

15. august 2017

Tillegg til rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II - oppfølging av bestilling frå kontrollutvalet i møte 23. mai 2017

Bakgrunn

I sak PS 56/17, 23. mai 2017, vedtok kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune at dei ønskte meir informasjon på følgjande punkt knytt til forvaltningsrevisjon av NDLA II:

- Habilitet
- Oversikt over leverandørar til NDLA før og no
- Selskapsstruktur
- Den omtalte grafen frå 2013
- Organisering/tilsette i NDLA før og no
- Eigarskap i leverandørselskap mv. før og no

I dette tilleggsdokumentet til forvaltningsrevisjonsrapporten er desse punkta gått gjennom og gjort greie for. Rekkefølga på punkta i kontrollutvalet sitt vedtak er endra noko, for å gje ei så tydeleg framstillinga av dei ulike momenta som mogleg. I tillegg er punkta om selskapsstruktur og eigarskap slått saman. Punkta frå kontrollutvalet blir dermed behandla under dei følgjande overskriftene:

- Graf frå årsmelding 2013
- Leverandøroversikt
- Oversikt over bemanning av sentrale posisjonar i NDLA før og no
- Oversikt over selskaps-, eigar- og styrestrukturar blant sentrale leverandørar av tekniske tenester til NDLA
- Habilitet

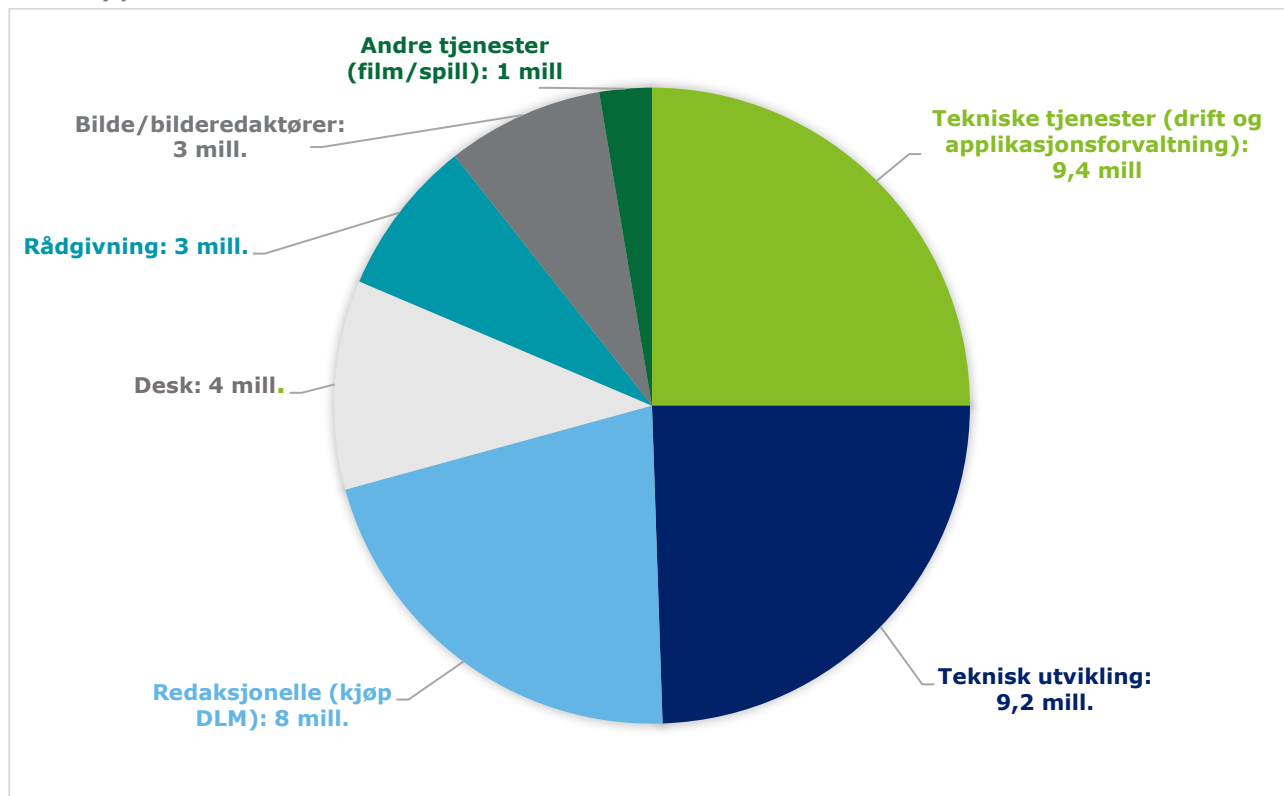
Tilleggsdokumentet har blitt sendt til dagleg leiing og styret i NDLA for verifisering. Vidare er det sendt til dagleg leiing og styret i NDLA, samt fylkesrådmannen i Hordaland fylkeskommune, for høyring. Høyringsuttaler frå dagleg leiing og styret i NDLA, samt fylkesrådmannen i HFK, følger vedlagt.

Graf frå årsmelding 2013

I rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II, blir det i kapittel 8 Arbeidsmiljø og varsling (s. 70) vist til eit møte gjennomført i mai 2014, der dagleg leiar, dåverande styreleiar og ein medarbeidar som har varsla om kritikkverdige forhold i NDLA deltok. Møtet omhandla ferdigstilling av forslag frå dagleg leiar til årsmelding for NDLA for 2013, før denne blei sendt til behandling i styret i NDLA. Utkast til årsmelding som skulle ferdigstillast i møtet inneheldt mellom anna to grafar, som begge var plassert under overskrifta «6.1 Innkjøp».

