

Til: Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune, <kontrollutvalet@hfk.no>

Kopi: Kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune, <postmottak@temark.no>
Kontrollutvalget i Nord-Trøndelag fylkeskommune, <post@komsek.no>
Kontrollutvalget i Rogaland fylkeskommune, <mette.jensen.moen@rogfk.no>

Fra: Rune Mathisen
Annemor Korsnes
Trine Merethe Paulsen
Liv Heidrun Heskestad
Einar Berg
Laila Molland

Dato: 2017-05-22

Sak: Kommentarer til rapport fra forvaltningsrevisjon II av NDLA

Vi har lest Deloitte's rapport for forvaltningsrevisjon II av NDLA, som er lagt inn som saksdokument til møte i Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune den 23. mai 2017. Vi er glade for at revisjonen slår fast at medarbeiderne som tok opp kritikkverdige forhold skal sees på som varslere, og vi merker oss at rapporten på flere punkter bekrefter de forhold som vi på ulike måter hadde påpekt i forkant av varslingen. Vi er likevel skuffet over at revisjonen har kommet til at det bare i ett tilfelle har foregått gjengjeldelse mot varslerne. Påkjenningen har vært så stor for varslerne at alle nå har sluttet i NDLA.

Vi registrerer også med forundring at de forhold vi påpekte, og som begge rapportene har slått fast at det var grunn til å varsle om, blir bagatellisert og til dels benektet av daglig leder, styret og styreleder. Vårt inntrykk er også at arbeidet med revisjon II har blitt trenert av daglig leder og styret. Usikkerheten og utryggheten rundt behandlingen har vært vanskelig å leve med, og vi håper nå på en avslutning der vi får en rettferdig behandling.

Det oppleves tungt at vår innsats og kompetanse i ettertid blir underkjent. Vi mener selv at vi var kompetente og lojale, og at vi utførte oppgavene våre på en profesjonell måte. Det er derfor skuffende å lese dette i NDLAs årsmelding for 2015:

"I løpet av kort tid fikk organisasjonen profesjonalisert sin administrasjon og sentralisert funksjoner og ansvar. Økt kompetanse kom på plass. Nye fagfolk har i 2015 tilført liv og optimisme i organisasjonen."

Det kostet oss mye å gå til det skrittet å varsle. Vi var utrolig glade i jobbene våre i NDLA, og derfor prøvde vi på alle måter å få orden på det vi så at måtte endres. Det var i desperasjon at vi til slutt varslet styret, for vi ville ikke sitte med ansvar for og kunnskap om at NDLA ikke opptrådte riktig i forhold til lov- og regelverk.

Fordi vi opplever at daglig leder får stor plass og en tydelig stemme i rapporten, ønsker vi å komme med noen presiseringer på områder der vi ikke kjenner oss igjen. Vi vil påpeke følgende:

