desember 2015 og vil kort melda attende om ein del oppfølgingstiltak som er sette i verk.

Lønsområdet

HR løn har intensivert arbeidet med å auka prosenttalet for returnerte skjema for godkjenning/avviksmelding. Svarprosenten er auka sidan revisjonen sin gjennomgang i samband med interimsrevisjonen. Det er lagd ny køyreplan for løn der fristen for retur av skjema er lagt inn.

Innkjøpsområdet

Innkjøpsseksjonen har utarbeidd nye målsetjingar ettersom måltala som var sette for 2016 alt er oppnådde i samsvar med revisjonen si tilråding. Målsetjingane er no 35 % bruk av FINS og 90 % kjøp innanfor rammeavtalar.

Skyss

Skyss har i samband med budsjettarbeidet for 2016 hatt stort fokus på å utarbeida gode inntektsanslag. Det er særleg viktig å fanga opp verknaden av overgangen frå einskildebillett til periodebillett og rabatterte billettypar. Ein vil følgja utviklinga for billettinntektene særst nøye.

Revisjonen peikar vidare på avviksprosenten ved billettkontrollar og viser til at det er sett i verk hyppigare kontrollar og teke i bruk tekniske løysingar for å hindre snik/misbruk. Det er vidare innført høgare gebyr for passasjerar som ikkje har gyldig billett ved kontroll. Skyss vil halda fram med dette viktige arbeidet for å få redusert avviksprosenten så mykje som råd. Avviksprosentane som revisjonen viser til er for høge og må reduserast.

Ingrid Kristine Holm Svendsen
fylkesdirektør økonomi og organisasjon

Nils Vetlesand
økonomisjef

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:
Sekretariatet for kontrollutvalet



Notat

Dato: 12.01.2016
Arkivsak: 2015/10348-3
Saksbehandlar: grothor

Til:	Fylkesutvalet
Frå:	Fylkesrådmannen

Status for spørsmål/oversendingsforslag i fylkesutvalet pr. januar 2016

Frå oversynet gitt 27.08.2015

Møte- dato	Sakark.nr.	Spørsmål/bestilling	Oversendt	Vert svart på
18.06.15	14/10189-73	Retningslinjer for godtgjersle til styrerepresentantar. Bestilling. (Mona Hellesnes, V)	Fylkesråd- mannen	Vår 2016

Frå oversynet gitt 24.09.2015

Møte- dato	Sakark.nr.	Spørsmål/bestilling	Oversendt	Vert svart på
27.08.15	15/8900	Informasjon om administrativ organisering av kollektivtilbudet. Bestilling. (Mona Hellesnes, V)	Fylkesråd- mannen	April

Frå oversynet gitt 29.10.2015

Møte- dato	Sakark.nr.	Spørsmål/bestilling	Oversendt	Vert svart på
29.10.15	14/931-16	Vidare behandling av "Moglegheitstudie på Hjeltnes". Spørsmål.(Tom-Christer Nilsen, H)	Fylkesråd- mannen	Oktober Mai: høyring

Frå oversynet gitt 19.11.2015

Møte- dato	Sakark.nr.	Spørsmål/bestilling	Oversendt	Vert svart på
19.11.15	15/4446-3	"Sentralbadet" – mogleg lokalisering for framtidig scenekunsthuss. Spørsmål. (Silje Hjemdal, Frp)	Fylkesråd- mannen	Januar
19.11.15	15/5147-2	Arbeid med Masjordbru-prosjektet. Ber om notat/sak. (Tom-Christer Nilsen, H)	Fylkesråd- mannen	Januar

19.11.15	15/8565-7	Dialog med bygg- og anleggsbransjen om faget i vgs. Oversendingsforslag. (Anne Beth Njærheim, V)	Fylkesrådmannen	Februar
----------	-----------	--	-----------------	---------

Spørsmål/bestilling desember 2015

Møte- dato	Sakark.nr.	Spørsmål/bestilling	Oversendt	Vert svart på
03.12.15	14/10030-71	Prosessene knytt til arbeidet med 8-13 samarbeid i Arna (Silje Hjemdal, Frp)	Fylkesrådmannen	Februar



Notat

Dato: 18.01.2016
Arkivsak: 2015/10845-2
Saksbehandlar: stahaug

Til:	Fylkesutvalet
Frå:	Fylkesrådmannen

Større saker til politisk behandling 1. halvår 2016 - per januar 2016

Tabellen under viser saker som administrasjonen arbeider med og som det er planen å leggja fram for politisk behandling i løpet av halvåret. Oversikta vert ajourført til kvart møte i fylkesutvalet, slik at saker som er ferdig behandla vert tekne ut av lista og nye kan koma til. For nokre saker er det så langt ikkje fastsett dato for når dei kjem til behandling.

