

21. juni 2017

## Notat - Deloitte kommentarer til «Kommentarer til rapport fra forvaltningsrevisjon II av NDLA», datert 22. mai 2017

Jf. vedtak i kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune i sak PS 56/17, 23.05.17, presenterer Deloitte i tabellen under våre kommentarer til de 18 punktene i dokumentet «Kommentarer til rapport fra forvaltningsrevisjon II av NDLA», datert 22. mai 2017.

I samsvar med vedtak i kontrollutvalget, har Deloitte kommentarer til de 18 punktene i dokumentet blitt sendt til NDLA og fylkesrådmannen i Hordaland fylkeskommune for verifisering og høring. Kommentarer fra NDLA til dokumentet har blitt innarbeidet i den endelige versjonen. Høringsuttalelser fra daglig ledelse og styret i NDLA, samt fylkesrådmannen i HFK, er lagt ved.

<b>Punkt i brev «Kommentarer til rapport fra forvaltningsrevisjon II av NDLA», datert 22. mai 2017</b>	<b>Kommentar fra revisjonen til det enkelte punkt:</b>
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.	Revisjonen har ikke gått inn i en vurdering av hvilken motivasjon NDLA ev. kan ha hatt for å ønske «en sporbar undersøkelse» i forbindelse med gjennomføring av en intern medarbeiderundersøkelse i 2014, da dette ikke har vært en del av mandatet for den gjennomførte forvaltningsrevisjonen.  Revisjonen forholder seg til at det i forbindelse med gjennomføring av spørreundersøkelsen i forvaltningsrevisjon av NDLA II, gikk med ekstra tid til å håndtere problemstillinger rundt personvern. Dette har videre påvirket tiden det har tatt å gjennomføre forvaltningsrevisjonen som helhet.
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.	Revisjonen vil peke på at habilitetsproblematikk i relasjonen mellom NDLA og leverandør av tekniske tjenester, og hvilke konsekvenser dette har hatt, er nøye omtalt i rapportene fra både den forrige og denne forvaltningsrevisjonen.  I NDLA I blir det blant annet konkludert med følgende (s. 31): «I undersøkinga kjem det fram at NDLA over tid har vore bemanna med personale frå ekstern leverandør i sentrale posisjoner innanfor teknisk utvikling, som er ein sentral del av NDLA sine kjerneprosessar. Den same leverandøren står samstundes for tekniske leveransar til NDLA.

	<p><i>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.»</i></p> <p>Videre blir det i NDLA II vist til følgende om habilitet (s. 51): «Revisjonen meiner det er kritikkverdig at NDLA tidlegare har vore organisert slik at uheldig påverking frå leverandør på den daglege drifta har vore mogleg. Det er etter revisjonen sitt syn også kritikkverdig at problema knytt til dette ikkje blei tatt tak i og følgt opp tidlegare, trass i at fleire medarbeidarar har meldt frå om bekymringar knytt til denne organiseringa (sjå kapittel 8).»</p> <p>Konsekvensen for enkeltpersoner av å varsle om blant annet habilitetsproblematikk i NDLA, er omtalt i detalj i kapittel 8 av rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II. Her har revisjonen gått gjennom de varslings sakene som har kommet frem i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, og blant annet vurdert hvordan varslerne har blitt fulgt opp av styre og ledelse i NDLA og hva varslings sakene har ledet til for personene disse gjelder.</p> <p>Når det gjelder de økonomiske konsekvensene av de lovbruddene som ble avdekt i forvaltningsrevisjon av NDLA I, vil revisjonen peke på at dette temaet er behandlet i rapporten fra den første forvaltningsrevisjonen (se for eksempel s. 16 og s. 22). Her knyttes innkjøp fra leverandør utover og utenom kontrakt opp mot betydelig overforbruk på budsjett, som blir vedtatt av fylkeskommunene gjennom styret i NDLA. At de avdekte lovbruddene har hatt økonomiske konsekvenser for eierfylkeskommunen, er gjennom dette tydelig viet plass i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA I.</p> <p>Med hensyn til plassering av ansvar for de brudd som er avdekt, er dette knyttet til det ansvar og</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>den myndighet som gjelder for driften av NDLAs virksomhet, jf. samarbeidets vedtekter og gjeldende fullmakter for gjennomføring av anskaffelser/innkjøp. Dette går etter revisjonens vurdering tydelig frem av rapport fra den første forvaltningsrevisjonen, NDLA I.</p> <p>I forvaltningsrevisjon av NDLA I står følgende (s. 14): <i>«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 leders 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 grunnjevast 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.»</i></p> <p>I kapittel 5 av rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA I, som omhandler internkontroll innenfor innkjøpsområdet, går videre følgende frem (s. 19): <i>«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></p> <p>I forbindelse med høring av rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA I (s. 42), opplyser daglig leder i NDLA at: <i>«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</i></p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><i>som eksisterte rundt kontraktsoppfølgingen i NDLA. Det var også min endelige vurdering av rammens tilstrekkelighet som muliggjorde overskridelsen.»</i></p>
<p>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.</p>	<p>Setningen det vises til i pkt. 3, er hentet fra rapportens kapittel 8 Arbeidsmiljø og varsling, og knytter seg til bakgrunnen for en av varslings sakene som er omtalt (s. 70). Her gjør tidligere styreleder rede for hvorfor han på daværende tidspunkt i 2013 ønsket grafen fjernet fra årsmeldingen. Revisjonen vil peke på at dette er tidligere styreleders beskrivelse av hendelsen slik den ble oppfattet og vurdert av han, i forbindelse med varslings saken som er temaet i denne delen av rapporten. Revisjonen har ikke gjort en vurdering i denne delen av rapporten av ev. årsaker til å utelate denne grafen fra årsmeldingen, da dette ikke sorterer under problemstillingene i prosjektmandatet knyttet til arbeidsmiljø og varsling som kapittelet omhandler.</p> <p>Innholdet i den omtalte grafen som ble fjernet fra årsmelding 2013, er imidlertid omtalt i detalj av revisjonen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen av NDLA I. I denne rapporten har revisjonen gjort en detaljert gjennomgang og vurdering av det tallmaterialet grafen baserer seg på. I rapporten fra forvaltningsrevisjon av NDLA I går følgende frem (s. 19): «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.»</p> <p>Tilsvarende er omfanget på kjøp fra én leverandør («skjevfordeling av midler til leverandørene») omtalt og vurdert i forrige forvaltningsrevisjon. Her konkluderer revisjonen med at (s. 16): «I undersøkinga kjem det fram at det under avtalen med leverandøren av applikasjonsforvaltning (og støttetjenester), er gjort innkjøp som i stort omfang overskrid 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</p>