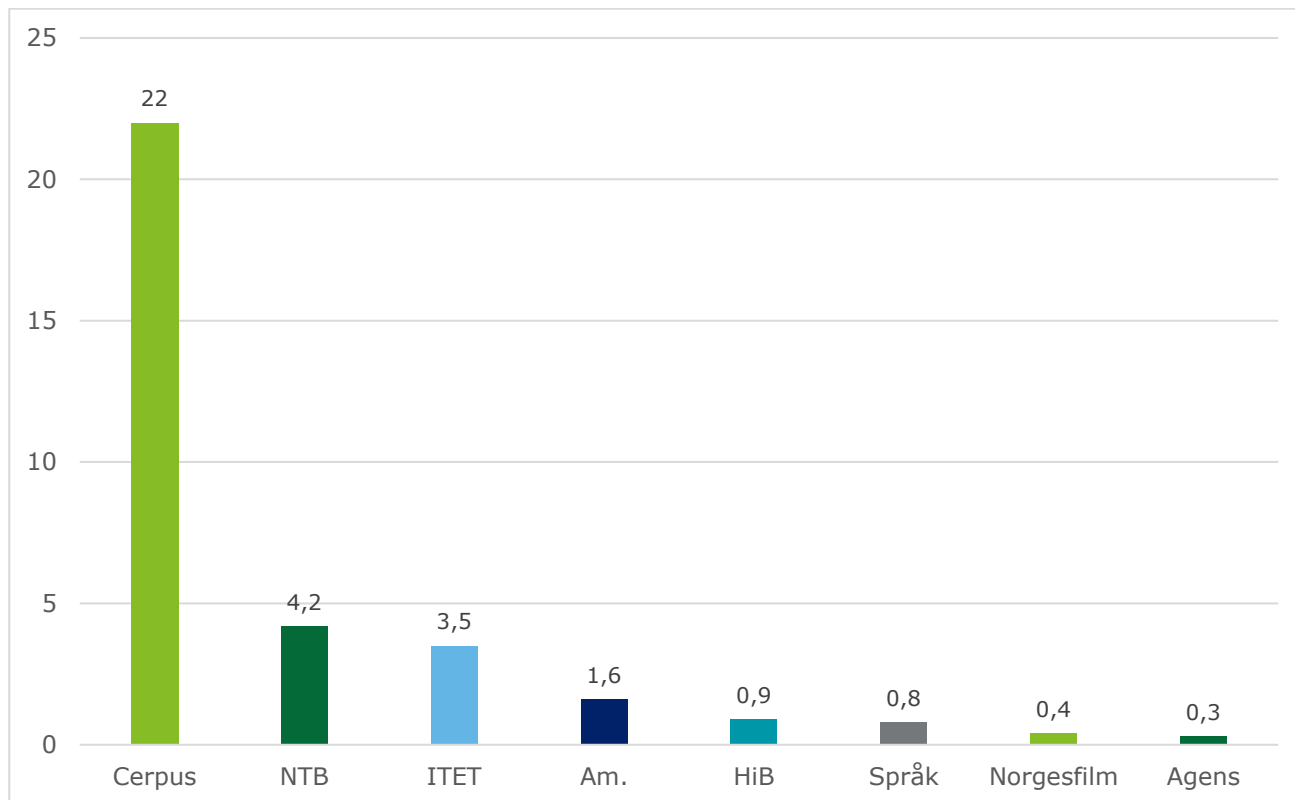
Den første grafen i utkast til årsmelding viste fordeling av NDLA sine kostnader til innkjøp (i mill. kr.), fordelt på kostnadsstad. Av grafen går det fram at NDLA i 2013 brukte 9,4 mill. kr. på tekniske tenester (drift og applikasjonsforvaltning). Vidare blei det brukt 9,2 mill. kr. på teknisk utvikling, 8 mill. kr. på fagredaksjonelle kjøp (digitale læremiddel og språktenester) og 4 mill. kr. på desktenester (støttenester knytt til innhaldsforvaltning og samanstilling, samt kvalitetssikring ved publisering og servicedesk). NDLA har også nytta 3 mill. kr. på rådgivingstenester, 3 mill. kr. på bilde/bilderedaktør og 1 mill. kr. på andre tenester (film, spel mv.). Totalt gjennomførte NDLA i 2013 kjøp i marknaden for om lag 38 mill. kr. Grafen med fordeling av kostnader per kostnadsstad, slik denne låg føre i utkast til årsmelding 2013, er presentert i figuren under (Deloitte har laga ein ny figur på bakgrunn av figuren i utkastet for å gjere den tydelegare i dette notatet):

Figur 1: Graf basert på NDLA sitt utkast til årsmelding 2013 som viser fordeling av kostnader til innkjøp (i mill. kr.) per kostnadsstad. Totalt 38 mill.



Den andre grafen i utkast til årsmelding viste ei oversikt over NDLA sine største leverandører, og kor store beløp (i millionar) det var gjort innkjøp for frå kvar av dei største leverandørane i 2013. Av grafen går det fram at av totalt 38 mill. kr. NDLA gjorde innkjøp for i marknaden i 2013, blei 22 mill. kr. nytta til innkjøp frå leverandøren Cerpus AS. 4,2 mill. kr. gjekk til innkjøp frå NTB, 3,5 mill. kr til innkjøp frå ITET og 1,6 mill. kr. til innkjøp frå Amendør. Vidare gjekk 0,9 til innkjøp frå Høgskulen i Bergen, 0,8 mill. kr. til innkjøp frå Språkkonsulentene AS, 0,4 mill. kr. til innkjøp frå Norgesfilm AS og 0,3 mill. kr. til innkjøp frå Agens AS. Kjøpa frå dei ulike leverandørane som er inkludert i den grafiske framstillinga, summerer til rett i underkant av 34 mill. kr. Av budsjettuttrekk revisjonen har gått gjennom i samband med forvaltningsrevisjon av NDLA I, går det fram at dei resterande 4 mill. kr NDLA gjorde innkjøp i marknaden for i 2013 fordelte seg på mindre kjøp frå om lag femti ulike leverandørar. Grafen med oversikt over innkjøp frå NDLA sine leverandørar, slik denne låg føre i utkast til årsmelding 2013, er presentert i figuren under (Deloitte har laga ein ny figur på bakgrunn av figuren i utkastet for å gjere den tydelegare i dette notatet):

Figur 2: Graf basert på NDLA sitt utkast til årsmelding 2013 som viser omfang av innkjøp (i mill. kr.) frå NDLA sine største leverandørar.



I tillegg til grafen over, inneheldt utkast til årsmelding for 2013 følgande to avsnitt, som kommentarar til innhaldet i grafen:

«NDLA har over hundre registrerte leverandørar. Av disse er mange små. De fleste leverer faglig innhald til en eller flere fagredaksjoner. Mer spesialiserte tjenester, som bildetjenester, språktjenester og film- og spilltjenester leveres av få og større leverandørar. Dette gjelder også teknisk drift og utvikling. Cerpus as er NDLAs største leverandør og bidrar med rådgivningstjenester, produksjonsledelse, applikasjonsforvaltning, teknisk utvikling, brukerstøtte og deskttjenester. NDLA inngikk i 2012 en rammeavtale med Cerpus as som regulerer disse leveransene. Det gjøres årlige avrop i denne rammeavtalen som inkluderer flere avtalefestede underleverandørar.»

...

«Diagrammet gir en oversikt over NDLAs største leverandørar. Cerpus AS sin stolpe inkluderer her også underleverandørar.»

I rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II (s. 70), kjem det fram at dåverande styreleiar i møtet der utkast til årsmelding skulle ferdigstillast, tok opp at informasjonen i grafen som viser oversikt over innkjøp frå NDLA sine største leverandørar innebar eit relativt stort avvik frå detaljeringsgraden som ein elles hadde lagt seg på i årsmeldingane til NDLA. Han bad difor dagleg leiar om å endre dette kapittelet slik at innhaldet ville samsvare med den detaljeringsgraden som ein hadde lagt seg på elles i årsmeldingane. Den endelege årsmeldingane for 2013 inneheldt den første grafen i utkast til årsmelding (som viste fordeling av kostnader til innkjøp per kostnadsstad), mens den andre grafen (som viste omfang av innkjøp frå NDLA sine største leverandørar) var utelatt.

I rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II (s. 70), går det fram at dåverande styreleiar i samband med førebuingar til møtet i mai 2014 der utkast til årsmelding for 2013 skulle ferdigstillast, tok initiativ til at det skulle bli lagt fram ei eiga sak for styret som omhandla kjøp frå leverandøren Cerpus AS, der det blei gjort greie for årsaker til og konsekvensar av at eit så stort omfang av NDLA sine innkjøp blei gjort frå berre ein leverandør. Dåverande styreleiar peiker i rapporten på at dette var noko han ønskte mellom anna på

bakgrunn av den informasjonen som kom fram i utkast til årsmelding for 2013, i form av graf med tilhøyrande tekst som viste dei største leverandørane til NDLA. Dåverande styreleiar peiker vidare på at omfanget av kjøp frå Cerpus ikkje var i samsvar med målsettinga om å vere leverandøruavhengig, og at han derfor var opptatt av at styret blei grundig informert om forholda og av at situasjonen så raskt som råd vart tatt tak i og følgt opp.

