

## Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Forvaltningsrevisjon av NDLA II

Prosjektplan/engagement letter

# Innhold

<b>1. Føremål og problemstillingar .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn .....	3
1.2 Føremål og problemstillingar .....	3
<b>2. Revisjonskriterium .....</b>	<b>5</b>
2.1 Regelverk om offentlege anskaffingar .....	5
2.2 Arbeidsmiljølova .....	7
2.3 Personopplysningslova .....	8
2.4 Internkontroll og etikk .....	8
<b>3. Metode .....</b>	<b>10</b>
3.1 Intervju .....	10
3.2 Spørjeundersøking .....	10
3.3 Stikkprøvegjennomgang.....	10
3.4 Analyse av rekneskap .....	10
3.5 Verifiseringsprosessar .....	11
<b>4. Tid og ressursbruk .....</b>	<b>12</b>
4.1 Nøkkelpersonell.....	12
4.2 Tidsbruk.....	12

# 1. Føremål og problemstillingar

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har med utgangspunkt i bestilling frå kontrollutvalet 16. februar 2016 i sak PS 4/16 utarbeidd prosjektplan for ein ekstra forvaltningsrevisjon av verksemda norsk digital læringsarena (NDLA).

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av NDLA (2015/2016) som har avdekkja fleire avvik knytt til etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar.<sup>1</sup> Dette gjeld avvik knytt til både manglande anskaffingsprotokollar, tilstrekkeleg eksponering av konkurranse og manglande dokumentert tilbodevaluering. Forvaltningsrevisjonen har også avdekkja fleire større avvik knytt til innkjøp frå ein leverandør av tekniske tenester, under dette innkjøp som overskrider dei økonomiske avtalerammene i kontrakt mellom NDLA og leverandøren, samt kjøp av tenester som ikkje er omfatta av skriftlege avtalar.

I samband med handsaminga av rapporten ønskte kontrollutvalet at revisjonen gjorde ein ekstra forvaltningsrevisjon av NDLA for å få tryggleik for at det ikkje føreligg ytterlegare forhold som bør avdekkast for å gjere ei tilstrekkeleg vurdering av drifta til NDLA. Både innkjøp, samhandling med leverandørar og arbeidsmiljø er tema for denne forvaltningsrevisjonen.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet er å avdekke om NDLA sine innkjøp, samhandling med leverandørar og arbeidsmiljø samsvarer med regelverk, interne rutiner og etiske retningslinjer.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. Er det etablert system, rutinar og kontrollar (økonomisk internkontroll) som førebyggjer og hindrar at korrupsjon og mislegheiter kan førekomme?
2. I kva grad er NDLA sine innkjøp frå leverandør av tekniske tenester i tilstrekkeleg grad dokumenterte og etterprøvbare, med behovsvurdering, spesifisert faktura med tilhøyrande bilag, fakturadokumentasjon frå underleverandør mm.?
3. I kva grad er innkjøp frå andre leverandørar NDLA har hatt avtalar med tilstrekkeleg dokumenterte og etterprøvbare gjennom behovsvurdering, spesifisert faktura med tilhøyrande bilag, fakturadokumentasjon frå underleverandør mm.?
4. I kva grad har samhandling/interaksjon med leverandør av tekniske tenester og andre utvalde aktørar blitt handtert på ein profesjonell og forretningsetisk måte, og i samsvar med regelverk og ev. interne rutinar og retningslinjer?
5. Korleis og i kva grad har ekstern leverandør av tekniske tenester vore involvert i dagleg teknisk drift av NDLA?
  - a. I kva grad har NDLA inngått databehandlaravtale med ekstern leverandør av tekniske tenester i dei tilfella der dette har vore aktuelt?
  - b. I kva grad har NDLA sikra tilstrekkeleg vern av sensitiv informasjon knytt til innkjøp, leverandørinformasjon mv.?
6. I kva grad har NDLA sikra eit forsvarleg arbeidsmiljø?
  - a. I kva grad er det etablert system og rutinar for å legge forhold til rette for varsling?
  - b. I kva grad har NDLA sikra tilstrekkeleg tilrettelegging og handtering av melding/varsling om kritikkverdige forhold i organisasjonen?

<sup>1</sup> Rapport blei handsama i kontrollutvalet i HFK i sak PS5/16, 16.02.16.