	<p><i>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.»</i></p>
<p>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.</p>	<p>I forvaltningsrevisjon av NDLA I, har revisjonen omtalt både manglende rutiner for internkontroll, samt mangelfulle innkjøpsrutiner. I kapittel 5 og 6 i NDLA I blir det blant annet pekt på manglende systematisk kontroll av at innkjøp blir gjennomført i tråd med innkjøpsstrategi og manglende kontroll for å avdekke om innkjøpsaktiviteten skjer i samsvar med bestemmelser i kontrakter og eventuelle andre føringer (s. 23). Manglende rutiner for akseptanse av leveranser og oppfølging av kjøp fra leverandør av tekniske tjenester sorterer under disse vurderingene, og er dermed blitt håndtert tidligere i forbindelse med forvaltningsrevisjon av NDLA I.</p> <p>I forbindelse med forvaltningsrevisjon av NDLA II, er det viet et eget kapittel til arbeidsmiljø og varsling (kapittel 8, s. 59). I dette kapittelet er varsel til daglig leder fra tidligere medarbeidere gjennomgått og vurdert. De momentene det er vist til i pkt. 4 knyttet til varsler om mangelfull oppfølging og kontroll med leveranser og innkjøp fra leverandør av tekniske tjenester, er inkludert i gjennomgangen revisjonen har utført i forbindelse med undersøkelsene av arbeidsmiljø og varsling.</p>
<p>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.</p>	<p>Revisjonen vil peke på at habilitetsproblematikk i relasjonen mellom NDLA og leverandør av tekniske tjenester, og hvilke konsekvenser dette har hatt, er nøye omtalt i rapportene fra både den forrige (NDLA 1) og denne forvaltningsrevisjonen (NDLA 2). Se kommentar til pkt. 2 over for detaljerte henvisninger til hvordan dette er fremstilt i rapportene.</p> <p>Når det gjelder relasjoner mellom NDLA og leverandør av tekniske tjenester i dag, er disse gjennomgått av revisjonen i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II. Gjennomgangen</p>

	<p>viser at NDLA per i dag utelukkende er bemannet med fylkeskommunalt ansatte i sentrale posisjoner (s. 46), og at disse personene ikke har eller har hatt spesielle koblinger til leverandør av tekniske tjenester (med unntak av teknisk leder, se kommentar til dette under). Videre viser gjennomgangen at NDLA har diversifisert porteføljen av leverandører som leverer ulike tekniske tjenester til NDLA, og at leverandør av tekniske tjenester ikke lenger innehar den sentrale rollen de tidligere har hatt; en rolle som har blitt tydelig problematisert og kritisert av revisjonen i forbindelse med forvaltningsrevisjon av NDLA I (s. 51).</p> <p>Når det gjelder H5P-teknologien det er vist til i det teknologisk veikartet til NDLA, er det riktig at denne er utviklet av Joubel AS. Teknologien er imidlertid gratis og utarbeidet med åpen kildekode («fri og åpen kildekode»). Dette vil si at teknologien er «<a href="#">fritt lisensiert</a> til å bruke, kopiere, studere, og forandre på enhver måte, og programvare som er åpent delt slik at flere kan bidra til å forbedre konstruksjonen av programvaren.»<sup>1</sup> H5P-teknologien er med andre ord ikke en proprietær teknologisk løsning som låser NDLA til Joubel som leverandør, men en åpen løsning som gjør det mulig for NDLA å benytte seg av ulike leverandører for å levere denne teknologien.</p> <p>Dette reflekteres også i NDLAs teknologiske veikart. I veikartet er det ikke beskrevet en situasjonen der H5P-oppgavene skal løses av en spesifikk leverandør. Derimot legges det opp til at ulike utviklere skal kunne løse utviklingsoppgaver ved hjelp av fritt tilgjengelige verktøy og dokumentasjon, uten at dette er hentet inn fra og låst til spesifikke leverandører.</p> <p>NDLA opplyser følgende om bruk av H5P-teknologi i svar til revisor i forbindelse med verifisering og høring av revisors kommentarer til brev vedr. NDLA:</p> <p><i>«Videre er det også korrekt når revisor påpeker at H5P er en åpen og fri teknologi. NDLA har i dag tre leverandører som er inne på rammeavtale for å levere tjenester rundt H5P. Koden for H5P brukes i dag på over 1400 nettsider verden over. Kompetansetilfang for utvikling av drift rundt H5P er i dag med andre ord internasjonal og tilgjengelig.»</i></p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>1</sup> Wikipedia - [https://no.wikipedia.org/wiki/Fri\\_og\\_%C3%A5pen\\_kildekode](https://no.wikipedia.org/wiki/Fri_og_%C3%A5pen_kildekode).