Av referat frå styremøte frå 3. desember 2014¹, går det fram at styret i NDLA i dette møtet handsama to saker knytt til innkjøp og leverandørsituasjon i samarbeidet. I sak 21/14 vedtok styret ny innkjøpsstrategi for NDLA. Strategien, som også har blitt nytta som revisjonskriterium i samband med forvaltningsrevisjon av NDLA I, inneheld mellom anna føresegn om balansert leverandøruavhengigheit. I strategien går det fram at NDLA skal legge opp til å minimere negative forhold knytt til leverandøravhengigheit, og at NDLA skal søke å inngå avtalar med fleire parallelle leverandørar.

I sak 25/1 i same møte blei styret i NDLA vidare munnleg orientert av dåverande styreleiar og dagleg leiar om ulike forhold knytt til innkjøp og leverandørsituasjon i NDLA. Av vedtak i saka går det fram at styret ber dagleg leiar og arbeidsutval om å rydde opp i dei forholda som har skapt spørsmål og usikkerheit hos enkelte av medarbeidarane i NDLA, og at det i denne samanhengen også må gjennomførast prosessar i tråd med dei føringane som ligg i ny innkjøpsstrategi for NDLA. Vedtaket legg vidare opp til at dagleg leiar i neste styremøte skulle orientere om Cerpus si rolle og posisjon i NDLA, og at styret skulle orienterast om prosess og status for arbeid med å rydde opp i NDLA i samsvar med føringar vedtekne i innkjøpsstrategi i april 2015.

I styremøtet 3. desember 2014 blei det også vedteke at NDLA skulle gjennomføre ein forvaltningsrevisjon av samarbeidet i løpet av vårhalvåret 2015, og at rapport frå denne skulle leggst fram for styret for handsaming. I sakspapira tilhøyrande saka går følgande fram om bakgrunn for saka:

«Styret har et selvstendig ansvar for å skaffe informasjon rundt forvaltningsrettslig praksis og kvalitet i NDLA. Som fylkeskommunal virksomhet er NDLA underlagt generelle rutiner for internrevisjon. For å sikre NDLA ytterligere kan styret bestille egne revisjonsrapporter. Denne kan i prinsippet gjøres av både eksterne revisjonsbyrå, eller av fylkeskommunens egen revisjon. Siden daglig leder, arkiv, økonomi og innkjøp er lagt til Hordaland fylkeskommune kan det være formålstjenlig å bestille en internrevisjon derfra.»

Forvaltningsrevisjon av NDLA I blei starta opp i mars 2015, på bakgrunn av bestilling frå kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak 16/15. Forvaltningsrevisjonen omfatta undersøking av mellom anna kontroll av om anskaffingar hadde blitt gjennomført i samsvar med regelverk om offentlege anskaffingar, internkontroll knytt til innkjøpsområdet, organisering av innkjøpsfunksjonen og rutinar for habilitet.

Når det gjeld oppfølging av dei forholda som blei tatt opp i styremøte i desember 2014, viser referat frå styremøte at det i 2015 blei gjennomført eitt fysisk styremøte i NDLA. Dette styremøtet blei ikkje gjennomført før desember 2015. I møtet presenterte revisor rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I, og dei funna som kom fram i denne i tilknytning til etterleving av regelverk om offentlege anskaffingar, habilitetsproblematikk mv., og styret handsama korleis denne skulle følgast opp. Utover dette var det ikkje eigne saker på sakskartet knytt til innkjøp og leverandørsituasjon i NDLA. I tillegg til styremøtet i desember 2015 blei det gjennomført eit styremøte via e-post i juni 2015, der to saker blei handsama. Ingen av desse sakene omhandla innkjøp eller leverandørsituasjon i NDLA.

Krav til innhald i årsmeldingar frå interfylkeskommunale samarbeid etter kommunelova § 27, går fram av § 12 pkt. 4 i forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)². Her står følgande:

«For regnskapet og beretningen for interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 gjelder følgende særregler:

¹ NDLA: Referat frå styremøte i NDLA, 3.12.2014.

² Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)*. FOR-2014-12-16-1852.

4. I årsberetningen til den kommunen eller fylkeskommunen hvor samarbeidet har sitt hovedkontor skal det gis opplysninger om forhold som er viktige for å bedømme samarbeidets stilling og resultatet av virksomheten, og som ikke fremgår av årsregnskapet, samt om andre forhold som er av vesentlig betydning for samarbeidet.»

Utover dette er det ikkje stilt spesifikke krav til kva årsberetninga/årsmeldinga til eit interfylkeskommunalt samarbeid etter § 27 i kommunelova skal innehalde av informasjon. Kva som er viktige opplysningar å gi i årsberetning med omsyn til å kunne bedømme samarbeidet si stilling og resultatet av verksemda, vil vere gjenstand for kontinuerlege vurderingar basert på omfang, risiko, vesentlegheit og relevans. Både dagleg leiar og styret bør i samband med utarbeiding av utkast til årsmelding og endeleg årsmelding gjere konkrete vurderingar av kva opplysningar som bør inkluderast i årsmeldinga for at det skal vere mogleg å bedømme resultat og stilling i verksemda. Ansvar for at det blir gjennomførte slike vurderingar ligg likevel til NDLA sitt styret, i og med at det er styret som på vegne av eigarfylkeskommunane handsamar og godkjenner årsrekneskap og årsberetning.

I utkast til årsmelding for 2013 frå dagleg leiar som blei lagt fram i det tidlegare omtalte møte som blei gjennomført i mai 2014, var grafen som synleggjorde omfanget av innkjøp frå leverandør av tekniske tenester inkludert. I dette ligg det, slik revisjonen vurderer det, ei konkret vurdering gjort av leiinga i NDLA av at denne informasjon var relevant å inkludere i årsmelding som skulle gå til styret for handsaming, for at styret i størst mogleg grad skulle vere i stand til å bedømme tilstanden i NDLA knytt til innkjøp.

Etter revisjonen si vurdering, gjorde vidare dåverande styreleiar i same møte også ei vurdering av om den omtalte grafen var informasjon som burde gå til styret gjennom årsmelding. Vurderinga blei gjort på bakgrunn av relevansen denne grafen hadde for årsmeldinga og kva detaljnivå NDLA elles låg på i sine årsmeldingar. Dåverande styreleiar konkluderte med at grafen ikkje burde inkluderast i årsmelding til styret, men at dei forholde grafen synleggjorde heller burde reisast til styret gjennom eigne saker i styremøte. Sånn sett blei det også tatt omsyn til involvering av styret i vurdering av den problematikken som grafen i utkast til årsmelding synleggjorde.

Den omtalte grafen som synleggjorde omfanget av innkjøp frå leverandør av tekniske tenester, kunne etter revisjonen si vurdering med fordel likevel ha vore inkludert i den endelege årsmeldinga frå 2013 som gjekk til styret i NDLA for handsaming. Slik revisjonen ser det, kunne grafen slik den var utforma, ha bidrege til å gjere det tydelegare for NDLA sine eigarar kva utfordringar NDLA på dåverande tidspunkt hadde med omsyn til leverandøravhengigheit. Grafen ville også potensielt kunne ha gjort det mogleg for styret å få betre innsyn i det faktum at NDLA på dåverande tidspunkt mangla tilstrekkeleg kontroll over innkjøp av tekniske tenester, og gjort det mogleg for styret å gripe fatt i problema på eit tidlegare tidspunkt. Mangelfull og uformalisert rapportering til styret, ubalansert leverandøravhengigheit og manglande kontroll ved innkjøp av tekniske tenester er forhold som seinare har blitt kritisert av revisjonen i forbindelse med både forvaltningsrevisjon av NDLA I og NDLA II.