- c. I kva grad har det vore varsla om kritikkverdige forhold i organisasjonen?
- d. I kva grad er ev. varsling i NDLA gjennomført på ein forsvarleg måte?
- e. I kva grad har NDLA følgt opp og behandla tilsette som har meldt frå om kritikkverdige forhold i organisasjonen i samsvar med gjeldande regelverk?

## 2. Revisjonskriterium

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterium i form av lover, rettsregler og andre relevante fylkeskommunale vedtak og retningslinjer. Lista med kriterium under er ikkje utømmende for det som kan vere relevant for prosjektet. Andre kriterium vil kunne kome til dersom det skulle vere naudsynt for å få ei fullstendig undersøking og vurdering av problemstillingane.

### 2.1 Regelverk om offentlege anskaffingar

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 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 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 etterprøvrbarheit 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 etterprøvbarheit 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 etterprøvbarheit 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>2</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 offentlege anskaffingar. 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>3</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>4</sup>

### § 3-2 Protokollføring

Oppdragsgjevar skal føre protokoll for anskaffingar som overstiger 100.000 kroner ekskl. mva. Protokollen skal skildre alle vesentlige forhold og viktige beslutningar gjennom heile anskaffingsprosessen. Protokollen skal minst omfatte opplysningane som går fram av vedlegg 3 eller 4 til forskrifta.

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.

I Riksrevisjonen sin revisjonsrettleiar «Supplerende retningslinjer om forebygging og avdekking av misligheter<sup>5</sup>» går det fram at «klare brudd på anskaffelsesregelverket kan være et "rødt flagg" om at det foreligger misligheter».

Ifølgje KS er velfungerande internkontroll avgjerande i arbeidet mot korrupsjon. Å førebyggje uønskte hendingar er eksplisitte mål med kontrollverksemda. Internkontrollen har ein viktig førebyggjande funksjon, dels gjennom kontrollar som reduserer moglegheita til å begå korruperte handlingar, dels ved at kontroll aukar faren for å bli oppdaga. Vidare vil velfungerande internkontroll avdekke eventuelle mislegheiter, feil eller

<sup>2</sup> Klagenemnda si avgjerd 4. august 2003.

<sup>3</sup> NOU 1997 : 21 s. 139 og s. 145

<sup>4</sup> KOFA si avgjerd 13. februar 2006 i sak 2005/286

<sup>5</sup>[https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Vedlegg/Revisjonsmetodik/Misligheter\\_supplerende\\_retningslinjer\\_pr\\_210607.pdf](https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Vedlegg/Revisjonsmetodik/Misligheter_supplerende_retningslinjer_pr_210607.pdf)

korrupte handlingar som er begått. Svakheiter i internkontrollen aukar faren for mislegheiter og korrupsjon. Slike svakheiter gjer det også vanskelegare å oppdage feil, mislegheiter eller korrupsjon som er blitt begått.<sup>6</sup>

## 2.2 Arbeidsmiljølova

Arbeidstilsynet definerer varsling som å si frå om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen<sup>7</sup>. Retten til å varsle er regulert av arbeidsmiljølova<sup>8</sup>, som skal gjere det mogleg for arbeidstakarar å seie frå om kritikkverdige forhold ein blir kjend med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan vere i strid med lover og reglar, interne retningsliner eller alminneleg oppfatning av kva som er forsvarleg eller etisk akseptabelt.

Arbeidsmiljølova § 2-4 omhandlar varsling om kritikkverdige forhold i verksemder. Av lova går følgjande fram:

*«(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.*

*(2) Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter.*

*(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.»*

Forsvarleg varsling inneber ifølgje Arbeidstilsynet mellom anna å ta i bruk verksemda sine rutinar for intern varsling eller ev. andre tiltak verksemda har sett i verk for å legge til rette for varsling. Bruk av interne rutinar for varsling eller å gå tenestevei for å melde frå om kritikkverdige forhold, vil vere riktig og lovleg måte å gå fram på med omsyn til å varsle forsvarleg<sup>9</sup>. For å sikre forsvarleg varsling er det også viktig at arbeidstakaren før kritikkverdige forhold blir bringa vidare spør seg sjølv om det er grunnlag for kritikken, samt vurderer korleis ein bør gå fram med kritikken og kven ein bør seie frå til.

