



Forvaltningsrevisjon | Hordaland fylkeskommune Nasjonal digital læringsarena II (NDLA II)

Mai 2017

«Nasjonal digital læringsarena II
(NDLA II)»

Mai 2017

Rapporten er utarbeidd for
Hordaland fylkeskommune av
Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 51 21 81 00

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av Nasjonal digital læringsarena (NDLA) i Hordaland fylkeskommune. Forvaltningsrevisjonen er ei oppfølging av ein tidlegare forvaltningsrevisjon Deloitte har gjennomført av NDLA (2015/2016) der det blei avdekt fleire avvik knytt til etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar og fleire større avvik knytt til innkjøp frå ein leverandør av tekniske tenester, under dette innkjøp utover dei økonomiske avtalerammene i kontrakt mellom NDLA og leverandøren og kjøp av tenester som ikkje var omfatta av skriftlege avtalar. I samband med handsaminga av rapporten ønskte kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune at revisjonen gjekk vidare inn i saka, og gjennomførte ein utvida forvaltningsrevisjon av NDLA. Føremålet med denne forvaltningsrevisjonen har vore å avdekke om NDLA sine innkjøp, samhandling med leverandører og arbeidsmiljø samsvarer med regelverk, interne rutinar og etiske retningslinjer.

Forvaltningsrevisjonen viser at NDLA i etterkant av førre forvaltningsrevisjon har gjennomført eit omfattande arbeid med å etablere og styrke system for økonomisk internkontroll i organisasjonen. NDLA har etablert fleire tiltak for å styrke internkontrollen slik som betre opplæring av dei tilsette, bruk av risikovurderingar i samband med gjennomføring av innkjøp, innføring av relevante kontrollaktiviteter for å sikre at innkjøp gjennomførast i samsvar med regelverk og nytt system for avvikshandtering. Forvaltningsrevisjon avdekkjer samtidig at ikkje alle relevante internkontrolltiltak er gjort tilstrekkeleg kjent blant medarbeidarane i NDLA, og vidare at det for arbeid med fakturahandsaming ikkje er utarbeidd skriftlege rutinar som sikrar at det blir gjennomført tilstrekkeleg kontroll av fakturaar som blir betalt av NDLA.

I forvaltningsrevisjonen kjem det fram at NDLA har utarbeidd overordna strategiar for utvikling av både tekniske løysingar og pedagogisk innhald, som fungerer styrande for NDLA sine innkjøp frå leverandør av tekniske tenester. Undersøkinga viser vidare at det er utarbeidd skriftleg rutine for prioritering, oppfølging, utgreiing og implementering av forslag til endringar i og nyutvikling av tekniske løysingar. Gjennomgang av dei nye konkurransane NDLA har gjennomført knytt til anskaffing av tekniske tenester, viser at konkurransane NDLA har gjennomført i perioden 2015-2016 er i samsvar med regelverk om offentlege anskaffingar. Både prosessar med utarbeiding av kravspesifikasjonar, sjølvne kravspesifikasjonane og gjennomføring av konkurransane er godt dokumenterte og etterprøvbare, og arbeidet er utført av NDLA-medarbeidarar med fylkeskommunal tilsetjing. Fakturakontrollen som er gjennomført viser at NDLA har tilstrekkeleg dokumentasjon til å etterprøve at fakturaar frå leverandør av tekniske tenester samsvarer med arbeid som faktisk er utført, og at arbeid det blir fakturert for samsvarer med arbeid som er bestilt gjennom kontraktar og avrop.

Når det gjeld innkjøp frå andre leverandørar, viser forvaltningsrevisjonen at NDLA har avklart bistand frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte med innkjøpsseksjonen i HFK. Undersøkinga viser også at bruken av ekstern innkjøpsstøtte har dekning i rammeavtalen som HFK og den eksterne leverandøren har inngått. Fakturakontrollen som er gjennomført viser at NDLA i dei fleste tilfelle har tilstrekkeleg dokumentasjon til å etterprøve at fakturaar frå leverandørar samsvarer med arbeid som faktisk er utført og med arbeid som er bestilt gjennom kontraktar/avrop. Samtidig avdekkjer kontrollen eit avvik ved ein av dei kontrollerte fakturaane, der bilag frå ein underleverandør manglar.

Med omsyn til samhandling med leverandørar, viser forvaltningsrevisjonen at NDLA tidlegare har hatt utfordringar knytt til handtering av habilitet i relasjonen mellom NDLA og ekstern leverandør av tekniske tenester, og at personale frå leverandøren har vore i posisjon til å påverke budsjett og kva arbeid som skulle prioriterast for utvikling. NDLA har gjort forsøk på å skjerme sentrale arenaar der avgjersle blir tatt frå personale tilsett hos leverandør, men desse tiltaka har ikkje fullt ut vore tilfredsstillande. I undersøkinga kjem det mellom anna fram at NDLA har finansiert deltaking på eksterne konferansar for medarbeidarar frå leverandør av tekniske tenester. Vedtak om å delta på desse konferansane blei treft av dagleg leiar og pedagogisk leiar i NDLA. Forslag om å delta på konferansane kom imidlertid opphavleg frå medarbeidar som

var tilsett hos leverandør av tekniske tenester, i strid med forvaltningslova sine føresegn om habilitet i samband med tilrettelegging av grunnlag for ei avgjersle.

Forvaltningsrevisjonen viser at NDLA har tilstrekkeleg kontroll over leverandørinvolvering i teknisk drift av NDLA-samarbeidet. Det er etablert eit tydeleg sikkerheitsregime med omsyn til tilgang og innsyn i medarbeidarar sin e-post og delte dokument, og ei skriftleg rutine som skildrar oppretting, avslutning og bruk av e-post og intranettkonti. NDLA har også tatt føremålstenlege grep for å sikre konfidensiell handsaming av konkurransesensitive opplysningar i kontraktar, og har per i dag i stor grad har sikra tilstrekkeleg vern av sensitiv informasjon om innkjøp og økonomiske føresegn knytt til enkeltleverandørar. Undersøkinga viser samtidig at det ikkje er inngått databehandlaravtalar med alle relevante leverandørar som handsamar personopplysningar på vegne av NDLA, og at det heller ikkje er inngått databehandlaravtalar mellom NDLA og eigarfylkeskommunane som regulerer og trygger handsaminga av personopplysningar om NDLA sine brukarar.

Når det gjeld arbeidsmiljø og varslingsrutinar, viser forvaltningsrevisjon at NDLA i perioden fram til 2016 ikkje har hatt eigne rutinar for gjennomføring av varsling om kritikkverdige forhold, utover ev. rutinar som har eksistert i eigarfylkeskommunane. Det er heller ikkje på anna måte sikra tilstrekkeleg tilrettelegging og handtering av melding/varsel om kritikkverdige forhold i NDLA. Frå og med mai 2016 har NDLA innført varslingsrutinar til bruk i samarbeidet.

I undersøkinga kjem det fram tre tilfelle der medarbeidarar i NDLA har meldt frå om kritikkverdige forhold i samarbeidet. Alle dei tre tilfella er etter revisjonen si vurdering nærliggande å sjå som varsel om kritikkverdige forhold. Alle dei tre varslingane er meldt på ein forsvarleg måte. Undersøkinga viser vidare at oppfølginga av varslingane i NDLA ikkje har vore tilfredsstillande. Det har også vore tilfelle av gjengjelding (reduksjon av arbeidsoppgåver) i strid med arbeidsmiljølova.

På bakgrunn av våre observasjonar og vurderingar har revisjonen tilrådd at NDLA/Hordaland fylkeskommune set i verk tiltak som går fram av kapittel 9 Konklusjon og tilrådingar.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	8
2. Om Nasjonal digital læringsarena (NDLA)	12
3. Økonomisk internkontroll	13
4. Innkjøp frå leverandør av tekniske tenester	29
5. Innkjøp frå andre leverandørar	38
6. Samhandling med leverandørar	42
7. Leverandørinvolvering i teknisk drift	53
8. Arbeidsmiljø og varslingsrutinar	59
9. Konklusjon og tilrådingar	82
Vedlegg 1: Høyringsuttale	84
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	85
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	94

Samandrag	3
1. Innleiing	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Føremål og problemstillingar	8
1.3 Metode	9
1.4 Revisjonskriterium	11
2. Om Nasjonal digital læringsarena (NDLA)	12
3. Økonomisk internkontroll	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterium	13
3.3 Datagrunnlag	14
3.4 Vurdering	25
4. Innkjøp frå leverandør av tekniske tenester	29
4.1 Problemstilling	29
4.2 Revisjonskriterium	29
4.3 Datagrunnlag	30
4.4 Vurdering	36
5. Innkjøp frå andre leverandørar	38
5.1 Problemstilling	38
5.2 Revisjonskriterium	38
5.3 Datagrunnlag	38
5.4 Vurdering	40
6. Samhandling med leverandørar	42
6.1 Problemstilling	42
6.2 Revisjonskriterium	42
6.3 Datagrunnlag	43
6.4 Vurdering	50
7. Leverandørinvolvering i teknisk drift	53
7.1 Problemstilling	53
7.2 Revisjonskriterium	53
7.3 Datagrunnlag	53
7.4 Vurdering	57
8. Arbeidsmiljø og varslingsrutinar	59
8.1 Problemstilling	59
8.2 Revisjonskriterium	59
8.3 Datagrunnlag	60
8.4 Vurdering	77

9. Konklusjon og tilrådingar	82
Vedlegg 1: Høyringsuttale	84
Vedlegg 2: Revisjonskriterium	86
Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	94

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av Nasjonal digital læringsarena (NDLA). Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune (HFK) 4. mars 2016, på bakgrunn av prosjektplan bestilt 16. februar 2016 i sak PS 4/16.

Deloitte har tidlegare gjennomført ein forvaltningsrevisjon av NDLA (2015/2016) der det blei avdekt fleire avvik knytt til etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar.¹ Dette gjeld avvik knytt til både manglande anskaffingsprotokollar, tilstrekkeleg eksponering av konkurranse og manglande dokumentert tilbodsevaluering. Det blei også avdekt fleire større avvik knytt til innkjøp frå ein leverandør av tekniske tenester, under dette innkjøp som overskrid dei økonomiske avtalerammene i kontrakt mellom NDLA og leverandøren, samt kjøp av tenester som ikkje er omfatta av skriftlege avtalar.

I samband med handsaminga av rapporten ønskte kontrollutvalet at revisjonen gjekk vidare inn i saka, og gjennomførte ein utvida forvaltningsrevisjon av NDLA.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å avdekke om NDLA sine innkjøp, samhandling med leverandører og arbeidsmiljø samsvarer med regelverk, interne rutinar og etiske retningslinjer.

Med bakgrunn i føremålet er det formulert følgjande problemstillingar:

1. Er det etablert system, rutinar og kontrollar (økonomisk internkontroll) som førebyggjer og hindrar at korrupsjon og mislegheiter kan førekomme?
2. I kva grad er NDLA sine innkjøp frå leverandør av tekniske tenester i tilstrekkeleg grad dokumenterte og etterprøvbare, med behovsvurdering, spesifisert faktura med tilhøyrande bilag, fakturadokumentasjon frå underleverandør mm.?
3. I kva grad er innkjøp frå andre leverandører NDLA har hatt avtalar med tilstrekkeleg dokumenterte og etterprøvbare gjennom behovsvurdering, spesifisert faktura med tilhøyrande bilag, fakturadokumentasjon frå underleverandør mm.?
4. I kva grad har samhandling/interaksjon med leverandør av tekniske tenester og andre utvalde aktørar blitt handtert på ein profesjonell og forretningsetisk måte, og i samsvar med regelverk og ev. interne rutinar og retningslinjer?
5. Korleis og i kva grad har ekstern leverandør av tekniske tenester vore involvert i dagleg teknisk drift av NDLA?
 - a. I kva grad har ekstern leverandør av tekniske tenester hatt tilgang til og vore involvert i etablering av intern kommunikasjon som e-postsystem og andre interne kommunikasjonsverktøy?
 - b. I kva grad har NDLA inngått databehandlaravtale med ekstern leverandør av tekniske tenester i dei tilfella der dette har vore aktuelt?

¹ Rapport blei handsama i kontrollutvalet i HFK i sak PS 5/16, 16.02.16.

- c. I kva grad har NDLA sikra tilstrekkeleg vern av sensitiv informasjon knytt til innkjøp, leverandørinformasjon mv.?
6. I kva grad har NDLA sikra eit forsvarleg arbeidsmiljø?
 - a. I kva grad er det etablert system og rutinar for å legge forhold til rette for varsling?
 - b. I kva grad har NDLA sikra tilstrekkeleg tilrettelegging og handtering av melding/varsel om kritikkverdige forhold i organisasjonen?
 - c. I kva grad har det vore varsla om kritikkverdige forhold i organisasjonen?
 - d. I kva grad er ev. varsling i NDLA gjennomført på ein forsvarleg måte?
 - e. I kva grad har NDLA følgd opp og behandla tilsette som har meldt frå om kritikkverdige forhold i organisasjonen i samsvar med gjeldande regelverk?

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars 2016 til mars 2017.

Gjennomføringa av revisjonen har tatt ein del lenger tid enn det som var planlagt. Dette skuldast i hovudsak to utfordringar: kommunikasjon i samband med oppstart av forvaltningsrevisjonen og usemje rundt gjennomføring av spørjeundersøking og handsaming av personopplysningar i samband med denne.

I samband med oppstart av forvaltningsrevisjonen, oppnemnte NDLA ein innleidd innkjøpsrådgjevar som verksemda sin kontaktperson ovanfor revisjonen. Dette medførte ein del uklarheiter knytt til igangsetting og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen, og gjorde at revisjonen måtte bruke tid og ressursar på å avklare ei rekke praktiske forhold før arbeidet kunne bli sett i gang. I samband med verifisering blir det opplyst frå NDLA at så snart det blei gjort kjent for NDLA at bruk av ekstern ressurs skapte uklarheiter knytt til gjennomføring av forvaltningsrevisjonen, blei kontaktperson skifta ut og dagleg leiar tok på seg rolla som kontaktperson for revisjonen. Det blir vidare opplyst i samband med verifisering at NDLA sin bakgrunn for å foreslå ein ekstern ressurs, var eit ønske om å sikre kvalitet i revisjonsprosessen.

I samband med gjennomføring og bruk av spørjeundersøkinga revisjonen hadde planlagt som ein del av datainnsamlinga i forvaltningsrevisjonen, blei det frå NDLA stilt spørsmål ved respondentane i undersøkinga var sikra tilstrekkeleg anonymitet, om Deloitte som Hordaland fylkeskommune sin revisor hadde inngått databehandlaravtalar med fylkeskommune som regulerte innsamling av ev. personopplysningar og sensitive personopplysningar som kunne komme fram som ein del av undersøkinga, og om Deloitte hadde konsesjon frå Datatilsynet for å gjennomføre denne typen spørjeundersøkingar. Revisjonen gjorde fleire forsøk på å avklare dette med NDLA, og inkluderte også fylkesrådmann og kontrollutval i denne prosessen, utan at NDLA var nøgd med dei svara revisjonen kom med knytt til handsaming av personopplysningar, rolleavklaring knytt til databehandling, behov for databehandlaravtale mellom fylkeskommunen, samt ev. konsesjonsplikt.

Deloitte har rutinar både for å melde om innsamling av personopplysningar og for å inngå databehandlaravtalar. Dette inkluderer mellom anna databehandlaravtale med Questback, ettersom Deloitte nyttar deira system for å gjennomføre spørjeundersøkingar.

NDLA har ikkje vore einige i dei premissane som har vore lagt til grunn i denne prosessen. Dette gjeld i særleg grad premissen om at Deloitte som revisor kan vere behandlingsansvarleg for dei data som blir samla inn i samband med spørjeundersøkingar.

For å få rettleiing knytt til rollefordeling innan databehandling i samband med gjennomføring av forvaltningsrevisjon i kommunar og fylkeskommunar, kontakta Deloitte Datatilsynet. Datatilsynet har stadfesta (i ein ikkje-bindande uttale) at revisjonen sin

praksis er i samsvar med gjeldande regelverk. Datatilsynet understrekar likevel at kven som skal vurderast som behandlingsansvarleg må vere ei vurdering som blir gjort i kvart enkelt tilfelle, og at rollene som behandlingsansvarleg og databehandlar i revisjonssamanheng kan vere vanskeleg å plassere.

I samband med verifisering blir det opplyst frå NDLA at NDLA sine innspel i prosessen rundt gjennomføring av spørjeundersøking var motivert ut frå to omsyn. Det eine var at dei juridiske råd NDLA fekk innhenta i samband med gjennomføring, tilsa at det var behov for å få avklart om kontrollutvalet sin praksis med å gi Deloitte rolle som behandlingsansvarleg var riktig. Det andre omsynet var at medarbeidarar i NDLA ga uttrykk for at dei opplevde spørjeundersøkinga som uklar med omsyn til anonymitet og personvern.

Når det gjeld gjennomføring av forvaltningsrevisjonen for øvrig, har NDLA etterkomme alle revisjonen sine førespurnadar knytt til både gjennomføring av innsyn i e-post og oversending av etterspurt dokumentasjon innan frist.

1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har gått gjennom og analysert dokumentasjon knytt til økonomisk internkontroll, fakturabehandling, samhandling med leverandørar og arbeidsmiljø/varsling i NDLA. Dette inkluderer mellom anna rutinar og sjekklister til bruk i innkjøpsprosessar, prosedyrar og malar for risikoanalyse, prosedyrar og skjema for melding og handtering av avvik, teknologisk og pedagogisk vegkart for NDLA, etiske retningslinjer og skjema for eigenvurdering av habilitet, samt dokumentasjon knytt til tre større anskaffingsprosessar gjennomført haust 2015/vinter 2016.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med utvalde personar i NDLA som er eller har vore involvert i arbeid med innkjøp/innkjøpsstøtte, fakturering og samhandling med leverandørar av tenester til NDLA, under dette dagleg leiar, administrasjonsleiar og produksjonsleiar i NDLA. Det er også gjennomført intervju med personar som har meldt om kritikkverdige forhold i drifta av NDLA. I tillegg har tidlegare styreleiar i NDLA blitt intervjuet. Totalt er det gjennomført ti intervju, med totalt ni personar.

1.3.3 Spørjeundersøking

Revisjonen har gjennomført ei spørjeundersøking til tilsette i NDLA for å kartlegge system og rutinar for økonomisk internkontroll, trekk ved samhandling med leverandørar og innhente vurderingar av arbeidsmiljømessige forhold i NDLA. Undersøkinga blei sendt ut til totalt 53 medarbeidarar i NDLA. 40 personar svarte på undersøkinga, noko som utgjer ein svarprosent på i overkant av 75 prosent.

1.3.4 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført stikkprøver av eit utval fakturaar med tilhøyrande bilag knytt til innkjøp frå ekstern leverandør av tekniske tenester, samt av eit utval fakturaar med tilhøyrande bilag knytt til innkjøp frå andre leverandørar. Utvalet av fakturaar er trekt frå mai 2014 og desember 2015.

Totalt har revisjonen gått gjennom 28 fakturaar med tilhøyrande bilag. 22 av fakturaane var frå leverandør av tekniske tenester, mens seks fakturaar var frå andre leverandørar. Blant bilaga til dei 28 fakturaane frå leverandør av tekniske tenester var det åtte fakturaar frå underleverandørar, som revisjonen også har gått gjennom som ein del av stikkprøvekontrollen.

I samband med denne stikkprøvekontrollen har revisjonen også gjort ein gjennomgang av system for handsaming av faktura, for å vurdere kontrollmekanismer knytt til fakturaflyt og om det gjennom dette er etablert hinder mot feilhandsaming av faktura.

1.3.5 Innsyn i elektronisk kommunikasjon mellom NDLA og leverandør

Revisjonen har gjennomført innsyn i dagleg leiar i NDLA sin e-post, for å sjå på kommunikasjon og samhandling mellom NDLA og leverandørar.

Innsynet blei gjennomført som ein to-stegs søkeprosess med utgangspunkt i eit sett forhåndsdefinerte søkeord. Det første steget omfatta søk etter e-postar og vedlegg i ein samleindeks over alle dagleg leiar sine e-postar (totalt ca. 125 000 e-postar). Ved bruk av dei forhåndsdefinerte søkeorda på alle dagleg leiar sine e-postar, blei det produsert ei liste med ca. 24 400 e-postar som gav treff på eit eller fleire søkeord.

Det andre steget omfatta eit prioritert søk i dei e-postane revisjonen fekk treff på i første steg (ca. 24 400 e-postar), med det formål å hente ut dei e-postane med høgast treffprosent og relevans for vidare analyse. Det blei i samband med det andre steget i søkeprosessen sett eit cut-off point på to prosent (prosentdelen av definerte søkeord i teksten sett i forhold talet på ord i e-posten totalt). Alle e-postar og vedlegg med treffprosent på to eller høgare blei henta ut for vidare analyse. Det andre steget i spørjingsprosessen returnerte 31 e-postar/vedlegg til e-postar der dei forhåndsdefinerte orda i søkeprosessen stor for to prosent eller meir av orda i e-posten/vedlegget. Desse treffa har blitt gjennomgått og analysert.

Dagleg leiar blei varsla om innsyn i forkant, og har fått høve til å være til stades i samband med all søking og gjennomgang av e-postar. Det blei ført protokoll frå innsynet. Denne blei sendt over til dagleg leiar i NDLA i etterkant av gjennomføringa.

1.3.6 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuja for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten har blitt sendt til NDLA for verifisering av faktagrunnlaget. Delar av faktagrunnlaget i rapporten er også sendt til tidlegare styreleiar og medarbeidarar omtalt i kapittel 8 i rapporten for verifisering. NDLA og fylkesrådmann har fått rapporten til uttale. Revisjonen har mottatt høyringsuttale frå NDLA som er lagt ved rapporten (vedlegg 1).

1.4 Revisjonskriterium

Revisjonskriterium er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå regelverk om offentlege anskaffingar (lov og forskrift), forskrift om bokføring, arbeidsmiljølova og autoritative kjelder knytt til internkontroll. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

2. Om Nasjonal digital læringsarena (NDLA)

Nasjonal digital læringsarena (NDLA) er eit interfylkeskommunalt samarbeid organisert etter § 27 i kommunelova, som tilbyr fritt tilgjengelege digitale læringsressursar for vidaregåande opplæring. NDLA er eigd av 18 av 19 norske fylkeskommunar², med Hordaland fylkeskommune som juridisk ansvarleg eining for samarbeidet.³

NDLA er sett saman som ein distribuert organisasjon der medarbeidarane bur på ulike plassar i landet og samarbeider via digitale verktøy. NDLA har ingen egne tilsette, men disponerer medarbeidarar med fylkeskommunale stillingsressursar som er frikjøpte til å arbeide med NDLA i ein gitt prosentdel av stillingane sine i fylkeskommunane. NDLA disponerer også medarbeidarar tilsett i private selskap, gjennom dei kontraktar og avtalar NDLA har med ulike tenesteleverandørar.

NDLA er organisert med eit styre som består av ein representant frå kvar av eigarfylkeskommunane, valt gjennom vedtak i dei respektive fylkestinga. I dei fleste fylkeskommunane er det opplæringsdirektør eller fylkesutdanningssjef som er vald som fylkeskommunen sin medlem til styret. Styret i NDLA har vidare utnemnd eit arbeidsutval (AU), som på vegne av styret skal ivareta samarbeidet i periodane mellom styremøta. AU er sett saman av ein representant frå kvar av dei tre opplæringsregionane.⁴

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 egne 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.⁵ Produksjon og vedlikehald av alle læringsressursane på NDLA kostar i gjennomsnitt kr. 410 per elev i vidaregåande opplæring i dei 18 fylka som er med i samarbeidet. Kvar fylkeskommune betaler 20 prosent av dei statlege midla til læremiddel til NDLA. Dette er middel som er tildelt i høve til elevtalet i dei fylkeskommunale vidaregåande skulane.⁶

² Oslo kommune står utanfor samarbeidet.