Revisjonen vil peike på at styret i NDLA gjennom eigne saker som har blitt reist i styremøte (slik det går fram i tidlegare avsnitt), har blitt orientert om forhold knytt til både omfang av innkjøp frå leverandør av tekniske tenester og det faktum at NDLA har hatt utfordringar knytt til tett binding til leverandøren. Det er likevel revisjonen si vurdering at styret i NDLA burde ha vore informert i større grad om desse forholda, jf. revisjonen sine vurderingar slik desse går fram av kapittel 5 i rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I (s. 23) og kapittel 3 i rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II (s. 28).

Når det gjeld sjølve innhaldet i grafen som blei fjerna frå utkast til årsmelding for 2013, har dette tidlegare blitt gjennomgått og vurdert av revisjonen i samband med forvaltningsrevisjon av NDLA I. Dette inkluderer gjennomgang av dei dataa som ligg til grunn for den grafiske framstillinga av NDLA sine største leverandørar i utkast til årsmelding 2013 (leverandørreskontro og innkjøpsrapportar). I rapporten frå forvaltningsrevisjon av NDLA I har revisjonen først gått gjennom avtalene som regulerer innkjøp frå Cerpus (s. 12) for å etablere kva rammer NDLA har hatt høve til å gjere innkjøp innanfor. Deretter har revisjonen gått gjennom leverandørreskontro og innkjøpsrapportar for å sjå på omfanget av innkjøp frå Cerpus som faktisk har blitt gjennomført, og om dette har vore i samsvar med føresegn i rammeavtalane mellom NDLA og leverandør (s. 14). Revisjonen sin gjennomgang viste at NDLA både i 2013 og 2014 gjennomførte store kjøp, utover dei avtalerammer som låg føre i kontrakt mellom NDLA og Cerpus (s. 14). Til dømes har

revisjonen peikt på at det ifølge leverandørreskontro i 2013 blei gjort kjøp frå Cerpus for om lag 23 mill. kr., mens dei totale avtalefesta rammene i NDLA sine avtalar med Cerpus låg på 12-13 mill. kr. per år (s. 14). I rapporten har revisjonen konkludert med at NDLA ved å gjennomføre innkjøp som overskrider dei økonomiske avtalerammene i kontrakt, bryt med grunnleggande krav i LOA om forutsigbarheit og likebehandling (s. 16-17).

Vidare har revisjonen i rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I også drøfta og vurdert dei forholda som den fjerna grafen frå utkast til årsmelding for 2013 viser med omsyn til leverandøravhengigheit/-binding. Under overskrifta «*Balansert leverandøravhengigheit*» (s. 19), peiker revisjonen på at trass i at det i NDLA sin innkjøpsstrategi for 2015-2019 kjem fram at NDLA skal søke å ha ein balansert leverandøravhengigheit der negative forhold rundt leverandøravhengigheit blir minimert, utgjorde innkjøp frå Cerpus om lag 60 prosent av kjøpa NDLA gjorde i marknaden både i 2013 og 2014. Vidare har revisjonen også problematisert Cerpus sin avhengigheit av NDLA (i 2014 utgjorde kjøp frå NDLA opp mot 90 prosent av Cerpus si omsetning) (s. 21). Revisjonen konkluderer med at NDLA ikkje tilfredsstillande har vurdert og handtert risiko knytt til leverandøravhengigheit, og at det er viktig at det blir gjennomført risikovurderingar knytt til leverandøravhengigheit og etablert naudsynte internkontrolltiltak i samsvar med risiko som blir identifisert i vurderingane (s. 23).

Leverandørøversikt

Av rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I går det fram at NDLA tidlegare har hatt utfordringar knytt til leverandøravhengigheit innanfor tekniske tenester (s. 19). I rapporten går det mellom anna fram at alle NDLA sine større kontraktar om levering av sentrale tekniske tenester (teknisk utvikling, applikasjonsforvaltning og desk- og støttetjenester) var med ein og same leverandør, og at denne leverandøren i perioden 2012-2015 stod for dei aller fleste tekniske leveransane til samarbeidet (s. 12-15).

I rapporten frå forvaltningsrevisjon av NDLA I går det fram at NDLA i 2015 sette i verk tiltak for å motverke leverandørbinding og avhengigheita av enkeltleverandøren ein på dåverande tidspunkt hadde med omsyn til leveransar av tekniske tenester (s. 16). I rapporten står det at NDLA avdekkja avvik og overskridingar av avtalar med leverandøren gjennom arbeid med å klargjere arbeidsområder for ny teknisk leiar, som blei tilsett i mars 2015. Då desse forholda blei avdekt, blei alle leveransar frå gjeldande avtalar som ikkje var kritiske for å oppretthalde drifta av NDLA terminert (s. 16). Dette blir også stadfesta i skriftleg kommunikasjon mellom NDLA og leverandøren frå mars 2015. I rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I blir det vidare opplyst at NDLA i same periode starta opp arbeid med å få på plass nye kontraktar innanfor tekniske tenester, med fleire leverandørar enn NDLA til då hadde hatt (s. 16).

I rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II har revisjonen gått gjennom og vurdert tre større konkurransar NDLA har gjennomført i perioden hausten 2015 til vinteren 2016 knytt til anskaffing av teknisk utvikling, applikasjonsforvaltning og desk- og støttetjenester (s. 31). Desse tre konkurransane har ført til inngåing av nye rammeavtalar innanfor tekniske tenester, som erstatning for dei avtalane NDLA tidlegare hadde og som blei terminert i mars 2015. Revisjonen sin gjennomgang viser at både førebuing og gjennomføring av dei tre konkurransane er godt dokumenterte og etterprøvbare, og at konkurransane er gjennomført i samsvar med regelverk om offentlege anskaffingar (s. 36-37).

Gjennomgangen av konkurransane gjennomført hausten 2015/vinteren 2016 innanfor dei tre områda teknisk utvikling, applikasjonsforvaltning og desk- og støttetjenester, viser vidare at NDLA har inngått avtale med elleve ulike leverandørar innanfor teknisk utvikling, fire leverandørar innanfor applikasjonsforvaltning, mens ein leverandør har fått tildelt avtale om levering av desk- og støttetjenester (rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II, s. 45-46).

Innanfor dei to områda teknisk utvikling og applikasjonsforvaltning er det inngått parallelle rammeavtalar med ulike leverandørar, og det er utarbeidd skriftlege prosedyrar for korleis avrop på desse rammeavtalane skal gjennomførast. Alle mindre avrop under ein viss storleik (kr. 100 000 for avtalen om teknisk utvikling og 50 timar for avtalen om applikasjonsforvaltning) blir gjennomført etter ei fast rangering ut frå korleis dei ulike leverandørane NDLA har avtale med blei rangert i samband med evaluering av tilbod og tildeling av kontrakt. Alle større avrop der det er forventa at omfanget er over kr. 100 000 for avtalen om teknisk utvikling og over 50 timar for avtalen om applikasjonsforvaltning, blir gjennomført etter minikonkurransar der alle leverandørar som er tildelt rammeavtale innanfor det aktuelle fagområdet får moglegheit til å

levere tilbud på det konkrete avropet. Det er etablert faste tildelingskriterier til bruk ved evaluering av minikonkurransar innanfor rammeavtalar.