1. Vi reagerer på argumentet om personvern hensyn som årsak til at revisjonen har tatt så lang tid. Det ble gjennomført en medarbeiderundersøkelse i NDLA høsten 2014, og da ville ledelse og styret ha "en sporbar undersøkelse" (de tillot **ikke** at respondentene var anonyme). Dette er det et styrevedtak i NDLA om, noe revisjonen har blitt gjort kjent med.
2. Revisjonsrapport II påpeker flere ganger at det i etterkant av forrige revisjon har blitt gjort et omfattende arbeid for å etablere de rutiner og systemer som kreves. Dette er selvsagt bra. Det forundrer oss likevel at revisjonen ikke går dypere inn i de avdekkede lovbruddene og inhabiliteten, og ser på hvilke konsekvenser dette har hatt (både økonomisk for fylkeskommunene og personlig for varslerne). Revisor ser heller ikke ut til å gjøre noe forsøk å plassere ansvar for de avdekkede lovbruddene.
3. Under arbeidet med årsrapporten for 2013 gikk daværende styreleder i NDLA inn og ba om at en spesifikk graf ble slettet, med begrunnelsen: "...*styreleiar si vurdering var at dette var av ein detaljeringsgrad som normalt ikkje blir omtala i ei årsmelding*". Revisjonen slår seg til ro med denne forklaringen. Den omtalte grafen blir ikke vist. Dette er svært betenkelig, da grafen på en god måte illustrerer de problemene varslerne forsøkte å ta opp (en skjevfordeling av midler til leverandørene). Revisjonen burde vurdert innholdet i denne grafen, og problematisert rundt andre mulige forklaringer på at styreleder ikke ønsket at den skulle bli offentliggjort.
4. Når det gjelder manglende rutiner for akseptanse av leveranser fra Cerpus, så ble dette ved flere anledninger tatt opp fra varslernes side før 2015. Disse initiativene ble avvist av daglig leder. Revisor har blitt gjort kjent med dette, men unnlater å nevne det i rapporten.
5. Revisjonen fremhever at det i etterkant av NDLA I er utarbeidet et "*Teknologisk veikart for NDLA*". Vi har påpekt at det fortsatt er tette bånd mellom NDLAs ledelse og teknisk leverandør, og finner det merkelig at dette ikke blir problematisert i større grad. Det omtalte "*veikartet*" fremhever en spesifikk teknologi (H5P), som bare en enkelt leverandør kan tilby. Denne leverandøren (Joubel AS) er eid av Cerpus, og teknisk leder (som skrev "*veikartet*") har tidligere vært styremedlem i det samme selskapet.
6. Revisjonen omtaler ved flere anledninger den tidligere produksjonslederen i NDLA, og anfører korrekt at han var (og er) ansatt i Cerpus. Det revisjonen ikke nevner er at han også er en av eierne i Cerpus. Dette er viktig informasjon i forhold til habilitetsspørsmål. Han eier 30 % av selskapet Cerpus Holding AS gjennom selskapet Valheim AS.
7. En person som ikke omtales i revisjonsrapporten er styreleder i Cerpus og tidligere teknisk leder i NDLA. Denne personen har vært svært sentral i mange avgjørelser som har vært viktige for å befeste Cerpus sin stilling i NDLA. Den tidligere tekniske

lederen gikk blant annet sterkt inn for en storsatsing på teknologien H5P fra Joubel AS. I tillegg til å være største eier i Cerpus Holding AS (gjennom selskapet T. Nordeng AS), er han styreleder i både Cerpus Holding AS, Joubel AS og flere andre relaterte selskaper.

8. I etterkant av revisjon I har det blitt igangsatt et arbeid med pedagogisk plattform. Denne har blitt etterspurt av fylkeskommunalt ansatte siden ca. 2013, for å gi NDLA et redskap til å styre utviklingen. I mangel av en slik plattform fikk Cerpus frie hender med tanke på utvikling og strategi. Revisjonen er tilfreds med at arbeidet nå er satt i gang, men har ikke fått med seg at både varslerne og flere andre har etterspurt dette over lang tid.
9. Det framstilles i rapporten som en vesentlig endring i prosjektet at det skal være *“fokus på openheit i form av opne standardar, open kjeldekode og bruk av fritt lisensierte ressursar”*. Dette er mildt sagt overraskende, da dette har vært en av grunnpremissene helt fra NDLA startet opp i 2007.
10. Kildekoden til NDLA sin tekniske plattform er sentral, da denne utgjør en stor del av leveransen fra Cerpus til NDLA. Det er grunn til å anta at kildekode har kostet fylkeskommunene flere titalls millioner kroner. Daglig leder hevder at NDLA betaler mer for åpen kildekode (fra Cerpus) enn hva de ville gjort med lukket kildekode. Han begrunner dette med at det er *“...større kostnader til dokumentasjon ved utarbeiding av open kjeldekode”*. I så fall er det svært bekymringsfullt å se at det ikke finnes noen fritt tilgjengelig dokumentasjon for NDLAs tekniske plattform.¹
11. “Varsler 2” har tatt opp et problem rundt manglende kildekode. Helt spesifikt gjelder dette kildekode til det såkalte API-et til NDLA, som gir tredjeparter enkel tilgang til innholdet. “Varsler 2” fikk, etter å ha etterspurt dette over lengre tid, en muntlig tilbakemelding fra pedagogisk leder om at det var Cerpus som eide den aktuelle koden. Når revisor spurte daglig leder om dette, svarte han at *“...kjeldekoden heile tida hadde vore open og tilgjengeleg slik den skulle”*. Her har varslere 2 og daglig leder kommet med ulik informasjon, men revisor velger å slå seg til ro med daglig leder sin påstand. “Varsler 2” vil påpeke at kildekode for API-et fortsatt ikke ser ut til å være fritt tilgjengelig, på tross av hva daglig leder hevder.
12. Revisjonen har fått dokumentasjon på hvordan identiteten til “varsler 2” indirekte ble gjort kjent for daglig leder av et medlem i AU, og at det aktuelle AU-medlemmet ba om at denne hendelsen ikke ble referatført. Revisjonen har valgt å ikke omtale dette.
13. I etterkant av at daglig leder fikk informasjon om kilden til kritiske spørsmål som dukket opp i styret høsten 2014 opplevde “varsler 2” å bli mistenkeliggjort, og det førte blant annet til et svært spesielt møte på fylkeshuset i Skien i november 2014. Videre førte det til at “varsler 2” opplevde at det ikke var noen annen mulighet for ham enn å si opp sin stilling i NDLA. Revisjonen har blitt gjort kjent med og fått