	<p>Når det gjelder teknisk leder i NDLA, som tidligere har sittet i styret i selskapet Joubel AS, har revisjonen gått gjennom og vurdert dette vervet og hvordan det har blitt håndtert av NDLA. I forvaltningsrevisjonsrapport av NDLA II (s. 51) konkluderer revisjonen med at «at NDLA gjennomførte tilstrekkelege vurderingar av habilitet før vedkommande blei tilsett i NDLA. På bakgrunn av dei undersøkingane revisjonen har gjort, er det heller ikkje komme fram opplysningar som tilseier at teknisk leiar har eller har hatt ei rolle som gjer at han er eller har vore inhabil ovanfor leverandørar i samband med anskaffingsprosessar eller enkeltstående innkjøp.» (s. 51).</p>
<p>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.</p>	<p>Både i NDLA I og NDLA II er utfordringer knyttet til habilitet omtalt, se gjennomgang av dette i pkt. 2 over.</p> <p>Når det gjelder tidligere produksjonsleders habilitet, er denne omtalt i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II (s. 50). Her blir både inhabilitet i forbindelse med tilrettelegging av saksgrunnlag og tidligere produksjonsleders ledende stilling i Cerpus vist til. I rapporten står følgende (i forbindelse med NDLAs deltakelse på Drupal-konferansen i Praha 2013): «Forslag om å delta på konferansen i 2013 kom opphavleg frå dåverande produksjonsleiar, som var tilsett hos leverandør av tekniske tenester, mens avgjersle om at NDLA burde delta på denne konferansen (og seinare konferansar) blei tatt av dagleg leiar og pedagogisk leiar aleine gjennom dei faste beslutningsmøta. Revisjonen meiner at måten desse avgjerslene blei fatta på, ikkje er i samsvar med føresegn i forvaltningslova knytt til habilitet. Av lova § 6, bokstav e) nr. 2 går det fram at ein offentleg tenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for ei avgjersle når han er leiar eller har i leiande stilling i eit selskap som er part i saken. Etter revisjonen si vurdering var dåverande produksjonsleiar i NDLA omfatta av denne føresegna, då han på same tid som han fungerte som produksjonsleiar i NDLA og kom med forslag om deltaking på konferanse i Praha, også hadde ei leiande stilling hos leverandør av tekniske tenester. Revisjonen meiner derfor dåverande produksjonsleiar var inhabil då han la til rette for avgjersla om deltaking på Drupal-konferanse i Praha 2013 for medarbeidarar frå NDLA og leverandør av tekniske tenester.»</p>

	<p>Som det går frem av revisjonens vurdering gitt over, var tidligere produksjonsleder i NDLA inhabil da han la til rette avgjørelse for deltakelse på Drupal-konferansen i Praha. Revisjonen har vist tydelig til forvaltningslovens bestemmelser om habilitet, og pekt på at fordi tidligere produksjonsleder i NDLA på samme tidspunkt hadde en ledende stilling i Cerpus var ugild da han la til rette for avgjørelsen. Til grunn for revisjonens vurdering av habilitet etter fvl. § 6e pkt. 2, ligger en gjennomgang av de roller tidligere produksjonsleder har hatt i selskapet Cerpus, herunder både eierandeler og rolle i selskapet.</p> <p>Revisjonen har altså tatt hensyn til blant annet tidligere produksjonsleders eierandel i Cerpus ved vurdering av habilitet, og dette har hatt direkte innvirkning på konklusjonen om at tidligere produksjonsleder har vært inhabil i forbindelse med tilrettelegging av avgjørelse om deltaking på konferanse.</p>
<p>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.</p>	<p>I pkt. 7 blir det vist til at styreleder i Cerpus, som tidligere innehadde rollen som teknisk leder i NDLA, ikke omtales i revisjonsrapporten. Som det går frem av gjennomgangen i pkt. 2 over, har revisjonen omtalt utfordringer knyttet til habilitet i NDLA i rapport fra både forvaltningsrevisjon av NDLA I og NDLA II.</p> <p>I NDLA I blir det blant annet konkludert med følgende (s. 31): <i>«I undersøkinga kjem det fram at NDLA over tid har vore bemanna med personale frå ekstern leverandør i sentrale posisjoner innanfor teknisk utvikling, som er ein sentral del av NDLA sine kjerneprosessar. Den same leverandøren står samstundes for tekniske leveransar til NDLA.</i></p> <p>Revisjonen vil peke på at tidligere teknisk leder i NDLA er omfattet av konklusjonen fra NDLA I gjengitt over, og at gjennomgangen av data som ligger til grunn for denne konklusjonen inkluderer gjennomgang av tidligere teknisk leders rolle i NDLA.</p> <p>Videre har revisjonen i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA I (s. 31) konkludert med at:</p> <p><i>«Etter revisjonen si vurdering, gir denne bemanningsstrukturen risiko for brott med dei interne habilitetsrutinane som er nedfelt i</i></p>