Etter revisjonen si vurdering har NDLA gjennom å sørge for nye rammeavtalar innanfor tekniske tenester med totalt tretten ulike leverandørar, sikra ein meir balansert leverandøravhengigheit. Dette inneber at tidlegare hovudleverandør av tekniske tenester har fått ein vesentleg mindre sentral posisjon i NDLA, og at NDLA ikkje samarbeider med denne leverandøren på same måte som tidlegare. Den tidlegare hovudleverandøren av tekniske tenester er framleis blant leverandørane som leverer ulike tekniske tenester til NDLA, men dette skjer i dag i konkurranse med andre leverandørar og i eit omfang med tydelegare avgrensingar enn kva som var tilfellet tidlegare. Revisjonen har i rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II peikt på at diversifisering av leverandørporteføljen bidreg til at NDLA i større grad enn tidlegare er i stand til å ivareta ein profesjonell interaksjon med leverandørar, i samsvar med regelverk om offentlege anskaffingar (s. 51).

Tabellen under viser ei samla oversikt over leverandørar av tekniske tenester til NDLA, både for perioden før mars 2015 (gamle rammeavtalar) og for perioden etter mars 2016 (nye rammeavtalar).

Tabell 1: Oversikt over leverandørar av tekniske tenester til NDLA før mars 2015 og etter mars 2016 per rammeavtale/kontrakt

Rammeavtale/kontrakt	Leverandør før mars 2015	Leverandørar etter mars 2016
Tekniske utviklingstenester	Ikkje omfatta av kontrakt før 2015 ³	<p>Tolv ulike rammeavtalar inngått, for ulike tenesteområde. Leverandørar innanfor kvart område er presentert under.</p> <p><u>Teknisk arkitektur, løysings- og leveranseansvarlig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bouvet Norge AS - Capgemini AS - Evry AS - Knowit Objectnet AS <p><u>API-utvikling:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bouvet Norge AS - Capgemini AS - Keyteq AS - Knowit Objectnet AS <p><u>Utvikling basert på PHP, PHP-rammeverk og andre utviklingsrammeverk:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bouvet Norge AS - Cerpus AS - Keyteq AS - Webstep AS <p><u>Utvikling basert på Java og Javascript:</u></p>

³ Sjå rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I (s. 14).

- Bouvet Norge AS
- Caggemini AS
- Knowit Objectnet AS
- Sonat Consulting AS

UX/brukeroppleving, frontend-
utvikling og design:

- Bouvet Norge AS
- Evry AS
- Keyteq AS
- Netlife Research AS

Autentisering, caching,
indeksering og søk:

- Bouvet Norge AS
- Cerpus AS
- Keyteq AS
- Knowit Objectnet AS

Kompetanse knytt til utvikling
med Drupal:

- Bouvet Norge AS
- Cerpus AS
- Joubel AS
- Peytz & Co AS

Test og
testleing/testkoordinering
utvikling:

- Bouvet Norge AS
- Caggemini AS
- Evry AS
- Knowit Objectnet AS

Vidareutvikling og vedlikehold av
H5P-biblioteker:

- Bouvet Norge AS
- Cerpus AS
- Joubel AS
- Sonat Consulting AS

Strukturering og utarbeiding av
taksonomi(er) og datastrukturer:

- Bouvet Norge AS
- Cerpus AS
- Netlife Research AS
- Webstep AS

		<p><u>Måling og analyse:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bouvet Norge AS - Keyteq AS - Knowit Objectnet AS - Netlife Research AS <p><u>Rådgiving arkitektur og teknisk utvikling:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bouvet Norge AS - Cerpus AS - Knowit Objectnet AS - Webstep AS
Applikasjonsforvaltning	Cerpus AS	<p>To rammeavtaler inngått for to ulike tenestoområde:</p> <p><u>Applikasjonsforvaltning:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cerpus AS - Knowit Objectnet AS <p><u>Rådgiving:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cerpus AS - Knowit Objectnet AS - Evry Norge AS - Front Kommunikasjon AS
Støtte- og desktenester	Cerpus AS	Cerpus AS

Oversikt over bemanning av sentrale posisjoner i NDLA over tid

I samband med gjennomføring av forvaltningsrevisjon av NDLA II, har revisjonen gått gjennom og vurdert selskaps-, eigar- og styre-/leiingsstruktur i fleire av selskapa som har levert tekniske tenester til NDLA (sjå rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II s. 50). Oversikta over desse strukturane er presentert i dei to figurane under. I figurane er personar med tilknytning til leverandørselskap og som samstundes har vore medarbeidarar med sentrale posisjonar i NDLA markert med **feit** skrift. Personar det er vist til som eksterne, er personar som ikkje har vore involvert som medarbeidarar i NDLA.

Tabell 2: Oversikt over medarbeidarar i sentrale posisjonar i NDLA før og etter våren 2015*

Posisjon i NDLA	Medarbeidar før våren 2015	Medarbeidar etter våren 2015
Dagleg leiar	Medarbeidar 1, tilsett i HFK	Medarbeidar 1, tilsett i HFK
Pedagogisk leiar	Medarbeidar 2, tilsett i anna fylkeskommune	Medarbeidar 2, tilsett i anna fylkeskommune
Teknisk leiar	-	<p>Medarbeidar 3, tilsett i HFK.</p> <p>Gradvis fasa inn i stillinga frå 1.1.15, med formell overføring av prosess og ansvar 1.5.2015.</p> <p>Nyoppretta stilling med ansvar for oppgåver som tidlegare var delt mellom stillingane leiar for</p>

		teknisk utvikling og leiar for applikasjonsforvaltning
Leiar teknisk utvikling	<ul style="list-style-type: none"> - Medarbeidar 4, tilsett hos leverandør av tekniske tenester (1.1.2013-31.12.2013) - Medarbeidar 5, tilsett hos leverandør av tekniske tenester (1.1.2014-31.12.2014) 	Medarbeidar 3, tilsett i HFK (stillinga sorterer no under den overordna stillinga til teknisk leiar)
Leiar applikasjonsforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> - Medarbeidar 5, tilsett hos leverandør av tekniske tenester (1.1.2013-31.12.2013) - Medarbeidar 6, tilsett hos leverandør av tekniske tenester (1.1.2014-1.5.2015) 	Medarbeidar 3, tilsett i HFK (stillinga sorterer no under den overordna stillinga til teknisk leiar)
Produksjonsleiar	Medarbeidar 7 , tilsett hos leverandør av tekniske tenester (31.12.2014)	Medarbeidar 8, tilsett i HFK (1.3.2015)
Administrasjonsleiar	Medarbeidar 10, tilsett i anna fylkeskommune	Medarbeidar 9, tilsett i HFK (1.6.2015-d.d.)
Leiar NDLA Interaktiv	Medarbeidar 11, tilsett i anna fylkeskommune	Innhaldet i stillinga er no ein del av ansvaret til Leiar Utforske
Leiar Utforske	Inga eiga rolle	Medarbeidar 12, tilsett i anna fylkeskommune
Leiar Fagleg utvikling	Medarbeidar 12, tilsett i anna fylkeskommune	Stillinga er endra, og innhaldet i stillinga er no ein del av ansvaret til Leiar Bygge og betre fag
Leiar Bygge og betre fag	Inga eiga rolle	Medarbeidar 12, tilsett i anna fylkeskommune
Leiar Bygge og betre teknologi	Inga eiga rolle	Medarbeidar 3, tilsett i HFK (stillinga sorterer no under den overordna stillinga til teknisk leiar)
Leiar På Nett	Medarbeidar 13, tilsett i anna fylkeskommune	Stillinga er endra, og oppgåvene som låg til stillinga er no fordelt mellom leiar Bygge og betre fag, leiar Bygge og betre teknologi og leiar Bruke
Leiar Bruke	Inga eiga rolle	Medarbeidar 14, tilsett i anna fylkeskommune
Leiar Deling	Medarbeidar 14, tilsett i anna fylkeskommune	Innhaldet i stillinga er no ein del av ansvaret til Leiar Bruke
Deskansvarleg	Medarbeidar 15 , tilsett hos leverandør av tekniske tenester	Innhaldet i stillinga er no ein del av ansvaret til Leiar Rådgiving og støtte