Saker	Utval for kultur, idrett og regional	Utval for opplæring og helse	Utval for miljø og samferdsel	Fylkesutvalet	Fylkestinget	Sist endra	Merknader
Økonomi- og organisasjonsavdelinga							
Finansrapport 2015				24.-25.2.	8.-9.3.		
Finansrapport 1. tertial 2016				19.5.	14.-15.6.		
Tertialrapport 1. tertial 2016				19.5.	14.-15.6.		
Årsrekneskap 2015				19.5.	14.-15.6.		
Årsmelding 2015 Hordaland fylkeskommune				19.5.	14.-15.6.		
Handlingsplan for likeverd og likestilling					14.-15.6.		
Opplæringsavdelinga							
Plan for kompetanseutvikling		10.3.		17. 3.			
Framtidig opplæringsrett/-behov vedk. flyktningar i aldersgruppa 15-18 år		7.4.		20.-21.4.			
Tilsetjing av eit uavhengig elev- og lærlingeombod		2.6.			14.-15.6.		
Rullering av skulebruksplanen 2016 – målsetjingar og prinsipp for arbeidet		29.9.		29.10.			

Saker	Utval for kultur, idrett og regional	Utval for opplæring og helse	Utval for miljø og samferdsel	Fylkesutvalet	Fylkestinget	Sist endra	Merknader
Regionalavdelinga							
Regional plan for areal- og transport i Bergensområdet - vedtak	10.5.	28. 4.	28.4.	19.5.	14.-15.6	8.1.	Avhengig av vidare prosess.
Fråsegn til reguleringsplan for Åsane byggsenter, Bergen kommune	16.2.					6.1.	
Fråsegn til kommunedelplan Sysendalen, Eidfjord kommune	16.2.					5.1.	
Fråsegn til revisjon av kommuneplan Fedje	19.1.					23.12.	
Fråsegn til E39 Heiane – Ådland/Nordre Tveita, Stord kommune	16.2.		10.-11.2.			23.12.	
Regional kystsoneplan for Sunnhordland og ytre Hardanger - Vedtak	10.5.	28.4.	28.4.	19.5.	14.-15.6	23.12.	
Driftsstøttesaka				29.1.			
Prosjekt nærmiljø og lokalsamfunnsutvikling				24.2.			
Revisjon av handlingsprogrammet regional plan for folkehelse				21.-22.9.			
Handlingsplan for næringsutvikling i Hordaland (HNN) 2016				24.-25.2.		14.1.	
Eigarskapsmeldinga				24.-25.2.	8.-9.3.		
Ny forvaltningsordning for kompensasjonsmidlane				29.1.			
Forvaltning av omstillingsmidlar for seks fylke				17.3.			
Samferdselsavdelinga							
Prinsippsak om bompengefinansiering av Sotrasambandet			10.2.	24.-25.2.	8.-9.3.		
Rapport om bruberedskap			10.3.	17.3.			
KVU Logistikknutepunkt for Bergensområdet			28.4.	19.5.			
Regionalt bompengeselskap			28.4.	19.5.	14.-15.6.		
Ny sonestruktur			10.-11.2.	24.-25.2.	8.-9.3.		
Evaluering av drosjeverksemda i Bergen køyreområde			10.-11.2	24.-25.2.			
Evaluering av drosjeverksemda i distrikta i Hordaland			28.4.	19.5.			
Evaluering av Trygt heim rutene			10.-11.2	24.-25.2.			
Årsrapportering på kollektivstrategien			10.3.	7.4.			