	<p><i>organisasjonen sin innkjøpsstrategi kapittel 10. Her går det mellom anna går 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.»</i></p> <p>I rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II blir det vist til følgende om habilitet (s. 51): «<i>Revisjonen meiner det er kritikkverdig at NDLA tidlegare har vore organisert slik at uheldig påverking frå leverandør på den daglege drifta har vore mogleg. Det er etter revisjonen sitt syn også kritikkverdig at problema knytt til dette ikkje blei tatt tak i og følgt opp tidlegare, trass i at fleire medarbeidarar har meldt frå om bekymringar knytt til denne organiseringa (sjå kapittel 8).</i>»</p> <p>Etter revisjonens vurdering, har den overordnede habilitetsproblematikken som har vært tilstede i NDLA blitt tydelig omtalt og kritisert i både NDLA I og NDLA II. Revisjonen har også gitt en tydelig anbefaling om å endre organisering og involvering av personale fra leverandør for å sikre etterlevelse av lovkrav knyttet til habilitet.</p> <p>I kommentar i pkt. 7 vises det til at tidligere teknisk leder i NDLA har vært svært sentral i mange avgjørelser som har vært viktige for å befeste Cerpus sin stilling i NDLA. Det vises også til at tidligere teknisk leder blant annet gikk sterkt inn for en storsatsing på teknologien H5P fra Joubel AS. I tillegg blir det trukket frem at vedkommende er største eier i Cerpus Holding AS, samt at vedkommende sitter i styret i flere andre selskaper relevante for Cerpus og/eller NDLA.</p> <p>Forvaltningslovens § 6 omhandler habilitetskrav i forvaltningen, og i hvilke tilfeller og situasjoner en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak. Av § 6e pkt. 2 går det frem at en offentlig tjenestemann vil være inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>eller bedriftsforsamling for et selskap som er part i saken.</p> <p>Revisjonen vil understreke at tidligere tekniske leder, i egenskap av sin ledende stilling som eier i leverandørselskapet og styremedlem i relevante underleverandørselskap, utvilsomt vil kunne være inhabil i forbindelse med ev. tilrettelegging av grunnlaget for en avgjørelse eller i forbindelse med ev. avgjørelse vedkommende treffer i en forvaltningssak. Dette i samsvar med forvaltningslovens § 6e pkt. 2. Etter revisjonens vurdering er denne generelle problematikken knyttet til potensiell inhabilitet for personale fra leverandør som har innehatt sentrale posisjoner i NDLA, tydelig problematisert og kritisert i rapport fra forvaltningsrevisjon av både NDLA I og NDLA II.</p> <p>Forvaltningslovens § 6 første ledd angir at reglene om inhabilitet bare gjelder der en forvaltningssak munner ut i en avgjørelse. I Norsk lovkommentar til forvaltningsloven (note 100 ved Jan Fridthjof Bernt, 14.03.2014), går det frem at dette omfatter alle typer avgjørelser, herunder privatrettslige, internt administrative eller prosessledende. Samtidig går det videre frem av note 101 i samme lovkommentar at det også «ved generelle utredningsarbeider kan være aktuelt å anvende inhabilitetsregler». Det blir pekt på at «Ut fra § 6 kan det være diskutabelt om inhabilitetsreglene gjelder direkte, fordi slike utredninger normalt ikke er innrettet mot konkrete avgjørelser. Ut fra alminnelige prinsipper for saksbehandling og god forvaltningsskikk bør imidlertid reglene følges så lenge det ikke er gjort klart at man bevisst har gått på tvers av disse, for eksempel ved partsrepresentasjon i et utredningsutvalg.»</p> <p>I Norsk lovkommentar note 179 til forvaltningsloven § 10, står samtidig følgende: «Det er ikke noe i veien for at forvaltningsorganer innhenter faglig uttalelse fra en part i saken. Etter forholdene kan dette være direkte nødvendig ut fra varslingsregelen i § 16 eller utredningsplikten etter § 17 første ledd.»</p> <p>Revisjonen vil peke på og understreke at det i forbindelse med de undersøkelsene som er gjennomført i både forvaltningsrevisjon av NDLA I og NDLA II, ikke har fremkommet dokumentasjon av at tidligere teknisk leder i NDLA, som er ansatt i Cerpus og innehar betydelige eierandeler i selskapet, har tilrettelagt grunnlaget for eller truffet en avgjørelse i en forvaltningssak som teknisk leder</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>i NDLA. Det foreligger dermed, etter revisjonens vurdering, ingen automatisk inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd. Følgelig har dette heller ikke vært et moment i rapportene fra forvaltningsrevisjon av NDLA I og NDLA II.</p> <p>Samtidig vil revisjonen trekke frem at inhabilitet også vil kunne inntreffe ved utføring av generelle utredningsarbeider, jf. lovkommentarene gjengitt over. På bakgrunn av dette vil det dermed kunne tenkes at tidligere teknisk leder likevel kan ha vært inhabil etter forvaltningslovens § 6, dersom vedkommende har gjennomført arbeid som skulle kunne sortere under dette. Dette kan imidlertid også måtte veies mot hensyn om at forvaltningsorganer kan, og i noen tilfeller bør, innhente faglige uttalelser fra parter i en sak for å sikre at saken er tilstrekkelig utredet, uten at dette fører til inhabilitet for den involverte parten.</p> <p>Revisjonen vil peke på at det i forbindelse med de undersøkelsene som er gjennomført, heller ikke har kommet frem konkret dokumentasjon av at tidligere teknisk leder i NDLA har forestått generelt utredningsarbeid for NDLA som tilsier at habilitetsreglene kommer til anvendelse og at vedkommende har vært inhabil. Revisjonen mener samtidig at ev. dokumentasjon av arbeid som er utført av tidligere teknisk leder i NDLA som blir gjort tilgjengelig, bør gjennomgås og vurderes i lys av bestemmelsene gjengitt i avsnittene over. Dette for å kunne gi en vurdering av om arbeid som er dokumentert utført av tidligere teknisk leder potensielt vil kunne falle inn under termen generelt utredningsarbeid, og av om dette i så måte kan ha vært i strid med forvaltningslovens habilitetsbestemmelser eller ikke.</p>
<p>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.</p>	<p>I kapittel 4 i forvaltningsrevisjon av NDLA II (s. 36), som omhandler gjennomgang av anskaffelser fra leverandør av tekniske tjenester, har revisjonen i vurderingsdelen pekt på at innføringen av en pedagogisk plattform har gitt NDLA bedre styring av hvilke innkjøp samarbeidet har behov for å gjøre. Revisjonen har pekt på at dette, sammen med andre endringer og tiltak som er gjennomført, innebærer en klar forbedring sammenliknet med tidligere med hensyn til vurdering av behov for teknisk utvikling og kjøp av tjenester.</p> <p>Når det gjelder meldinger fra varslere om behov for bedre fylkeskommunal styring og kontroll over</p>