³ Hva er NDLA? <http://om.ndla.no/rapporter/>, henta 17. mars 2017.

⁴ Eiere og styre. <http://om.ndla.no/eiereogstyre/>, henta 17. mars 2017.

⁵ Vedtekter for NDLA, § 6 Organisatorisk høve, <http://om.ndla.no/vedtekter/>, henta 17. mars 2017.

⁶ <http://om.ndla.no/ofte-stilte-sporsmal/>. Henta 17. mars 2017.

3. Økonomisk internkontroll

3.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgende problemstilling:

Er det etablert system, rutinar og kontrollar (økonomisk internkontroll) som førebyggjer og hindrar at korrupsjon og mislegheiter kan førekomme?

3.2 Revisjonskriterium

Eit godt kontrollmiljø, gode system og rutinar, samt merksemd kring etikk er sentrale punkt knytt til god internkontroll i ei verksemd. God internkontroll er viktig både for å sikre at prosessar slik som innkjøp blir handsama i samsvar med regelverk, og for å forebygge, avdekke og følgje uønskte hendingar som korrupsjon og mislegheiter. Svakheiter i internkontrollen aukar faren for mislegheiter og korrupsjon. Slike svakheiter gjer det også vanskelegare å oppdage feil, mislegheiter eller korrupsjon som er blitt begått.⁷ Riksrevisjonen definerer mislegheiter som «handlingar som innebærer uredlighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet».

COSO sitt rammeverk blir nytta til å vurdere internkontroll i NDLA.⁸ Dette er det same rammeverket som også KS bygger på i sine tilrådingar til kommunar og fylkeskommunar om internkontroll. Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

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

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

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

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

⁷ Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon. <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/beskytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon-2014.pdf?id=14491>

⁸ Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

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

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

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Rutinar og kontrollaktivitetar knytt til innkjøp

I den førre forvaltningsrevisjonen av innkjøp i NDLA⁹ blei innkjøpsrutinane som var i bruk i NDLA fram til og med hausten 2015 vurdert som mangelfulle, og på nokre område kom det fram at det mangla skriftlege rutinar i det heile. Undersøkinga som blei gjennomført i samband med den første forvaltningsrevisjonen viste at NDLA mangla gjennomgåande rutinar for systematisk oppfølging og kontroll av innkjøp/avrop på rammeavtaler, noko som gjev auka risiko for innkjøp som overskrid avtalebeløp, kjøp utover rammeavtalane sitt virkeområde, leverandørbrøtt på avtalevilkår og andre avvik frå regelverk/kontrakt. Undersøkinga viste vidare at NDLA ikkje hadde etablert rutinar eller planar for å sikre at medarbeidarar som handterte innkjøp hadde tilstrekkeleg kompetanse om innkjøpsfaget, leverandørmarknaden og regelverket, samt at det ikkje var etablert rutinar for systematisk oppfølging av avvik (rutinar for melding, dokumentasjon og oppfølging av avvik).

Med bakgrunn i dei tilrådingane revisjonen la fram i rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I, har NDLA gjennom hausten 2015 og vinteren 2016 arbeidd med utvikling av rutinar knytt til gjennomføring og kontroll av innkjøp.

NDLA har utarbeidd ei skriftleg rutine som beskriv innkjøpsprosessen i samarbeidet¹⁰, og ei tilhøyrande sjekklister som skal nyttast i gjennomføringa av alle innkjøp.¹¹ Den nye rutinen og sjekklister blei innført 1. mars 2016. I rutinen, som ligg tilgjengeleg for alle medarbeidarar på framsida på NDLA sitt intranett, er innkjøpsprosessen i NDLA skildra. Av rutinen går det fram at alle medarbeidarar med innkjøpsfullmakt i august og januar kvart år vil bli bedt om å melde inn planlagt innkjøp for kommande halvår til administrasjonsleiar, for å sikre at NDLA skal kunne planlegge den samla innkjøpsaktiviteten for samarbeidet. Melding om planlagde innkjøp skal innehalde ein grunnleggjande kravspesifikasjon som gjer det mogleg for administrasjonen å vurdere behov for bistand i innkjøpsprosessen, samt oversyn over kostnadsrammene for dei planlagde kjøpa. Vidare går det fram at alle innkjøp skal meldast til administrasjonsleiar før innkjøpsprosess startar.

Av rutinen går det fram at administrasjonsleiar etter å ha motteke melding om planlagde innkjøp vil vurdere behovet for bistand i innkjøpsprosessen, fordele dei melde innkjøpa mellom innkjøpsseksjonen i Hordaland fylkeskommune (HFK) og NDLA sin eigen innkjøpsjurist og tildele kontraktsnummer til medarbeidarar med innkjøpsfullmakt for kjøpa.

I rutinen blir det vidare spesifisert at ny innkjøpssjekklister skal nyttast for alle innkjøp og at sjekklister skal følgast og fyllast ut gjennom heile innkjøpsprosessen. I tillegg er det spesifisert i rutinen at NDLA sine malar for kontrakt og anskaffingsprotokoll skal nyttast ved inngåing av nye kontraktar. Kontrakts- og protokollmalar, samt innkjøpssjekklister, ligg tilgjengeleg for alle medarbeidarar via lenker på intranettsida der innkjøpsprosessen i NDLA er skildra.

Den nye innkjøpssjekklister inneheld 26 punkt som skal gjennomførast og sjekkast av i samband med innkjøp/gjennomføring av konkurransar, fordelt på tre ulike fasar av

⁹ Handsama i fylkestinget i HFK i sak PS 4/2016, 8. mars 2016.

¹⁰ NDLA: Innkjøp og innkjøpsprosessar i NDLA. 1.3.2016.

¹¹ NDLA: Innkjøpssjekklister. 1.3.2016.

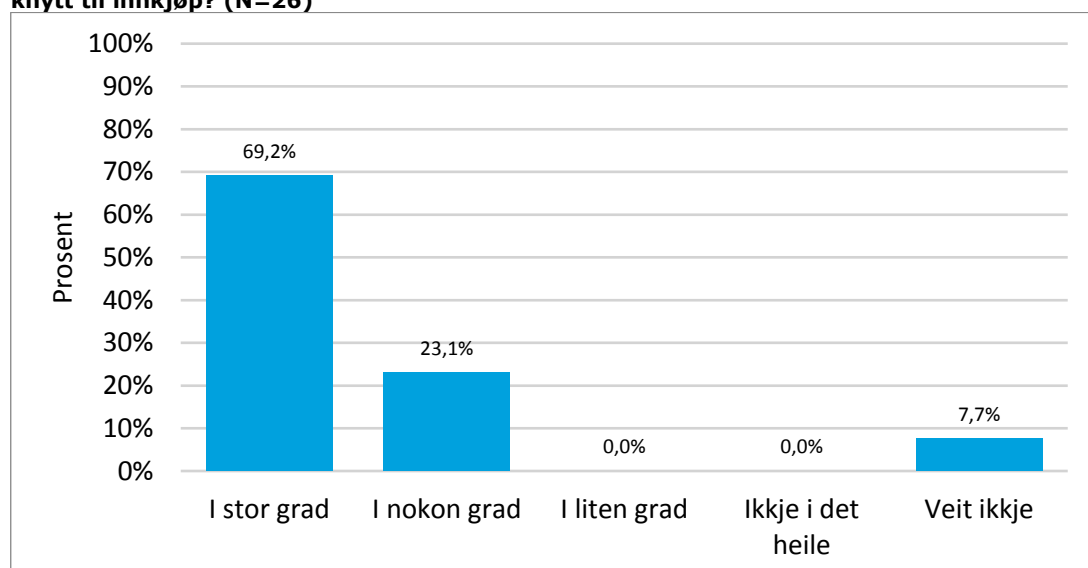
innkjøpsprosessen (oppstart, kvalifikasjon/evaluering/forhandling, avslutning). I oppstartsfasen skal den som gjennomfører innkjøp/anskaffingsprosess mellom anna avklare og få godkjent innkjøpsbehov, avklare habilitet, gjennomføre marknadsundersøking, utforme kravspesifikasjon, velje riktig innkjøpsprosedyre, velje kvalifikasjonskrav og evalueringskriterium og kunngjere konkurranse i samsvar med storleik på innkjøp og gjeldande terskelverdier. I kvalifikasjons-/evaluering-/forhandlingsfasen skal den ansvarlege for anskaffinga gjennomføre mottak og opning av søknad/tilbod, opprette opningsprotokoll, stå for kvalifisering av tilbydarar, evaluere tilbod med bakgrunn i evalueringsmatrise og gjennomføre forhandlingsmøter og godkjenne forhandlingsreferat. I avslutningsfasen av konkurransen skal den ansvarlege mellom anna godkjenne endeleg evalueringsmatrise og utarbeide tildelingsbrev, utarbeide kontrakt, gjennomføre signeringsmøte, ferdigstille anskaffingsprotokoll og arkivere all relevant dokumentasjon.

I tillegg til rutine for innkjøpsprosess med tilhøyrande sjekklister, har NDLA innført ny praksis for kontroll av rekneskap innanfor alle dei største rammeavtalane kvart tertial. Rekneskapskontrollen blir gjennomført av administrasjonen ved administrasjonsleiar. For å styrke kontrollarbeidet knytt til anskaffingar har NDLA også bemanna opp med ein innkjøpsrådgjevar i full stilling frå 1. august 2016. Innkjøpsrådgjevar-stillinga skal også utgjere ei «controller»-stilling knytt til bruk av inngåtte innkjøpsavtalar.

I spørjeundersøkinga revisjonen har gjennomført blant medarbeidarar i NDLA, kjem det fram at medarbeidarane er godt kjent med dei nye rutinane og kontrollaktivitetane som er utarbeidd for å sikre og kontrollere at anskaffingar i NDLA er i samsvar med regelverk og interne retningslinjer. I underkant av 90 prosent av medarbeidarane opplyser å være *heilt* eller *delvis* kjent med dei nyinnførte rutinane (N=26), mens om lag 73 prosent opplyser å være *heilt* eller *delvis* kjent med dei spesifikke kontrollaktivitetane som er innført og som alltid skal gjennomførast i samband med innkjøp i NDLA (N=26).

Vidare går det fram av spørjeundersøkinga at dei fleste medarbeidarane *i stor* eller *nokon* grad opplever at dei kontrollrutinar og -aktivitetar som skal gjennomførast i samband med innkjøp er enkelt tilgjengeleg for dei tilsette. Om lag 69 prosent av respondentane svarer *i stor grad* på dette spørsmålet, mens om lag 23 prosent svarer *i nokon grad*.

Figur 1: I kva grad opplever du at kontrollrutinar og -aktivitetar som skal gjennomførast i samband med innkjøp er enkelt tilgjengeleg for alle tilsette som har ansvar og oppgåver knytt til innkjøp? (N=26)¹²

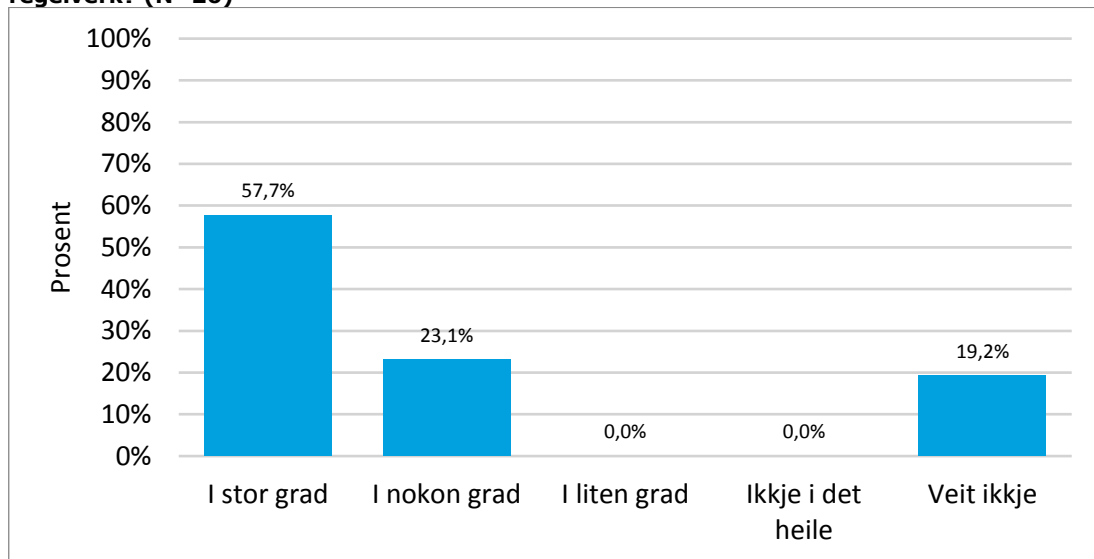


Når det gjeld spørsmål om i kva grad dei kontrollrutinane og -aktivitetane som har blitt innført for det meste er tilstrekkeleg dekkande for å sikre kvalitet i innkjøp og at innkjøp er i samsvar med regelverk, svarar om lag 58 prosent av respondentane at dei opplever at

¹² Dette spørsmålet blei i undersøkinga ruta slik at berre medarbeidarar som opplyste at dei i sin periode i NDLA hadde hatt ei rolle i anskaffingsprosessar fekk spørsmålet. Dette gjeld tilsvarande for figur 2 og 3.

kontrollrutinane og –aktivitetane *i stor grad* er tilstrekkeleg dekkande for å sikre god kvalitet i innkjøp og samsvar med regelverk, medan om lag 23 prosent opplever at dette *i nokon grad* er tilfelle.

Figur 2: I kva grad opplever du at kontrollrutinar og -aktivitetar som skal gjennomførast er tilstrekkeleg dekkande for å sikre god kvalitet i innkjøp, og at innkjøp er i samsvar med regelverk? (N=26)



Delegering av mynde knytt til innkjøp

Som ein del av arbeidet med gjennomgang og utvikling av rutinar knytt til innkjøp, har NDLA det siste året revidert delegering av mynde og fullmakter som er gitt i organisasjonen med omsyn til å gjere avrop på rammeavtalar. I første kvartal av 2016 blei delegert mynde til å inngå avrop trekt tilbake for alle medarbeidarar som tidlegare hadde hatt slik fullmakt. I påvente av at NDLA fekk utarbeidd nytt delegeringsreglement for innkjøp, sentraliserte NDLA kontrollen på alle avrop på rammeavtalar, og det var berre dagleg leiar som hadde fullmakt til å signere avrop.

I NDLA sitt reviderte delegeringsreglement er mynde til å gjere avrop på rammeavtalar skildra punktvis.¹³ Av det nye reglementet går det fram at:

- Det berre blir gitt ei fullmakt per kontrakt.
- Fullmakt skal delegerast skriftleg på standardformular arkivert hos NDLA.
- Alle avrop skal sendast til administrasjon ved administrasjonsleiar for godkjenning av innhald før dei blir signert.
- Alle avrop skal først bli signert av medarbeidar i NDLA med fullmakt.
- Alle avrop skal lagrast i Hordaland fylkeskommune sine arkivsystem.

Av undersøkinga går det vidare fram at NDLA per november 2016 har gått gjennom alle budsjettpostar/ansvarsstad og skriftleg delegert mynde for 2017 til å disponere budsjettmidlar og attestere kjøp innanfor vedtekne budsjetttrammer.¹⁴ Fullmaktene er delegert frå dagleg leiar til resten av leiarane i NDLA (produksjonsleiar, teknisk leiar, leiar for styring og administrasjonsleiar), og det er gitt instruksjon om ev. vidaredelegering av fullmakt. Av dokumentasjonen går det fram at produksjonsleiar har mynde til å vidaredelegere fullmakt til teamleiarar der dette blir vurdert som hensiktsmessig. Teamleiarane kan ikkje delegerere fullmaktene vidare til andre. Teknisk leiar, leiar for styring og administrasjonsleiar har ikkje høve til å vidaredelegere sine fullmakter.

I intervju opplyser administrasjonsleiar at det totalt er åtte personar som har fullmakt til å gjere avrop på kontrakt, etter at produksjonsleiar har vidaredelegert enkelte av sine

¹³ NDLA: Delegeringsreglement NDLA. November 2016.

¹⁴ NDLA: Tildeling av budsjettmidlar og attestasjonsmynde 2017. 7.11.2016.

fullmakter innanfor produksjonsområdet.¹⁵ Av dokumentasjonen går det fram at leiar for fagleg utvikling, leiar for bruk og leiar for rådgjeving og støtte har fått delegert fullmakt til å disponere budsjettmidlar og attestere kjøp innanfor vedtekne budsjetttrammer. I intervju opplyser administrasjonsleiar at NDLA arbeider med å ferdigstille ei fullmaktsmatrise som skal gi komplett oversikt over kva fullmakter ulike leiarar har når det gjeld både innkjøp og handsaming av faktura.

Når det gjeld mynde til å inngå nye kontraktar på vegne av NDLA, er det berre dagleg leiar som har fullmakt til å underteikne nye kontraktar. Dette går fram av NDLA sitt nye delegeringsreglement frå november 2016. I reglementet ligg det inne som siste ledd i alle kontraktssinngåingar at dagleg leiar underteiknar kontrakt, før leverandør underteiknar.

I samband med revidering av delegeringsreglementet, har NDLA også utarbeidd ei oppgåvematrise til bruk for tilsette i administrasjonen. Matrise inneheld mellom anna kontrollaktivitetar knytt til kontraktar og innkjøp. Følgande kontrollaktivitetar inngår i matrisa, fordelt på dei ulike medarbeidarane som skal gjennomføre aktivitetane:

- Motta faktura, kontere og sørge for at bestillar godkjenner/attesterar at faktura er iht. levert vare
- Motta førespurnad om behov for nye kontraktar/utlysing i marknaden
- Sjekke avrop mot kontraktar
- Gjennomføre stikkkontrollar dersom det førekjem mange avrop på same kontrakt
- Sørge for signering av dagleg leiar (kontrakt) eller fullmaktsinnehavar (avrop) og aktuell leverandør
- Lagre alle avtalar i ePhorte og KSV
- Holde malar og informasjonsmaterialet på iNdla.no oppdatert
- Innkjøpsfaglig rådgjeving

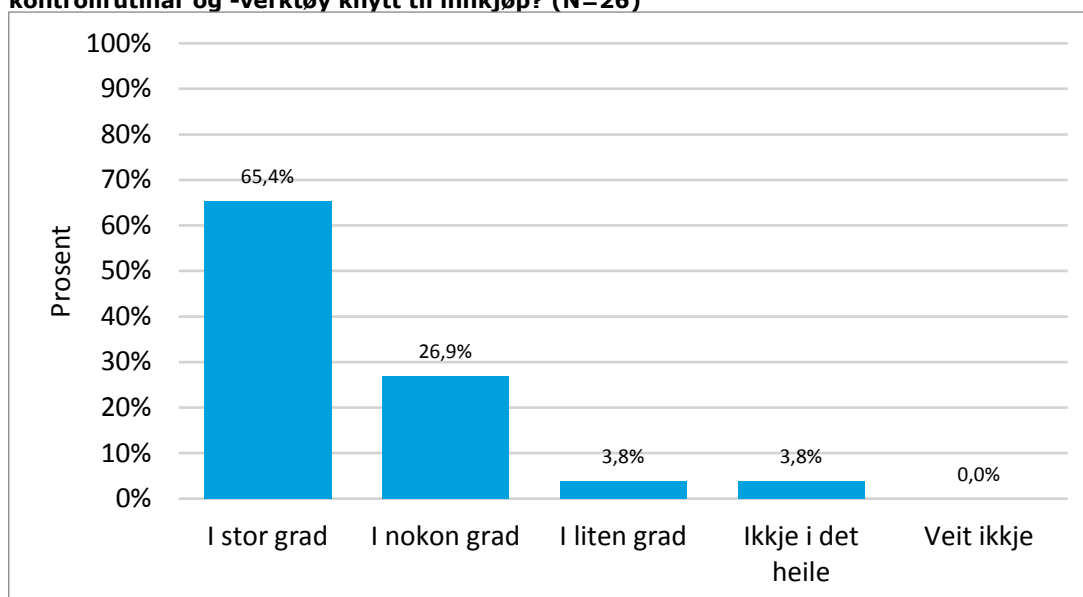
Opplæring knytt til innkjøp

Revisjonen får opplyst at NDLA i slutten av februar 2016 arrangerte innkjøpskurs for alle medarbeidarar med innkjøpsansvar, der nye rutinar og sjekklister for innkjøp blei gjennomgått. Etter fullført kurs blei det utdelt kursbevis til alle medarbeidarar som deltok på kurset. I samband med innføring av nye rutinar og opplæring i bruk av desse, har NDLA gjort endringar i fullmakter knytt til avrop innanfor eksisterande rammeavtalar, slik at berre medarbeidarar med godkjent kursbevis frå innkjøpskurs har lov til å gjere innkjøp i NDLA.

I spørjeundersøkinga kjem det fram at om lag 65 prosent av respondentane opplever at dei i stor grad har fått tilstrekkeleg opplæring i bruk av kontrollrutinar og -verktøy knytt til innkjøp. Om lag 27 prosent av respondentane opplever at dei *i nokon grad* har fått tilstrekkeleg opplæring i bruk av kontrollrutinar og -verktøy knytt til innkjøp.

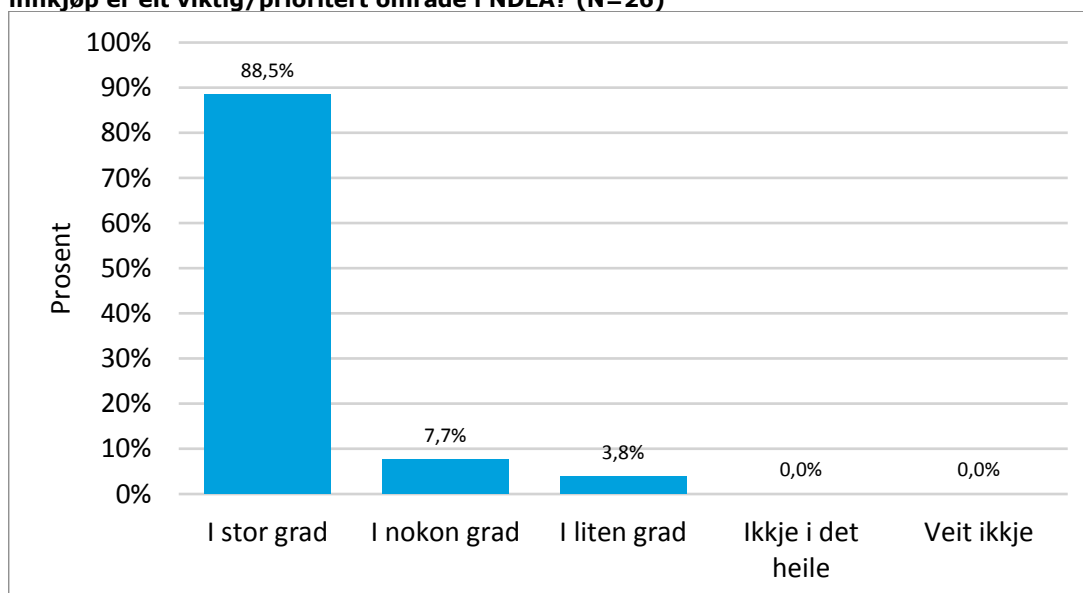
¹⁵ Desse åtte er dagleg leiar, administrasjonsleiar, produksjonsleiar, teknisk leiar, leiar for styring, leiar for fagleg utvikling (teamleiar), leiar for bruk (teamleiar) og leiar for rådgjeving og støtte (teamleiar).