¹ Kildekoden til NDLA er tilgjengelig på <http://bak.ndla.no/> og <https://bitbucket.org/ndla/ndla.no>, men det ser ikke ut til at den er komplett. Dokumentasjon er fullstendig fraværende.

dokumentasjon på alt disse hendelsene, men har valgt å utelate alt dette fra rapporten.

14. I rapporten er NDLAs deltakelse på Drupal-konferanser nevnt, der ekstern leverandør deltok med flere personer enn NDLA selv. Daglig leder skal ha sagt at det var kjent i organisasjonen hvem som deltok på disse, men det stemmer ikke med varslernes erfaring. Det ble stilt spørsmål internt da man rent tilfeldig ble klar over hvem som deltok, og daglig leder fraskrev seg da ansvar for saken. I stedet viste han til leder for applikasjonsforvaltning, en ansatt i Cerpus.
15. Revisor har korrekt anført at ansatte i både Cerpus og andre leverandører (ofte datterselskaper av Cerpus) har hatt full tilgang til saksbehandlingssystemet Jira, og på den måten fått (og til dels styrt) anskaffelsesprosesser i NDLA. Revisor har også mottatt en rekke Google-dokumenter hvor det kommer tydelig frem at Cerpus hadde fullt innsyn og endog var initiativtakere for mange andre interne prosesser i NDLA. Disse dokumentene var viktige for arbeidsprosessen i NDLA, men vi registrerer at revisor har valgt å ikke omtale dette.
16. Cerpus fikk av daglig leder ansvar for å skrive et policy-dokument for produksjon av innhold på NDLA. Da en av varslerne stilte spørsmål til daglig leder om hvorfor dette skulle gjøres av Cerpus, fikk denne til svar at "...*det har ikke du noe med*".
17. Varslerne opplevde flere episoder hvor de ikke kan komme til noen annen forklaring enn at noen må ha lest e-posten deres. Revisjonen konkluderer med at det ikke var mulig for administrator av e-postsystemet til NDLA (som på det tidspunktet var Cerpus) å lese denne e-posten. Dette er feil. Her har revisjonen gjort en svært dårlig jobb. Et raskt søk på Internett viser at det er flere mulige løsninger for å gi administrator tilgang til brukernes e-postkontoer.^{2 3 4}
18. Til slutt har vi behov for å presisere at det ikke ble satt i gang noen endringer av noe slag før etter det nevnte styremøtet i november 2014. Vi presiserer fordi både styreleder og daglig leder kan tolkes dit hen at de satte i gang endringsprosesser før varsling. Det er ikke tilfelle.

² <https://support.google.com/a/answer/2618874?hl=en>

³ <https://productforums.google.com/forum/#!msg/gmail/CatkYOMUUvw/e2ahWWwxAgAJ>

⁴

<https://www.goldyarora.com/how-you-can-access-your-users-email-without-knowing-their-password-in-google-apps/>