	<p>teknisk utvikling, er dette gjennomgått av revisjonen i detalj i kapittel 8 i rapport fra NDLA II (s. 59). I kapittelet er meldinger om kritikkverdige forhold knyttet til involvering av leverandør av teknisk utvikling i utviklingsarbeid og tilhørende habilitetsproblematikk presentert og vurdert. Dette inkluderer blant annet gjennomgang av brev fra flere tidligere medarbeidere i NDLA til tidligere styreleder, der varslere stiller spørsmål ved leverandørens grad av involvering i arbeid i NDLA og anledning til å påvirke utvikling og strategi (s. 67).</p>
<p>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.</p>	<p>I forbindelse med gjennomgang av konkurranser NDLA har gjennomført gjennom høst 2015/vinter 2016, har revisjonen i rapporten fra forvaltningsrevisjon av NDLA II pekt på at det er samsvar mellom innholdet i NDLAs overordnede strategier og innholdet i kravspesifikasjonene fra de tre konkurransene som er gjennomgått (s. 33). Dette inkluderer blant annet at det i kravspesifikasjonene er vist til at det skal være «fokus på openheit i form av opne standardar, open kjeldekode og bruk av fritt lisensierte ressursar», i samsvar med det som også står i NDLAs overordnede strategier.</p> <p>Revisjonen kan ikke se at det i rapporten fremstilles som eller hevdes at «fokus på openheit i form av opne standardar, open kjeldekode og bruk av fritt lisensierte ressursar» innebærer en vesentlig premissendring i NDLA-prosjektet fra tidligere.</p>
<p>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.</p>	<p>Se pkt. 11 under for kommentar som dekker både pkt. 10 og 11.</p>
<p>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»</p>	<p>Revisjonen har ikke fått fremlagt dokumentasjon eller liknende fra avsenderne av brevet knyttet til påstanden om at kildekode for API-et til NDLA ikke</p>

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 «...kildekoden heile tida hadde vore open og tilgjengeleg slik den skulle». Her har varsler 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.

er åpent, utover det som fremgår av oversendte kommentarer.

Daglig leder har lagt frem dokumentasjon på vegne av NDLA som viser at det er gjennomført tiltak for å sikre at NDLA benytter seg av åpen kildekode og programvare, og at tilgang til NDLA-kildekode er sikret for allmenheten.

Videre opplyser NDLA følgende om API og åpenhet, i svar til revisor i forbindelse med verifisering og høring av revisors kommentarer til brev vedr. NDLA:

*«NDLA er for tiden i ferd med å gå over fra en teknisk løsning som er basert på det åpne rammeverket Drupal 6.*

*Drupal som teknologi og publiseringsplattform er svært utbredt.*

*For mer informasjon rundt Drupal:*  
<https://no.wikipedia.org/wiki/Drupal>

*Løsningen som i dag benyttes ble utarbeidet til NDLA av Utdanningsdirektoratet ved Utdanning.no i perioden fra 2007 til 2009. Fra 2009 har NDLA i hovedsak kjøpt tjenester for videreutvikling og vedlikehold av denne løsningen fra Cerpus as.*

*Dagens løsning er en plattform som i mindre grad er internt avhengig av API-er. Enkle defensjoner på API kan leses her:*  
<https://snl.no/API>  
<https://no.wikipedia.org/wiki/Programmeringsgrensesnitt>

*I fremtidig teknisk løsning vil NDLA gjøre seg avhengig av API-er for å sikre samspill og dataflyt mellom den samlede publiseringsløsningens interne deler. NDLA går altså fra en monolittisk arkitektur til en mer kompleks arkitektur der en rekke mikrotjenester snakker sammen internt, og eksternt, ved hjelp av API-er. Dette har positive konsekvenser for omverdenens mulighet til å dra nytte av NDLA's innhold (innhold og metadata vil gjøres tilgjengelig for allmenheten gjennom APIer). Dette legger til rette for at eksterne aktører skal kunne gjenbruke NDLA-innhold i sine løsninger.*

*API-ene som utvikles vil, i så stor grad som praktisk mulig, være basert på fri programvare. I noen enkelttilfeller vil NDLA ikke kunne sikre at alle tjenester, til enhver tid, er basert på fri*

	<p><i>programvare. Dette har som årsak at NDLA ikke alltid finner gode nok tjenester i markedet basert på fri programvare. Dette gjelder nå for eksempel videoplattform og løsning for autentisering. Det er viktig å presisere at det ikke på noen måte foreligger noe offentlige krav om denne typen åpen tilrettelegging for gjenbruk.</i></p> <p><i>Den åpenhetsstrategien NDLA har valgt, om å velge åpen teknologi der dette er mulig, er forankret i NDLAs teknologiske veikart som er behandlet av styret. Strategien er tuftet på idealer om gjenbruk og deling av innhold og teknologi. NDLA er som offentlig eid nettsted på dette området i forkant. De aller fleste offentlige prosjekter som utvikler programvare og innhold er basert på lukket teknologi med svært lav grad av dokumentasjon og åpenhet.</i></p> <p><i>NDLAs API-er er dokumentert her: <a href="https://test.api.ndla.no/">https://test.api.ndla.no/</a></i></p> <p><i>All kildekode tilknyttet API- ene er tilgjengelig. På denne adressen blir også all kode tilknyttet ny løsning og nye API deponert og tilgjengeliggjort: <a href="https://github.com/NDLANO/">https://github.com/NDLANO/</a></i></p> <p><i>For dagens løsning (plattformen NDLA er på vei bort fra) er kildekoden tilgjengeliggjort her: <a href="https://bitbucket.org/ndla/">https://bitbucket.org/ndla/»</a></i></p>
<p>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.</p>	<p>Revisjonen har mottatt og vurdert dokumentasjonen knyttet til den situasjonen som er omtalt i pkt. 12. Den informasjonen som har kommet frem har ikke blitt vurdert som relevant med hensyn til å vurdere de problemstillinger som forelå i revisjonens mandat (prosjektplan).</p> <p>Videre har det, innenfor mandatet av revisjonen, ikke blitt gjennomført intervju med alle parter som omtales i pkt. 12. Revisjonen har tatt hensyn til at disse partene ikke har hatt anledning til å uttale seg om saken eller har blitt gitt mulighet til å kontradiktere de opplysninger som har blitt fremlagt om deres handlinger og utsagn.</p> <p>På bakgrunn av disse momentene, har revisjonen ikke omtalt opplysningene i pkt. 12 i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II.</p>
<p>13. I etterkant av at daglig leder fikk informasjon om kilden til kritiske spørsmål som dukket opp i</p>	<p>Revisjonen har mottatt og vurdert dokumentasjonen knyttet til den situasjonen som er</p>