Av § 3-6 i arbeidsmiljølova går det fram at arbeidsgjevar har plikt til å legge forholda til rette for varsling. I lova blir det vist til at det skal utarbeidast rutinar for intern varsling eller settast i verk andre tiltak som legg forholda til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i verksemda i samsvar med § 2-4 dersom forholda i verksemda tilseier det. Arbeidstilsynet peikar på at arbeidsgjevar har ansvar for å sørge for openheit og god intern kommunikasjon i verksemda. Arbeidsgjevar skal aktivt bidra til at varsling blir ein naturleg del av verksemda sitt arbeidsmiljø, og sikre at det blir utarbeidd rutinar eller andre tiltak for forsvarleg varsling.

§ 2-5 i arbeidsmiljølova tar for seg vern mot gjengjelding ved varsling. Følgjande går fram av lova:

*«(1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.*

*(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.*

*(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler.»*

I Arbeidstilsynet sin rettleiar om varsling blir det peika på at arbeidsgjevar ikkje kan besvare varsling med «oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordensstraff, tjenestelig tilrettevisning, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver, forflytning eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon.» Samtidig blir det i rettleiaren vist til at arbeidstakar må tåle saklege motargument og bevis knytt til dei kritikkverdige forholda. Vernet mot gjengjelding gjeld så langt arbeidstakar sin framgangsmåte ved varsel var forsvarlig.

<sup>6</sup> Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon. <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikkbekytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon-2014.pdf?id=14491>

<sup>7</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Arbeidstilsynet: Rettleiar om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 2007.

<sup>8</sup> Arbeids- og sosialdepartementet: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. LOV-2005-06-17-62.

<sup>9</sup> Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Arbeidstilsynet: Rettleiar om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 2007.

## 2.3 Personopplysningslova

Dersom ei verksemd sett ut heile eller delar av handsaming av personopplysningar til andre verksemdar, blir det brukt såkalla databehandlarar. Forholdet mellom ei *behandlingsansvarleg* verksemd og databehandlaren skal ifølge personopplysningslova § 13, jf. § 15 vere regulert gjennom ein databehandlaravtale.

I personopplysningslova § 13 første ledd går det fram at den behandlingsansvarlege og databehandlaren gjennom planlagte og systematiske tiltak skal sørge for tilfredsstillande informasjonssikkerhet med omsyn til konfidensialitet, integritet og tilgjengelegheit ved handsaming av personopplysningar. Av § 13 andre ledd går det fram at informasjonssystemet og sikkerheitstiltak skal vere dokumentert, og at dokumentasjonen skal vere tilgjengeleg for dei tilsette, samt for Datatilsynet og Personvernemnda.

Av § 15 i personopplysningslova går det fram at ein databehandlar ikkje kan handsame personopplysningar på nokon annan måte enn det som er skriftleg avtalt med behandlingsansvarleg, og at opplysningane ikkje kan overlatast til andre for lagring eller bearbeiding. I databehandlaravtalen mellom behandlingsansvarleg og databehandlar skal det gå fram at databehandlar plikter å gjennomføre sikringstiltak som følgjer av § 13 i lova.

## 2.4 Internkontroll og etikk

Eit godt kontrollmiljø, gode system og rutinar, samt merksemd kring etikk er sentrale punkt knytt til god internkontroll i ei verksemd. God internkontroll er viktig både for å sikre at proessar slik som innkjøp blir handsama i samsvar med regelverk, og for å forebygge, avdekke og følgje uønskte hendingar som korrupsjon og mislegheiter. Svakheter i internkontrollen aukar faren for mislegheiter og korrupsjon. Slike svakheter gjer det også vanskelegare å oppdage feil, mislegheiter eller korrupsjon som er blitt begått.<sup>10</sup> Riksrevisjonen definerer mislegheiter som «handlingar som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet».

For å vurdere kor godt rammeverk kommunen har for internkontroll legg vi gjerne til grunn COSO sitt rammeverk for internkontroll.<sup>11</sup> Dette er det same rammeverket som også KS bygger på i sine tilrådingar til kommune om internkontroll. Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