Figur 3: I kva grad opplever du at du har fått tilstrekkeleg opplæring i bruk av kontrollrutinar og -verktøy knytt til innkjøp? (N=26)



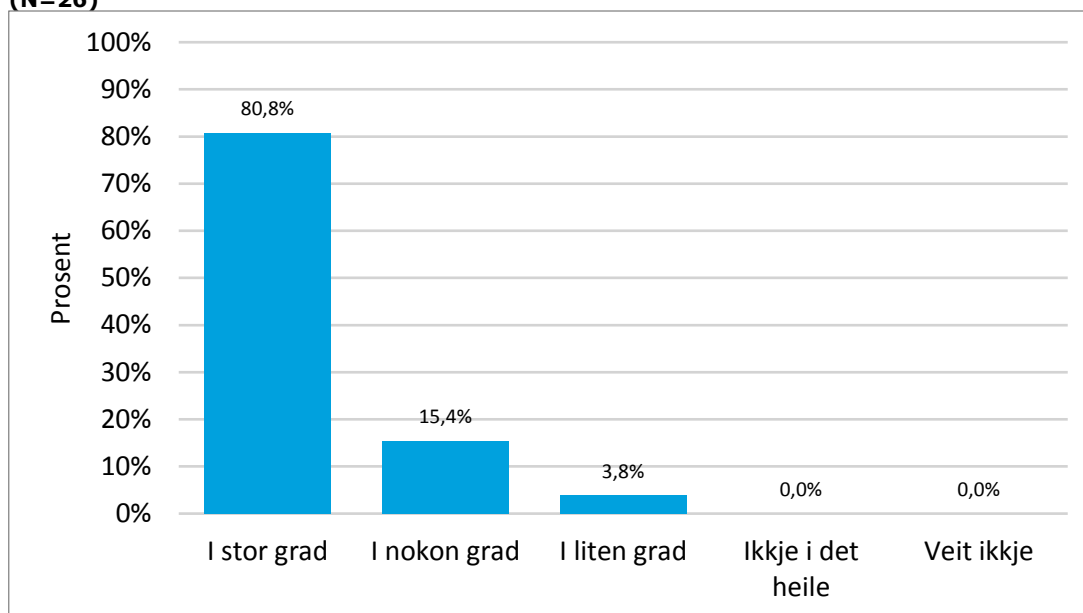
Vidare viser spørjeundersøkinga at medarbeidarane opplever å ha fått informasjon frå leiinga om at rutinar og kontrollaktivitetar knytt til innkjøp er eit viktig og prioritert område i NDLA. Nesten 90 prosent av respondentane svarer at leiinga i NDLA *i stor grad* har gitt uttrykk for at rutinar og aktivitetar knytt til kontroll av innkjøp er eit viktig/prioritert område. Om lag 8 prosent svarer at det *i nokon grad* er gitt uttrykk for det same, mens om lag 4 prosent meiner leiinga *i liten grad* har gitt uttrykk for at rutinar og aktivitetar knytt til kontroll av innkjøp er eit viktig og prioritert område.

Figur 4: I kva grad har leiinga gitt uttrykk for at rutinar og aktivitetar knytt til kontroll av innkjøp er eit viktig/prioritert område i NDLA? (N=26)



I spørjeundersøkinga kjem det vidare fram at om lag 80 prosent av respondentane opplyser at dei har fått tilstrekkeleg informasjon om kva krav og forventningar det er i NDLA til etterleving av regelverk og interne retningslinjer i samband med innkjøp. Om lag 15 prosent av respondentane opplyser at dei *i nokon grad* har fått tilstrekkeleg informasjon om dette, mens om lag 4 prosent opplever at dei *i liten grad* har fått informasjon om krav og forventningar i NDLA til etterleving av regelverk og interne retningslinjer i samband med innkjøp.

Figur 5: I kva grad har du fått tilstrekkeleg informasjon om kva krav og forventningar det er i NDLA til etterleving av regelverk og interne retningsliner i samband med innkjøp? (N=26)



Avvikshandtering

NDLA har innført nytt system for melding og handtering av avvik knytt til anskaffingar og kontraktsoppfølging. Det nye systemet består av ei prosedyre for avvikshandtering¹⁶ og eit eige meldeskjema.¹⁷ Prosedyre og meldeskjema ligg tilgjengeleg for alle tilsette på NDLA sine intranettsider, saman med ei skildring av formålet med avvikshandteringssystemet og oversikt over kven som innehar dei ulike rollene i avvikshandteringa.¹⁸

I prosedyren for avvikshandtering er det definert kva som ligg i omgrepet avvik, og det er gitt eksempel på kva som kan utgjere typiske avvik i samband med innkjøp og anskaffingar i NDLA. Prosedyren skildrar også dei sentrale aktivitetane i avvikshandteringsprosessen og kva handlingar som skal utførast i samband med kvar aktivitet.

Av rolleskildringane går det fram at alle avvik skal meldast til administrasjonsleiar, som er ansvarleg for å registrere avvik i ei samla oversikt, sette frist for lukking av avvik og fordele meldte avvik til rett person for oppfølging og handtering. Den som får tildelt ansvar for å følge opp og handtere avvik skal sørge for at avviket blir lukka, dokumentere kva tiltak som er sett i verk, og melde tilbake til administrasjonsleiar innan fastsett frist.

Skjema for melding av avvik er delt i to delar, der den som melder avviket først skal fylle inn ei skildring av kva avviket gjeld, medan den som handterer avviket skal oppgi årsak til avviket, samt dokumentere kva tiltak som er sett i verk for å lukke avviket. Den som handterer avviket skal også sette ein dato for lukking av avviket.

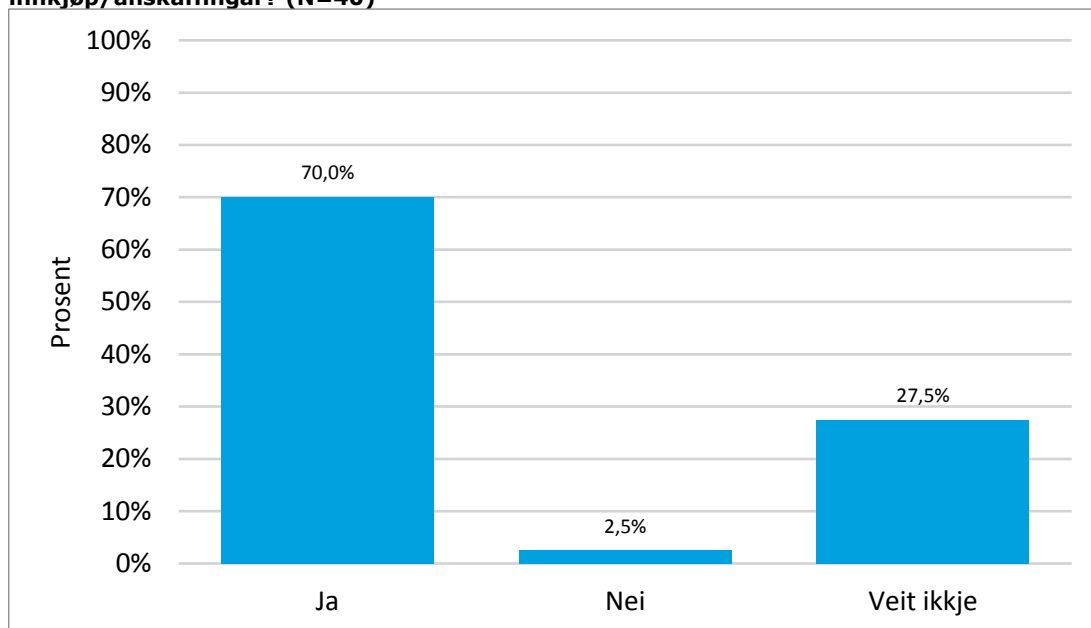
I spørjeundersøkinga som er gjennomført, kjem det fram at 27,5 prosent av respondentane ikkje er kjent med om system og rutinar for melding av avvik er etablert.

¹⁶ NDLA: Prosedyre for avvikshandtering i NDLA. Mars 2016.

¹⁷ NDLA: Avviksskjema. Mars 2016.

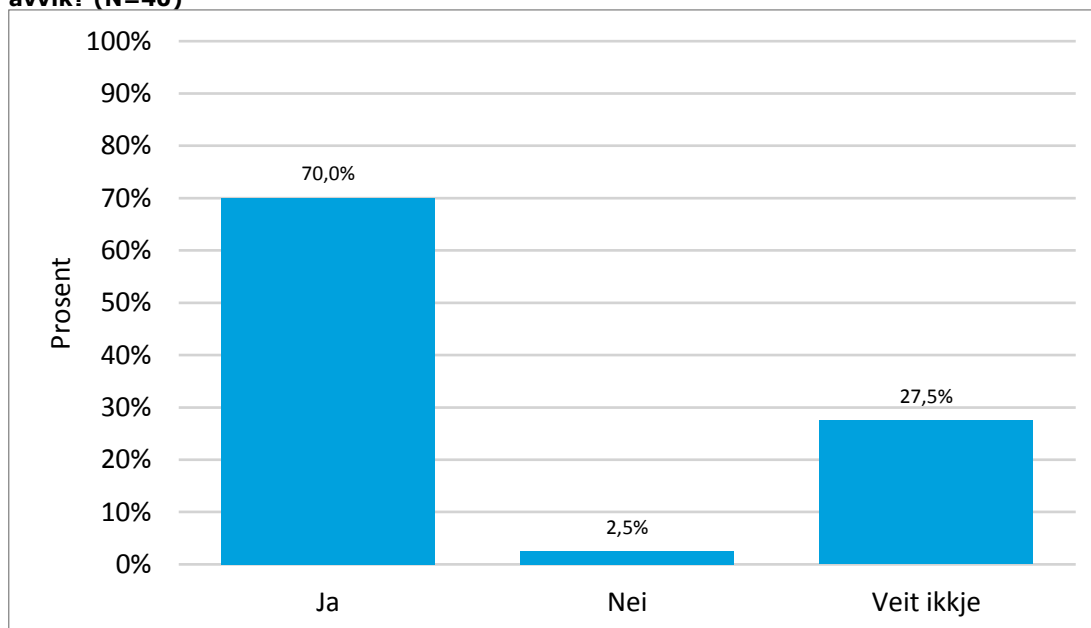
¹⁸ NDLA: Avvikshandtering i NDLA. Sist endra 21.4.2016.

Figur 6: Har NDLA etablert system og rutinar for melding av avvik knytt til innkjøp/anskaffingar? (N=40)



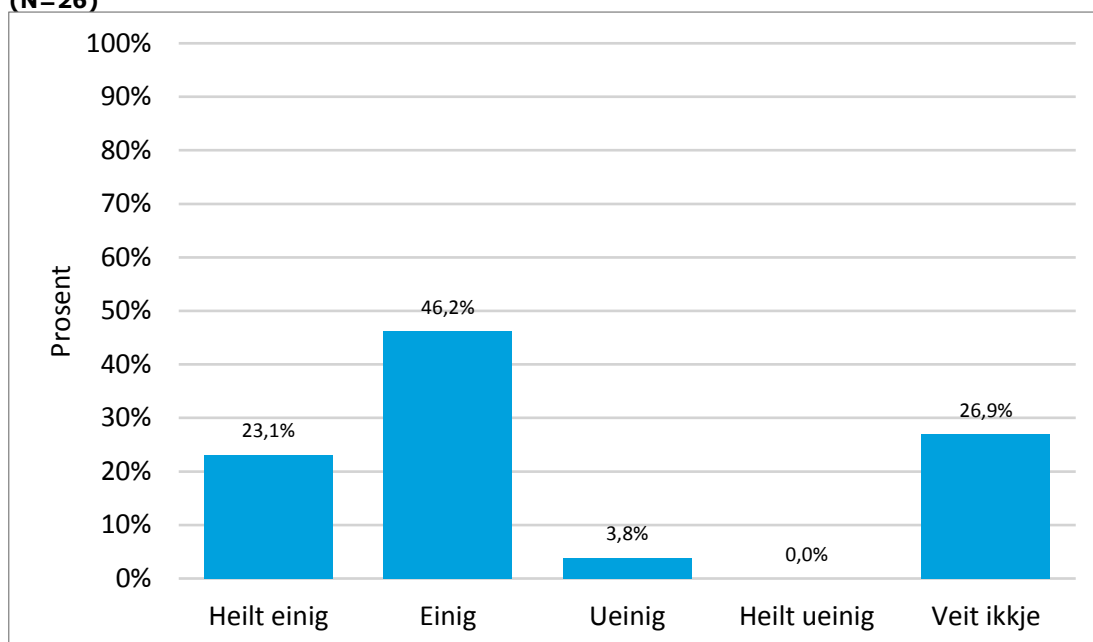
På spørsmål om det er etablert system og rutinar i NDLA for oppfølging og handsaming av meldte avvik, er den prosentvise fordelinga på *ja*, *nei* og *veit ikkje* den same som på spørsmålet over.

Figur 7: Har NDLA etablert system og rutinar for oppfølging og handsaming av meldte avvik? (N=40)



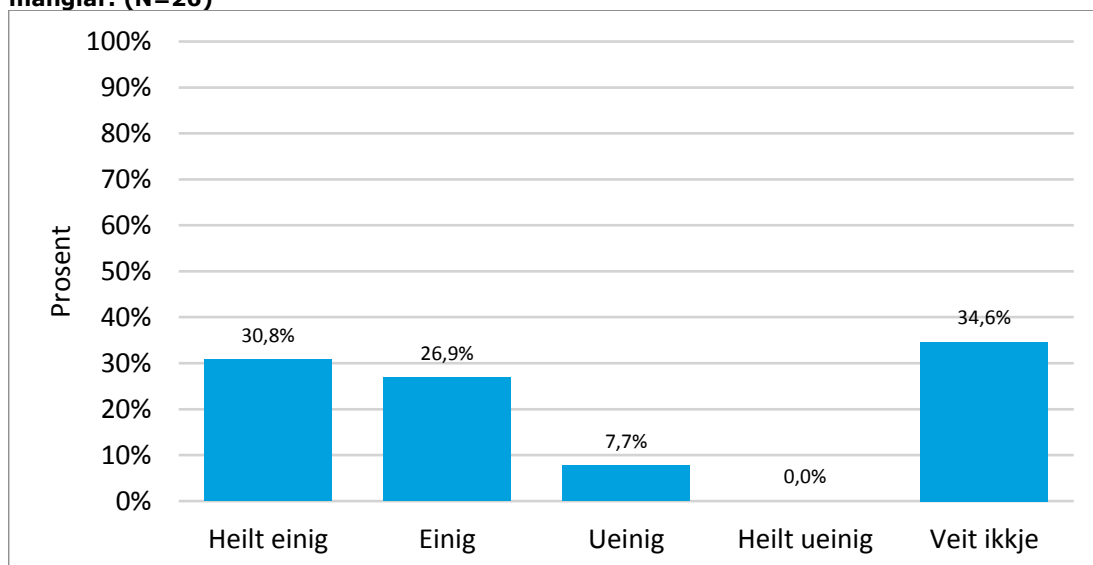
Vidare kjem det fram i spørjeundersøkinga at om lag 23 prosent av respondentane opplever at dei er *heilt einige* i at det er kultur i NDLA for å kartlegge og identifisere avvik, svikt eller manglar. Om lag 46 prosent svarer at dei er *einige* i påstanden. Om lag 4 prosent opplyser at dei er *ueinige*, mens om lag 27 prosent svarer *veit ikkje* på påstanden om det er kultur for å kartlegge og identifisere avvik.

Figur 8: I NDLA er det kultur for å kartlegge og identifisere avvik, svikt eller manglar. (N=26)



Vidare er om lag 31 prosent av respondentane *heilt einige* i at det i NDLA er kultur for å melde frå dersom det blir avdekt avvik, svikt eller manglar. Om lag 27 prosent er *einige* i denne påstanden. Om lag 8 prosent er *ueinige*, mens om lag 35 prosent svarer *veit ikkje* på påstanden.

Figur 9: I NDLA er det kultur for å melde frå dersom det blir avdekt avvik, svikt eller manglar. (N=26)



I samband med verifisering blir det opplyst frå NDLA at nytt avvikshandteringssystem er noko som har kome på plass det siste året. Det blir peikt på at system først vil ha verdi dersom organisasjonen sin praksis rundt bruk av systemet kvilar i ein kultur der medarbeidarane opplever openheit og tillit. Den enkelte medarbeidar si erfaring med denne kulturen tar tid å bygge, og tillit til systemet heng saman med erfaring med kulturen over tid. NDLA peiker på at dette vil vere ei sentral forklaring på kvifor så mange medarbeidarar har svart *veit ikkje* på spørsmål rundt avvik og avvikshandtering i NDLA.

3.3.2 Risiko- og sårbarheitsanalyse

I tillegg til ny rutine for innkjøp, har NDLA utarbeidd prosedyrar for risiko- og sårbarheitsanalyse av alle anskaffingar over kr. 500 000.¹⁹ Ifølgje prosedyren er formålet med risiko- og sårbarheitsanalysen av anskaffingar å identifisere og handtere risiko i kvar

¹⁹ NDLA: Prosedyre for risikoanalyse i NDLA. Mars 2016.

enkelt anskaffing med ein verdi som blir vurdert å vere over kr. 500 000. Av prosedyren går det fram at det er intern prosjektleiar frå NDLA som er ansvarleg for å gjennomføre og følgje opp risikoanalyse av anskaffing, som ein del av ny rutine og sjekklister for innkjøp som blei innført i mars 2016.

I prosedyren er det gjort greie for korleis risiko- og sårbarheitsanalysen skal gjennomførast og korleis ansvarleg prosjektleiar skal vurdere risiko ut frå sannsyn og konsekvens for at ulike hendingar inntreffer. Det er i prosedyren gitt ei rekke eksempel på potensielle risikoforhold prosjektleiar bør vurdere, som leverandørmarknad, prisformat, spesifisering og kvalitet, tilgang på ressursar til gjennomføring av anskaffing og finansiering/budsjett risiko. I prosedyren blir vidare dei ulike stega i analyseprosessen illustrert, og det går fram av illustrasjonen korleis prosjektleiar skal agere i ulike tilfelle ut frå kva risikoelement som blir identifisert.

Til bruk i risiko- og sårbarheitsanalysar i NDLA er det vidare utarbeidd ein eigen mal som prosjektleiar skal nytte.²⁰ Malen ligg tilgjengeleg på NDLA sine intranettsider, og består av eit skjema der prosjektleiar skal fylle inn potensielle risikoelement og vurdere risiko ut frå sannsyn og konsekvens, samt foreslå ev. tiltak for å motverke avdekt risiko.

Prosedyre for risiko- og sårbarheitsanalyse er tatt i bruk i dei tre anskaffingane NDLA har gjennomført i løpet av våren 2016 som overstig kr. 500 000. Dette gjeld anskaffingar av desk- og støttetjenester, applikasjonsforvaltning og tekniske utviklingstjenester, sjå kap. 4.3.2.

3.3.3 System for fakturahandsaming

NDLA nyttar seg av same system for fakturahandsaming som blir brukt i Hordaland fylkeskommune. I perioden som er undersøkt har systema Basware (fram til 31.12.16) og Visma (frå og med 1.1.17) blitt nytta. Det er ikkje gjort spesielle systemtilpassingar til bruk av system for fakturahandsaming i NDLA, og NDLA har ikkje sjølv noko ansvar knytt til oppbygginga av system for fakturahandsaming i organisasjonen.

Som ein integrert del av Hordaland fylkeskommune sitt økonomisystem, nyttar NDLA seg av dei rutinane og den praksisen for fakturahandsaming som er gjeldande i HFK. I tillegg går det fram av NDLA sitt intranett at det er nedfelt eit sett med overordna rutinar for fakturahandsaming for NDLA, som skal bidra til å sikre at NDLA som interfylkeskommunalt organ handsamar fakturaar i samsvar med gjeldande lovar og reglar.

Av NDLA sine overordna rutinar for fakturahandsaming²¹, går det fram det er dagleg leiar som har fullmakt til å tilvise faktura og at denne fullmakta ikkje er delegert vidare. Vidare går det fram at alle fakturaar til NDLA skal innom mellomleiarar tilsett i NDLA (i Hordaland fylkeskommune) for attestasjon før dei tilvisast av dagleg leiar. I tilfelle der bestillar er teamleiar eller anna person i NDLA med fullmakt til å bestille, skal det innhentast skriftleg attestasjon og kontering frå bestillar, som påførast faktura som notat før den går til tilvising. Når det gjeld rammeavtalar, er det det kun personar i NDLA med fullmakt til å gjere avrop som kan gjere bestillingar. Vidare går det fram av rutinen at det ved inngåing av kontraktar alltid skal nyttast ressursnummer til den leiaren som er ansvarleg for fagområdet (ressursnummer for NDLA-medarbeidar tilsett i Hordaland fylkeskommune). Til sist i rutinen går det fram at den som attesterer ein kontrakt er ansvarleg for at bestilling er i samsvar med faktura, og at dette gjeld både ved fakturering av timar og fastprisavtalar.

Alle fakturaar til NDLA skal sendast elektronisk, jf. rutine for fakturahandsaming i HFK²². Fakturaar som kjem inn blir først registrert hos Fylkeskassen, før dei følgjer den automatiserte flyten som er sett opp i fakturasystemet. I intervju opplyser administrasjonsleiar at for NDLA inneber dette at faktura først blir sendt direkte frå Fylkeskassen til bestillar ut frå ressursnummer på faktura for attestering og kontering (leiarar i NDLA med tilsetting i HFK, samt økonomimedarbeidar, har alle eigne

²⁰ NDLA: Skjema for risikoanalyse i NDLA. Mars 2016.

²¹ NDLA: Rutiner for fakturabehandling. Udatert.

²² <http://www.hordaland.no/nn-NO/om-oss/innkjop-og-faktura/>. Henta 20.2.17.

ressursnummer). Når faktura er attestert og kontert blir dette ført inn som merknad i Basware/Visma, og faktura blir sendt vidare i flyt. Økonomimedarbeidar mottok faktura, og har ansvar for å føre på rett meirverdikode, før faktura blir sendt til dagleg leiar for tilvising.

Vidare blir det opplyst i intervju at i nokre tilfelle, der bestilling blir gjort av medarbeidarar med fullmakt til å gjere innkjøp som ikkje er tilsett i Hordaland fylkeskommune (og dermed ikkje har eige ressursnummer), går faktura i flyt frå fylkeskassen til anten administrasjonsleiar eller økonomimedarbeidar. Den av desse to som mottok faktura, er ansvarlege for å kontakte bestillar for å få faktura godkjent og attestert, notere dette under merknad i Basware/Visma, og sende faktura vidare til dagleg leiar for tilvising. Det er likevel den som står som bestillar som er ansvarleg for å kontrollere og attestere innkomande faktura frå leverandør, og følgje opp dersom det er feil på fakturaene.

I intervju peiker administrasjonsleiar på at så lenge NDLA følgjer fylkeskommunen sine rutinar og etablert praksis for fakturaflyt og -handsaming, er det i svært liten grad rom for feil i fakturahandsaminga. Det skal ikkje vere mogleg å betale ein faktura gjennom Hordaland fylkeskommune sitt system utan at dei er registrert i systemet, og utanfor den flyten som er definert med avgrensing av roller og arbeidsoppgåver.

Krav til fakturaar frå leverandør

Kva krav som blir stilt til fakturaar frå leverandørar til NDLA (innhald og bilag) følgjer av dei føresegn som er gitt i kontrakt mellom NDLA og dei ulike leverandørane. I kontraktane²³ revisjonen har sett på er det spesifisert om NDLA skal fakturerast til fastpris eller etter timepris, korleis faktura skal vere spesifisert, kva bilag som skal følgje fakturaane ved levering til NDLA, og at det skal fakturerast elektronisk til Hordaland fylkeskommune sitt fakturamottak.

Når det gjeld fakturaar etter timepris, peikar administrasjonsleiar i intervju på at det for fakturaar frå leverandørar som fakturerer etter timepris, alltid skal følgje timelister for utført arbeid. NDLA godkjenner ikkje faktura etter timepris som ikkje inneheld timelister for det utførte arbeidet.