<p>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 dokumentasjon på alt disse hendelsene, men har valgt å utelate alt dette fra rapporten.</p>	<p>omtalt i pkt. 13. Den informasjonen som har kommet frem har ikke blitt vurdert som relevant med hensyn til å vurdere de problemstillinger som forelå i revisjonens mandat (prosjektplan).</p> <p>Videre har det, innenfor mandatet av revisjonen, ikke blitt gjennomført intervju med alle parter som omtales i pkt. 13. Revisjonen har tatt hensyn til at disse partene ikke har hatt anledning til å uttale seg om saken eller har blitt gitt mulighet til å kontradiktere de opplysninger som har blitt fremlagt om deres handlinger og utsagn.</p> <p>På bakgrunn av disse momentene, har revisjonen ikke omtalt opplysningene i pkt. 13 i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II.</p> <p>Når det gjelder henvisningen i pkt. 13 til bakgrunn for at «varsler 2» valgte å si opp sin stillingen, kan ikke revisjonen se at dette samsvarer med tidligere opplysninger fra «varsler 2» i form av verifisert intervjureferat og verifisert utkast til rapport. I rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II, som «varsler 2» selv har gjennomgått og verifisert, går følgende frem (s. 75): <i>«I intervju trekk medarbeidaren vidare fram at det ikkje lenger blei opplevd som mogleg å fortsette i NDLA, fordi avstanden mellom kva ansvar og innhald vedkommande si stilling var meint å ha og den faktiske moglegheita til å påverke avgjersle knytt til eige ansvarsområdet, blei for stort. På bakgrunn av manglande moglegheit til å påverke dei faglige avgjerslene som blei teke innanfor eige område, valde medarbeidaren å avslutte sitt engasjement i NDLA på eige initiativ.»</i></p>
<p>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.</p>	<p>Revisjonen vil peke på at daglig leders uttalelser i forbindelse med NDLAs deltakelse på Drupal-konferanse i Praha 2013, slik disse fremgår i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II (s. 48), reflekterer hvordan daglig leder oppfatter at denne deltakelsen var kjent i organisasjonen. Revisjonen noterer at varslerne ikke deler denne oppfatningen.</p> <p>Når det gjelder ansvar for avgjørelsen om å delta på konferansen, går følgende frem av forvaltningsrevisjonsrapport av NDLA II (s. 42): <i>«Av referat frå «svartboksmøte» (seinare omdøpt til beslutningsmøte) i NDLA datert 16. august 2013, der dagleg leiar og pedagogisk leiar deltok, går det fram at dåverande produksjonsleiar i NDLA (tilsett hos leverandør av tekniske tenester i ei leiande</i></p>

	<p><i>stilling i selskapet), per e-post sendte inn forslag om at NDLA skulle kombinere deltaking på DrupalCon 2013 i Praha med ei teknisk samling for tekniske utviklarar og fagutviklarar i NDLA. I e-posten innstiller produksjonsleiar på kven av NDLA-medarbeidarane som bør delta, og kva utgifter som skal dekkast av NDLA. I e-posten frå produksjonsleiar blir det foreslått at NDLA dekker reise, opphald og konferanseavgift for NDLA-medarbeidarar som er tilsett hos leverandør av tekniske tenester (totalt ca. 11 000 kr per person), og reise og opphald for medarbeidarar frå underleverandørar (totalt ca. 10 000 kr per person)<sup>2</sup>, for totalt tolv eksterne medarbeidarar. Vidare viser produksjonsleiar til at det er teke høgde for inndekning av reise-, opphalds- og konferanseutgifter under kostnadsstad for høvesvis applikasjonsforvaltning og Desk. Det er ikkje spesifisert ytterlegare korleis deltaking på konferansen skal passast inn i vedteke budsjett.</i></p> <p><i>Av møterefateratet frå «svartboksmøtet» går det fram at forslaget blir tatt til orientering, og at det blir vedteke å støtte innstilling frå produksjonsleiar om å nytte DrupalCon som arena for også å gjennomføre møter og workshops knytt til teknisk utvikling i NDLA.»</i></p> <p>Disse opplysningene om at det var daglig leder (sammen med pedagogisk leder) som fattet avgjørelse om deltakelse på konferansen, etter forslag fra daværende produksjonsleder som var ansatt hos leverandør er ikke bestridd av daglig leder, og har blitt verifisert i forbindelse med verifisering av utkast til rapport. Av rapporten fremgår det altså at det var daglig leder, sammen med pedagogisk leder, som hadde ansvar for avgjørelse om at NDLA skulle delta på Drupal-konferansen i Praha 2013 med personale fra eksterne leverandør av tekniske tjenester.</p> <p>Revisjonen ønsker å understreke at det i den tilhørende vurderingen i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II er konkludert med at (s. 50): «måten desse avgjerslene blei fatta på, ikkje er i samsvar med føresegn i forvaltningslova knytt til habilitet.»</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>2</sup> Forskjellen i kostnadsoverslag frå produksjonsleiar for medarbeidarar frå høvesvis leverandør og underleverandør indikerer ei deltakaravgift på om lag kr. 1000. Ein kontroll av reiserekningane frå deltakarane viser imidlertid at deltakaravgifta på konferansen låg på omtrent kr. 3800.



