

Deloitte.

Forvaltningsrevisjon | Hordaland
fylkeskommune

Nasjonal digital læringsarena
(NDLA)

Forvaltningsrevisjon | 2015



Forvaltningsrevisjon av NDLA

Oktober 2015

Rapporten er utarbeidd for Hordaland
fylkeskommune av Deloitte AS.

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

Innhald

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

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

1 Samandrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Innleiing

2.1 Bakgrunn

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

2.2 Føremål og problemstillingar

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

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål er følgjande problemstillingar undersøkt:

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

2.3 Metode

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

2.3.1 Dokumentanalyse

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

2.3.2 Intervju

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

2.3.3 Stikkprøvegjennomgang av innkjøp

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

2.3.4 Verifiseringsprosessar

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

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

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

2.4 Revisjonskriterium

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

3 Om tenesteområdet

3.1 Innleiing

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

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

3.2 Organisering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Etterleving av regelverk for offentlege innkjøp

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

4.1 Revisjonskriterium

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

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

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

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

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

4.2 Datagrunnlag

4.2.1 Etterleving av regelverk om offentlege innkjøp

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

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

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

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

(A = avvik, B = avvik med begrunnelse)

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

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

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

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

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

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

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

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

Avtale om applikasjonsforvaltning (rammeavtale inngått i 2012)

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

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

- Kvalitetssikring og driftssetting
- Drift og vedlikehald

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

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

Om verdi av avtalen står det følgjande i konkurransegrunnlaget:

«Anskaffelsens verdi og innhold

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

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

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

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

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

Avtale om støttetjenester (rammeavtale inngått i 2012)

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

Om avtalen sin verdi står det følgjande i konkurransegrunnlaget:

«Anskaffelsens verdi og innhold

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

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

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

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

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

Kjøp av teknisk utvikling

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

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

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

«1.2 Hva som ikke er del av leveransen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NDLA si interne rapportering om anskaffingar i 2013 og 2014

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

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

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

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

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

(...)

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

I innkjøpsrapport for 2014 kjem mellom anna følgjande fram:

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Vurdering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Internkontroll

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

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

5.1 Revisjonskriterium

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

Viktige element i internkontroll består normalt av følgjande element:

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

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

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

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

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

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

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

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

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

5.2 Datagrunnlag

5.2.1 Etablerte internkontrolltiltak i NDLA

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

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

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

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

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

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

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

5.2.2 Balansert leverandøruavhengigheit

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2.3 NDLA sin avhengigheit av enkeltleverandøren

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

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

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

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

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

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

5.2.4 Enkeltleverandøren sin avhengighet av NDLA

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

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

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

5.2.5 Økonomistyring og styreoppfølging i NDLA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Sak 12/2014, handsama 29.09.2014.

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

5.3 Vurdering

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

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

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

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

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

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

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

6 Innkjøpsrutinar

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

6.1 Revisjonskriterium

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

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

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

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

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

6.2 Datagrunnlag

6.2.1 Rutinar innanfor innkjøpsarbeidet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.2 Rutinar for melding og oppfølging av avvik

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

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

6.3 Vurdering

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

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

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

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

7 Habilitet

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

7.1 Revisjonskriterium

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

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

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

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

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

7.2 Datagrunnlag

7.2.1 Leiings- og avgjerdsmodell for NDLA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2.2 Habilitetskonfliktar knytt til innkjøp

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

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

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

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

7.2.3 Interne prosessar knytt til habilitet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Vurdering

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

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

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

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

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

8 Etske retningsliner

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

8.1 Revisjonskriterium

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

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

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

8.2 Datagrunnlag

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

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

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

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

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

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

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

8.3 Vurdering

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

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

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

9 Arkivering og journalføring

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

9.1 Revisjonskriterium

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

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

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

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

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

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

(Utfyllande revisjonskriterium ligg i vedlegg 4 til rapporten.)

9.2 Datagrunnlag

9.2.1 Tidlegare og eksisterande arkivløysingar

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

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

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

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

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

9.2.2 Arkivrutinar i NDLA

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

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

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

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

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

9.2.3 Etterleving av regelverk og rutinar knytt til arkivering

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

¹⁴ Referat Arbeidsutvalsmøte, 28.01.2014.

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

9.3 Vurdering

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

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

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

10 Konklusjon og tilrådingar

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

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

Revisjonen vil derfor anbefale at Hordaland fylkeskommune vurderer følgjande tiltak:

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

Vedlegg 1: Høyringsuttale



**HORDALAND
FYLKESKOMMUNE**

OPPLÆRINGSAVDELINGA
Fellestenester - OPPL AVD

Notat

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

Til: Kontrollutvalet

Frå: Fylkesrådmannen

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

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

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

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

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

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

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

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

Til:
Iver Fiksdal
Senior Consultant | ERS
Deloitte AS

Lillehammer, 07.10.15

Frå:
Inge Myklebust
Styreleiar i NDLA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mvh

Inge Myklebust
Styreleiar i NDLA



Bergen, 09.10.2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vennlig hilsen

Øivind Høines
Daglig leder i Nasjonal digital læringsarena - NDLA

Vedlegg 2: Tilbakemeldingar i samband med høyring

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

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

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

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

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

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

Merknad frå revisjonen:

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

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

Merknad frå revisjonen:

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

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

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

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

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

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

Merknad frå revisjonen:

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

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

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

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

Merknad frå revisjonen:

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

Rapporten er ikkje endra.

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

Merknad frå revisjonen:

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

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

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

Merknad frå revisjonen:

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

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

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

(Øvst side 31)

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

Merknad frå revisjonen:

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

Vedlegg 3: Vurdering av dokumentasjonskrav knytt til opsjonsutøving

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

1. Innledning

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

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

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

2. Kontraktenes krav til utøvelse av opsjon

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

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

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

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

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

3. Formkrav etter regelverket for offentlig anskaffelser

○ Gjennomgang av aktuelle regler i Loven og Forskriften

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

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

Sentralt for herværende problemstilling er kravet i lovens § 5 vedrørende etterprøvnbarhet og gjennomskiktighet:

«Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomskiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.»

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

I NOU'en uttales det i samsvar med dette:

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

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

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

§ 3-1 syvende ledd lyder:

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

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

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

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

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

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

4. Nærmere vurdering av rettigheter og plikter i foreliggende situasjon

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kofa uttalte videre at:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Forvaltningsrettslige aspekter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vedlegg 4: Revisjonskriterium

Regelverk for offentlege innkjøp

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

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige 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 etterprøvbarheit ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

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

Oppdragsgiver skal ikke

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

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

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

Kravet om 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 2003/60¹⁸ viser at tvitydig og inkonsekvent dokumentasjon i seg sjølv kan takast til inntekt for at oppdragsgjevar si sakshandsaming ikkje har vore forsvarleg.

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

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

§ 3-2 Protokollføring

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

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

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

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

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

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

Internkontroll

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

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

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

- Internt kontrollmiljø

¹⁸ Klagenemnda si avgjerd 4. august 2003.

¹⁹ NOU 1997 : 21 s. 139 og s. 145

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

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

Systemet skal tilpassast risiko, relevans og eininga si storleik.

Habilitet

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

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

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

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

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

Etiske retningslinjer

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

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

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

Lov og forskrift om offentlege arkiv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vedtekter for NDLA

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

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

NDLA sine innkjøpsstrategiar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vedlegg 4: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk

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

Dokument frå NDLA og Hordaland fylkeskommune

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

Andre dokument

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

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

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