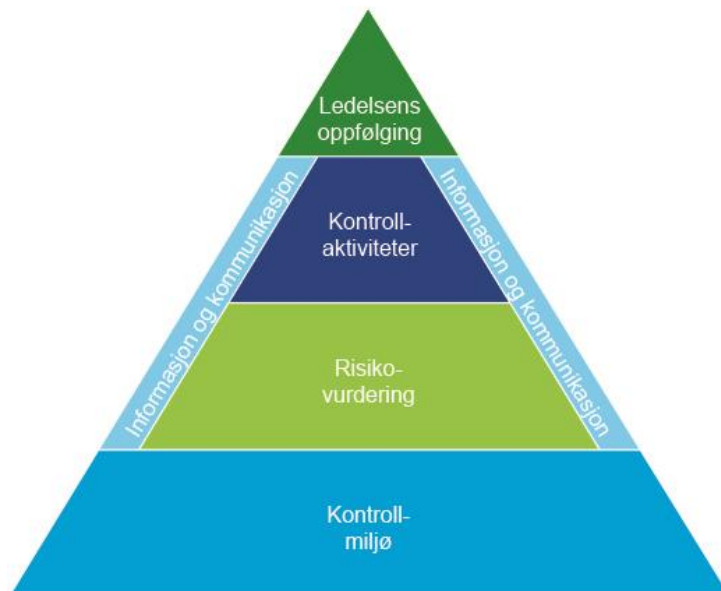
- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- leiinga si oppfølging

Figur 1: Illustrasjon av COSO-modellen

<sup>10</sup> Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon. <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/beskytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon-2014.pdf?id=14491>

<sup>11</sup> Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).





Kontrollmiljøet er grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeidarane sine haldningar, etiske verdiar og kompetanse. Kontrollmiljøet blir påverka av korleis verksemda er organisert, kva leiingsfilosofi som er gjeldande og korleis leiarskapen blir praktisert.

Vidare skal risikovurderingar sikre at dei arbeidsprosessane som har høgast sannsynlegheit for, og konsekvens av, svikt, feil eller manglar blir identifiserte. Det er eit mål at leiinga skal ta omsyn til risikovurderinga i utforming av internkontrollen, ved at ein fokuserer og avgrensar internkontrollen til dei arbeidsprosessane som har høgast risiko.

Kontrollaktivitetane er dei tiltak som blir sett i verk for å sikre etterleving av regelverk, retningslinjer og krav til tenesteutføring, og for handtere risiko avdekka i risikovurderingar. Føremålet med kontrollaktivitetane er å medverke til at rutinar og system skal fungere slik som bestemt.

For å oppnå god internkontroll er det i følgje COSO-modellen vidare viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon, både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette er naudsynt for at den enkelte skal kunne utføre det ansvaret dei er tildelt.

For å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er naudsynte for å oppnå ein god internkontroll er også leiinga si oppfølging viktig. Resultat skal bli følgt opp for å avdekke om dei er i samsvar med verksemda sine strategiar og planar.

## 3. Metode

Oppdraget vil bli utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

### 3.1 Intervju

Revisjonen ønsker å gjennomføre intervju med utvalde personar har arbeidd med innkjøp og innkjøpsstøtte i NDLA og HFK og ev andre tilsette i NDLA. Vi reknar med å gjere eit utval på opp mot 10 personar.

I alle intervju som blir gjennomført som ein del av forvaltningsrevisjonen vil intervjuobjekta ha anledning til å la seg bistå av ein tillitsperson gjennom alle fasar av intervjuprosessen.

### 3.2 Spørjeundersøking

Revisjonen vil gjennomføre ei spørjeundersøking til tilsette som har arbeidd med innkjøp og innkjøpsretta arbeid i NDLA for å kartlegge system og rutinar for internkontroll.

### 3.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen vil gjennomføre stikkprøver av utbetalingar og tilhøyrande bilag knytt til innkjøp frå ekstern leverandør av tekniske tenester, samt av ev. utbetalingar og tilhøyrande bilag knytt til innkjøp frå andre leverandørar. Det vil også bli vurdert andre stikkprøver ved behov etter avtale med kontrollutvalet.

### 3.4 Analyse av rekneskap

Ved hjelp av ACL kan vi gjennomføre ein transaksjonsanalyse. Det inneber å vurdere ei verksemd spesifikt knytt til risiko for misligheter og økonomisk kriminalitet. I ein transaksjonsanalyse vil vi analysere økonomidata (slik som rekneskap, leverandørreskontro o.l.). Vi vil deretter velje ut nokre transaksjonar for vidare undersøking. Transaksjonane blir valt ut etter faglig skjønn og med ei målsetting om å identifisere mistenkelege transaksjonar og/eller utilstrekkelig internkontroll. Dersom det blir avdekka transaksjonar som blir ansett for å vere mistenkelige på ein eller anna måte, vil desse bli følgt opp ved å innhente informasjon både frå opne og lukka kjelder. Dette kan medverke til å fjerne, eller i alle fall redusere mistanken. I andre tilfelle kan det gje grunnlag for å undersøke nærare. Figuren nedanfor viser typiske informasjonskjelder i ein transaksjonsanalyse<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Maria Puhr (2011) Bruk av transaksjonsanalyse i vurdering av risiko for misligheter. [http://tidsskrift.nkrf.no/02\\_2011/artikkel2.html](http://tidsskrift.nkrf.no/02_2011/artikkel2.html)