Administrasjonsleiar opplyser at det i enkelte tilfelle har førekomme at timelister tilhøyrande fakturaer ikkje har blitt skanna inn og registrert i Basware/Visma, men desse fakturaane har ikkje blitt betalt før timelister har blitt registrert og kontrollert av NDLA. Det hender at timelistene blir sendt på e-post i staden for registrert i Basware/Visma. Timelister, også dei som ikkje ligg ved faktura, dannar grunnlag for all godkjenning av faktura for tenester der timepris er avtalt. Desse timelistene skal då bli oppbevart av bestillar med attestasjonsmynde. I dei tilfella der timelister blir sendt over på e-post og ikkje som ein del av faktura, blir desse gjennomgått som ein del av konkret rapportering og oppfølging av leveransar, i møter mellom NDLA og leverandørar. Desse timelistene blir som hovudregel ikkje synleggjort i økonomisystemet, men alle tilsendte timelister blir teke vare på og handsama som grunnlag for godkjenning av faktura.

Kontroll av faktura mot budsjett og kontrakt

NDLA gjennomfører ikkje ein sentralisert kontroll av at fakturerte beløp stemmer overeins med bestilling og kontrakt, budsjett og faktisk utført arbeid. Kontroll av at faktura stemmer overeins med dei føresegn som regulerer anskaffinga, er eit ansvar som følgjer dei delegerte fullmaktene til å gjere innkjøp. Som det går fram tidlegare i dette kapittelet, er det den enkelte bestillar som er ansvarleg for å kontrollere at fakturaar NDLA mottok frå leverandørar samsvarer med bestilling og kontrakt, budsjett og utført arbeid.

I intervju opplyser administrasjonsleiar at når det gjeld kontroll av faktura mot kontrakt, har ikkje alle medarbeidarar med fullmakt til å gjere innkjøp direkte tilgang i elektronisk kontraktsstyringsverktøy (KSV) til dei kontraktane dei er ansvarlig for å gjere anskaffingar innanfor. Dette skuldast delvis at fleire av medarbeidarane ikkje er tilsett i Hordaland

²³ Rammeavtale støttetjenester (2012), rammeavtale applikasjonsforvaltning og rådgiving (2012), rammeavtale teknisk utvikling (2016), rammeavtale applikasjonsforvaltning (2016) og rammeavtale desktenester (2016).

fylkeskommune og såleis ikkje har tilgang til elektroniske system knytt opp mot HFK. Desse har likevel eigne kopiar av dei avtaler dei har ansvar for. Ved førespurnad til administrasjonsleiar, innkjøpsrådgjevar eller økonomimedarbeidar kan dei også få tilsendt aktuelle avtaler direkte dersom dei ikkje alt har kopi liggande lagra på eigne område.

Administrasjonsleiar opplyser vidare at det heller ikkje er opna for at alle medarbeidarar med fullmakt til å gjere innkjøp som er tilsett i HFK har direkte tilgang til kontraktar i KSV. Dette skuldast at det har vore enklast og ryddigast at tilgang til kontraktar i KSV er avgrensa til få personar i NDLA sitt administrative apparat, og at medarbeidarar med innkjøpsfullmakter ved behov ber om å få tilsendt kopi av sine kontraktar i staden for sjølv å gå inn for å hente dei i dei elektroniske systema.

Når det gjeld kontroll av faktura mot budsjett, opplyser administrasjonsleiar at det kan vere utfordrande at NDLA er ein desentralisert organisasjon med medarbeidarar plassert i ulike fylkeskommunar, der ikkje alle medarbeidarane med budsjettansvar og fullmakt til å gjere innkjøp har tilgang til økonomisystemet som er plassert hos Hordaland fylkeskommune. Dette gjer det litt vanskelegare å følgje eget budsjett i sanntid for å sjå kva midlar som til ei kvar tid faktisk er brukt. Administrasjonsleiar har likevel inntrykk av at medarbeidarane med budsjettansvar og fullmakt til å gjere innkjøp har god kontroll på at anskaffingar er i samsvar med eget budsjett. Medarbeidarar som er tilsett i andre fylkeskommunar fører eigne oversikter over bruk av midlar på budsjett, og etterspør i tillegg jamleg rapportar frå økonomisystemet til HFK for eige budsjettområde.

Administrasjonsleiar opplyser vidare om at NDLA arbeider med å utvikle skriftlege rutinar for kontroll av budsjett, som skal gjelde både personar med og personar utan tilgang til HFK sitt økonomisystem.

Kontoplan

Frå og med 1. januar 2016 har NDLA arbeidd etter ny kontoplan. I intervju med administrasjonsleiar blir det peikt på at tidlegare kontoplan ikkje i tilstrekkeleg grad gjenspeglar organisasjonen si oppbygging med omsyn til budsjett- og rekneskapsstruktur. Dette blei ifølgje administrasjonsleiar opplevd som utfordrande for medarbeidarar med budsjettansvar og innkjøpsfullmakt å arbeide med. Den gamle kontoplanen blei derfor erstatta av ein ny kontoplan som gjenspeglar organiseringa.

Ny kontoplan er systematisert ut frå den enkelte kostnadsstad slik det er sett opp i økonomi- og rekneskapsystemet NDLA har tilgang til gjennom HFK. Planen gir oversikt over budsjettmidlar per kostnadsstad og kven som har budsjettstyrings- og attestasjonsansvar for den enkelte kostnadsstad. I intervju opplyser administrasjonsleiar at den nye kontoplanen fungerer godt, og at den tydelege koplinga mellom kontoplan og økonomisystem gjer det enkelt å halde oversikt over løypande utgifter på den enkelte ansvars- og kostnadsstad, og dermed ha betre kontinuerleg kontroll på utgifter innanfor kvart budsjettområde.

Automatiske kontrollar og avgrensingar

I fakturahandsamingssystemet har ikkje NDLA lagt inn automatiserte kontrollar eller sperrer som berre gjeld NDLA. Oppsettet av system for fakturahandsaming i NDLA følgjer det oppsettet som gjeld i Hordaland fylkeskommune elles. Til dømes er det ikkje lagt inn sperrer knytt til kor store beløp personar med godkjenningsansvar/attestasjonsmyndighet kan handtere. Kvar person med fullmakt til å attestere faktura for kjøpte tenester, kan teknisk sett gjere dette uavhengig av beløp. Beløpsgrenser for kor store kjøp personar med innkjøpsfullmakt kan gjere er gitt ut frå kontrakts- og budsjetttrammer for kvart enkelt område.

3.3.4 Økonomi- og rekneskapsrapportering

Som det går fram av rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I, rapporterer NDLA periodisk til styret om økonomi gjennom halvårleg driftsrapport, samt i årsregnskap og årsmelding²⁴. For driftsrapporteringa er det utarbeidd eit sett med retningslinjer der det er nedfelt

²⁴ Forvaltningsrevisjon av NDLA I, s. 21.

overordna prinsipp for rapportering, kven som har ansvar for ulike ledd i rapporteringa, kva som er hensikta med rapporteringa og kva innhald rapportane skal ha.²⁵ Det er også utarbeidd egne malar til bruk for den enkelte medarbeidar med budsjettfullmakt, til bruk i samband med innrapportering om økonomisk drift for kvar enkelte kostnadsstad.²⁶

Ein gjennomgang av årsrapportar og driftsrapportar som revisjonen har fått tilgang til, viser at rapportering som styret har motteke inneheld detaljerte rekneskapsdata for den enkelte kostnadsstad, kontroll av brukte midlar mot budsjett og informasjon om avvik og ev. årsaker til avvik.

Av rapporten frå forvaltningsrevisjon av NDLA I går det fram at rapportering og oppfølging i relasjonen mellom dagleg leiing og styret når det gjeld vesentlege forhold knytt til innkjøp i NDLA er mangelfull og usystematisk²⁷, og i rapport er det tilrådt at det blir utarbeidd rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret i NDLA²⁸.

I undersøkinga går det fram at NDLA har sett i gang arbeid med rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret. Av vedtak i styremøte av 17.12.15 går det fram at nytt styre og arbeidsutval så snart som mogleg etter årsskifte 2015-2016 skal gi eit konkret innhald til korleis NDLA skal følgje opp tilrådinga. Vidare går det fram av sakspapir og referat frå styremøte 19. mai 2016 at *«arbeidet med utvikling av rutiner for dette punktet er under utarbeiding og vil være klart i løpet av våren»*.

Av rapportering frå fylkesrådmannen til kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune i sak PS 6/2017, 13. februar 2017, går det fram at rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret vil bli regulert gjennom nye vedtekter for NDLA. Nye vedtekter er ferdig utarbeidd, og er klare til å bli handsama av styret i NDLA. Av same rapportering går det fram at dei ulike eigarfylkeskommunane ønskjer å avvente handsaming av nye vedtekter for NDLA inntil rapport frå pågåande forvaltningsrevisjon føreligg.

3.4 Vurdering

Undersøkinga viser at NDLA i etterkant av førre revisjonsrapport har gjennomført eit omfattande arbeid med å etablere og styrke system for økonomisk internkontroll i organisasjonen. I revisjonsrapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA I blei det mellom anna avdekt ei rekke manglar og forbetringpunkt knytt til system og rutinar for å sikre etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar, under dette manglande internkontrolltiltak knytt til gjennomføring av innkjøp i NDLA og manglande kontroll ved at innkjøp skjer i samsvar med føresegn i kontraktar og rammeavtalar.

Det er etter revisjonen si vurdering tydeleg at leiinga i NDLA har arbeidd med kontrollmiljøet i organisasjonen. Kontrollmiljøet utgjer i COSO sitt rammeverk for internkontroll grunnmuren i internkontrollsystemet, og består av medarbeidarane sine haldningar, etisk verdiar og kompetanse. Av undersøkinga går det fram at NDLA har arrangert innkjøpskurs for alle medarbeidarar med ansvar for å gjere innkjøp, og gjort endringar i fullmakter slik at berre medarbeidarar med godkjent kursbevis frå innkjøpskurs har lov til å gjere innkjøp i NDLA. I undersøkinga kjem det også fram at alle medarbeidarar i NDLA har signert ei eigenerklæring om at dei har gjort seg kjent med innhaldet i NDLA sine etiske retningslinjer (sjå avsnitt 6.3.2). Vidare går det fram at NDLA har hatt eit betydeleg fokus på kontroll ved innkjøp og viktigeita av å etterleve både interne rutinar og regelverk knytt til offentlege anskaffingar, og at dette har blitt kommunisert internt til medarbeidarane gjennom nye rutinar, via intranett og i kurssamanheng. Undersøkinga viser at medarbeidarane i NDLA som har svart på revisjonen si spørjeundersøking opplever at det i relativt stor grad blir fokusert på haldningar og verdiar knytt til gjennomføring av innkjøp og at oppbygging av kompetanse knytt til etterleving av anskaffingsregelverk blir vektlagt. Samtidig kjem det fram i spørjeundersøkinga at dette ikkje gjeld for alle medarbeidarar. Revisjonen vil

²⁵ NDLA: Retningslinjer for driftsrapportering. Januar 2013.

²⁶ NDLA: Mal for driftsrapport. April 2013.

²⁷ Forvaltningsrevisjon av NDLA I, s. 23.

²⁸ Ibid., s. 37.

understreke at det er viktig at NDLA derfor også framover held fokus på å styrke det interne kontrollmiljøet knytt til innkjøp, og at det blir arbeidd aktivt for å sikre at alle medarbeidarar i NDLA som er involvert i anskaffings- og innkjøpsprosessar forstår viktigheita av å etterleve regelverket om offentlege anskaffingar.

Vidare viser undersøkinga at NDLA har etablert rutinar for gjennomføring av risikovurderingar i samband med alle anskaffingar av ein viss storleik. Dette er eit viktig element i COSO sitt rammeverk for internkontroll, og skal bidra til at dei arbeidsprosessane som har høgast sannsyn for, og konsekvens av, svikt, feil eller manglar blir identifiserte. Dei nye rutineane er nytta i alle dei tre anskaffingsprosessane NDLA har gjennomført sidan førre forvaltningsrevisjon. Etter revisjonen si vurdering er NDLA si innføring av risikovurderingar eit hensiktsmessig tiltak for å identifisere kor i anskaffingsprosessane det kan vere sannsynleg at det inntreffer feil, svikt eller manglar, og kva konsekvensar eventuelle feil vil kunne ha for NDLA.

I COSO sitt rammeverk blir kontrollaktivitetar omtalt som dei tiltak som blir sett i verk for å sikre etterleving av regelverk, retningslinjer og krav til tenesteutføring, og for å handtere risiko avdekt i risikovurderingar. Undersøkinga som er gjennomført viser at NDLA har etablert nye rutinar og sjekklister for gjennomføring av innkjøp, rutinar for innmelding og kontroll av innkjøpsaktivitet før ev. anskaffingar blir sett i gang, rutinar for involvering av innkjøpsfagleg bistand i konkurransar, samt malar for kontraktar og anskaffingsprotokollar. Vidare har NDLA gjennomgått og revidert fullmakter til å gjere innkjøp, og sikra ein meir sentralisert kontroll med kven som har mynde til å gjere kva innkjøp. Det er i tillegg etablert ein fast praksis for tertialvis kontroll av rekneskap innanfor alle dei største rammeavtalene NDLA har.

Undersøkinga viser også at NDLA har innført nytt system for avvikshandtering, med eige meldeskjema til bruk for medarbeidarar og ei skriftleg rutine for korleis avvik skal handterast og følgast opp. Det kjem fram at ein betydeleg del av respondentane i spørjeundersøkinga (27,5 prosent) ikkje kjenner til det nye systemet for avvikshandtering. Det kjem også fram at ein betydeleg del av respondentane (om lag 35 prosent) ikkje har noko kjennskap til om det i NDLA er kultur for å kartlegge/identifisere avvik eller for å melde frå dersom ein avdekker avvik eller manglar.

Revisjonen meiner at store delar av det arbeidet NDLA har gjennomført når det kjem til kontrollaktivitet knytt til innkjøp og anskaffingar er bra, og at dei rutineane, malane og sjekklistene som er etablert i stor grad gjer NDLA i stand til å sikre etterleving av regelverk om offentlege anskaffingar. Revisjonen vil samtidig peike på at det er viktig at NDLA i vidare innkjøpsarbeid og ved framtidige anskaffingar sikrar at nye rutinar blir nytta, og at dei kontrollane som er etablert blir tatt i bruk for å sikre at NDLA etterlever regelverk om offentlege anskaffingar.

Når det gjeld det nye systemet for avvikshandtering, er det revisjonen si vurdering at dette ikkje i tilstrekkeleg grad har blitt gjort kjent blant alle tilsette som er involvert i arbeid med anskaffingar/innkjøp. Det at om lag ein fjerdedel av medarbeidarane ikkje er kjent med korleis avvik knytt til innkjøp skal meldast, og korleis meldte avvik blir handtert, gir etter revisjonen si vurdering betydeleg risiko for at det kan forekomme avvik knytt til anskaffingar som ikkje blir meldt inn, og som dermed heller ikkje blir følgt opp av NDLA.

Undersøkinga viser at når det gjeld kontrollaktivitet knytt til fakturahandsaming, nyttar NDLA seg av det same systemet som Hordaland fylkeskommune. Alle fakturaar til NDLA blir dermed registrert elektronisk hos Fylkeskassen, og det er etablert tydelege skilje mellom dei ulike rollene som er involvert i fakturahandsaminga (innkjøper (med attestasjonsansvar), controller og tilvisar).

Undersøkinga viser at det er utarbeidd eit sett overordna skriftlege rutinar for NDLA som gjeld fakturahandsaming, i tillegg til dei rutineane som følgjer av at NDLA nyttar seg av same system som HFK til å handsame fakturaar frå leverandørar. Rutineane inneheld ikkje spesifisert informasjon eller opplysningar om korleis medarbeidarar som har gjennomført innkjøp og som skal attestere faktura, skal kontrollere at dei kjøpa ein faktura omfattar er

i samsvar med kontraktsføresegner eller at arbeid det er fakturert for samsvarar med det utførte arbeidet og det arbeidet som var planlagt å kjøpe inn. Korleis slik kontroll skal utførast i samband med attestasjon av faktura, er per i dag opp til kvar enkelt med fullmakt til å gjere innkjøp å gjennomføre. Dette kan få som følgje at fakturaar ikkje blir tilstrekkeleg kontrollert, og at eventuelle avvik og manglar i fakturaar ikkje blir oppdaga i handsamingsprosessen.

NDLA har etablert ein fast praksis der alle planlagt innkjøp på halvårleg basis skal meldast inn og godkjennast av administrasjonsleiar. Dette gir større tryggleik for at innkjøp som er planlagt faktisk er i samsvar med NDLA sine behov og kontraktar med leverandørar. Det gjer det vidare mogleg å kontrollere at dei kjøpa som blir gjort og det arbeidet leverandørane fakturerer, samsvarer med dei halvårlege innkjøpsplanane. Revisjonen meiner likevel NDLA bør vurdere å innføre spesifiserte rutinar for kontroll av faktura til bruk for medarbeidarar som skal attestere fakturaar. Dette vil bidra til å sikre at det blir utført kontroll av at dei fakturaar som blir betalt faktisk er knytt til arbeid som er utført. Dette vil igjen kunne bidra til ytterlegare å redusere moglegheita for mislegheiter og korrupsjon, då det vil gi NDLA auka kontroll over gjennomført innkjøpsaktivitet.

I COSO sitt rammeverk blir det trekt fram at det for å oppnå god internkontroll er viktig med effektiv og tidsriktig informasjon og kommunikasjon i organisasjonen om relevante tema. I undersøkinga som er gjennomført, kjem det fram at NDLA gjennom innkjøpskurs og via informasjon på intranett, har arbeidd med å kommunisere nye økonomiske kontrollrutinar ut til medarbeidarane. Av svar frå spørjeundersøkinga revisjonen har utført, går det fram at mykje av informasjonen har nådd fram til delar av medarbeidarane i NDLA. I spørjeundersøkinga kjem det fram at mange medarbeidarar opplever at dei i stor grad har fått tilstrekkeleg informasjon om krav og forventingar som blir stilt i NDLA knytt til etterleving av anskaffingsregelverk. Samtidig kjem det fram at ikkje alle medarbeidarar opplever at kontrollrutinar er enkelt tilgjengeleg og tilstrekkeleg dekkande, eller at dei har fått tilstrekkeleg opplæring i bruk av rutine. Det er heller ikkje alle medarbeidarar som opplyser at leiinga har gitt tydeleg uttrykk for at rutinar og aktivitetar knytt til kontroll av innkjøp er eit prioritert område i NDLA.

Etter revisjonen si vurdering er det derfor viktig at NDLA framover kommuniserer enda tydelegare til medarbeidarar viktigheita av dei internkontrolltiltaka som er innført knytt til innkjøp og anskaffingar. For i størst mogleg grad å kunne sikre at nye rutinar blir etterlevd, er det viktig at alle medarbeidarar som er involvert i innkjøp er orientert om kor rutine er tilgjengeleg og korleis dei skal nyttast. Revisjonen vil også peike på at det er viktig at alle medarbeidarar som utfører innkjøpsrelaterte oppgåver er innforstått og kjent med viktigheita av at regelverk om offentlege anskaffingar blir etterlevd.

I COSO sitt rammeverk blir det vist til at leiinga si oppfølging er viktig for å sikre gjennomføring av handlingar eller endringar som er naudsynte for å oppnå ein god internkontroll.

Undersøkinga som er gjennomført viser at NDLA har arbeidd for å rydde opp i dei forhold knytt til manglande kontroll over innkjøp som blei avdekt i forvaltningsrevisjon av NDLA I. Samla sett er det revisjonen si vurdering at NDLA per i dag har etablert ein langt betre økonomisk internkontroll enn ved tidlegare revisjon. Gjennom dette arbeidet har NDLA, etter revisjonen si vurdering, også sørga for å redusere moglegheita for mislegheiter og korrupsjon. Revisjonen vil like fullt understreke at det er viktig at NDLA framover vektlegg informasjon og kommunikasjon til medarbeidarar om bruk av rutinar for innkjøp og system for handtering av avvik.

Økonomirapportering frå dagleg leiing til styret kan utgjere ein annan viktig kontrollmekanisme for å motarbeide og redusere moglegheita for mislegheiter og korrupsjon, særleg dersom rapporteringa er tilstrekkeleg formalisert eller detaljert, og gir styret anledning til å kontrollere forbruk mot budsjett på ein fullstendig måte. Undersøkinga som er gjennomført viser at styret i NDLA gjennom halvårlege driftsrapportar, årsregnskap og årsmelding har blitt orientert om kva beløp som har blitt brukt innanfor det enkelte kostnadsstad, og kva forbruk det enkelte området har samanlikna med styrevedteke

budsjett. Etter revisjonen si vurdering gir økonomirapporteringa som har blitt gitt frå dagleg leiing til styret tilstrekkeleg informasjon for styret til å kontrollere NDLA sitt forbruk mot dei styrevedtekne budsjetta på ein fullstendig måte.

Samtidig er det revisjonen si vurdering at oppfølginga av rapportering frå dagleg leiing til styret i NDLA ikkje har vore tilstrekkeleg formalisert, jf. dei funna som går fram av forvaltningsrevisjon av NDLA I.²⁹ Undersøkinga viser at dei anbefalte rutinane for dette per i dag ikkje er på plass. Revisjonen vil understreke at det er viktig at det arbeidet som er starta opp for å etablere rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret blir vidareført og ferdigstilt, slik at rapportering frå leiinga til styret i NDLA kan fungere tilstrekkeleg som ein mekanisme for økonomisk internkontroll.

²⁹ Forvaltningsrevisjon av NDLA I, s. 23.

4. Innkjøp frå leverandør av tekniske tenester

4.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgande problemstilling:

I kva grad er NDLA sine innkjøp frå leverandør av tekniske tenester i tilstrekkeleg grad dokumenterte og etterprøvbare, med behovsvurdering, spesifisert faktura med tilhøyrande bilag, fakturadokumentasjon frå underleverandør mm.?

4.2 Revisjonskriterium

I forskrift om offentlege anskaffing blir det i kapittel 17 stilt krav til konkurransegrunnlag i samband med gjennomføring av anskaffingar over EØS-terskelverdi, under dette krav til ytinga og bruk av tekniske spesifikasjonar, jf. § 17-3.³⁰ Blant dei krava som er stilt i § 17-3, finn ein at anskaffinga bør spesifiserast med ein behovsspesifikasjon eller funksjonskrav, og at ev. tekniske spesifikasjonar oppdragsgjevar krev oppfylt skal givast i kunngjering eller konkurransegrunnlag.

I forskrift om offentlege anskaffingar, vedlegg IV er det stilt krav til innhald i anskaffingsprotokoll for alle anskaffingar som overstig 500 000 kr. eks. mva. Her går det fram at protokollen skal beskrive alle vesentlege forhold og viktige avgjersler gjennom heile anskaffingsprosessen. Vidare er det stilt krav til kva opplysningar dette som eit minimum omfattar.

I forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommunar og fylkeskommunar, går følgande fram av § 2 om bokføring:

«Bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysningar skal foretas i tråd med lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring § 3 til § 14 og forskrift 1. desember 2004 nr. 1558 om bokføring kapittel 2 til 7.»

Av § 1 i same forskrift går det fram at forskrifta, i tillegg til å gjelde for kommunar og fylkeskommunar, også gjeld for interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid etter kommunelova § 27.

Forskrift om bokføring § 5-1-1 legg føringar på kva eit salsdokument skal innehalde informasjon. Her går det fram at salsdokument (slik som faktura) som eit minimum skal innehalde:

- «1. Nummer og dokumentasjonsdato,*
- 2. angivelse av partene,*
- 3. ytelsens art og omfang,*
- 4. tidspunkt og sted for levering av ytelsen,*

³⁰ Lov og forskrift om offentlege anskaffingar blei endra frå 1.1.2017, og en del føresegn og krav i regelverket har blitt forenkla. Sidan anskaffingane som blir gjennomgått i denne undersøkinga er frå før 1.1.2017, har revisjonen nytta no oppheva lov og forskrift om offentlege anskaffingar som var gjeldande i perioden då anskaffingane blei gjennomført.

