

Forvaltningsrevisjon | Hordaland Fylkeskommune

## Forvaltningsrevisjon av NDLA

Prosjektplan/engagement letter



# Innhold

<b>1. Innleiing</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Føremål og problemstillingar</b> .....	<b>4</b>
2.1 Bakgrunn .....	4
2.2 Føremål og problemstillingar .....	4
<b>3. Revisjonskriteria</b> .....	<b>5</b>
3.1 Regelverk for offentlege innkjøp .....	5
3.2 Internkontroll .....	6
3.3 Habilitet .....	7
3.4 Lov og forskrift om offentlege arkiv .....	7
<b>4. Metode</b> .....	<b>8</b>
4.1 Intervju .....	8
4.2 Dokumentanalyse .....	8
4.3 Testing av utvalde case .....	8
4.4 Testing av andre relevante forhold .....	8
<b>5. Tid og ressursbruk</b> .....	<b>9</b>
5.1 Nøkkelpersonell .....	9
5.2 Tidsbruk .....	9

# 1. Innleiing

På NDLA si nettside går det mellom anna fram at:

«Fylkeskommunene har fått ansvar for å holde elever i videregående opplæring med gratis læremidler. Videregående opplæring er et av fylkeskommunens kjerneområder, og ansvaret for å tilby gode og kvalitetssikrede læremidler er i denne sammenheng viktig.

NDLA er et felles fylkeskommunalt initiativ; et innkjøpssamarbeid som startet i 2007 mellom 18 fylkeskommuner. Prosjektet som ble igangsatt i 2007, hadde følgende føringer fra Kunnskapsdepartementet:

- Å øke tilgang til og bruk av digitale læremidler i videregående opplæring.
- Å utvikle videregående skolars og skoleeiers kompetanse som bestiller og/eller utvikler av digitale læremidler
- Å øke volum og mangfold av digitale læremidler rettet mot videregående opplæring
- Over tid redusere elevenes utgifter til læremidler.

Gjennom offentlige anbudsrunder etterspør NDLA digitale læremidler i markedet for å dekke alle læreplanmålene i aktuelle fag. NDLA etterspør produksjonstjenester, miljøer for utvikling av deler av digitale læremidler, og noen ganger etterspørres miljøer som kan påta seg oppgaven med å dekke hele læreplaner. Det redaksjonelle arbeidet med å organisere, metamerke og sammenstille læremidlene i det enkelte fag, er lagt til en fagredaksjon med faglig-pedagogisk kompetanse. Fagredaksjonene er rekruttert fra videregående skoler i fylkeskommunene. Innholdet på fagsidene kvalitetssikres av høyskole- / universitetsmiljøer.

Fagredaksjonene i NDLA kjøper det de kan få, for så å tilrettelegge på fagarenaen ndla.no. Det er første når behovet ikke kan dekkes gjennom etterspørsel at fagredaksjonene produserer innhold selv. Forlagene inviteres til samarbeid i hver innkjøpsrunde, og står helt fritt til å komme med tilbud for å få gode avtaler for sitt innhold. NDLA ønsker samarbeid med forlagene, men av de store forlagene er det bare Gyldendal som i en anbudsrunde har tilbudt innhold. Mange små forlag og produksjonsmiljøer over hele landet leverer mye innhold til NDLA».

# 2. Føremål og problemstillingar

## 2.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling frå kontrollutvalet 19.02.2015, utarbeidd ein prosjektplan for forvaltningsrevisjon av NDLA med fokus på innkjøp. Kontrollutvalets tinging er tufta på vedtak i utvalet 16.02.2015, der kontrollutvalet ber revisjonen om å gjennomføre ein forvaltningsrevisjon av NDLA kor mellom anna desse momenta skal inngå:

- Føremål/vedtekter/organisering
  - Internkontroll
  - Innkjøp
  - Habilitet
  - Arkivlova
  - Offentleglova
- (...).»

## 2.2 Føremål og problemstillingar

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 har revisjonen formulert følgende 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 offentlege 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 einiga 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?