<p>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.</p>	<p>Revisjonen har i kapittel 6.3.2 av rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II omtalt den løpende samhandlingen mellom NDLA og leverandør av tekniske tjenester (s. 44). Her står det blant annet: <i>«Vidare viser dokumentasjon revisjonen har fått tilgang til at leverandør av tekniske tenester har vore involvert i sentrale fora for å prioritere behovsmeldingar knytt til ulike formar for utviklings- og endringsarbeid, meldt i arbeidsverktøyet JIRA, som blir nytta til mellom anna hendingshandtering og leveranseoppfølging i NDLA.»</i></p> <p>Den dokumentasjonen det er vist til på s. 44 i rapporten, inkluderer de Google-dokumentene det er vist til i brevets pkt. 15. Revisjonen har gjennomgått denne dokumentasjonen, og lagt den til grunn for den fremstilling og de vurderinger som går frem av kapittel 6 fra forvaltningsrevisjon av NDLA II.</p>
<p>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».</p>	<p>I forbindelse med forvaltningsrevisjon av NDLA II, har revisjonen gjennomført intervju med personen det er vist til i pkt. 16. I forbindelse med intervjuet har revisjonen mottatt og gjennomgått dokumentasjon av arbeidet med utarbeiding av policy-dokument for NDLA, der leverandør av tekniske tjenester var involvert. Opplysningene som kom frem rundt dette, har vært med å danne bakgrunn for revisjonens fremstilling og vurdering av habilitetsproblematikk i NDLA. Se pkt. 2 over for ytterligere henvisninger til revisjonens gjennomgang av habilitetsproblematikk i NDLA.</p>
<p>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:</p> <p>1)  <a href="https://support.google.com/a/answer/2618874?hl=en">https://support.google.com/a/answer/2618874?hl=en</a></p> <p>2)  <a href="https://productforums.google.com/forum/#!msg/gmail/CatkYOMUJvw/e2ahWWwxAgAJ">https://productforums.google.com/forum/#!msg/gmail/CatkYOMUJvw/e2ahWWwxAgAJ</a></p>	<p>I rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II skriver revisjonen følgende (s. 57): <i>«NDLA har implementert eit strengt sikkerheitsregime med omsyn til tilgang og innsyn i medarbeidarar sin e-post og delte dokument i Google for Education. Det er også etablert ei skriftleg rutine som skildrar oppretting, avslutning og bruk av e-post og intranettkonti i NDLA, med tydeleg definert ansvar og oppgåver knytt til dette.</i></p> <p><i>Etter revisjonen si vurdering har NDLA sikra tilstrekkeleg datatryggleik og avgrensing av innsyn i dei tekniske kommunikasjonsverktøya som blir nytta i samarbeidet. Medarbeidarane har i stor grad sjølv kontroll over eigne e-postdata, og e-postadministrator har ikkje tilgang til innhald i e-postkonti som blir nytta i NDLA. Revisjonen meiner</i></p>

<p>3) <a href="https://www.goldyarora.com/how-you-can-access-your-users-email-without-knowing-their-password-in-google-apps/">https://www.goldyarora.com/how-you-can-access-your-users-email-without-knowing-their-password-in-google-apps/</a></p>	<p><i>at den restriktive tilnærminga til administratortilgang er ei god løysing med omsyn til å trygge opplysningar og data om medarbeidarane i eit samarbeid som i all hovudsak kommuniserer med kvarandre elektronisk via e-post, intranett mv.».</i></p> <p>Revisjonen konkluderer her <u>ikke</u> med at det ikke er eller har vært mulig for administrator å benytte seg av bakveier for å sikre tilgang til/innsyn i e-post og dermed lese medarbeideres e-post. Revisjonens vurdering er, som det tydelig går frem av teksten, at det sikkerhetsregimet og den rutinen som er etablert sikrer tilstrekkelig datasikkerhet og avgrensning av tilgang for utenforstående til ansattes e-poster på en tilstrekkelig måte, ut fra de forhold og omstendigheter som er tilstede i NDLA.</p> <p>Revisjonen vil videre peke på at kopi av/tilgang til tredjepersons e-post vil være mulig i ulike systemer, gitt de riktige tilganger, kunnskaper og verktøy. Dette blant annet for Exchange-servere (som for eksempel HFK benytter seg av) og Gmail/G Suite fra Google (som NDLA benytter seg av). Problematikken det er vist til i brevet gjelder ikke spesifikt for NDLA, men for alle e-postsystemer som involverer en definert administratorrolle.</p> <p>Kontroll av om medarbeideres e-poster har blitt hentet ut av systemet av administrator, har ikke vært en del av problemstillingene og den metodiske fremgangsmåten i denne forvaltningsrevisjonen, jf. prosjektplan. Revisjonen har likevel ikke fått kjennskap til opplysninger som sannsynliggjør at slik uthenting av e-post har vært tilfelle, og det foreligger ikke dokumentasjon på at uthenting av e-post fra medarbeideres konti har forekommet. Etter revisjonens vurdering fremstår det heller ikke som sannsynliggjort at administrator, daglig leder eller andre har bedrevet overvåking av medarbeideres e-post eller ulovlig innsyn i medarbeideres e-post.</p>
<p>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.</p>	<p>Revisjonen kan ikke se hvilke formuleringer fra styreleder og daglig leder det er vist til i brevet som kan tolkes dit hen at de satte gang endringsprosesser før styremøtet i november 2014.</p>

## Høringsuttalelse fra NDLA til Deloitte kommentarer til brev vedr. NDLA fra 22.05.17



### Svar til revisor

12.06.17

I skrevet fra Deloitte, mottatt på mail 1. juni 2017, ser NDLA ingen faktiske feil. Revisors klargjør alt det vesentlige, og det som er relevant for saken. De ulike momentene som påpekes er av revisor svart opp på en ryddig måte.

Revisor henviser korrekt til den avsluttede forvaltningsrevisjonen (NDLA 1) på områder der det blir fremført mangler i den aktuelle revisjonsrapporten (NDLA 2). Revisor viser også hvordan NDLA 2 rapporten klargjør spørsmål som er reist. Videre viser revisor korrekt til avgrensinger i vedtatt prosjektplan (NDLA 2) som svar på anførte mangler i rapporten. NDLA finner at revisor har tydeliggjort prosessen, og dermed forklart NDLA 2 – rapportens leveranse, på en god måte.