Saker	Utval for kultur, idrett og regional	Utval for opplæring og helse	Utval for miljø og samferdsel	Fylkesutvalet	Fylkestinget	Sist endra	Merknader
Innføring av midlertidig tidsdifferensierte bompengesatsar – strakstiltak på dagar med fare for høg luftforureining			10.-11.2.	24.-25.2.	8.-9.3.		
Tannhelsetenesta							
Klinikkstrukturplan for tannhelsetenesta i Hordaland		10.-11.2.		24.-25.2.	8.-9.3.		
Kultur- og idrettsavdelinga							
Tilskot til Kunstprosjekt og kulturtiltak - profesjonell	13.4.						
Tilskot til Kulturtiltak - amatør	13.4.						
Tilskot til Større kultur-prosjekt med regional verdi	10.5.						
Tilskot til anlegg for idrett og fysisk aktivitet	10.5.						
Fylkeskommunalt investeringstilskot	10.5.			19.5.			
Tilskot til kartlegging og verdsetting av friluftsområde i kommunane	10.5.						
Tilskot til statlege tileigningar, bandlegging av friluftsområde	13.4.						
Tilskot til tiltak i friluftsområde	13.4.						
Tilskot til friluftaktivitet	13.4.						
Tilskot til folkehelse/ sykkelvanar	10.5.						
Tilskot til lågterskel fysisk aktivitet for born og ungdom	13.4.						
Strategi for utvikling av skulebibliotek i vidaregåande opplæring 2016 - 2020	16.2.	10.-11.2.		24.-25.2.	8.-9.3.		
Tilskot til vern og vøling av kulturminne	16.3.						
Bruk av fylkeskommunale tilskot til Espeland Fangeleir	16.3.						
Tilskot til istandsetting av freda bygg	13.4.						
Tilskot til fartøyvern	13.4.						
Retningslinjer for ny tilskotsordning drift av fartøy	10.5.						
Nytt fellesprosjekt med utgangspunkt i kulturplanen og som vidareføring av KIK (Kulturminnekompetanse i kommunane)					14.-15.6.		

Saker	Utval for kultur, idrett og regional	Utval for opplæring og helse	Utval for miljø og samferdsel	Kontroll-utvalet	Fylkes-tinget	Sist endra	Merknader
Sekretariatet for kontrollutvalet							
Kunstnarbustad i Covarrubias				18.12.	8.-9.3.		
Forvaltningsrevisjon av NDLA				18.12.	8.-9.3.		
Selskapskontroll av Storeholmen VTA AS				16.2.	8.-9.3.		
Selskapskontroll av arkivplikta til selskap fylkeskommunen har eigarskap i				4.4.	14.-15.6.		
Forvaltningsrevisjon skuleskyssordninga				4.4.	14.-15.6.		
Forvaltningsrevisjon regionale utviklingsmidlar				4.4.	14.-15.6.		

NKRFS

Kontrollutvalgskonferanse

3-4 februar 2016

Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen

Hovedtemaer:

Kontrollutvalget - viktig for tilliten >

Flyktninger og integrering >

Kommunelovutvalget - nesten ferdig >

To minikurs går parallelt med hovedprogrammet:

A. Intro - kontrollutvalg >

B. De sentrale momentene for å forstå kommunalt regnskap >

Målgruppe

Ledere/medlemmer av kontrollutvalg,
kontrollutvalgssekretærer, revisorer og andre som er
interessert i tilsyn og kontroll i kommunesektoren



Følg konferansen
på Twitter:
#ku16nkrf
www.twitter.com/nkrf





Møteleder: Daglig leder Ole Kristian Rogndokken, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)

09.00

Registrering og kaffe + noe å bite i / utstilling

10.00

Velkommen

▸ Daglig leder Ole Kristian Rogndokken, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)

10.10

Åpning

▸ Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner (H)



Foto: Torbjørn Lundberg / NTB

10.30

Kontrollutvalget – viktig for tilliten til kommunal forvaltning

▸ Styreleder Gunn Marit Helgesen (H), KS

▸ Styreleder Per Olav Nilsen, NKRF

11.30

Lunsj / utstilling

12.45

Flyktnings situasjonen – hvordan lykkes med integrering?