5. vederlag og betalingsforfall, og
6. eventuell merverdiavgift og andre avgifter knyttet til transaksjonen som kreves spesifisert i lov eller forskrift. Merverdiavgift skal angis i norske kroner.
7. Hvis kjøper skal beregne og betale merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven § 11-1 annet eller tredje ledd, skal salgsdokumentet merkes: «Omvendt avgiftsplikt – Merverdiavgift ikke beregnet».

Vidare går følgende fram av § 5-5-1 i forskrifta om dokumentasjon av kjøp:

«Kjøpsdokumentets innhold

Kjøpsdokumentet skal være salgsdokumentet selger har utstedt, og skal inneholde de opplysningene som fremgår av delkapittel 5-1 og § 5-3-2a.»

Av samme paragraf går det fram at:

«Dersom mottatt salgsdokument er uriktig eller på annen måte ikke tilfredsstillende kravene i delkapittel 5-1 og § 5-3-2a, må kjøper kreve nytt salgsdokument. Dersom dette ikke lar seg gjøre, må kjøper kunne sannsynliggjøre at kjøpet er en reell utgift for kjøpers virksomhet.»

Sjå vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterium.

4.3 Datagrunnlag

4.3.1 Overordna strategi for utvikling

I styremøte 20. mai 2016 vedtok NDLA dokumentet «Teknologisk veikart for NDLA».³¹ Av saksframlegg og dokumentasjon går det fram at det nye vegkartet er ein del NDLA sitt strategiske fundament for framtidig arbeid, og at vegkartet er meint å gi retning og rammer for utviklinga av NDLA sin systemarkitektur. Vidare går det fram at vegkartet skal bidra til å legge føringar for marknadsaktørar NDLA samhandlar med, og at det skal skape forutsigbarheit for både NDLA og leverandørar av utviklings-, forvaltnings- og driftstenester når det kjem til for eksempel styring, planlegging og gjennomføring av teknisk utvikling.

Det nye teknologiske vegkartet til NDLA er bygd opp rundt sju ulike «vegstrekingar». Desse vegstrekingane består av sentrale tema i arbeid med utvikling av opne digitale læremiddel, som NDLA skal fokusere på i arbeidet sitt. Dei sju vegstrekingane omfattar:

- brukarsentrert utvikling
- læringsteknologiske endringar
- openheit rundt grensesnitt, standardar og kjeldekode
- tydeleg skilje mellom teknologi og innhald
- leverandør- og plattformuavhengigheit
- overgang frå monolittiske løysingar til mindre byggeklossar (lausare kopla *microservices*)
- samspel med marknaden mtp. gjenbruk og innovasjon.

I vegkartet går det fram at alle utviklingsaktivitetar i NDLA vil bli vurdert opp mot dei føringane vegkartet med sine sju vegstrekingar gir. Ev. nye initiativ og prosjekt skal og bli vurdert opp mot det teknologiske vegkartet. Vidare går det fram at det i NDLA sine årsmeldingar skal rapportere om korleis arbeidet med å følgje kartet utviklar seg.

I det teknologiske vegkartet er det spesifisert at vegkartet jamleg må reviderast i tråd med viktige endringar i omgjevnadane og ev. nye brukarbehov og hinder som kan dukke opp. Teknologisk vegkart skal etter planen reviderast minimum kvar 18. månad.

³¹ NDLA: Teknologisk veikart for NDLA. Mai 2016.

I tillegg til det teknologiske vegkartet, har NDLA også utarbeidd eit forslag til pedagogisk plattform for organisasjonen.³² Forslaget til pedagogisk plattform blei handsama i styremøte i NDLA 20. mai 2016. Av vedtak går det fram at styret stiller seg bak forslaget til pedagogisk plattform, og at det vil bli fatta eit endeleg vedtak om ein slik plattform etter at det utarbeidde forslaget har vore ute på ein open høyringsrunde. Av NDLA sine nettsider går det fram at pedagogisk plattform blei sendt ut til open høyring i oktober 2016, med høyringsfrist i starten av november 2016³³. Plattformen blei handsama og godkjent i styremøte i NDLA i desember 2016. Den pedagogiske plattformen skal vere ein grunnleggande del av kvalitetsarbeidet til NDLA, og skal sikre ei felles verdi- og forståingsramme for korleis NDLA skal arbeide med utvikling av pedagogisk-fagleg innhald i digitale læremiddel.

Det teknologiske vegkartet og den pedagogiske plattformen utgjer, saman med øvrige styringsdokument, dei sentrale styringsdokumenta for NDLA når det kjem til korleis NDLA skal utviklast vidare.

Rutine for endring og oppstart av tekniske utviklingsprosjekt

I samband med utarbeiding av teknologisk vegkart har NDLA også utarbeidd rutine for endring knytt til utvikling av tekniske tenester.³⁴ Rutinen skildrar korleis NDLA skal følgje opp, greie ut, prioritere og ev. implementere forslag til endringar i og nyutvikling av tekniske utviklingsprosjekt som blir meldt inn gjennom arbeidsverktøyet JIRA, som NDLA nyttar til hendingshandtering og leveranseoppfølging. Av rutinen går det fram beslutningsansvar for prioritering av endring eller oppstart av utviklingsprosjekt er plassert hos teknisk leiar, og at alle potensielle endringar eller nye prosjekt skal avklarast i beslutningsmøte som er eigd og styrt av teknisk leiar, før ev. vidare utgreiing eller igangsetting.

Vidare er det i rutinen definert ein arbeidsflyt for korleis endring eller nyutvikling skal skje. Arbeidsflyten beskriv i detalj dei ulike stega i prosessen med å gjere endringar i eller utvikle tekniske prosjekt, under dette kven som har kva ansvar, kva operasjonar som skal utførast, kva vurderingar det må takast omsyn til i arbeidet og korleis det skal rapporterast om arbeid med innmeldte utviklingsprosjekt.

Den nye rutinen for endring av tekniske tenester er også inkludert som bilag til dei nye kontraktane NDLA har inngått om levering av applikasjonsforvaltning.

4.3.2 Behovsvurdering og utarbeiding av kravspesifikasjon ved utlysing av konkurransar

I perioden hausten 2015 til vinteren 2016 gjennomførte NDLA tre større konkurransar knytt til anskaffing av teknisk utvikling, applikasjonsforvaltning og desk- og støttetjenester. Revisjonen har gått gjennom dokumentasjon frå dei tre konkurransane for å sjå på NDLA sitt arbeid med behovsvurdering.

Risiko- og sårbarheitsanalysar i samband med utlysing av konkurransar i 2015

Som det går fram av kapittel 3.3.2 har NDLA utarbeidd prosedyrar for risiko- og sårbarheitsanalyse til bruk i samband med alle anskaffingar over kr. 500 000. Av dokumentasjon knytt til konkurransane som revisjonen har fått oversendt, går det fram at prosedyrane for risiko- og sårbarheitsanalyse er nytta for alle dei tre konkurransane som blei lyst ut i perioden haust 2015 til vinter 2016.

Ein gjennomgang av dei tre risiko- og sårbarheitsanalysane viser at det for alle dei gjennomførte konkurransane er gjort ein gjennomgang av dei aktuelle risikoelementa under kvar anskaffing, med vurdering av sannsyn og konsekvens for kvart av elementa, og med tilhøyrande tiltak for korleis NDLA skal handtere og redusere avdekt risiko for kvart identifiserte risikoelement.

³² NDLA: Pedagogisk plattform for NDLA. Desember 2016.

³³ <http://om.ndla.no/pedagogisk-plattform-open-hoyring/> henta 18. november 2016.

³⁴ NDLA: Rutiner for Change/Utvikling. Mai 2016.

Undersøkinga som er gjennomført viser vidare at NDLA i både konkurransen om applikasjonsforvaltning og i konkurransen om desk- og støttetjenester har nytta forhandlingsmøte med tilbydarar til mellom anna å diskutere ulike risikoelement som kan vere øydeleggjande for leveransen. Av møtereferat frå forhandlingsmøte går det fram at NDLA har bedt dei ulike leverandørane om å presisere løysingar og tiltak for å redusere risiko når dei leverer reviderte tilbod. Når det gjeld konkurransen om tekniske tenester, som blei gjennomført utan bruk av forhandlingar, er ikkje identifiserte risikoelement knytt til anskaffing av tenestene og ev. risikoreduserande tiltak diskutert direkte med tilbydarane i møte.

Organisering ved utarbeiding av kravspesifikasjonar

I forkant av utlysing av konkurransar i 2015, etablerte NDLA to grupper som arbeidde med utforminga av konkurransedokumenta til dei tre konkurransane. Det blei etablert ei gruppe for arbeidet med konkurransar knytt til applikasjonsforvaltning og tekniske tenester og ei gruppe for konkurranse knytt til desk- og støttetjenester.

Grappa som arbeidde med utarbeiding av kravspesifikasjon til konkurransane om applikasjonsforvaltning og tekniske tenester bestod av teknisk leiar og produksjonsleiar i NDLA, medarbeidar frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte, samt innleidd konsulent frå Agenda Kaupang. I tillegg deltok også sentrale medarbeidarar i NDLA i gjennomgang av delar av konkurransedokumenta. Revisjonen får opplyst at alle avgjersler knytt til val av leverandørar på ulike kontraktar inngått som ein del av konkurransen blei tatt av teknisk leiar i NDLA. I samband med verifisering blir det understreka frå NDLA at det alltid vil vere dagleg leiar som tildeler kontrakt og skriv under på tildelingsbrev. Dette var tilfellet også i desse konkurransane. Teknisk leiar hadde imidlertid ansvar for gjennomføring av prosessane som leda fram til tildelinga.

Grappa som arbeidde med utforming av kravspesifikasjon til konkurransane om desk- og støttetjenester bestod av teamleiar for rådgiving og støtte i NDLA, administrasjonsleiar og innkjøpsjurist frå innkjøpsseksjonen i HFK. Vidare deltok også medarbeidarar i NDLA som arbeider tett mot desktenesta i arbeidet med utforming av kravspesifikasjon, inklusiv produksjonsleiar i NDLA.

Gjennomgang av kravspesifikasjonar frå utlyste konkurransar i 2015

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon frå alle dei tre konkurransane som blei gjennomført hausten 2015 – vinteren 2016, og sett på i kva grad anskaffingane er behovsspesifisert med kravspesifikasjonar, og om det er gjeve tekniske spesifikasjonar oppdragsgjevar ønskjer oppfylt i konkurransegrunnлага.

Gjennomgangen viser at det for alle dei tre konkurransane er utarbeidd kravspesifikasjonar der NDLA sine behov knytt til tenestene som skal anskaffast er definert. I kravspesifikasjonane er det skildra i detalj korleis NDLA ønskjer at tenestene skal leverast, kva arbeidsoppgåver som skal utførast og kontraktane sitt omfang og avgrensingar, samt at det er oppgitt krav til både svar på tilbod og kva spesifikke krav NDLA stiller til dei ulike leveransane innanfor dei tenestemråda som er omfatta av dei nye kontraktane.

Vidare viser gjennomgangen at det for alle dei tre konkurransane er gjeve tekniske spesifikasjonar der det til dømes blir opplyst kva system og rutinar som er i bruk i NDLA i tilknytning til arbeid med teknisk utvikling og kva applikasjonar og standardprogramvare som blir nytta i organisasjonen.

Når det gjeld forholdet mellom overordna teknologisk vegkart (sjå kap. 4.3.1) og kravspesifikasjon for kvar enkelt anskaffing, viser gjennomgangen at det endelege vegkartet ikkje var ferdig utarbeidd på tidspunkta då konkurransane blei utlyst og kravspesifikasjonane for konkurransane låg føre. Av dokumentasjon knytt til dei gjennomførte konkurransane går det likevel fram at arbeidet med utarbeiding av det teknologiske vegkartet var godt i gong då konkurransane blei lyst ut, og at NDLA hadde intensjon om at vegkartet skulle vere ferdig utarbeidd og inngå som ein del av konkurransedokumenta ved utlysing. Av risiko- og sårbarheitsanalysane som blei gjennomført i forkant av konkurransane, går det i tillegg fram at det er viktig å sørge for

at ev. leverandørar er godt kjent med innhaldet i NDLA sitt teknologiske vegkart. Dette for å sikre at leveransane innanfor teknisk utvikling bidreg til at ein følgjer den overordna strategien på området.

Ein gjennomgang av kravspesifikasjonane til dei tre konkurransane opp mot det teknologiske vegkartet viser at dei retningane og rammene for systemarkitektur som NDLA har definert i form av strekningane i vegkartet, også blir reflektert i kravspesifikasjonane gjennom dei krava NDLA stiller til ev. leverandørar når det gjeld leveransar av tekniske tenester. Til dømes er det i kravspesifikasjon vist til overgang frå monolittiske løysingar til mikroservice-arkitektur og fokus på openheit i form av opne standardar, open kjeldekode og bruk av fritt lisensierte ressursar.

Konkurransgjennomføring i samband med utlyste konkurransar i 2015

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon frå alle dei tre konkurransane som blei gjennomført hausten 2015 – vinteren 2016, og sett på i kva grad regelverket for offentlege anskaffingar er følgt når ein har inngådd avtale med leverandørane. Revisjonen har tatt for seg:

- om det er ført anskaffingsprotokoll,
- om innkjøpet er dokumentert eksponert for konkurranse,
- om det er gjennomført tilbodevaluering på bakgrunn av objektive kriterium, og
- om det er gjennomført eventuelle habilitetsvurderingar.

Dei tre konkurransane er gjennomført med innkjøpsstøtte frå innkjøpsseksjonen i HFK (konkurranse om desktenester) og ekstern leverandør av innkjøpstenester som HFK har avtale med (konkurranse om applikasjonsforvaltning og konkurranse om tekniske tenester).

Gjennomgangen av dokumentasjon frå dei tre konkurransane viser at alle tre er eksponert for konkurranse, at det føreligg anskaffingsprotokollar og at det er gjennomført naudsynte tilbodevalueringar i forkant av tildeling av kontraktar, som samsvarer med tildelingskriterium i konkurransegrunnlag. Det er også gjennomført vurderingar av habilitet opp mot tilbydar for alle involvert i alle dei tre anskaffingsprosessane, både for medarbeidarar frå NDLA og medarbeidarar frå innkjøpsseksjonen og ekstern leverandør av innkjøpsstøtte. Som det går fram av kap. 3.3.2 er det også gjennomført risiko- og sårbarheitsanalysar knytt til alle dei tre anskaffingane.

Vidare viser gjennomgang av anskaffingsprotokollar med vedlegg at det for alle konkurransane er nytta riktig konkurranseform. For konkurranse der det er gjort bruk av forhandlingar er det utført juridisk vurdering av grunnlaget for å nytte denne konkurranseforma. Anskaffingsprotokollane revisjonen har gått gjennom angir også alle vesentlege forhold ved anskaffingsprosessen, slik desse går fram av «*Vedlegg 4 Protokoll for anskaffelser som overstiger 500.000 kroner ekskl. mva.*» i forskrift om offentlege anskaffingar.

4.3.3 Stikkprøvegjennomgang av fakturaar frå leverandør av tekniske tenester

I samband med gjennomføring av forvaltningsrevisjon av NDLA I, kjem det fram at NDLA ved fleire høve har motteke fakturaar frå leverandør av tekniske tenester med mangelfull spesifikasjon og/eller underlagsdokumentasjon³⁵. Mellom anna kjem det fram at fakturaar frå leverandør manglar spesifikasjon av kva arbeid som er utført, spesifiserte timelister og referanse til kva kontrakt fakturaane gjeld.

Som ei oppfølging av funna frå forvaltningsrevisjon av NDLA I, har revisjonen gjennomført ein stikkprøvegjennomgang av fakturaar frå leverandør av tekniske tenester for to utvalde månadar³⁶, for å vurdere i kva grad fakturaane er tilstrekkeleg spesifisert og om det føreligg tilstrekkeleg bilag og fakturadokumentasjon. Frå den første månaden har revisjonen gått

³⁵ Forvaltningsrevisjon av NDLA I (2015), s. 16.

³⁶ Utvalet av fakturaar frå leverandør av tekniske tenester har bestått av alle fakturaar frå mai 2014 og desember 2015.

gjennom ein samlefaktura bestående av 15 ulike fakturagrunnlag (med reiserekningar og vidarefakturerte kostnader frå underleverandør), mens det frå den andre månaden er gått gjennom åtte ulike fakturaar.

Oppsummering av fakturagjennomgangen revisjonen har utført er presentert under i to separate tabellar. Tabell 1 oppsummerer funna i samlefaktura som består av fleire fakturaar, mens tabell 2 oppsummerer funna i dei resterande enkeltfakturaane.

Tabell 1: Oppsummering av gjennomgang av samlefaktura frå leverandør av tekniske tenester.

Faktura-ID	Faktura-nummer og dato?	Partar angitt?	Opplyst om vederlag, betalingsforfall og mva.?	Opplyst om ytinga sitt omfang?	Opplyst om ytinga sin art?
A-1 (fastpris)	x	x	x	x	U
A-1 (reiserekning)	x	x	x	x	x
A-2 (fastpris)	x	x	x	x	U
A-3 (fastpris)	x	x	x	x	U
A-3 (reiserekning)	x	x	x	x	x
A-4 (fastpris)	x	x	x	x	U
A-5 (fastpris)	x	x	x	x	U
A-6 (fastpris)	x	x	x	x	U
A-6 (reiserekning)	x	x	x	x	x
A-7	x	x	x	U	x
A-8	x	x	x	U	U
A-8 (underleverandør)	x	x	x	U	U
A-9	x	x	x	U	U
A-9 (underleverandør)	x	x	x	U	U
A-10	x	x	x	U	U
A-10 (underleverandør 1)	x	x	x	U	U
A-10 (underleverandør 2)	x	x	x	U	U
A-11	x	x	x	U	U
A-11 (reiserekning)	x	x	x	x	x
A-12	x	x	x	U	U
A-12 (underleverandør 1)	x	x	x	U	x
A-12 (underleverandør 2)	x	x	x	x	U
A-13	x	x	x	U	U
A-13 (underleverandør)	x	x	x	U	U
A-14 (underleverandør)	x	x	x	U	U
A-15 (underleverandør 1)	x	x	x	U	U
A-15 (underleverandør 2)	x	x	x	AB	AB

Note: x=tilfredsstillande opplysningar, U=ufullstendige opplysningar, A=avvik, B=bilag manglar.

Som det går fram av tabell 1, er det i gjennomgangen avdekt avvik knytt til ei rekke av fakturagrunnlag i samlefakturaen. Avvika er knytt til manglande dokumentasjon av omfang og innhald i dei ytingane leverandør av tekniske tenester har fakturert NDLA for. Gjennomgangen viser at 16 av fakturaane frå leverandøren eller underleverandørar av leverandøren manglar opplysningar om omfanget av arbeidet som er utført utover at det blir fakturert for eit visst tal timar, som til dømes spesifiserte timelister som gir oversikt over kva arbeid som er utført når. Vidare manglar 21 av fakturaane frå leverandøren eller

underleverandørar av leverandøren opplysningar om kva arbeid som faktisk er utført, og kva leveransar det har blitt fakturert for. For fleire av fakturaane er det til dømes berre vist til «Honorar» eller «Utvikling» når det gjeld kva arbeid fakturaane omfattar. For eitt fakturagrunnlag der kostnadar til underleverandør har blitt vidarefakturert, manglar det underbilag frå underleverandøren.

Når det gjeld fakturakontroll i NDLA, får revisjonen opplyst at når NDLA handsamar fakturaar knytt til kjerneverksemd, inklusiv fakturaar knytt til teknisk utvikling, skjer dette gjennom etablerte rapporteringssystem og rutinar. NDLA har faste rutinar for rapportering og oppfølging av status for arbeid innanfor større kontraktar, og faste system, rutinar og skjema for planlegging av og rapportering på leveransar, frå det blir gjort avrop på eit kontraktsområde og til leveransen er ferdig. Denne oppfølginga inkluderer mellom anna kontroll og godkjenning av fakturaar opp mot føresegn i kontrakt og mot budsjettert timetal og innhald i planlagde leveransar.

Revisjonen har fått ein detaljert gjennomgang av faste skjema som NDLA nyttar oppfølging og rapportering på leveransar. Skjemaa inkluderer mellom anna eigne faner der timeforbruk for kvar enkelt delleveranse i prosjekt som blir gjennomført, blir planlagt og budsjettert per medarbeidar som arbeider på prosjektet. Medgåtte timar per medarbeidar per oppgåve blir rapportert inn kvar veke, og tala blir gjennomgått i teamleiar møte som blir avhalde fast ein dag i veka. Gjennom desse møta kan NDLA halde oversikt over avvik knytt til timeforbruk og behov for omfordeling av ressursar for å sikre gjennomføring av planlagt arbeid til planlagt tidspunkt.

Vidare inneheld dei faste skjema NDLA nyttar til oppfølging og rapportering av leveransar detaljerte oversikter over mål og milepælar for arbeid som er planlagt utført, når det er planlagt utført (leveranseplan for alle delleveransar) og kven som er ansvarleg for utføringa. I dei faste møta som blir avhalde kvar veke, blir det mellom anna gått gjennom i kva grad planlagde leveransar som er gjennomført held tilstrekkeleg kvalitet, og om dei er gjennomført innanfor gjeldande avropsrammer og det timetalet som er sett for utføring av dei ulike oppgåvene.

Revisjonen får vidare opplyst at alle avrop innanfor eit kontraktsområde blir gjort basert på behovet NDLA har for ressursar. Innleidde ressursar inngår i eit team som arbeider med leveransen på det kontraktsområdet det er gjort avrop på. I møta som blir avhalde kvar veke blir framdrift på leveransar og koordinering av bruken av dei innleidde ressursane med omsyn til planane som er lagt for arbeid med og ferdigstilling av leveransane gjennomgått. Når NDLA mottok månadlege fakturaar for arbeidet til innleidde ressursane, blir desse kontrollert opp mot dei opplysningane som har kome fram i rapporteringa kvar veke med omsyn til planlagde og utførte timar, og opp mot dei leveransane som blir evaluert og følgt opp kvar veke.

I intervju opplyser produksjonssjef at NDLA med dette systemet for produksjonsoppfølging og kontroll av leveransar fungerer svært godt, og at systemet dermed også bidreg til god fakturakontroll. Systemet som er bygd opp gir NDLA detaljert oversikt og kontroll over dei leveransane innleidde ressursar bidreg til å levere, og gjer slik at NDLA enkelt også kan kontrollere at omfang på arbeid og kva arbeidet som er utført stemmer med opplysningar og beløp på kvar faktura dei mottok frå leverandørar.

Gjennomgangen viser at seks av fakturaane i tabell 1 er fakturert etter fastpris. Fakturaane inneheld derfor ikkje andre opplysningar knytt til omfang av ytingane det er fakturert for, som til dømes timeliste. Av fakturalinene i dei seks fakturaane går det fram at faktura er basert på fastprisavtale og at det er fakturert ihht. faktureringsplanar. Revisjonen har gått gjennom bilag tilhøyrande dei avtalane som regulerer prosjekta dei seks fakturaane høyrer inn under, og kontrollert at fakturabeløp stemmer overeins med føresegn i kontrakt som gjeld beløp og betaling. Kontrollen viser at alle dei seks fakturaane er i samsvar med føresegn i kontraktsbilag om månadleg fakturering til fastpris.

Tabell 2: Oppsummering av enkeltfakturaar frå leverandør av tekniske tenester.

Faktura-ID	Faktura- nummer og dato?	Partar angitt?	Opplyst om vederlag, betalingsforfal I og mva.?	Opplyst om ytinga sitt omfang?	Opplyst om ytinga sin art?
B	x	x	x	x	U
C	x	x	x	x	U
D	x	x	x	U	U
E	x	x	x	U	x
F	x	x	x	U	U
G	x	x	x	U	U
H	x	x	x	U	U

Note: x=tilfredsstillande opplysningar, U=ufullstendige opplysningar.