#### NDLA er av revisor bedt om å klargjøre særlig (sitat):

*I forbindelse med verifisering av Deloitte sine kommentarer, ber vi spesifikt om ei tilbakemelding frå dagleg leiar i NDLA på eit av punkta i notatet:*

*Under pkt. 11 i brevet, som omhandlar manglande kjeldekode til API-et til NDLA, ber vi om at dagleg leiar gjer skriftleg greie for dei opplysningane han gav til Kontrollutvalget munnleg i møtet 23. mai 2017 om API-et til NDLA, samt legg ved ev. relevant dokumentasjon knytt til dette.*

#### Svar:

NDLA er for tiden i ferd med å gå over fra en teknisk løsning som er basert på det åpne rammeverket Drupal 6.

Drupal som teknologi og publiseringsplattform er svært utbredt.

For mer informasjon rundt Drupal:

<https://no.wikipedia.org/wiki/Drupal>

Løsningen som i dag benyttes ble utarbeidet til NDLA av Utdanningsdirektoratet ved Utdanning.no i perioden fra 2007 til 2009. Fra 2009 har NDLA i hovedsak kjøpt tjenester for videreutvikling og vedlikehold av denne løsningen fra Cerpus as.

Dagens løsning er en plattform som i mindre grad er internt avhengig av API-er. Enkle defensjoner på API kan leses her:

<https://snl.no/API>

<https://no.wikipedia.org/wiki/Programmeringsgrensesnitt>

I fremtidig teknisk løsning vil NDLA gjøre seg avhengig av API-er for å sikre samspill og dataflyt mellom den samlede publiseringsløsningens interne deler. NDLA går altså fra en monolittisk arkitektur til en mer kompleks arkitektur der en rekke mikrotjenester snakker sammen internt, og eksternt, ved hjelp av API-er. Dette har positive konsekvenser for omverdenens mulighet til å dra nytte av NDLAs innhold (innhold og metadata vil gjøres tilgjengelig for allmenheten gjennom APIer). Dette legger til rette for at eksterne aktører skal kunne gjenbruke NDLA- innhold i sine løsninger.

API-ene som utvikles vil, i så stor grad som praktisk mulig, være basert på fri programvare. I noen enkelttilfeller vil NDLA ikke kunne sikre at alle tjenester, til en hver tid, er basert på fri programvare. Dette har som årsak at NDLA ikke alltid finner gode nok tjenester i markedet basert på fri programvare. Dette gjelder nå for eksempel videoplattform og løsning for autentisering. Det er viktig å presisere at det ikke på noen måte foreligger noe offentlige krav om denne typen åpen tilrettelegging for gjenbruk.

Den åpenhetsstrategien NDLA har valgt, om å velge åpen teknologi der dette er mulig, er forankret i NDLAs teknologiske veikart som er behandlet av styret. Strategien er tuftet på idealer om gjenbruk og deling av innhold og teknologi. NDLA er som offentlig eid nettsted på dette området i forkant. De aller fleste offentlige prosjekter som utvikler programvare og innhold er basert på lukket teknologi med svært lav grad av dokumentasjon og åpenhet.

NDLAs API-er er dokumentert her:

<https://test.api.ndla.no/>

All kildekode tilknyttet API-ene er tilgjengelig. På denne adressen blir også all kode tilknyttet ny løsning og nye API deponert og tilgjengeliggjort:

<https://github.com/NDLANO/>

For dagens løsning (plattformen NDLA er på vei bort fra) er kildekoden tilgjengeliggjort her:

<https://bitbucket.org/ndla/>

Videre er det også korrekt når revisor påpeker at H5P er en åpen og fri teknologi. NDLA har i dag tre leverandører som er inne på rammeavtale for å levere tjenester rundt H5P. Koden for H5P brukes i dag på over 1400 nettsider verden over. Kompetansetilfang for utvikling av drift rundt H5P er i dag med andre ord internasjonal og tilgjengelig.

Med vennlig hilsen

Øivind Høines

Daglig leder NDLA

## Høringsuttalelse fra styre i NDLA til Deloittes kommentarer til brev vedr. NDLA fra 22.05.17

I e-post datert 7. august 2017, skriver styret i NDLA ved styreleder følgende:

*«Styret i NDLA har ingen kommentarer til notat - Deloittes kommentarer til "kommentarer til rapport fra forvaltningsrevisjon II av NDLA", datert 22.mai 2017.*

*(Det vises for øvrig til tidligere kommentarene fra oss til selve rapporten.)*

*Vennlig hilsen*

*John Arve Eide  
Styreleder NDLA»*

Deloitte får opplyst av styreleder per telefon at Deloittes kommentarer til brev vedr. NDLA fra 22.05.17 har blitt sendt ut til alle styremedlemmer i NDLA for eventuelle kommentarer. Videre opplyser styreleder at det har vært foretatt en ekstra runde internt, der medlemmer i arbeidsutvalget i NDLA, tidligere styreleder og styrerepresentantene fra de fylkeskommunene der varslerne omtalt i rapport fra forvaltningsrevisjon av NDLA II er eller har vært ansatt, har blitt gitt en ytterligere anledning til å komme med tilbakemelding vedr. brevet.

## **Høringsuttalelse fra Hordaland fylkeskommune til Deloittes kommentarer til brev vedr. NDLA fra 22.05.17**

I e-post datert 16. juni 2017, skriver Hordaland fylkeskommune ved fylkesrådmann følgende som uttalelse til Deloittes kommentarer til brev vedr. NDLA fra 22.05.17:

*«Viser til mottatt mail datert 01.06.17.*

*NDLA er eit IKS med vedtekter som mellom anna dokumenterer følgande;*

### **§ 8 Styret sitt mynde**

*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, årsbudsjettet for selskapet og andre vedtak og retningsliner fastsett av styret.*

*Hordaland fylkeskommune er som dei andre fylkeskommunane eigar, og held seg til styret i NDLA. Hordaland fylkeskommune ved fylkesrådmannen har difor i denne samanheng, ingen kommentarar til notat eller rapporten frå Deloitte.*

*Dette til orientering.*

*Venleg helsing*

**Rune Haugsdal**  
*Fylkesrådmann»*



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL 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.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 245,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.