▸ Ordfører Øivind Sand (Ap), Rælingen kommune

▸ Leder Narges Pourzia, Flyktning- og inkluderingstjenesten, Rælingen kommune

13.30

Pause / utstilling

13.50

Det vil alltid være risiko for korrupsjon i et tillitsbasert system

▸ Korrupsjonsforsker Tina Søreide, professor, Norges Handelshøyskole (NHH)

14.40

Pause / utstilling

15.00

Kontrollutvalgets arbeidsmåte – praktisk erfaring

▸ Nestleder Rune Olsø (Ap), kontrollkomiteen, Trondheim kommune

15.50

Pause / utstilling

16.10

Kommunesektorens utvikling: styring, demokrati og tillit

▸ Professor Jon Helge Lesjø, Høgskolen i Lillehammer (I)

17.00

19.30

Middag



– på vakt for fellesskapets verdier

Møteleder: Komiteleder Audun Haugan, NKRFs kontrollutvalgskomite og rådgiver, K-sekretariatet IKS

09.00

Habilitetsbestemmelsene – sjelden rett fram

- ▶ Advokat Jostein Selle, KS Advokatene

10.00

Pause – utsjekking / utstilling

10.30

Kommunelovutvalget – nesten ferdig

- ▶ Utvalgsmedlem Nina Neset, daglig leder, Romerike revisjon IKS

11.30

Lunsj / utstilling

12.45

Samspillet mellom revisor og kontrollutvalget – hvordan oppnå de gode forvaltningsrevisjonene

- ▶ Seksjonsleder forvaltningsrevisjon Anders Svarholt, Østfold kommune-revisjon IKS og medlem av NKRFs forvaltningsrevisjonskomite

13.30

Pause / utstilling

13.50

Åpenhet vs. taushet i kommunal forvaltning

- ▶ Leder Siri Gedde-Dahl, Presseforbundets offentlighetsutvalg og journalist i Kapital

14.45

Kåseri

- ▶ Kommentator Eva Nordlund, Nationen

15.15

Avslutning

- ▶ Styreleder Per Olav Nilsen, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)

15.20

09.00

Minkurs A

A. Intro – kontrollutvalg

! Begrenset
antall plasser

(Målgruppe: Nye kontrollutvalgsmedlemmer)

- ▶ Seniorrådgiver Bodhild Laastad, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)

Innhold:

- Rammeverk for tilsyn og kontroll i kommunal sektor
- Kontrollutvalgets formål, rolle og oppgaver

12.45

Minkurs B

B. De sentrale momentene for å forstå kommunalt regnskap

! Begrenset
antall plasser

(Målgruppe: Kontrollutvalgsmedlemmer)

- ▶ Daglig leder Åge Sandsengen, Kommunerevisjon IKS

Innhold:

- Det kommunale økonomisystemet
- Regnskapets oppbygging
- Grunnleggende prinsipper og de unike økonomiske sammenhengene
 - spesielt i balansen
- Anordningsprinsippet
- Resultatbegrepet

14.35



– på vakt for fellesskapets verdier



NKRFS Kontrollutvalgskonferanse

3-4 februar 2016

Påmelding

- Påmeldingsfrist: 17. desember 2015.
- Bindende påmelding skal skje via [NKRFs nettsider](#)
- Faktura vil bli tilsendt etter påmeldingsfristens utløp.
- Det tas forbehold om endringer i programmet.

Avbestillingsbetingelser

- Avbestilling må skje skriftlig.
- Det vil ved avbestillinger etter påmeldingsfristens utløp kreves et gebyr på kr 500 til dekning av administrasjonsutgifter. Ved avbestilling senere enn en uke før konferansestart belastes 50 % av konferanseavgiften.
- Avbestilling ved legitimert sykdom behandles særskilt.
- Avmelding på konferansedagen, eller ev. uteblivelse, medfører full konferanseavgift.
- Ved hotellreservasjon kommer i tillegg ev. ansvaret overfor hotellet.
- Deltakelse kan ved behov overføres til en annen kollega.

Konferansepriser*

- Deltakelse inkl. helpensjon: Kr 6 500 (ikke-medlemmer: Kr 6 900)
- Dagpakke (lunsj mm): Kr 5 300 (ikke-medlemmer: Kr 5 700)
Prisene inkluderer dokumentasjon, lunsj, drikke til måltidene og servering i pausene.
- Ekstra overnatting m/frokost fra 2. - 3. februar 2016: Kr 1 300.