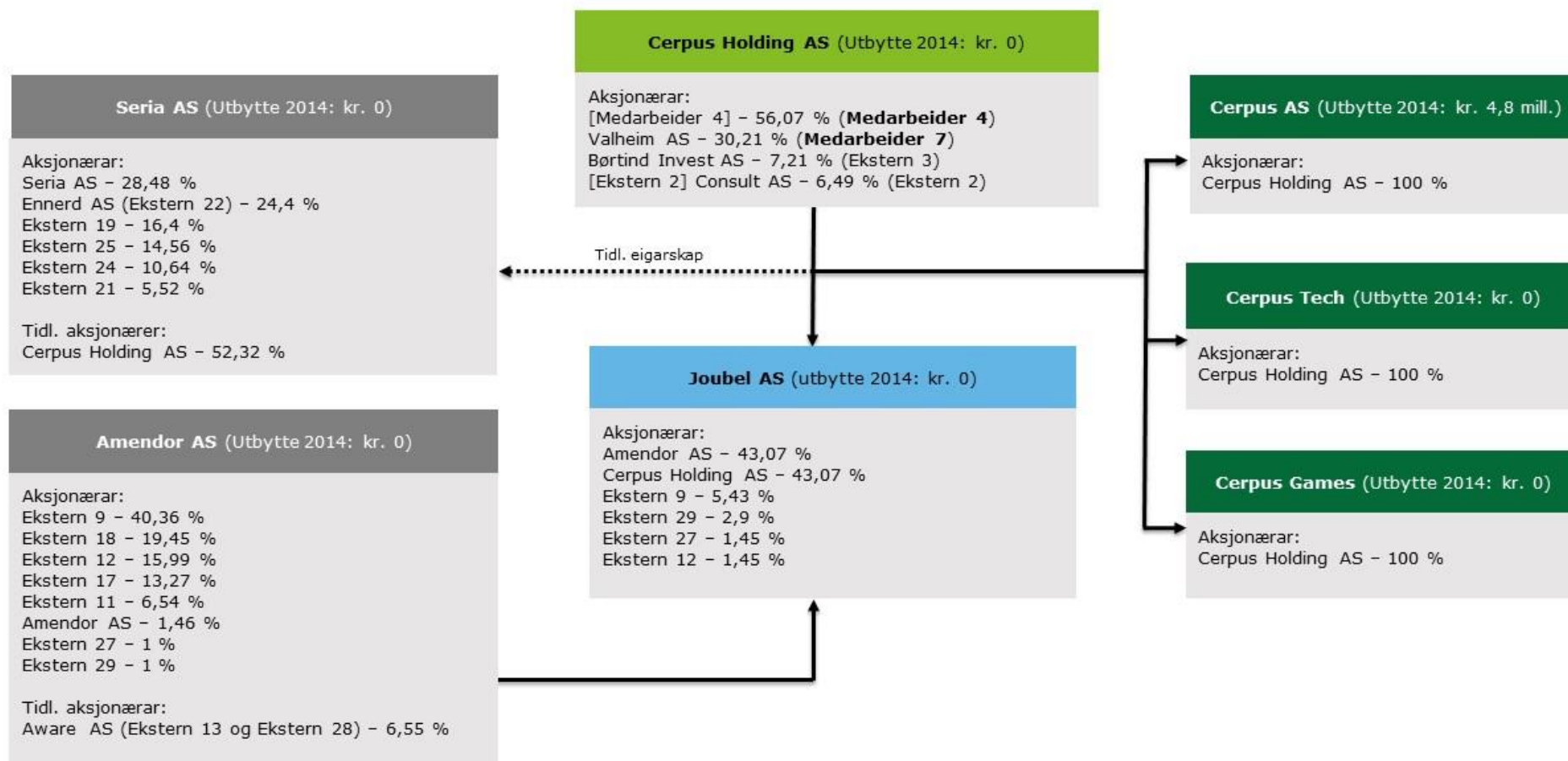
Leiar for Rådgiving og støtte	Inga eiga rolle	Medarbeidar 16, tilsett i anna fylkeskommune
Kommunikasjonsansvarleg	Medarbeidar 17, tilsett i anna fylkeskommune	Medarbeidar 18, tilsett i anna fylkeskommune

Note: * = Dei sentrale posisjonane i NDLA blei bemanna på nytt gjennom våren 2015, på ulike datoar.