Kilde: [http://tidsskrift.nkrf.no/02\\_2011/artikkel2.html](http://tidsskrift.nkrf.no/02_2011/artikkel2.html)

Avhengighet mellom verksemda og ein leverandør er eit typisk eksempel på eit mogleg raudt flagg (Ibid). I ein transaksjonsanalyse med fokus på anskaffelsar, er det leverandørfakturaer og kreditnotaer som utgjer datagrunnlaget. Indikatorar på avhengigheit kan primært visast i sekvensielle fakturanummer og låge fakturanummer, men også i uttrekk som viser leveranse- og betalingsbetingelser utanom det vanlege. I eit mislegheitsperspektiv er den viktigaste risikoen ved avhengige leverandører at forholdet til kunden er tettare samanlikna med øvrige leverandør-kunde forhold. I nokre tilfelle senker dette terskelen for uakseptabel atferd og omgåing av gjeldande regelverk.

Avhengighetsforhold kan i denne samanhengen skape risiko for:

- Kunstig høge prisar sett i forhold til marknaden
- Anskaffelsar som ikkje blir konkurranseutsatt
- Misbruk av sensitiv informasjon i anbodskonkurranser
- Sårbarheit ved at kjernekompetanse ligg utanfor den offentlige verksemda
- Mindre oppfølging og kontroll av leveransar (timebruk, oppgåver, behovsdekning)
- "Konsulentstyrte" verksemdar. Leverandørane skaper eit behov for varer/tenester som blir tilbudd, og legger i større eller mindre grad premissane for leveransane (Ibid).

### 3.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju vil bli sendt til dei intervjuar for verifisering. Det er informasjon frå dei verifiserte intervjuar som vil bli nytta i rapporten. Vidare vil opplysningar som kjem fram i intervju og i andre kjelde bli gjort til gjenstand for kontradiksjon av berørte partar.

Faktadelen i rapporten vil bli sendt til NDLA ved styreleiar og dagleg leiar for verifisering. Deretter vil heile rapporten, inkludert vurderingsdel og forslag til tiltak, bli sendt til NDLA og fylkesrådmannen for uttale. Høyringsuttalane vil leggjast ved rapporten.

## 4. Tid og ressursbruk

### 4.1 Nøkkelpersonell

Prosjektleiari for prosjektet vil vere Iver Fiksdal. I tillegg vil Birte Bjørkelo, Anders Dugstad, Viktor Doak og Merete Solheim Larsen delta i prosjektet. Stein Ove Songstad vil vere ansvarleg partner på oppdraget. I tillegg vil teamet få støtte frå advokat Bjørn Ofstad og Arnt Angell ved behov.

### 4.2 Tidsbruk

Med utgangspunkt i prosjektet sin art og planen som er lagt for korleis det skal bli gjennomført, er det stipulert at det vil ta inntil 452 timar å gjennomføre prosjektet. Dette inkluderer førebuing, utarbeiding av problemstillingar og prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, analyse av data i høve til revisjonskriterium, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring. Det kan er noko usikkerheit knytt til kor mykje tid som vil gå med til enkelte delar av prosjektet. Dersom revisjonen ser at det er behov for å ekstra timar utover det som er føreslått i prosjektplanen vil vi ta dette opp for godkjenning i kontrollutvalet før ekstraarbeid blir utført.

Tidsestimatet inkluderer ikkje førebuing og presentasjon av rapport i fylkestinget. Ein slik presentasjon vil bli fakturert per forbruk, opptil 8 timar.

Prosjektet kan startast opp i slutten av mars 2016 og kan sendast til kontrollutvalet ved sekretariatet innan 31 august 2016. For å kunne gjennomføre prosjektet innan denne fristen og med stipulert timebruk er det naudsynt at NDLA og fylkeskommunen innan rimeleg tid stiller dokumentasjon tilgjengeleg, at utvalde personar stiller til og verifiserer intervju, og at revisjonen får tidsriktig tilgang til naudsynte system for gjennomføring av dataanalyse.

Fakturering av kostnadane ved prosjektet vil skje i høve til avtale.

Bergen, 4.3.2016



Stein Ove Songstad, ansvarleg 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](http://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.