*) Deltakere fra kontrollutvalg i kommuner/fylkeskommuner hvor sekretærtjenesten ivaretas av virksomheter som er bedriftsmedlem i NKRF, oppnår medlemspris.

Konferansehotellet

[Clarion Hotel & Congress Oslo Airport, Gardermoen](#)

Ved behov vil også [Comfort Hotel RunWay](#), som ligger rett ved siden av Clarion (og The Qube), bli benyttet til overnatting.

Forhåndsgodkjenning

13 timer iht. NKRFs krav til etterutdanning.



Norges Kommunerevisorforbund
Postboks 1417 Vika, 0115 Oslo
Telefon 23 23 97 00, post@nkrf.no, www.nkrf.no
www.twitter.com/nkrf (#ku16nkrf)



Arkivnr: 2015/1090-106

Saksbehandlar: Tor Ivar Sagen Sandvik, Stig Aasland

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Yrkesopplæringsnemnda		30.11.2015
Opplærings- og helseutvalet		03.12.2015
Fylkesutvalet		03.12.2015
Fylkestinget		08.12.2015

Tilstandsrapport vidaregåande opplæring 2014/15

Samandrag

Etter opplæringslova § 13-10 pliktar alle kommunar og fylkeskommunar å utarbeide ein årleg rapport om tilstanden i opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Rapporten skal drøftast av skuleeigar, som i Hordaland fylkeskommune er Fylkestinget.

Forslag til innstilling

Fylkestinget tek *Tilstandsrapport vidaregåande opplæring 2014/15 for Hordaland fylkeskommune* til orientering.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Svein Heggheim
fylkesdirektør opplæring

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

1. Tilstandsrapport vidaregåande opplæring 2014/15

Fylkesrådmannen, 20.10.2015

Etter opplæringslova § 13-10 pliktar alle kommunar og fylkeskommunar å utarbeide ein årleg rapport om tilstanden i opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø. Rapporten skal drøftast av skuleeigar, som i Hordaland fylkeskommune er Fylkestinget. Målet er at tilstandsrapporten skal vere eit godt grunnlag for vurdering, debatt og dialog, og gi skuleeigar eit godt grunnlag for kvalitetsutvikling.

I tillegg til å omtale læringsresultat, fråfall og læringsmiljø, er rapporten bygd ut med dei prioriterte tiltaksområda klasseleiing, vurdering for læring og bruk av IKT i læringsarbeidet, spesialpedagogisk arbeid og vidaregåande opplæring for vaksne.

Til grunn for rapporten ligg ulike datakjelder, dokumentasjon, kunnskap og faglege vurderingar frå tilsette på skulane og i opplæringsavdelinga. Dei kvantitative tala i rapporten bygger på data frå Skoleporten, SSB, Vigo og analyseverktøyet PULS.

Auka læringsutbytte og fullføring er hovudmålet for den vidaregåande opplæringa i Hordaland fylkeskommune. All pedagogisk verksemd ved skulane skal bygge opp under hovudmålet. Frå klasserom og verkstad til kontor og andre arenaer skal vi følgje opp kva elevane skal lære, vite kva dei har lært og kva ein gjer når dei ikkje lærer det som er forventa til ulike tidspunkt. Det er sett inn styrka innsats for betre gjennomføring gjennom:

- Tidleg og systematisk innsats for å identifisere elevar som står i fare for å ikkje fullføre
- Tett oppfølging og tilpassa opplæring med fokus på meistring og motivasjon

Gjennomføring over fem år

Den nasjonale satsinga Ny GIV starta i 2010, der hovudmålet var å få fleire ungdomar til å fullføre og bestå vidaregåande opplæring. Det blei i samband med prosjektet utarbeidd eit indikatorsett for å vurdere tilstand og måloppnåing i arbeidet med å auke gjennomføringa. Ein av desse var *gjennomføring*, som viser prosentdel ungdomar som fullfører og består opplæringa innan fem år etter at dei begynte i vidaregåande opplæring.