# 3. Revisjonskriteria

## 3.1 Regelverk for offentlege innkjøp

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

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskaping 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 opptre 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 innkjøpar 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. Samtidig 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 etterprøvbarhet 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 etterprøvarbarhet 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 etterprøvarbarhet 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 2003/60<sup>1</sup> 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 offentlige anskaffelser. Kravet om protokollføring er eit utslag av generelle prinsipp knytt til rettstryggleik og gjennomsiktige 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.<sup>2</sup> Protokollen skal innehalde ei framstilling av alle vesentlige forhold og viktige avgjerder gjennom heile innkjøpsprosessen. Etter KOFA si oppfatning må bestemminga bli forstått slik at protokollen må førast fortløpande gjennom konkurransen.<sup>3</sup>

#### § 3-2 Protokollføring

Oppdragsgiver skal føre protokoll for **anskaffelser** som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele 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 rådgjevare.

#### § 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.

## 3.2 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 offentlige anskaffingar.

<sup>1</sup> Klagenemnda si avgjerd 4. august 2003.

<sup>2</sup> NOU 1997 : 21 s. 139 og s. 145

<sup>3</sup> KOFA si avgjerd 13. februar 2006 i sak 2005/286

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 førebygge 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
- 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.

### 3.3 Habilitet

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

### 3.4 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.

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 arkivforskriften § 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.,<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> Se forskrift om offentlege arkiv § 2-6 første ledd.

# 4. Metode

Oppdraget vert utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Kartlegginga vert basert på data som vil bli samla inn gjennom dokumentanalyse, testing av utvalde case og intervju. Ei slik metodetriangulering vil i større grad enn ein enkelt metode fange sentrale deler ved innkjøpsfunksjonen, og dermed gje grunnlag for ei meir heilskapeleg analyse og vurdering.

## 4.1 Intervju

For å sikre eit kvalitativt informasjonsgrunnlag vil det bli gjennomført intervju i første rekke med sentrale personar knytt til leiinga og innkjøpsfunksjonen i NDLA.

## 4.2 Dokumentanalyse

Revisjonen vil samla inn relevante dokument i form av mellom anna styrande dokument frå NDLA, og dokumentasjon av system og rutinar frå eigar.

## 4.3 Testing av utvalde case

For å undersøke grad av regeletterleving vil revisjonen plukka ut innkjøp basert på ei risikovurdering knytt til mellom anna storleiken på utbetalingane og kva type anskaffingar som er gjort.

## 4.4 Testing av andre relevante forhold

For å undersøke grad av regeletterleving vil revisjonen basert på ei risikovurdering vurdere andre testalternativ, knytt til mellom anna storleiken på utbetalingane og kva type anskaffingar som er gjort.



# 5. Tid og ressursbruk

## 5.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleder for prosjektet vil være senior manager Anders Dugstad. I tillegg vil revisormedarbeidarane Merethe Larsen, Iver Fiksdal og Espen Hordvik ha ein sentral rolle i prosjektet. Stein Ove Songstad vil være ansvarleg partner på oppdraget.

## 5.2 Tidsbruk

Med utgangspunkt i problemstillingar og plan for gjennomføring, er det stipulert at det vil ta inntil ca. 200 timer å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer prosjektstyring, utarbeiding av underproblemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, stikkprøver, analyse av data i forhold til revisjonskriterier, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

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.

Timeestimatet inkluderar ikkje førebuing og presentasjon av rapport i relevante fora. Ein slik presentasjon vil bli fakturert etter timeforbruk etter avtale med oppdragsgjevar.

Prosjektet kan startast opp i månedsskiftet mars/april 2015, og ferdig rapport kan sendast kontrollutvalet ved sekretariatet innan medio juni 2015. Dette under føresetnad om at eininga legg frem naudsynt dokumentasjon for gjennomgang, og at utvalgte personar stiller til intervju og verifiserer intervjuet innan fastsette fristar.

Fakturering av kostnadene ved prosjektet vil skje i samsvar med avtale.

Bergen, 24. februar 2015

---

Stein Ove Songstad, ansvarlig 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.com/no/omoss](http://www.deloitte.com/no/omoss) for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 200.000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

© 2015 Deloitte AS