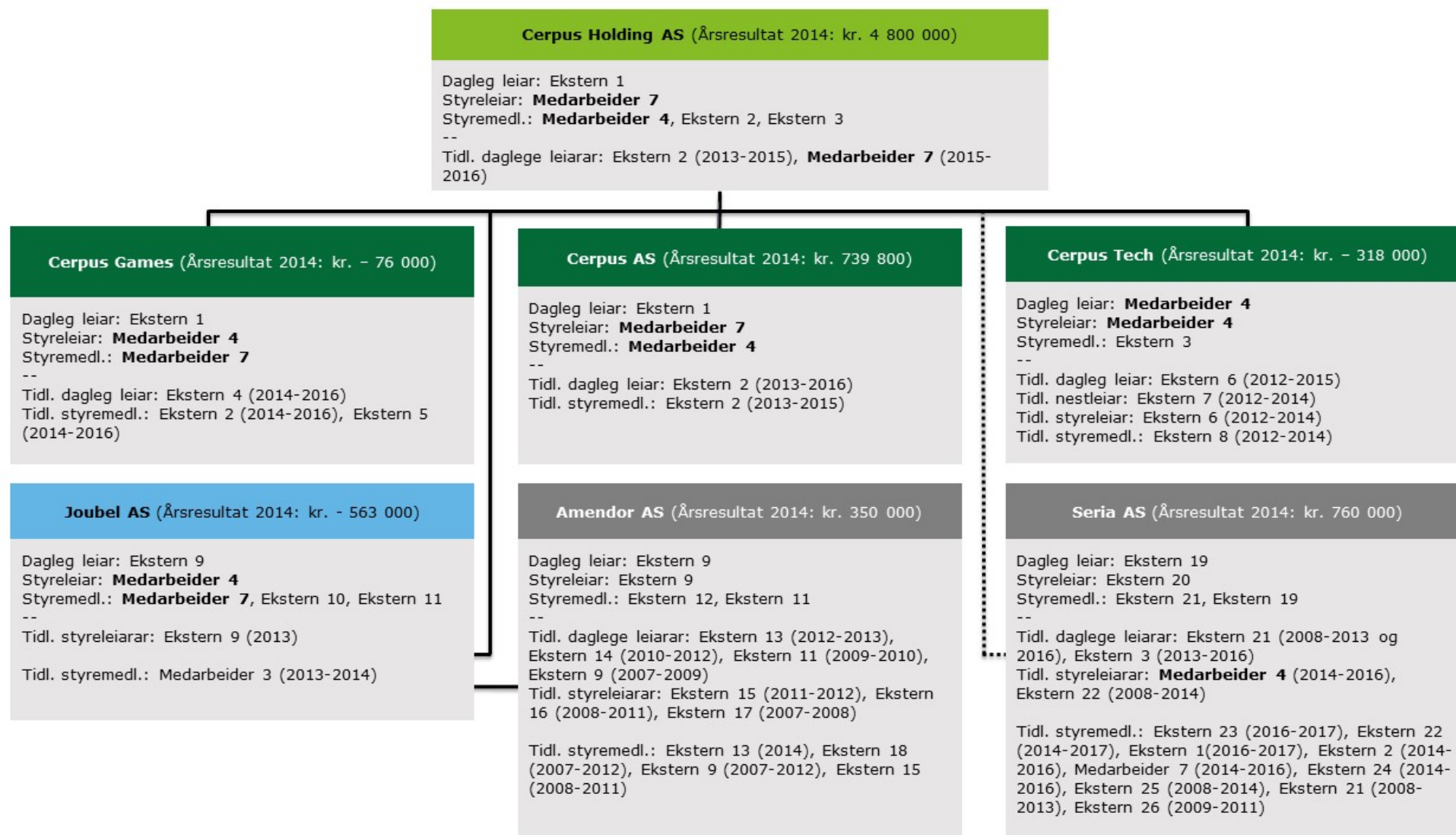
Oversikt over selskaps-, eigar- og styrestruktur blant sentrale leverandørar av tekniske tenester til NDLA

I samband med gjennomføring av forvaltningsrevisjon av NDLA II, har revisjonen gått gjennom og vurdert selskaps-, eigar- og styre-/leiingsstruktur i fleire av selskapa som har levert tekniske tenester til NDLA (sjå rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II s. 50). Oversikta over desse strukturane er presentert i dei to figurane under. I figurane er personar med tilknytning til leverandørselskap og som samstundes har vore medarbeidarar med sentrale posisjonar i NDLA markert med **feit** skrift. Personar det er vist til som eksterne, er personar som ikkje har vore involvert som medarbeidarar i NDLA.

Figur 3: Oversikt over selskapsstruktur og eierskap hos sentrale leverandører av tekniske tenester



Figur 4: Oversikt over samansetting av leing og styre hos sentrale leverandørar av tekniske tenester



Som det går fram av dei to oversiktene presentert over, har fleire av selskapa som leverer eller tidlegare har levert tekniske tenester til NDLA koplingar til kvarandre gjennom ulike relasjonar, både i form av leiar- og styreverv, og gjennom eigarskap.

Figur 3 over viser oversikt over selskapsstruktur og eigarskap hos sentrale leverandørar av tekniske tenester til NDLA. Av figuren går det fram at tidlegare hovudleverandør av tekniske tenester (Cerpus) gjennom sitt holdingselskap har eller har hatt eigarandelar i to andre selskap som har levert tenester til NDLA (Joubel AS og Seria AS). Blant eigarane i Cerpus Holding AS, er to av medarbeidarane som tidlegare har innehatt leiarposisjonar i NDLA. Desse medarbeidarane er synleggjort i figur 3 med **feit** skrift. Dei to medarbeidarane har, som figur 3 viser, vore sentrale aksjonærer i Cerpus Holding AS. Som det går fram av figuren, blei det i det kontrollerte året 2014 ikkje tatt ut eigarutbytte frå dei to selskapa Joubel AS og Seria AS.

Figur 4 over viser oversikt over samansetting av leiing og styre hos sentrale leverandørar av tekniske tenester til NDLA. Oversikta viser at to av medarbeidarane som tidlegare har innehatt leiarposisjonar i NDLA, også er involvert i sentrale leiar- og styreposisjonar hos leverandør av tekniske tenester (medarbeidar 4 og 7). Dei same to medarbeidarane har også hatt eller har verv i styret til selskapa Joubel AS og Seria AS. Dei to medarbeidarane er synleggjort med **feit** skrift.

Habilitet

Som det går fram under dei to føregåande overskriftene i vedlegget, har NDLA over ein periode vore bemanna med personale frå ekstern leverandør i fleire sentrale posisjonar, samstundes som desse medarbeidarane har hatt eigarskap, leiarstillingar og styreverv i eitt eller fleire selskap som leverer eller har levert tenester til NDLA. Habilitetsutfordringar knytt til dette, er omtalt vidare under denne overskrifta.

Kritikkverdige forhold knytt til habilitet i relasjonen mellom NDLA og leverandør av tekniske tenester har vore eit sentral tema i rapport frå både forvaltningsrevisjon av NDLA I og NDLA II. Som det går fram under dei to føregåande overskriftene, har NDLA i ein periode over fleire år har vore bemanna med representantar frå ekstern leverandør av tekniske tenester i sentrale posisjonar i NDLA. I rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I har revisjonen konkludert med følgande når det gjeld denne problematikken (s. 31):

«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.»

I rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II blir det vist til dei same kritikkverdige forholda knytt til habilitet, og i rapporten har revisjonen konkludert med følgande (s. 51):

«Revisjonen meiner det er kritikkverdig at NDLA tidlegare har vore organisert slik at uheldig påverking frå leverandør på den daglege drifta har vore mogleg. Det er etter revisjonen sitt syn også kritikkverdig at problema knytt til dette ikkje blei tatt tak i og følgt opp tidlegare, trass i at fleire medarbeidarar har meldt frå om bekymringar knytt til denne organiseringa (sjå kapittel 8).»

Forvaltningslova § 6 omhandlar kva habilitetskrav som blir stilt til den offentlege forvaltninga, og i kva tilfelle og situasjonar ein offentlig tenestemann er ugild til å legge til rette grunnlaget for eller til å treffe ei avgjersle i ein forvaltningssak. Av § 6e pkt. 2 i lova går det spesifikt fram at ein offentlig tenestemann vil vere inhabil til å legge til rette grunnlaget for ei avgjersle eller til å treffe avgjersle i ei forvaltningssak når han leier eller har leiande stilling, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for eit selskap som er part i saka. Av fvl. § 10 går det fram at habilitetsføresegna i lova forutan for offentlege tenestemenn også gjeld tilsvarande for ein kvar annan som utfører teneste eller arbeid for eit forvaltningsorgan.

Dette vil seie at medarbeidarar i NDLA som er tilsett hos leverandørar, og som samstundes er leiar, har ei leiande stilling eller er medlem av styret for eit selskap, vil kunne vere inhabile etter forvaltningslova § 6e pkt. 2, dersom dei legg til rette grunnlaget for eller treff avgjersle i ei forvaltningssak der selskapet er part i saka.