For kullet som starta på Vg1 første gong i 2009, er det totalt 69,5 % av elevane i dei offentlege vidaregåande skulane i Hordaland som har fullført med vitnemål eller fag-/sveinebrev i løpet av fem år. Dette utgjer ein auke på 0,6 prosentpoeng frå 2008-kullet.

Prosentdel som fullfører og består er høgare blant elevar som går studieførebuande utdanningsprogram enn blant elevar som går yrkesfaglege utdanningsprogram. Skoleporten sine tal viser høvesvis 79,1 % og 60,5 %. Det samla snittet for dei studieførebuande utdanningsprogramma (Studiespesialisering, Idrettsfag og Musikk, dans og drama) er likevel ikkje heilt rett, då elevar i planlagde løp mot grunnkompetanse blir rekna med i talet for studieførebuande utdanningsprogram. Desse blir registrerte som sluttarar. Dei reelle fullføringstala for studiespesialisering er 85,5 %, Idrettsfag 91,8 % og Musikk, dans og drama 88,7 %. Prosentdel sluttarar er høvesvis 4,5 %, 1,8 % og 4 %.

Som tidlegare år ser vi at Hordaland framleis har ein større del elevar på yrkesfag som fullfører og består enn nasjonalt snitt, med ein differanse på tre prosentpoeng. Samtidig er det 20,3 % av yrkesfagelevane som sluttar, og over 10 % som framleis er i vidaregåande opplæring, fem år etter at dei starta på Vg1. Nærare 9 % av elevane manglar eitt eller fleire fag, eller har ikkje greidd fag- eller sveineprøva.

Av alle Hordalandselevane som starta på Vg1 første gong i 2009, har 15,6 % av dei slutta i løpet av femårsperioden, samanlikna med 16,4 % nasjonalt. Her er det store skilnader frå utdanningsprogram til utdanningsprogram. Jamført med prosentdel elevar som fullfører og består, er det inga overrasking at det er fleire elevar som sluttar på yrkesfag enn det er på studieførebuande. Idrettsfag er det utdanningsprogrammet som har færrest sluttarar.

Når ein ser på kva type kompetanse elevane som starta på eit yrkesfagleg løp i 2009 enda med fem år seinare, er det også store skilnader mellom utdanningsprogramma. Generelt er det elevar i fag med lang fagleg tradisjon som fullfører med fag- eller sveinebrev. Samla sett på yrkesfag var det 30,4 % av elevane som fullførte med fagbrev i løpet av fem år, og 29,5 % med studiekompetanse. Av dei elevane som ikkje oppnådde studiekompetanse eller fag-/sveinebrev, er rundt 20 % registrerte som slutta, om lag 10 % er framleis i opplæring, og 9 % har fullført, men manglar eitt eller fleire fag.

Overgangen frå Vg2 til lære på yrkesfaglege utdanningsprogram er ein av dei mest kritiske overgangane med tanke på auka gjennomføring i vidaregåande opplæring. Tilgangen til læreplasser påverkar overgangen i stor grad, noko som varierer frå fylke til fylke. Tal frå 2013 viser at 35,9 % av elevane i yrkesfag gjekk over i lære etter Vg2 i Hordaland. Nasjonalt er prosentdelen 32,9. 82,6 % av lærlingane har fullført med fagbrev fem år etter at dei starta lærlingtida. 11,9 % har slutta, og 4,8 % oppnådde ikkje fagbrev. 0,7 % er framleis i lære.

Resultat for skuleåret 2014/15

Når vi ønskjer å sjå på resultat for skuleåret 2014/15, og ikkje over ein femårsperiode, nyttar vi lokale tal.

Som ved gjennomføring over fem år ser vi skilnader mellom utdanningsprogram på kor mange elevar som fullfører og består alle sine fag i løpet av eitt skuleår. Årsakene til skilnadene mellom yrkesfaglege og studieførebuande utdanningsprogram når det gjeld gjennomføring og sluttprosent, er komplekse, men kva grunnskolepoeng elevane har er ein viktig forklaringsfaktor.

Dess fleire poeng elevane kjem inn med, dess mindre blir avstanden mellom utdanningsprogramma. Elevar med mellom 45 og 50 karakterpoeng frå ungdomsskulen fullfører og består i omtrent same grad, uavhengig av kva utdanningsprogram dei går på.