Av tabell 2 går det fram at det i gjennomgangen er avdekt avvik knytt til alle dei sju enkeltfakturaane frå leverandør av tekniske tenester. For fem av fakturaane manglar opplysningar om omfanget av arbeidet som er utført, som til dømes spesifiserte timelister som gir oversikt over kva arbeid som er utført når. Sju av fakturaane manglar opplysningar om kva arbeid som faktisk er utført, og kva leveransar det har blitt fakturert for.

Som for seks av fakturaane i samlefaktura frå mai 2014, er to av fakturaane frå desember 2015 fakturert etter fastpris. Revisjonen har kontrollert desse opp mot kontraktsføresegner. Den gjennomførte kontrollen viser at fakturaane er i samsvar med dei føresegnene som følgjer av gjeldande kontraktar med omsyn til fakturering til fastpris.

4.4 Vurdering

Undersøkinga som er gjennomført viser at NDLA har utarbeidd overordna strategiar for utvikling av både tekniske løysingar og pedagogisk innhald. Strategiane fungerer styrande for kva innkjøp NDLA har behov for å gjere. NDLA har vidare etablert ei skriftleg rutine for korleis forslag til endringar i og nyutvikling av tekniske løysingar som blir meldt inn av medarbeidarar i samarbeidet, skal følgjast opp og greiast ut. Rutinen gir også føringar for korleis forslag skal prioriterast og ev. implementerast. Gjennom dei strategiane og rutinen som er etablert, har NDLA etter revisjonen si vurdering innført eit regime knytt til anskaffingar som gjer at innkjøp blir sett i ein meir heilskapleg samanheng, og som bidreg til å sikre at anskaffingar som blir gjort blir behovsvurdert i samsvar med NDLA sine overordna strategiske utviklingsmål. Dette er etter revisjonen si vurdering ei klar forbetring samanlikna med førre forvaltningsrevisjon.

Når det gjeld dei siste konkurransane NDLA har gjennomført knytt til anskaffing av teknisk utvikling, applikasjonsforvaltning og desk- og støttetjenester (der leverandør av tekniske tenester som ein av fleire leverandørar har blitt tildelt kontraktar), viser gjennomgangen som er utført at både prosessen med utarbeiding av kravspesifikasjonar og sjølve kravspesifikasjonane er godt dokumenterte og etterprøvbare. Arbeidet med kravspesifikasjonar blei gjennomført av NDLA-medarbeidarar med fylkeskommunal tilsetning, med bistand frå innkjøpsstøtte frå både HFK og ekstern leverandør av innkjøpsstøtte. Alle førebuingar blei utført av fylkeskommunalt tilsette med bistand frå innkjøpsstøtte eller konsulent som ikkje leverer den typen tenester konkurransane omhandla, og endelege avgjersler knytt til både utforming av kravspesifikasjonar og kontraktstildeling blei fatta av personar tilsett i Hordaland fylkeskommune. Revisjonen sin gjennomgang av kravspesifikasjonane for dei tre konkurransane viser at innhaldet i desse er godt samstemt med NDLA sin overordna teknologiske strategi. Gjennomgangen viser også at det for alle dei tre konkurransane er gjeve behovsspesifikasjon eller funksjonskrav, i samsvar med forskrift om offentlege anskaffingar § 17-3.

Når det gjeld gjennomføringa av dei tre konkurransane, er desse etter revisjonen si vurdering også godt dokumenterte og etterprøvbare. Gjennomgangen av dei tre konkurransane viser at alle tre er eksponert for konkurranse, at det føreligg anskaffingsprotokollar og at det er gjort vurderingar av habilitet. Vidare viser

gjennomgangen og at tilboda er evaluert i samsvar med dei tildelingskriteria som er definert i konkurransegrunnlaga for dei respektive konkurransane. Når det gjeld sjøve anskaffingsprotokollane, viser gjennomgang at det for alle konkurransane anten er nytta riktig konkurranseform eller at det er gjort greie for kvifor anna konkurranseform er vald. Vidare er, så langt revisjonen har høve til å kartlegge det, alle vesentlege forhold ved anskaffingsprosessen angitt i protokollane. I sum er det revisjonen si vurdering at dei konkurransane NDLA har gjennomført i perioden 2015-2016 i stor grad er i samsvar med regelverk om offentlege anskaffingar. Dette er etter revisjonen si vurdering ei klar forbetring samanlikna med førre revisjon.

Fakturakontrollen revisjonen har gjennomført viser at alle fakturaar med unntak av ein, etter revisjonen si vurdering oppfyller krava i forskrift om bokføring §§ 5-1-1 og 5-5-1 til innhald i sals- og kjøpsdokument. For ein av fakturaane, frå ein underleverandør av ein av NDLA sine leverandørar, manglar det bilag som gjer det mogleg for revisjonen å kontrollere i kva grad forskriftskrava er oppfylt. Etter revisjonen si vurdering er det viktig at NDLA sikrar at ein mottar alle naudsynte bilag til faktura, og bokfører alle utgifter knytt til kjøp av tenester i samsvar med krav til kjøpsdokument i forskrift om bokføring, jf. forskrift om årsregnskap og årsberetning i kommunar og fylkeskommunar.

Vidare er det i fakturakontrollen avdekt fleire tilfelle der opplysningane i sjøve fakturaane som er kontrollert framstår som ufullstendige, utan fullstendig spesifisering av kva arbeid som er utført og omfanget av arbeidet som er utført. Undersøkinga viser imidlertid at NDLA har system og rutinar som sikrar tett oppfølging av alle leverandørar som bidreg med ressursar og arbeid i NDLA-prosjekt. Rutinane inneheld mellom anna kontroll kvar veke av at arbeidde timar samsvarar med timebudsjett og avropsrammer, og av at delleveransar og samla leveransar er i samsvar med dei avrop, mål og milepælar NDLA har sett. Systemet som er etablert, med oppfølging av utført arbeid og påløpte timar kvar veke, gjer at NDLA etter revisjonen si vurdering har god oversikt over kva arbeid leverandørar har utført og kor stort omfanget på dette arbeidet er. Etter revisjonen si vurdering gjer systemet for oppfølging av leveransar at NDLA også har tilstrekkeleg dokumentasjon til å etterprøve fakturaar frå leverandørar med omsyn til både kva arbeid som faktisk er fakturert, og om det leverte arbeidet samsvarer med arbeid som er bestilt gjennom kontraktar og avrop.

5. Innkjøp frå andre leverandørar

5.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgande problemstilling:

I kva grad er innkjøp frå andre leverandørar NDLA har hatt avtalar med tilstrekkeleg dokumenterte og etterprøvbare gjennom behovsvurdering, spesifisert faktura med tilhøyrande bilag, fakturadokumentasjon frå underleverandør mm.?

5.2 Revisjonskriterium

Revisjonskriterium for dette kapitlet vil vere dei same for kapittel 4, sjå avsnitt 4.2, samt vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium

5.3 Datagrunnlag

5.3.1 **Kjøp av tenester frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte**

Som det går fram av kap. 4.3.2, har NDLA fått bistand frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte til å gjennomføre to av dei tre konkurransane knytt til teknisk utvikling i perioden 2015-2016 (konkurransen om applikasjonsforvaltning og konkurranse om tekniske tenester).

Bruken av ekstern innkjøpsstøtte til gjennomføring av konkurransar er forankra i eigen rammeavtale mellom HFK/NDLA og den eksterne leverandøren. Rammeavtalen gjeld kjøp av konsulenttenester knytt til offentlege innkjøp, og blei inngått i desember 2014. Avtalen blei forlenga gjennom endringsavtale i mai 2016, og gjeld ut desember 2018.

Av dokumentasjon revisjonen har fått tilsendt i samband med undersøkinga, går det fram at NDLA har avklart bruk av ekstern leverandør av innkjøpsstøtte til gjennomføring av dei to konkurransane med innkjøpsseksjonen i Hordaland fylkeskommune. I e-post-korrespondanse frå februar 2016 går det fram at NDLA kan nytte ekstern leverandør av innkjøpsstøtte så lenge oppgåvene som blir utført er omfatta av den gjeldande kontrakten mellom dei to partane.

Når det gjeld omfang og timetal knytt til bruk av ekstern innkjøpsstøtte, er den årlege bruken til NDLA av konsulenttenester knytt til offentlege innkjøp estimert i kontrakten til 500 timar. I e-post frå februar 2016 har administrasjonsleiar i NDLA informert innkjøpsseksjonen i HFK om at NDLA i perioden der dei tre konkurransane blei lyst ut har overskride dette timetalet. I tilbakemelding frå innkjøpsseksjonen går det imidlertid fram at det kontraktsfesta timetalet i utgangspunktet berre var eit estimat, og at NDLA innanfor den gjeldande kontrakten med ekstern leverandør av innkjøpsstøtte har moglegheit til å nytte seg av bistand også utover dette timetalet, så lenge bistanden ikkje overskrider samla timetal i kontrakten.

Dokumentasjonsgjennomgangen revisjonen har gjennomført viser at det er gjort eigne avrop på rammeavtale for bistand til gjennomføring av både konkurranse for applikasjonsforvaltning og konkurranse for tekniske tenester. I avrop går klart fram kva føremålet med bistanden er, kva økonomiske rammer som gjeld og når bistanden skal gjennomførast.

Begge avropa viser til gjeldande rammeavtale, og er signert av teknisk leiar på vegner av NDLA og av prosjektleiar på vegner av ekstern leverandør av innkjøpsstøtte.

5.3.2 Stikkprøvegjennomgang av fakturaar frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte

I samband med undersøkinga som er gjennomført, har revisjonen gått gjennom alle fakturaar frå desember 2015 frå NDLA sin eksterne leverandør av innkjøpsstøtte, for å vurdere i kva grad fakturaane er tilstrekkeleg spesifisert og om det føreligg tilstrekkeleg bilag og fakturadokumentasjon. Totalt omfattar gjennomgangen fem fakturaar. Hovudfunna er samanfatta i tabellen under:

Tabell 3: Oppsummering av gjennomgang av faktura frå leverandør av innkjøpsstøtte:

Faktura-ID	Faktura-nummer og dato?	Partar angitt?	Opplyst om vederlag, betalingsforfall og mva.?	Opplyst om ytinga sitt omfang?	Opplyst om ytinga sin art?
I	x	x	x	x	x
J	x	x	x	x	x
K	x	x	x	x	x
L	x	x	x	x	x
M	x	x	x	x	x

Note: x=tilfredsstillande opplysningar

Som det går fram av tabellen, viser gjennomgangen av dei fem fakturaane frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte at innhaldet i alle fakturaane følgjer krava som blir stilt i forskrift om bokføring. Alle fakturaane inneheld fakturanummer, samt angir partane og ytinga sitt omfang og art. Fakturaane er daterte, og inneheld spesifiserte opplysningar om vederlag, betalingsforfall og meirverdiavgift. I alle fakturaane er det inkludert spesifiserte timelister som gjev oversikt over kva arbeid og oppgåver som er utført når.

5.3.3 Kjøp av tenester frå andre leverandørar og stikkprøvegjennomgang av fakturaar

Som det går fram av kapittel 4.3.3 og den stikkprøvegjennomgangen som er gjennomført av fakturaar frå leverandør av tekniske tenester, kjøper NDLA også tenester frå andre leverandørar (underleverandørar) gjennom dei tenestene dei kjøper av leverandør av tekniske tenester.³⁷ Underleverandørane fakturerer leverandør av tekniske tenester, som igjen vidarefakturerer NDLA for det utførte arbeidet. Som ein del av undersøkinga, har revisjonen gått gjennom ti fakturaar frå underleverandørane som leverandør av tekniske tenester nyttar. Funna er oppsummert i Tabell 1 i kapittel 4.3.3, der dei aktuelle fakturaane er merkt med *underleverandør*.

Gjennomgangen viser at alle fakturaar frå underleverandørar til leverandør, som igjen er vidarefakturert til NDLA, inneheld ufullstendige opplysningar. For ni av ti fakturaar manglar detaljerte opplysningar om omfanget av arbeidet som er utført, som til dømes spesifiserte timelister som gir oversikt over kva arbeid som er utført og når arbeidet er utført. Vidare manglar ni av ti fakturaar opplysningar om kva leveransar det har blitt fakturert for. For ein faktura der kostnadar til underleverandør har blitt vidarefakturert til NDLA frå leverandør av tekniske tenester, manglar det underbilag frå underleverandøren i det heile.

I samband med undersøkinga kjem det fram ei sak som omhandlar kjøp frå ein leverandør NDLA har hatt kontrakt med, der leverandøren undervegs i kontraksperioden opphøyrd å eksistere og blei sletta frå einingsregisteret i Brønnøysund. Saka blei oppdaga av økonomimedarbeidar i NDLA, som tok saka opp i e-post til teknisk leiar i NDLA og tilsett hos ekstern leverandør av innkjøpstjenester. I tilbodet frå leverandøren NDLA hadde kontrakt med, blei eit anna firma, med eige organisasjonsnummer, også tilbydd som kompetanse til NDLA. I perioden etter at leverandøren NDLA hadde kontrakt med slutta å eksistere, har NDLA mottatt fakturaar frå det andre firmaet som blei tilbydd som kompetanse i tilbodet til eit samla beløp på om lag kr. 300 000. I kontrakten mellom den opphavlege leverandøren og NDLA, går det i pkt. 3.2 fram at «Leverandøren kan ikke

³⁷ Bruk av underleverandørar inngår som ein del av gjeldande kontraktar mellom NDLA og leverandøren for dei periodane der fakturaar har blitt gjennomgått.

overdra sine kontraktsforpliktelser uten skriftlig forhåndssamtykke fra Kunden. Dette gjelder også bruk av eventuelle Underleverandører.» Vidare går det fram av pkt. 7.3 i kontrakten at «Leverandøren ikke kan overdra fakturaer til tredjemann for innkreving uten forutgående skriftlig samtykke fra Kunden». Det går ikkje fram av dokumentasjon knytt til fakturaane at skriftleg samtykke om å fakturere på denne måten har blitt gjort.

I e-post med svar frå tilsett hos ekstern leverandør av innkjøpsstøtte til økonomi-medarbeidar og teknisk leiar i NDLA, blir det vist til at det som utgangspunkt ved sletting/opphør av selskap, ikkje lengre eksisterer noko avtaleforhold mellom kunde og leverandør, og at NDLA dermed ikkje har noko avtaleforhold med den opphavlege leverandøren. Vidare går det fram i e-posten at det ikkje er gitt at det er mogleg for den andre leverandøren å rykke opp frå å vere tilbydd kompetanse/underleverandør til å bli hovudleverandør, og at det å halde fram med å gjere avrop hos underleverandøren potensielt vil kunne bli vurdert som ei ulovleg direkteanskaffing utan dekning i kontrakt. Den eksterne leverandøren av innkjøpsstøtte tilrår NDLA å få gjennomført ei juridisk vurdering av moglegheita for å overføre avtaleforholdet frå leverandør til underleverandør, dersom NDLA ønskjer å halde fram med å gjere innkjøp frå underleverandøren.

Undersøkinga viser vidare at økonomimedarbeidar i NDLA meldte saka inn som eit avvik gjennom NDLA sitt nyetablerte avvikssystem (sjå 3.3.1). Av skjema for avviksmelding som er nytta, går det fram at det er sett i verk strakstiltak om å fryse alle bestillingar frå leverandøren inntil avtaleforholdet mellom NDLA og leverandøren er avklart. Vidare går det fram av avviksskjemaet at NDLA som ytterlegare oppfølging har bestilt ei vurdering av dei juridiske forholda knytt til avtalen frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte.

Av notat med vurdering som NDLA har fått utarbeidd, går det fram at saka reiser spørsmål både om NDLA lovleg kan kjøpe tenester frå leverandøren som har sendt faktura utan at det blir gjennomført ny konkurranse, og om den opphavlege direktøren hadde rett til å overdra sine rettigheter og plikter under kontrakten til den andre leverandøren (eller om NDLA kan motsette seg dette). I notatet blir det konkludert med at leverandøren ikkje fritt kan overdra sine plikter etter kontrakten til den andre leverandøren, og at fortsatt kjøp frå leverandøren på denne kontrakten vil utgjere ulovlege direkteanskaffingar for NDLA. I notatet blir NDLA tilrådd å ta opp desse forholda med leverandøren, og forhøyre seg om kva som er bakgrunnen for at opphavleg kontraktspart ikkje lenger eksisterer og på bakgrunn av dette vurdere om det er aktuelt å overføre kontrakten til den andre leverandøren (og sånn sett halde fram med lovleg å kjøpe tenester frå leverandøren).

Av dokumentasjon går det fram at NDLA har følgd opp saka direkte med leverandøren, som tilrådd i notat frå leverandør av innkjøpsstøtte. I e-post frå administrasjonsleiar i NDLA til leverandøren, blir det spurt etter ein skriftleg førespurnad om NDLA samtykker i overdraging av kontrakt til den andre leverandøren, ei utgreiing for eigarforholda mellom leverandørane og ei skildring av den nye leverandøren sine rutiner for bruk av underleverandørar og fakturering. Av tilbakemelding frå leverandøren, som revisjonen har gått gjennom, går det fram at det blir spurt om NDLA kan akseptere at kontrakt blir overdratt til nye leverandør. Vidare går det fram at årsaka til uklårheitene rundt namn og organisasjonsnummer var ei omorganisering frå privateigd selskap til holding-selskap. Dette har ifølgje leverandøren ikkje hatt betydning for den daglege drifta av selskapet, eller teneste som blir levert til NDLA. Dette blir også stadfesta av leverandørens revisor. Vidare blir det gjort greie for leverandøren sine faktureringsrutinar ved bruk av underleverandør.

Vidare dokumentasjon viser at NDLA har akseptert overdraging av kontrakt til ny leverandør, på bakgrunn av den informasjon som leverandøren har presentert på førespurnad frå NDLA.

5.4 Vurdering

Undersøkinga viser at NDLA nyttar seg av bistand frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte til gjennomføring av konkurransar, som ein del av eksisterande rammeavtale mellom Hordaland fylkeskommune og leverandøren, som også omfattar NDLA. Kjøp av bistand til

gjennomføring av konkurransar er dokumenterte og etterprøvbare gjennom skriftlege avrop, der det er tydeleg definert kva føremålet med bistanden er, kva økonomiske rammer som gjeld og når bistanden skal gjennomførast. Vidare viser undersøkinga at omfanget av bruk av ekstern innkjøpsstøtte er avklart med innkjøpsseksjonen i HFK. Revisjonen meiner at det gjennom at det føreligg ein rammeavtale for HFK/NDLA med leverandøren og gjennom at NDLA har fått klarering frå innkjøpsseksjonen til å nytte seg av avtalen til gjennomføring av spesifikke konkurransar, er føretatt tilstrekkeleg vurdering av behovet knytt til å anskaffe bistand frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte.

Når det gjeld kontroll av fakturaar frå ekstern leverandør av innkjøpsstøtte, viser gjennomgangen at fakturaane inneheld alle naudsynpte opplysningar og spesifikasjonar, i samsvar med forskrift om bokføring §§ 5-1-1 og 5-5-1 og føresegn i kontrakt mellom NDLA og leverandøren med omsyn til krav til innhald i faktura. Tilsvarande viser gjennomgangen at alle fakturaar frå underleverandør, med unntak av ein faktura der bilag manglar, inneheld opplysningar som tilfredsstillar krav i forskrift om bokføring §§ 5-1-1 og 5-5-1 til innhald i sals- og kjøpsdokument.

I kontrollen av fakturaar frå underleverandørar av leverandør av tekniske tenester, er det samtidig avdekt ufullstendige opplysningar i alle dei gjennomgåtte fakturaane (sjå 4.3.3). I fakturaane er det nytta generelle termar som «Honorar» og «Utvikling» for å skildre det arbeidet som har blitt utført, og det manglar timelistar for utført arbeid. Som det går fram i avsnitt 4.4, har imidlertid NDLA system og rutinar som sikrar tett oppfølging av alle leverandørar som bidreg med ressursar og arbeid i prosjekt og leveransar i NDLA. Etter revisjonen si vurdering gjer systemet for oppfølging av produksjon og leveransar at NDLA også har tilstrekkeleg dokumentasjon til å etterprøve fakturaar frå leverandørar med omsyn til både kva arbeid som faktisk er fakturert, og om det leverte arbeidet samsvarer med arbeid som er bestilt gjennom kontraktar og avrop.

I ei av sakene som er gjennomgått mottok NDLA fakturaar frå ein leverandør som NDLA ikkje hadde kontrakt med (fordi leverandøren NDLA hadde kontrakt med opphøyrdte å eksistere som følgje av omstrukturering av selskapsstrukturen). Fakturaane blei fanga opp av økonomimedarbeidar, som meldte desse inn som avvik i samsvar med NDLA sine rutinar for avviksmelding. NDLA sette inn relevante tiltak for å følgje opp og lukke avviket, og det blei etter tilråding frå leverandør av innkjøpsstøtte gjennomført ei juridisk vurdering av om kontraktsforholdet kunne bli overført frå den opphøyrdte til den nye leverandøren. NDLA følgte opp leverandøren i samsvar med konklusjonane i den juridiske vurderinga, og inngjekk på bakgrunn av denne oppfølginga og dei juridiske vurderingane som låg til grunn for denne, ny kontrakt med leverandøren. Det er revisjonen si vurdering at NDLA gjennom denne handteringa har lukka avviket på ein måte som har sikra at NDLA ikkje har gjennomført ulovlege direkteanskaffingar frå leverandøren.

6. Samhandling med leverandører

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgende problemstilling:

I kva grad har samhandling/interaksjon med leverandør av tekniske tenester og andre utvalde aktører blitt handtert på ein profesjonell og forretningsetisk måte, og i samsvar med regelverk og ev. interne rutinar og retningslinjer?

6.2 Revisjonskriterium

I lov om offentlige anskaffelser § 1 går det fram at:³⁸

«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 ei kvar tid skal vurdere korleis han kan oppnå eit mest mogleg fordelaktig kjøp. Vidare inneheld omgrepet 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.³⁹

Regelverket skal sikre at alle potensielle leverandører 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 lov⁴⁰ som stadfestar at:

«Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy 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 etterprøvbarehet 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,

³⁸ Lov og forskrift om offentlige anskaffingar blei endra frå 1.1.2017, og en del føresegn og krav i regelverket har blitt forenkla. Sidan anskaffingane som blir gjennomgått i denne undersøkinga er frå før 1.1.2017, har revisjonen nytta no oppheva lov og forskrift om offentlige anskaffingar som var gjeldande i perioden då anskaffingane blei gjennomført.

³⁹ Søyland, Mona og Thue, Andreas (2014, 13. november). Kommentar til lov om offentlige anskaffingar. Henta i Norsk lovkommentar, 22. mars 2017.

⁴⁰ Ibid.

- 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».

I forvaltningslova § 6 går følgende fram om habilitet:

«En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak.»

Under same paragraf, bokstav e), står vidare følgende:

«når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller

2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.»

Av NDLA sine innkjøpsstrategiar for periodane 2008-2014⁴¹ og 2015-2019⁴², går det under kapitla om etikk, pkt. 1. Etikk fram at:

«Relasjoner og samhandling med leverandører skal være upartiske og profesjonelle, i tråd med internt og eksternt regelverk.»