Forvaltningslova § 6 første ledd angir vidare at reglane om inhabilitet berre gjeld i dei tilfella der ei forvaltningssak munnar ut i ei avgjersle. I Norsk lovkommentar til forvaltningslova⁴ går det fram av note 100 at dette omfattar alle typar avgjersle, under dette privatrettslege, internt administrative eller prosessleiande. Imidlertid går det fram av note 101⁵ i same lovkommentar at det også «ved generelle utredningsarbeider kan være aktuelt å anvende inhabilitetsregler». Det blir også peikt på at «Ut fra § 6 kan det være diskutabelt om inhabilitetsreglene gjelder direkte, fordi slike utredninger normalt ikke er innrettet mot konkrete avgjørelser. Ut fra alminnelige prinsipper for saksbehandling og god forvaltningsskikk bør imidlertid reglene følges så lenge det ikke er gjort klart at man bevisst har gått på tvers av disse, for eksempel ved partsrepresentasjon i et utredningsutvalg.» I Norsk lovkommentar note 179⁶ til forvaltningslova § 10, står samtidig følgande: «Det er ikke noe i veien for at forvaltningsorganer innhenter faglig uttalelse fra en part i saken. Etter forholdene kan dette være direkte nødvendig ut fra varslingsregelen i § 16 eller utredningsplikten etter § 17 første ledd.»

Dette betyr at for at habiliteten til ein medarbeidar i NDLA som er tilsett hos leverandør skal kunne vurderast etter føresegna i forvaltningslova § 6, må det ligge føre ei konkret sak som munnar ut i ei avgjersle. Føresegna i lova vil også kunne kome til nytte dersom medarbeidaren har utført generelle utredningsarbeid som ikkje naudsynleg munnar ut konkrete avgjersle. Dette bør imidlertid eventuelt også vurderast opp mot omsyn til og behov for å innhente faglege uttaler, jf. fvl. § 17 som omhandlar eit forvaltningsorgan si plikt til å sjå til at ei sak er så godt utgreidd som mogleg før det blir fatta ei avgjersle.

Som revisjonen har peikt på i rapport frå forvaltningsrevisjon av både NDLA I og NDLA II, har NDLA over tid vore organisert med personale frå leverandør i sentrale posisjonar, på ein måte som vil kunne kome i konflikt med forvaltningslova § 6e pkt. 2 sine føresegn om habilitet slik desse er presentert over. Medarbeidarar frå leverandør som har innehatt sentrale posisjonar i NDLA, har samstundes innehatt leiande stillingar og/eller styremedlemskap i leverandørselskap til NDLA. Dersom desse medarbeidarane skulle ha lagt til rette grunnlaget for eller treft avgjersle i ei forvaltningssak der selskapet er part i saka, er det stor sannsynlegheit for at dei ville ha vore inhabile etter forvaltningslova § 6e pkt. 2.

I dei to forvaltningsrevisjonane som er gjennomført, er det mellom anna avdekt eitt tilfelle der medarbeidar tilsett hos leverandør har lagt til rette grunnlaget for ei avgjersle som seinare blei fatta av leiinga i NDLA. Dette omhandla eit saksgrunnlag som blei utarbeidd, der vedkommande foreslo at NDLA-medarbeidarar (under dette medarbeidarar tilsett hos leverandør), skulle delta på ein ekstern konferanse i Praha våren 2013. Etter revisjonen si vurdering, var medarbeidaren i dette tilfellet inhabil etter fvl. § 6e pkt. 2 da vedkommande la til rette grunnlaget for avgjersle om konferansedeltakinga, som seinare

⁴ Norsk lovkommentar ved Jan Fridthjof Bernt, 14.03.2014.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

blei vedteke av dagleg leiar og pedagogisk leiar i NDLA. I rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II, skriv revisjonen følgjande om det avdekte tilfellet (s. 50): «*Forslag om å delta på konferansen i 2013 kom opphavleg frå dåverande produksjonsleiar, som var tilsett hos leverandør av tekniske tenester, mens avgjersle om at NDLA burde delta på denne konferansen (og seinare konferansar) blei tatt av dagleg leiar og pedagogisk leiar aleine gjennom dei faste beslutningsmøta. Revisjonen meiner at måten desse avgjerslene blei fatta på, ikkje er i samsvar med føresegn i forvaltningslova knytt til habilitet. Av lova § 6, bokstav e) nr. 2 går det fram at ein offentleg tenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for ei avgjersle når han er leiar eller har i leiande stilling i eit selskap som er part i saken. Etter revisjonen si vurdering var dåverande produksjonsleiar i NDLA omfatta av denne føresegna, då han på same tid som han fungerte som produksjonsleiar i NDLA og kom med forslag om deltaking på konferanse i Praha, også hadde ei leiande stilling hos leverandør av tekniske tenester. Revisjonen meiner derfor dåverande produksjonsleiar var inhabil då han la til rette for avgjersla om deltaking på Drupal-konferanse i Praha 2013 for medarbeidarar frå NDLA og leverandør av tekniske tenester.*»

Revisjonen meiner at dette eksempelet viser korleis den organiseringa og bemanningsstrukturen NDLA har hatt tidlegare har ført til høg risiko og til brott på både habilitetsregelverk og interne habilitetsrutinar. Revisjonen merker seg at NDLA sin bemanningsstruktur per i dag er endra, jf. tabell 2 tidlegare i vedlegget.

Høyringsuttale frå dagleg leiing i NDLA til tillegg til rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II

I e-post datert 5. juli 2017 sendte NDLA ved dagleg leiar over oppdatert oversikt over sentrale medarbeidarar i NDLA før og no. Denne har blitt gått gjennom av revisjonen, og relevante endringar har blitt innarbeidd i tillegg til rapport (s. 9-11).

I e-post datert 8. august 2017 skriv NDLA ved dagleg leiar følgande:

«Viser til telefonsamtale, og bekrefter her som avtalt at NDLA har gitt revisor svar og innspill på de punktene vi er bedt om i den siste høringsrunden. Utover det vil våre tidligere svar og kommentarer stå som vårt innspill til selve rapporten.

Mvh

*Øivind Høines
Daglig leder NDLA»*

Høyringsuttale frå styret i NDLA til tillegg til rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II

I e-post datert 7. august 2017, skriv styret i NDLA ved styreleiar følgande:

«Styret i NDLA har ingen kommentarer til vedlegg 4: oppfølging av bestilling frå kontrollutvalet i møte 23. mai 2017.

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

Vennlig hilsen

*John Arve Eide
Styreleder NDLA»*

Deloitte får opplyst av styreleiar per telefon at tillegg til rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II (Vedlegg 4: oppfølging av bestilling frå kontrollutvalet i møte 23. mai 2017). Tilleggsdokumentet har blitt sendt ut til alle styremedlemmar i NDLA for eventuelle kommentarar. Vidare opplyser styreleiar at det har blitt gjennomført ein ekstra runde internt, der medlemmar i arbeidsutvalet i NDLA, tidlegare styreleiar og styrerepresentantane frå dei fylkeskommunane der medarbeidarane omtalt i rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II er eller har vore tilsett, har blitt gitt ytterlegare høve til å kome med tilbakemelding.

**Høringsuttale frå Hordaland fylkeskommune til tillegg til rapport frå
forvaltningsrevisjon av NDLA II**

I e-post datert 8. august 2017, skriv Hordaland fylkeskommune ved fylkesrådmann følgande:

«Fylkesrådmannen har ingen kommentarer til vedlegg til forvaltningsrevisjonsrapport.

Vennlig hilsen

*Rune Haugsdal
Fylkesrådmann»*



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

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

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