Fråvær og sluttarar

Gjennomføring av eit opplæringsløp føreset at elevane er til stades i undervisninga, og vi ser ein klar samanheng mellom fråvær og ikkje vurdert (IV) i fag og sluttarar. Det er derfor viktig å ta tak i fråvær på eit tidleg tidspunkt. Dagfråværet i Hordaland er stabilt over tid, men timefråværet har gått ned om lag 2 timar skuleåret 2014/15, og det må sjåast som ei positiv utvikling etter at det har lege stabilt over fleire år.

I skuleåret 2014/15 var det over eitt prosentpoeng reduksjon i sluttarar jamført med året før. Tal registrerte sluttarar skuleåret 2013/14 var 961, medan talet for 2014/15 var 732.

Det er flest elevar som sluttar i Vg1, og dei fleste av desse er i gruppa «stort fråvær». Det er noko fleire jenter enn gutar som sluttar på Vg1, medan det er flest gutar som sluttar på Vg2. På Vg3 har dette jamna seg ut, og det er like mange gutar som jenter som sluttar. Dei vidaregåande skulane rapporterer at det er mange elevar som sluttar etter første halvårsvurdering fordi dei ikkje har fått karakter i faga, som oftast på grunn av stort fråvær.

Av dei ulike utdanningsprogramma er det i *Design og handverk*, *Restaurant- og matfag* og *Helse- og oppvekstfag* at det er flest sluttarar skuleåret 2014/15. *Idrettsfag* ligg lågast, med berre 0,7 % sluttarar dette skuleåret, etterfølgt av *Studiespesialisering* med 2,1 %.

Berre elevar som sluttar etter 1. oktober, blir talde med i statistikken over sluttarar. I 2014/15 slutta monaleg fleire elevar før denne datoen enn i 2013/14. Mange hadde sluttårsaka «Anna fråfallsårsak/ikkje oppgitt». Det kan vere ei av årsakene til reduksjon i tal på sluttarar.

Oppfølgingstenesta (OT) skal ha oversikt over alle ungdomane i målgruppa, tilby dei rettleiing og syte for at dei får tilbod om opplæring, arbeid eller andre kompetansefremjande aktivitetar. Tal frå Utdanningsdirektoratet per februar 2015 viser at 33 % av ungdomane tilmeldt OT er kome i aktivitet, medan 29 % er under oppfølging og rettleiing. 14 % er ukjende, som vil seie at OT ikkje har etablert kontakt med ungdomane og ikkje veit kva dei gjer. 24 % er avklart av OT, og er på rapporteringstidspunktet i ein

situasjon der opplæring og arbeid ikkje er aktuelt. Frå 2014 til 2015 har del ukjende ungdomar i oppfølgingstenesta gått ned frå 21 % til 14 %. Del ungdomar som har kome i aktivitet, har halde seg stabil i same periode.

Elevane sitt læringsmiljø er avgjerande for læring og inngår som ein del av kvalitetsvurderinga i opplæringa, der Elevundersøkinga er den viktigaste kjelda til informasjon om elevane sine opplevingar av eige læringsmiljø.

Førekomsten av elevar som opplever å bli mobba, var stabil i perioden 2007 til 2012, men med ein reduksjon i 2013. Gjennom Elevundersøkinga ser vi at i Hordaland rapporterer at nokre fleire elevar blir mobba i 2014 enn i 2013, ei utvikling frå 2,35 % (266 elevar) i 2013 til 2,66 % (273 elevar) i 2014. Lærlingundersøkinga for Hordaland viser at 3,4 % av lærlingane (41 lærlingar) opplever mobbing. Resultata i Hordaland skil seg ikkje ut frå nasjonalt resultat.

Som i fjor og som tidlegare forskning kring mobbing viser, finn vi også her at elevane i for liten grad informerer tilsette i skulen om problema.

Det er stadfesta gjennom omfattande forskning at innsatsen mot mobbing må vere vedvarande og forankra i heile skulesamfunnet om innsatsen skal ha effekt. Kombinert med aktiv oppfølging av rutinar og handlingsplikt nedfelt i opplæringslova, har skuleeigar og skulane godt grunnlag for å arbeide førebyggjande og framtidsetta og følgje opp situasjonen på den enkelte skule.