I NDLA sine etiske retningslinjer for fylkeskommunalt tilsette, som skal danne grunnlaget for god etisk praksis i NDLA, går det fram at alle innkjøp i NDLA skal gjennomførast i samsvar med lov og forskrift om offentlege anskaffingar og interne retningslinjer for innkjøp.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

6.3 Datagrunnlag

6.3.1 Grensesetting for samhandling mellom NDLA og leverandør

I samband med forvaltningsrevisjon av NDLA I kjem det fram at NDLA har hatt utfordringar knytt til handtering av habilitet i relasjonen med leverandør av tekniske tenester⁴³. Det går vidare fram av forvaltningsrevisjonsrapporten at NDLA har forsøkt å følge opp habilitetsproblematikken internt, både gjennom bestilling av ein habilitetsgjennomgang frå ekstern leverandør av innkjøpstenester og gjennom utarbeiding av retningslinjer for habilitet i innkjøpsprosessar i NDLA.

Eit sentralt spørsmål i habilitetsgjennomgangen som er gjennomført frå ekstern leverandør av innkjøpstenester er kva habilitetsreglar som eksisterer for medarbeidarar som er tilsett hos leverandør av tekniske tenester, men som er langtidsengasjerte i posisjonar i NDLA. Av gjennomgangen går det følgjande fram om det juridiske utgangspunktet for forholdet mellom NDLA og leverandør i anskaffingssituasjonar:

«Ett konkret utgangspunkt er Forskrift om offentlige anskaffelser 07.04.2006 § 3-8 som sier:

«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.»

⁴¹ NDLA: Innkjøpsstrategi 2008-2014. 28. april 2008.

⁴² NDLA: Innkjøpsstrategi 2015-2019. 3. desember 2014. Gjeldande fram til styremøte 14.12.16.

⁴³ Forvaltningsrevisjon av NDLA I (2015), s. 31.

Normalt brukes denne under selve anskaffelsen. Min forståelse av prosessene hos NDLA er at NDLA har vært oppmerksom på bestemmelsen. [Leverandøren] har derfor ikke vært involvert i forarbeidet til anskaffelsene hvor de senere har fått kontrakt.

Det kan problematiseres om bestemmelsen får anvendelse under kontraktsforholdet. I den betydning at man tolker begrepet «anskaffelsen» til også å gjelde bestillinger under kontraktsforholdet. I dette kontraktsforholdet vil det være løpende vurderinger av hva som skal bestilles av [Leverandøren], så det har en betydning hvilken rolle de sitter i underveis i kontraktsperioden.»⁴⁴

Videre i gjennomgangen blir det vist til at habilitetsreglane som går fram av forvaltningslova gjeld for tilsette hos leverandør av tekniske tenester når desse utfører tenester eller arbeid for NDLA som forvaltningsorgan. Leverandør av tekniske tenester vil difor, ifølge notatet, kunne bli inhabile dersom dei legg til rette grunnlaget for ei avgjersle som til dømes bestilling av meir teknisk utviklingsarbeid.

6.3.2 Løypande samhandling mellom NDLA og leverandør av tekniske tenester

Som det går fram av forvaltningsrevisjon av NDLA I, har NDLA over fleire år hatt eit nært samarbeid med leverandør av tekniske tenester. Dette blei problematisert i revisjonsrapporten frå forvaltningsrevisjon av NDLA I, der det mellom anna blei peikt på at NDLA ikkje i tilstrekkeleg grad har oppnådd ein balansert leverandøruavhengigheit i samsvar med eigen innkjøpsstrategi, samt dei ovannemnte utfordringane knytt til habilitet i samband med involvering av personell frå leverandør i det daglege arbeidet i NDLA.

Samarbeidet mellom NDLA og leverandøren omfattar mellom anna tett kommunikasjon og samhandling om utvikling og forvaltning av applikasjonar, samt teknisk drift av ei rekke tenester som leverandøren har ansvar for, jf. dei kontraktane som er inngått mellom NDLA og den eksterne leverandøren. Med utgangspunkt i korleis kontraktane inngått mellom NDLA og leverandør har vore innretta, med det omfang og den type tenester og oppgåver desse har omfatta, er det naturleg at det har vore ei tett dagleg samhandling mellom NDLA og leverandøren av tekniske tenester på fleire nivå og i mange ulike kanalar.

Samtidig kom det i samband med forvaltningsrevisjon av NDLA I fram at leverandør av tekniske tenester har vore involvert i fleire prosessar og oppgåver som går utover arbeid knytt til applikasjonsforvaltning og teknisk utvikling slik dette er regulert i kontraktane. Av dokumentasjon revisjonen har fått tilgang til, går det fram at leverandør av tekniske tenester har deltatt i budsjettmøter i NDLA med fleire representantar. Vidare går det fram at tidlegare produksjonsleiar i NDLA, som er tilsett hos leverandør av tekniske tenester, aktivt har bidratt i budsjettprosessar med innspel til fordeling av midlar og forslag til oppgåver som kan løysast av leverandør av tekniske tenester. Ut frå dokumentasjonen revisjonen har sett, var leverandør av tekniske tenester involvert i dette arbeidet minimum fram til og med november 2014.

Vidare viser dokumentasjon revisjonen har fått tilgang til at leverandør av tekniske tenester har vore involvert i sentrale fora for å prioritere behovsmeldingar knytt til ulike formar for utviklings- og endringsarbeid, meldt i arbeidsverktøyet JIRA, som blir nytta til mellom anna hendingshandtering og leveranseoppfølging i NDLA. Av dokumentasjonen går det fram at det blei avhalde JIRA-møte kvar veke, der NDLA var representert med ein fylkeskommunalt tilsett, mens leverandør av tekniske tenester var representert med seks medarbeidarar. I møta blei opne saker i JIRA der det var behov for oppfølging diskutert, og det blei bestemt korleis enkeltstående behovsmeldingar skulle handterast og kva saker som skulle prioriterast for vidare oppfølging. Av dokumentasjonen går det fram at denne praksisen som minimum heldt fram til og med januar 2015.

I intervju opplyser dagleg leiar at når det gjeld tidlegare leverandørinvolvering i budsjettprosessar i NDLA, fungerte dette slik at teamleiarar hadde anledning til å komme

⁴⁴ Inventura: Notat om habilitet i NDLA. 14.01.2014.

med innspel i budsjettprosessen. Innspela var basert på dei overordna føringar og rammer dagleg leiar hadde lagt for budsjettet. Dette gjaldt også teamleiarar som hadde sitt formelle tilsettingsforhold hos leverandør. Prosessen var i følgje dagleg leiar i stor grad open og gjennomsiktig, og teamleiarar hadde i stor grad for vane å involvere organisasjonen under seg i arbeid med forslag og innspel til teamet sitt forslag til budsjett som blei sendt til dagleg leiar for samanstilling. Alle innspel som kom frå teamleiarar i budsjettprosessen blei tatt med og vurdert av dagleg leiar og pedagogisk leiar, før dagleg leiar utarbeidde og ferdigstilte endeleg budsjettforslag som blei lagt fram for styret. Dagleg leiar opplyser at verken leverandørar eller fylkeskommunalt tilsette som hadde kome med innspel og forslag til budsjett har hatt rollar knytt til ferdigstillinga av endeleg budsjettforslag. Dei avgjersle som blei tatt knytt til budsjett, blei tatt av dagleg leiar og pedagogisk leiar i samarbeid.

Vidare opplyser dagleg leiar at per i dag blir prosessen rundt arbeid med budsjett i større grad køyrt i leiargruppa i NDLA, med dagleg leiar, administrasjonsleiar, teknisk leiar og produksjonsleiar. Administrasjonsleiar er her gitt eit særskilt prosessansvar. Dagleg leiar er likevel opptatt av at dersom det kjem innspel og forslag til budsjett frå ute i organisasjonen, er det viktig at desse blir tatt imot og vurdert. Dette gjev verdifull informasjon for leiargruppa i forbindelse med utarbeiding av årlege budsjett for NDLA.

Dagleg leiar i NDLA opplever ikkje at den daglege samhandlinga mellom NDLA og leverandørar som ein har samarbeidd tett med har vore problematisk, men peiker på at det likevel har vore viktig å halde ekstra merksemd på denne relasjonen og samhandlinga. Det har heile vegen sidan NDLA starta opp vore viktig å ta omsyn til balansen mellom NDLA sitt behov for kompetanse frå leverandør og risikoen og sårbarheita som kan inntreffe ved at leverandør er for tett på det utviklingsarbeidet som skjer i NDLA. Dagleg leiar opplever at NDLA har vore bevisste dette, og har i stor grad skjerma formelle avgjerdsarenaane som har eksistert for involvering frå leverandør. Den mest sentrale avgjerdsarenaen i NDLA, beslutningsmøte/«svartboksmøte»⁴⁵, har i følgje dagleg leiar vore tydeleg skjerma frå involvering frå leverandør. I desse møta fatta dagleg leiar og pedagogisk leiar mellom anna alle avgjersle knytt til teknisk og pedagogisk utviklingsarbeid i NDLA, både teknisk og pedagogisk. Det blir opplyst at innspel og forslag frå ulike aktørar naturleg kunne inngå som del av avgjerdsgrunnlag i møta (som til dømes innspel frå JIRA-møter knytt til kva saker NDLA burde prioritere å følgje opp), men at alle avgjersle alltid har blitt fatta av leiarar i NDLA med fylkeskommunal tilknytning. Alle avgjersle frå slike avgjerdsarenaar er dokumentert i skriftlige møterefertat, som revisjonen har fått tilsendt.

Dagleg leiar opplyser vidare at per i dag er avgjerds møte-arenaen avvikla. NDLA har engasjert ein teknisk leiar, som er tilsett i Hordaland fylkeskommune. Alle avgjersler knytt til teknisk utvikling blir tatt i leiarmøte eller direkte av teknisk leiar, på bakgrunn av dei føringar og avtalar som ligg i kontraktane mellom NDLA og leverandørane.

Av forvaltningsrevisjon av NDLA I går det fram at NDLA i starten av 2015 tok grep med omsyn til å redusere eigen avhengigheit av leverandør av tekniske tenester.⁴⁶ All aktivitet som ikkje var omfatta av kontrakt blei avvikla, og alle tenester som ikkje var heilt naudsynte for drifta av NDLA blei skalert ned og kutta i. Som det går fram av 4.3.2, har NDLA hausten 2015 og vinteren 2016 gjennomført nye konkurransar knytt til anskaffing av teknisk utvikling, applikasjonsforvaltning og desk- og støttetjenester. Gjennom konkurransane er det inngått avtale med tolv ulike leverandørar innanfor teknisk utvikling, fire leverandørar innanfor applikasjonsforvaltning, mens ein leverandør har fått tildelt avtale om levering av desk- og støttetjenester. Tidlegare hovudleverandør av tekniske tenester ein av dei valde leverandørane innanfor alle dei tre avtaleområda (og den einaste for desk- og støttetjenester). Etter det revisjonen kan sjå, er alle dei tre konkurransane gjennomført i samsvar med regelverket om offentlege anskaffingar (dei gjennomførte konkurransane er gjennomgått i avsnitt 4.3.2). Innanfor dei ulike kontraktsområda, blir alle

⁴⁵ Revisjonen får opplyst at ordet «svartboks» blei brukt med tilvising til ferdsskrivar/flygeregistrator («svartboks») i fly, som eit bilete på at alle avgjersler som blei fatta i NDLA i ettertid skulle kunne sporast tilbake til dette møtet. Då dette blei opplevd som utydeleg for medarbeidarar i NDLA, blei det bestemt å endre namnet til beslutningsmøte.

⁴⁶ Forvaltningsrevisjon av NDLA I, s. 16.

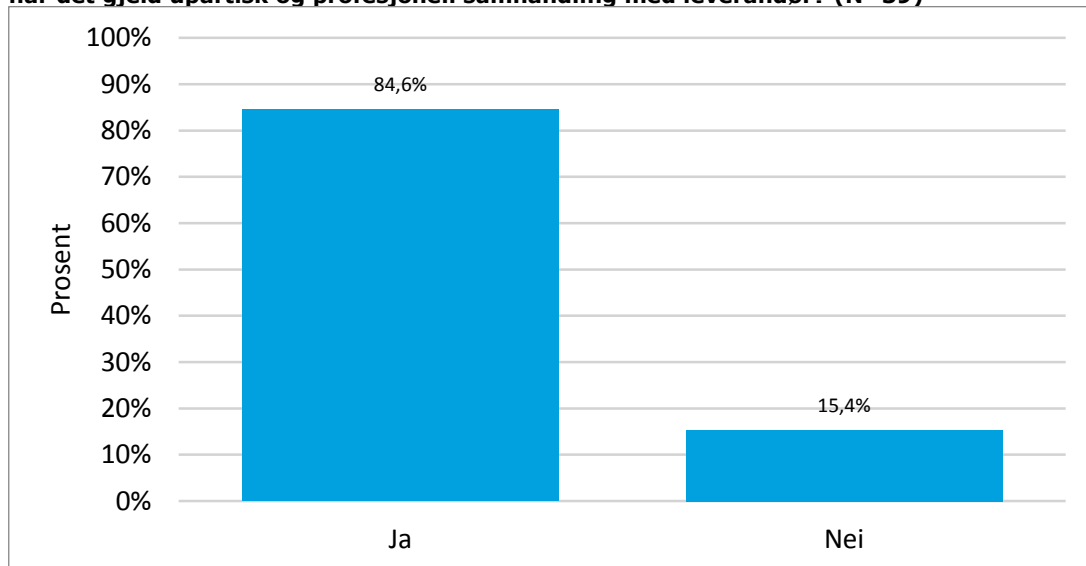
avrop gjort gjennom minikonkurransar mellom dei ulike leverandørane NDLA no har inngått rammeavtalar med.

Medarbeidaroversikter revisjonen har motteke frå NDLA viser at NDLA per i dag utelukkande er bemanna med fylkeskommunalt tilsette i sentrale posisjonar, til forskjell frå slik organisering har vore tidlegare.⁴⁷

I dokumentasjon revisjonen har fått tilsendt frå NDLA går det vidare fram at alle fylkeskommunalt tilsette medarbeidarar i samarbeidet har signert ei eigenerklæring der dei stadfestar at dei har gjort seg kjent med innhald i NDLA sine etiske retningsliner. Det går vidare fram at alle nye arbeidsavtalar som blir inngått fylkeskommunalt tilsette medarbeidarar vil innehalde denne eigenerklæringa, som dei tilsette må signere på.

Av spørjeundersøkinga revisjonen har gjennomført, går det fram at størstedelen av medarbeidarane i NDLA er kjent med føresegnene i eigen innkjøpsstrategi og etiske retningsliner når det gjeld upartisk og profesjonell samhandling med leverandørar. Om lag 85 prosent av respondentane opplyser at dei er kjent med desse, mens om lag 15 prosent opplyser at dei ikkje kjenner til føresegnene.

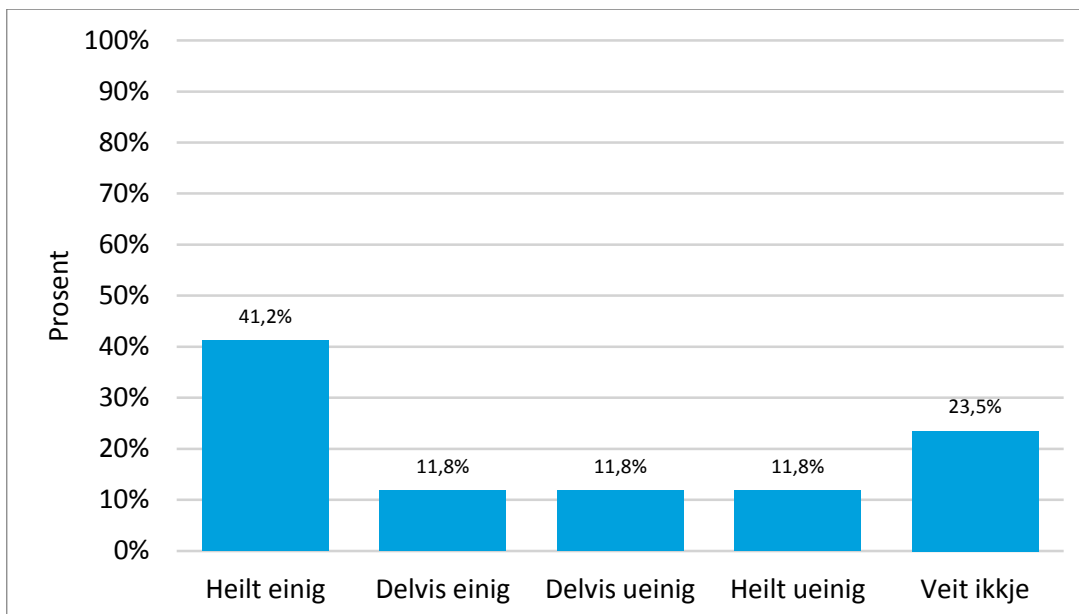
Figur 10: Er du kjent med bestemmelsane i NDLA sin innkjøpsstrategi om etikk og habilitet når det gjeld upartisk og profesjonell samhandling med leverandør? (N=39)



Vidare går det fram av spørjeundersøkinga at i overkant av 40 prosent av respondentane er *heilt einig* i at forholdet mellom NDLA og ekstern leverandør av tekniske tenester har vore upartisk og profesjonelt handtert. Om lag 12 prosent er *delvis einig*, medan om lag 24 prosent oppgir at dei er *delvis* eller *heilt ueinig*.

Figur 11: Forholdet mellom NDLA og [ekstern leverandør av tekniske tenester] har vore upartisk og profesjonelt handtert. (N=17)

⁴⁷ Forvaltningsrevisjon av NDLA I, s. 31.



I e-postgjennomgangen revisjonen har gjennomført av dagleg leiar i NDLA sin e-postaktivitet, kjem det ikkje fram ytterlegare informasjon som indikerer at den daglege samhandlinga med ekstern leverandør av tekniske tenester har vore handtert på ein uprofesjonell eller partisk måte i samband med gjennomføring av større anskaffingsprosessar, avrop, bestilling av arbeid i JIRA mv.

6.3.3 Særskilt samhandling mellom NDLA og leverandørar av tekniske tenester

Undersøkinga som er gjennomført viser at NDLA og leverandør av tekniske tenester har lagt interne møter og workshops knytt til teknisk utvikling utanlands, slik at desse fell saman med eksterne fagkonferansar og mogleggjer deltaking på desse. Av dokumentasjon revisjonen har fått tilgang går det fram at NDLA ved to tilhøve har dekt reise- og deltakarkostnadar for personar tilsett hos leverandørar knytt til deltaking på slike eksterne fagkonferansar. Konferansane dette gjeld er konferansar om Drupal⁴⁸ i Praha (2013) og Amsterdam (2014)⁴⁹.

Deltaking på konferanse i Praha 2013

Av referat frå «svartboksmøte» (seinare omdøpt til beslutningsmøte) i NDLA datert 16. august 2013, der dagleg leiar og pedagogisk leiar deltok, går det fram at dåverande produksjonsleiar i NDLA (tilsett hos leverandør av tekniske tenester i ei leiande stilling i selskapet), per e-post sendte inn forslag om at NDLA skulle kombinere deltaking på DrupalCon 2013 i Praha med ei teknisk samling for tekniske utviklarar og fagutviklarar i NDLA. I e-posten innstiller produksjonsleiar på kven av NDLA-medarbeidarane som bør delta, og kva utgifter som skal dekkast av NDLA. I e-posten frå produksjonsleiar blir det foreslått at NDLA dekker reise, opphald og konferanseavgift for NDLA-medarbeidarar som er tilsett hos leverandør av tekniske tenester (totalt ca. 11 000 kr per person), og reise og opphald for medarbeidarar frå underleverandørar (totalt ca. 10 000 kr per person)⁵⁰, for totalt tolv eksterne medarbeidarar. Vidare viser produksjonsleiar til at det er teke høgde for inndekning av reise-, opphalds- og konferanseutgifter under kostnadsstad for høvesvis applikasjonsforvaltning og Desk. Det er ikkje spesifisert ytterlegare korleis deltaking på konferansen skal passast inn i vedteke budsjett.

Av møtereferatet frå «svartboksmøtet» går det fram at forslaget blir tatt til orientering, og at det blir vedteke å støtte innstilling frå produksjonsleiar om å nytte DrupalCon som arena for også å gjennomføre møter og workshops knytt til teknisk utvikling i NDLA.

⁴⁸ Drupal er eit publiseringssystem og -rammeverk basert på fri og open kjeldekode.

⁴⁹ DrupalCon 2013 i Praha og DrupalCon 2014 i Amsterdam.

⁵⁰ Forskjellen i kostnadsoverslag frå produksjonsleiar for medarbeidarar frå høvesvis leverandør og underleverandør indikerer ei deltakaravgift på om lag kr. 1000. Ein kontroll av reiserekningane frå deltakarane viser imidlertid at deltakaravgifta på konferansen låg på omtrent kr. 3800.

I vurderinga knytt til vedtaket frå «svartboksmøtet» blir det peikt på at økonomien for 2013 er stram, og at det er viktig at det blir sett krav til at tiltak som konferansedeltaking ikkje går utanfor budsjett. Det blir også trekt fram at det er viktig med openheit internt rundt denne typen tiltak, og at NDLA må vere merksam på at deltakinga blir forklart på ein grundig måte for alle som har behov for dette. Dette er viktig mellom anna fordi det tidlegare har vore stilt spørsmål internt i NDLA når NDLA har betalt for reise og opphald for innleigde konsulentar og konsulentar frå selskap ein ikkje har kontrakt med.

Dokumentasjonen revisjonen har fått tilgang til viser at 14 personar deltok på DrupalCon frå NDLA. Av desse var tre personar fylkeskommunalt tilsette, mens 11 personar var tilsette hos leverandørar. NDLA dekte kostnader for 13 av dei 14 personane til reise, overnatting og deltakaravgift på DrupalCon.

Ein gjennomgang av fakturaar revisjonen har fått tilgang til, viser at reise- og opphaldskostnader samt deltakaravgift knytt til DrupalCon har blitt fakturert NDLA frå leverandør av teknisk tenester under dei ordinære prosjektkodene som til vanleg har blitt nytta til å fakturere utført arbeid på. Fakturaane er plassert under fleire ulike prosjektkodar (*prosjekt 105 NDLA Prosjektleder, prosjekt 108 NDLA Leder Servicedesk, prosjekt 168 NDLA Rådgivning, prosjekt 110 NDLA Applikasjonsforvaltning*). For kvar av fakturaane er det lagt ved reiserekningar frå medarbeidarane som underlagsdokumentasjon for utbetaling.

I intervju stadfestar dagleg leiar at NDLA har gjennomført fleire samlingar i utlandet i forbindelse med konferansar knytt til verktøyet Drupal og NDLA sin øvrige tekniske plattform. At Drupal skal brukast som verktøy for NDLA er ifølgje dagleg leiar noko som var bestemt frå Utdanningsdirektoratet, og NDLA har derfor vore avhengig av å sikre seg tilstrekkeleg kompetanse til å drifte og arbeide i dette verktøyet. Deltaking på Drupal-konferansar har derfor blitt gjennomført, både for fylkeskommunalt tilsette medarbeidarar og for medarbeidarar frå leverandørar med behov for særskilt kompetanse knytt til Drupal. Deltaking på konferansane har vore organisert som eit spleiselag, der NDLA og leverandør begge har bidratt økonomisk. Deltaking på Drupal-konferansar har også vore viktig for NDLA med omsyn til å knytte kontaktar i miljøet til potensielle leverandørar med kompetanse i Drupal. Dagleg leiar opplyser at det var han som tok alle avgjerla knytt til kven og kor mange av NDLA sine medarbeidarar som skulle delta på konferansane.

Dagleg leiar opplyser vidare at styret har blitt informert om deltaking på Drupal-konferansar, og det skal også ha vore godt kjent i organisasjonen at det var behov for deltaking på denne typen arrangement for å sikre god nok kompetanse innanfor eit sentralt område i NDLA sitt arbeid. Det føreligg ikkje skriftleg dokumentasjon på at deltaking på Drupal-konferansar har vore handsama og godkjent av eit samla styre i NDLA. Dagleg leiar opplyser at han ikkje har opplevd at det har vore noko misnøye rundt denne deltaking på Drupal-konferansar i organisasjonen, og har ikkje fått meldingar frå medarbeidarar om at dette blir opplevd å vere problematisk.