Saksprotokoll i fylkesutvalet - 29.01.2016

Innstillinga vart samrøystes vedteken som innstilling til fylkestinget.

Innstilling til fylkestinget

Fylkestinget tek *Tilstandsrapport vidaregåande opplæring 2014/15 for Hordaland fylkeskommune* til orientering med slik merknad:

Ved seinare tilstandsrapportar ynskjer fylkestinget at skulehelsetenesta vert kommentert som ein eigen del i tilstandsrapporten.

Til: Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune 16.februar 2016.

Frå: Terje Kollbotn

**NOTAT OM OVERSENDINGSFORSLAG I SAK PS 89/15 I HORDALAND
FYLKESTING 8. DESEMBER 2015.**

I sak 89/15 Dimensjonering av studiespesialiserande (ST) i Bergen i Hordaland fylkesting den 8. desember 2015, reiste eg fylgjande oversendingsforslag:

«Hordaland fylkesting ber kontrollutvalet setje i verk ein uavhengig gjennomgang av heile beslutningsgrunnlaget for å leggje ned Fana Gymnas. Det gjeld både vurderingane av innsparingspotensialet ved nedleggjing, elevprognosar og skulebyggkostnadar».

I møteprotokollen går det fram at fylkestinget oversendte forslaget til kontrollutvalet utan realitetshandsaming.

I kontrollutvalsmøtet like etter, den 18.desember 2015, vart denne saka tatt opp under PS 130/15 Eventuelt.

I møteprotokollen stå det at det vart vurdert å drøfte oversendingsforslaget, men det vart ikkje noko realitetshandsaming i dette møtet.

Dette skjedde m.a. avdi det var mange andre saker på møtet, og avdi det var varsla ein lovlegkontroll i fylkestinget.

Etter det eg skjønar er det ikkje er sendt inn lovlegkontroll til fylkesmannen i denne saka.

Dermed er det grunnlag for at kontrollutvalet i neste møte drøftar og tar stilling til oversendingsforslaget.

Kontrollutvalet har m.a. som oppgåve å sjå til at saker blir førebudd på ein best mogleg måte i fylkeskommunen og med eit best mogle beslutningsgrunnlag.

I denne saka har det frå mange hald vore reist kritiske spørsmål til mykje av den faktiske informasjonen og dei faglege vurderingane som vart lagt fram i prosessen. Først 3. desember - 5 dagar før slutthandsaming – vart det gjort innstilling frå Utvalet for oppvekst og helse og Fylkesutvalet. Her var røystetala 8-7 kvar sin veg. Det er svært uvanleg. Dette viste stor politisk usemje og tvil hos mange av fylkespolitikarane i saka.

For å få avklara nærare sentrale faktiske tilhøve i saka, trekkje noen lærdomar og kunne betre beslutningsprosessar i liknande vanskelege saker i framtida, bør kontrollutvalet gå inn for ein uavhengig gjennomgang i tråd med oversendingsframlegget i fylkestinget 8. desember 2015.

Odda, den 8. februar 2016

Terje Kollbotn

Fra: Terje Kollbotn (terje.kollbotn@gmail.com)
Sendt: 09.02.2016 12:49:18
Til: Kontrollutvalet - Postmottak; Roald Breistein
Kopi: Inge Reidar Kallevåg

Emne: NOTAT TIL KONTROLLUTVALSMØTET 16.FEBRUAR OG FORFALL

Vedlegg: Notat til Kontrollutvalet februar 2016.docx
Til Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune

Eg lyt diverre melde forfall til Kontrollutvalet sitt møte 16.februar, då eg har avtalt ein to vekers ferie med familien 12. februar - 26.februar i samband med vinterferien i Odda. Eg ber difor om at vararepresentant blir innkalla snarast.

Samstundes legg eg ved eit notat vedr. oversendingsframlegget til kontrollutvalet i fylkestinget 8. desember, og vonar at det blir sendt ut til Kontrollutvalet saman med sakspapira.

Helsing Terje Kollbotn

PS 17/16 Eventuelt