I samband med verifisering blir det opplyst at NDLA ikkje har dekkja kostnader til deltaking på fleire Drupal-konferansar enn dei to som er nemnt i rapporten, i høvesvis 2013 og 2014. Det blir vidare peikt på i verifiseringa at arrangementa har hatt eit fagleg program der ein parallelt med konferanseprogrammet gjennomførte eigne møter for å følgje opp leveransar, og for å sikre god kontakt med potensielle nye leverandørar. Motivet for dette har ifølgje NDLA einseitig vore å sikre NDLA det beste utgangspunktet for kvalitet i framtidig utviklingsarbeid. Det blir også understreka at all deltaking på dei to konferansane har blitt vurdert og beslutta av fylkeskommunalt tilsette.

Deltaking på konferanse i Amsterdam 2014

Av dokumentasjonen revisjonen har fått tilgang til går det vidare fram at 14 personar tilsett hos leverandør av tekniske tenester og underleverandørar deltok på DrupalCon i Amsterdam 2014. Deltaking på konferansen blei bestemt i beslutningsmøte 26. mai 2014, der dagleg leiar og pedagogisk leiar deltok. Grunnlaget for avgjerla blei utarbeidd av pedagogisk leiar, som er fylkeskommunalt tilsett. I avgjerdsgrunnlaget blir det vist til at sidan deltaking på konferansen i Praha i 2013 med tilhøyrande møte og workshops var vellykka, er det sett fram forslag om å organisere ei liknande samling for NDLA i 2014. I

saksførebuinga til beslutningsmøtet i 2014 går det fram at det er sett av midlar i budsjettet til teknisk utvikling til samling i Amsterdam. Samtidig går det fram av vedtak at teknisk utviklingsleiar, tilsett hos leverandør av tekniske tenester, får i oppdrag å utforme forslag til tidsramme, program og budsjett for samlinga.

Når det gjeld Drupal-konferansen i Amsterdam i 2014, får revisjonen opplyst av dagleg leiar at NDLA ikkje dekte konferanseavgift for leverandørar som deltok på denne konferansen, slik som i Praha i 2013. Det blir opplyst at samlinga i Amsterdam var ei anna type samling enn den i Praha året før, og at NDLA i Amsterdam hadde eit eige program som ikkje var tilknytt Drupal-konferansen sitt program. Samlinga i Amsterdam var eit møte mellom dei ulike kompetanseområda i NDLA, der både pedagogisk og teknisk personell deltok.

Dekning for konferansedeltaking i kontrakt og budsjett

Revisjonen har gått gjennom dei kontraktane som var gjeldande på tidspunkta for deltaking på høvesvis DrupalCon i Praha i 2013 og DrupalCon i Amsterdam i 2014, og sett på korleis reiser og konferansedeltaking, samt kompetanseopbygging/-utvikling er regulert i kontraktane.

Av kontrakt om applikasjonsforvaltning og rådgivning for den gjeldande perioden, går det fram at utlegg til reise berre blir dekt i den grad dei er avtalt. Reise- og diettkostnadar skal spesifiserast særskilt, og blir dekt etter staten sine gjeldande satsar med mindre anna er avtalt. Av bilag 3 til kontrakten, som regulerer pris og prisbestemmingar, går det fram at reiser beordra eller godkjent av oppdragsgjevar skal kompenseras etter staten sine satsar og reiseregulativ.

Av kontrakt for støttetjenester for den gjeldande perioden, går det fram at for reiser pålagt av eller på forhånd avtalt med kunden, blir dokumenterte kostnadar til reise og opphald godtgjort etter staten sine satsar. Av avtalen sitt bilag 3, der pris og prisbestemmingar er regulert, går det fram at reiser beordra eller godkjent av oppdragsgjevar skal kompenseras etter staten sine satsar og reiseregulativ.

Det går ikkje eksplisitt fram av nokon av dei kontraktane NDLA hadde med den eksterne leverandøren av tekniske tenester på det dåverande tidspunktet at kostnadar knytt til kompetanseutvikling, deltaking på kurs mv., er kostnadar NDLA skal dekkje på vegne av leverandøren.

6.3.4 Relasjonar mellom NDLA og leverandør av tekniske tenester

I forbindelse med undersøkinga har revisjonen gjennomført ein gjennomgang av eigar- og styrestruktur hos leverandør av tekniske tenester, og hos selskap som har relevante relasjonar til leverandør av tekniske tenester.

I gjennomgangen kjem det fram at noverande teknisk leiar i NDLA fram til han blei tilsett i NDLA i 2015 satt i styret i eit selskap som både har levert tenester til NDLA direkte, og som underleverandør til leverandør av tekniske tenester. I det same styret satt også representantar frå leverandør av tekniske tenester, som eig i underkant av 50 prosent av selskapet der teknisk leiar tidlegare satt i styret.

I forbindelse med anskaffingsprosessar knytt til teknisk utvikling, applikasjonsforvaltning og desk- og støttetjenester som blei gjennomført hausten 2015 og vinteren 2016, gjekk NDLA under konkurransen om teknisk utvikling inn rammeavtale med selskapet der teknisk leiar tidlegare satt i styret, ved sidan av rammeavtalar med fleire andre leverandørar. Som det går fram av 4.3.2, blei det gjennomført habilitetsvurderingar i alle anskaffingsprosessane som blei gjennomført i 2015/2016, og undersøkinga viser at teknisk leiar har signert eigenerklæring der det blir stadfesta at han ikkje har nokon personleg interesse i den inngåtte avtalen mellom NDLA og selskapet der han satt i styret fram til han blei tilsett i NDLA.

I intervju opplyser dagleg leiar at når det gjeld spesifikke habilitetsvurderingar knytt til rekruttering av teknisk leiar som tidlegare hadde hatt eit engasjement som styremedlem i eit leverandørselskap, blei dette gjort svært grundig gjennom rekrutteringsprosessen, under dette også i samband med intervju. Situasjonen og vurderingane rundt potensielle habilitetskonfliktar blei også tatt med Hordaland fylkeskommune sin styrerepresentant i NDLA, som deltok i intervjuet. Etter nøye vurdering av fleire ulike forhold (ev. personlege relasjonar til tilsette hos leverandørar, ev. økonomiske bindingar til leverandørfirma, gjennomgang av tidlegare arbeidsforhold og bindingar gjennom desse mv.), kom NDLA fram til at teknisk leiar ikkje var inhabil overfor leverandøren der han tidlegare hadde vore medlem i styret. Dagleg leiar opplever at dei vurderingane som blei gjort rundt habilitet i samband med tilsetting av teknisk leiar var gode og ryddige.

I tillegg til dei habilitetsvurderingane som blei gjennomført i samband med tilsetting, har habiliteten til teknisk leiar blitt vurdert ved fleire anledningar i ettertid, som ein del av den etablerte ordinære rutinen for habilitetsvurdering i samband med anskaffingar over kr. 500 000, som gjeld for alle medarbeidarar i NDLA (sjå 3.3.1).

I intervju i forbindelse med forvaltningsrevisjon av NDLA I opplyste teknisk leiar i NDLA at han sa frå seg styrevervet i leverandørselskapet då han søkte på stillinga som teknisk leiar i NDLA. Vidare peiker teknisk leiar på at han opplevde at eigen habilitet blei nøye vurdert av NDLA gjennom rekrutterings- og tilsettingsprosessen. I undersøkinga kjem det også fram at teknisk leiar ikkje hadde bindingar til nokon av NDLA sine leverandørar då han blei vurdert for stillinga som teknisk leiar i NDLA.

Utover dei opplysningane som er trekt fram over, kjem det i undersøkinga ikkje fram relasjonar eller koplingar mellom personar i NDLA og leverandør av tekniske tenester eller relaterte leverandørar og selskap.

6.4 Vurdering

Undersøkinga viser at NDLA tidlegare har hatt utfordringar knytt til handtering av habilitet i relasjonen mellom NDLA og ekstern leverandør av tekniske tenester, og at personale frå leverandøren har vore i posisjon til å påverke budsjett og kva arbeid som skulle prioriterast for utvikling. I ein habilitetsgjennomgang NDLA sjølv har fått gjennomført, blir det peikt på at denne organiseringa kan ha vore i strid med føresegn i forskrift om offentlege anskaffingar knytt til konkurransevriding og likebehandling. Det blir også peikt på at slik organiseringa i NDLA har vore, vil personale frå ekstern leverandør av tekniske tenester kunne vere inhabile etter forvaltningslova § 6 om habilitet dersom dei legg til rette for eller treff avgjersle i ei sak (som til dømes bestilling av utviklingsarbeid). Samtidig viser undersøkinga at NDLA i den same perioden har gjort forsøk på å skjerme fleire sentrale arenaar frå personale tilsett hos leverandør. Dette gjeld beslutningsmøte knytt til teknisk og pedagogisk utviklingsarbeid, og budsjettmøte der budsjett har blitt vedtekne. Revisjonen meiner imidlertid at desse tiltaka ikkje har vore fullt ut tilfredsstillande.

I undersøkinga kjem det fram at NDLA har finansiert deltaking på Drupal-konferansen i Praha i 2013 for leverandør av tekniske tenester. Dette blei gjort for å sikre at NDLA haldt seg tilstrekkeleg fagleg oppdatert på publiseringsverktøyet Drupal. 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 offentlig 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 kan ikkje sjå at den praksisen NDLA har hatt med å dekke kostnader for leverandørar knytt til deltaking på konferansar som omhandlar spesifikke tekniske verktøy som leverandøren nyttar i det arbeidet dei allereie får betalt av NDLA for å utføre, har dekning i dei kontraktane NDLA har med leverandøren. Det framgår ikkje spesifikt av kontraktane eller anna tilgjengeleggjort dokumentasjon at NDLA skal dekke kostnader på vegne av leverandørar med omsyn til kompetanse- og kunnskapsutvikling. Refusjon av kostnader til kompetansehevande tiltak i form av konferansedeltaking for personar tilsett hos leverandør vil, så lenge dette ikkje har dekning i kontrakt mellom NDLA og leverandøren, etter revisjonen si vurdering, ikkje vere i samsvar med lov og forskrift om offentlege anskaffingar.

Revisjonen meiner også at så lenge den ikkje har dekning i kontrakt, er praksisen med å dekke kostnader til kursdeltaking for leverandørar av ei slik uvanleg art at den ikkje ligg under det dagleg leiar sitt mynde mtp. den daglege leiinga av NDLA, jf. § 10 i NDLA sine vedtekter. På bakgrunn av dette meiner revisjonen at praksisen knytt til å dekke kurskostnader for personale frå leverandør, burde vore handsama og godkjent i styret i NDLA.

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). Revisjonen ønskjer å trekke fram at det i samband med både forvaltningsrevisjon av NDLA I og NDLA II kjem fram opplysningar som tyder på at fleire medarbeidarar i NDLA er utrygge på korleis avgjersler knytt til budsjett og bestilling av utviklingsarbeid blir treft, og på om NDLA klarer og har klart å sikre ein tilstrekkeleg profesjonell distanse til ekstern leverandør av tekniske tenester. Til dømes opplyser om lag ein fjerdedel av dei som har svart på revisjonen si spørjeundersøking at dei er delvis eller heilt ueinig i at forholdet mellom NDLA og ekstern leverandør av tekniske tenester har vore upartisk og profesjonelt handtert. Revisjonen vil understreke at det i NDLA sin innkjøpsstrategi, under etikk, går fram at «Relasjonar og samhandling med leverandørar skal vere upartiske og profesjonelle, i tråd med internt og eksternt regelverk.» Revisjonen meiner at praksisen til NDLA ikkje har vore i samsvar med dette i perioden fram til og med 2014.

Revisjonen vil samstundes peike på at NDLA har sett i verk tiltak for å unngå at organiseringa skal føre til utfordringar knytt til leverandøravhengigheit og habilitet. NDLA har gjennom vinteren 2015 og våren 2016 differensiert leverandørporteføljen, og har sikra ein meir balansert leverandøravhengigheit med totalt tretten ulike leverandørar innanfor tre ulike rammeavtalar. I praksis betyr dette at den eksterne leverandøren 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. Vidare går det fram at NDLA per i dag, og i motsetning til tidlegare, utelukkande er bemanna med fylkeskommunalt tilsette i sentrale posisjonar. Dette inkluderer mellom anna teknisk leiar, som har ansvar for å treffe alle avgjersle knytt til teknisk utvikling i NDLA og for å sikre at desse er i samsvar med kontraktsføresegn mellom NDLA og dei ulike leverandørane. Diversifisering av leverandørporteføljen og plassering av fylkeskommunalt tilsette i alle leiande posisjonar bidreg til at NDLA i større grad enn tidlegare er organisert på ein måte som gjer det mogleg å ivareta ein profesjonell interaksjon med leverandørar i samsvar med regelverk om offentlege anskaffingar.

Det har vore stilt spørsmål om styrevervet noverande teknisk leiar hadde i eit leverandørselskap før han søkte stillinga som teknisk leiar i NDLA medfører ei habilitetsutfordring. Det er revisjonen si vurdering at NDLA gjennomførte tilstrekkelege vurderingar av habilitet før vedkommande blei tilsett i NDLA. På bakgrunn av dei undersøkingane revisjonen har gjort, er det heller ikkje komme fram opplysningar som tilseier at teknisk leiar har eller har hatt ei rolle som gjer at han er eller har vore inhabil ovanfor leverandørar i samband med anskaffingsprosessar eller enkeltstående innkjøp.

7. Leverandørinvolvering i teknisk drift

7.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgende problemstilling med underproblemstillinger:

Korleis og i kva grad har ekstern leverandør av tekniske tenester vore involvert i dagleg teknisk drift av NDLA?

- a. I kva grad har ekstern leverandør av tekniske tenester hatt tilgang til og vore involvert i etablering av intern kommunikasjon som e-postsystem og andre interne kommunikasjonsverktøy?
- b. I kva grad har NDLA inngått databehandlaravtale med ekstern leverandør av tekniske tenester i dei tilfella der dette har vore aktuelt?
- c. I kva grad har NDLA sikra tilstrekkeleg vern av sensitiv informasjon knytt til innkjøp, leverandørinformasjon mv.?

7.2 Revisjonskriterium

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

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

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

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

7.3 Datagrunnlag

7.3.1 Ekstern leverandør si rolle i dagleg teknisk drift av NDLA

I undersøkinga kjem det fram at eksterne leverandørar ikkje er involvert i nokon delar av den daglege tekniske drifta av NDLA. NDLA driftar sjølv e-post (Gmail frå Google, som blir nytta som ein del av Google for Education), mens NDLA sitt intranett blir drifta av Norsk e-læring, som er eit selskap som er heileigd av Nord-Trøndelag fylkeskommune. Ingen eksterne leverandørar har administrativ tilgang til e-postsystem eller tilgang til deler av intranettet som er forbeholdt fylkeskommunalt tilsette.

Som ein del av NDLA sin bruk av Gmail og Google for Education frå Google, er det inngått både bruks⁵¹- og personvernserklæringar⁵² som tryggar oppbevaring av og tilgang til data som blir lagra om og i tilknytning til medarbeidarar i NDLA. Det blir opplyst at gjennom bruk av Gmail og Google for Education har ikkje NDLA sine interne administrator for e-post (teknisk leiar) teknisk moglegheit til å sjå innhald eller data knytt til kvar medarbeidar sin e-post konto, utan at medarbeidaren sjølv aktivt deler slik informasjon. Dette er eit globalt sikkerheitsnivå som gjeld for all bruk av Google sine sky-tenester. Dette sikkerheitsnivået skil seg frå sikkerheitsnivå knytt til bruk av til dømes e-post frå Microsoft Exchange og drift av eige intern mailservers, som gjev administrator høve til å sjå både innhald og data for enkeltstående e-postkonti. Løysinga frå Google som NDLA nyttar sikrar den enkelte medarbeidar sine rettigheter med omsyn til personleg kontroll og innsyn i større grad enn det som er vanleg i verksemdar som nyttar Exchange-løysingar, då det ikkje er teknisk mogleg for andre personar i NDLA å få tilgang til innhald på medarbeidarane sine konto utan vedkommande sitt samtykke eller ved rettsleg godkjent behov.⁵³

Undersøkinga viser vidare at NDLA har utarbeidd skriftleg rutine for å gi tilgang til, bruke og avslutte tilgang til NDLA sin e-post og intranett. Av rutinen går det fram at når ny fylkeskommunal medarbeidar blir engasjert i NDLA, får vedkommande tildelt e-postadresse og tilgang til intranett. Tilsette hos leverandørar som NDLA har avtale med og som er omtalt med namn i avtale, kan ved behov få tilgang til e-postadresse og egen profil på intranettet. Når medarbeidarar ikkje lengre har eit engasjement i NDLA, skal tilgang til både e-post og intranett avsluttast. Vidare går det fram av rutinen at ingen medarbeidarar, verken fylkeskommunalt tilsette eller tilsette hos leverandør, har tilgang til alle mapper. Til dømes er personalmapper og kontraktsmapper låst for tilgang med mindre det er definert behov for slik tilgang.

I rutinen er det også definert ansvar og oppgåver knytt til styring av e-post- og intranetttilgang. Her går det fram at administrasjonsleiar har ansvar for innhald på intranettet, mens personalrådgjevar har ansvar for tilgangsstyring. Teknisk personale har ansvar for å deaktivere e-postadresser når medarbeidarar avsluttar sine engasjement i NDLA. Når e-postadressene blir deaktivert, forsvinn også tilgang til intranett, delte dokument i Google for Education og redigeringsmodus på NDLA.no.

I forvaltningsrevisjon av NDLA I kom det fram at NDLA heilt sidan oppstarten har vald å bruke fri lisens både for innhald som utviklast og teknologi, som eit middel for å motarbeide leverandørbinding. Samtidig kom det fram at for enkelte sentrale løysingar blir ikkje fri lisens nytta, noko som skaper risiko for manglande kvalitet og leveransefleksibilitet innanfor det tekniske området.⁵⁴

I undersøkinga kjem det fram opplysningar frå ein tidlegare medarbeidar i NDLA om at ekstern leverandør av tekniske tenester per januar 2015 hadde kontroll over sentrale deler av NDLA sin kjeldekode, og at denne i liten grad blei gjort tilgjengeleg for medarbeidarar i NDLA og andre aktørar NDLA samarbeidde med. Av dokumentasjon revisjonen har fått tilgang til går det fram at ein medarbeidar i NDLA ved eit tilfelle ønskte å gi ein tredjepart tilgang til relevant kjeldekode i forbindelse med eit potensielt samarbeid. I intervju med medarbeidaren blir det opplyst at det i samband med dette viste seg at det som i utgangspunktet skulle vere open kjeldekode tilgjengeleg for bruk for andre aktørar for å kunne nyttiggjere seg innhald frå NDLA, ikkje var open. Tilgang til koden viste det seg at ein måtte få via ekstern leverandør av tekniske tenester. Då medarbeidaren forsøkte å følgje opp saka vidare, kom det fram at ekstern leverandør hadde produsert deler av kjeldekoden for NDLA-plattformen som lukka, og at den aktuelle koden var leverandøren sin eigedom. For å få tilgang til koden, blei det ifølgje medarbeidaren beslutta at NDLA skulle kjøpe fri den aktuelle koden frå leverandøren av tekniske tenester. Når det gjeld bruk av

⁵¹ Google for Education Terms of Use: https://gsuite.google.com/intl/en/terms/education_terms.html

⁵² Google for Education Terms of Privacy: https://gsuite.google.com/terms/education_privacy.html

⁵³ Datasikkerheita knytt til desse løysingane er skildra i Google for Work sitt Security and Compliance Whitepaper: «How Google protects your data».

⁵⁴ Forvaltningsrevisjon av NDLA I, s. 20.

open versus lukka kjeldekode, går følgande fram av «Bilag 2a – Utdypende spesifikasjon av ytelsen»⁵⁵ til gjeldande kontrakt for perioden då hendinga inntraff:

«Det åpne kildekodeprosjektet ndla, som er basis for applikasjonen ndla.no ligger på <http://bak.ndla.no>. [...] Siden dette er et prosjekt basert på åpen kildekode, så vil det være muligheter for hvem som helst å foreslå endringer i kode, ikke bare de som er hyret inn av NDLA.»

I intervju viser imidlertid dagleg leiar til at NDLA ikkje har vore i situasjonar der ein har vore nøydd å betale for å få friggitt kjeldekode som i utgangspunktet skulle vere open, men som har vist seg å ikkje vere det. Når det gjeld saka vist til over, opplyser dagleg leiar at det er riktig at det ved eitt tilfelle kom spørsmål frå ein styremedlem knytt til om delar av relevant kjeldekode ekstern leverandør av tekniske tenester hadde utvikla ikkje var open, i samsvar med NDLA sine ønskje om å få fram opent lisensiert innhald. Dagleg leiar opplyser at saka umiddelbart blei undersøkt då spørsmålet blei stilt frå styremedlemmen, men at det viste seg at kjeldekoden heile tida hadde vore open og tilgjengeleg slik den skulle.

Gjennomgang av dokumentasjon revisjonen har fått tilgang til, viser at dagleg leiar kort tid etter å ha blitt informert om påstandane om at deler av relevant kjeldekode ekstern leverandør av tekniske tenester hadde utvikla ikkje var open, tok tak i denne situasjonen. Tidleg i januar 2015 bad dagleg leiar ekstern leverandør av tekniske tenester om å levere ei oppdatert liste over fri programvare, kode NDLA haldt vedlike, samt løysingar for deponering og tilgang for allmenheita. Den etterspurde oversikta frå ekstern leverandør blei levert i starten av januar 2015, og blei gjennomgått av då nyttilsett teknisk leiar i NDLA for kvalitetssikring og for kontroll av at NDLA faktisk nytta fri programvare og kode, og i tilstrekkeleg grad sikra tilgang til NDLA-kode for allmenheita. Av dokumentasjonen går det fram at teknisk leiar vurderer NDLA sin bruk av open kjeldekode ivaretatt på ein god måte. Av dokumentasjonen går det også fram at styret i NDLA ved styreleiar har blitt halde orientert om situasjonen.

Dagleg leiar opplyser at NDLA nyttar fri lisens på alle løysingar der dette er mogleg å få til, i samsvar med dei grunnleggande prinsippa for kva NDLA skal vere. NDLA betaler som hovudregel isolert sett meir for å ha open kjeldekode enn det ein ville gjort for kode som ikkje var open (pga. større kostnader til dokumentasjon ved utarbeiding av open kjeldekode), men dagleg leiar peiker på at dette er kostnader som ein er kjent med og som det derfor er budsjettert med i forkant.

Dagleg leiar opplyser samstundes at bruk av open kjeldekode i NDLA ikkje er noko krav frå verken styret i NDLA eller sentrale mynde til offentlege nettstadar. Det at NDLA i så stor grad har fremja bruk av open kjeldekode har vore eit aktivt val frå NDLA si side, dels med omsyn til å kunne sikre leverandøruavhengigheit og dels fordi det samsvarar godt med NDLA sitt ansvar for å fremje opent lisensiert innhald. Dagleg leiar peiker på at det er få eller ingen andre offentlege aktørar som i så stor grad som NDLA har fremja offentlege tenester basert på open kjeldekode slik NDLA har gjort.

7.3.2 Bruk av databehandlaravtaler

Undersøkinga som er gjennomført viser at NDLA, avhengig av kva situasjon ein ser på, har roller som både *databehandlar* og *behandlingsansvarleg*.⁵⁶ Når det gjeld behandling av brukardata på overordna nivå for elevar og tilsette i fylkeskommunane som nyttar seg av dei ulike NDLA-nettstadane (namn, valfritt profilbilde, rolle (student, lærer, lærling), fylke), er det dei ulike fylkeskommunane der elevar og tilsette høyrer til som formelt sett fungerer som behandlingsansvarleg. Til dømes er Hordaland fylkeskommune behandlingsansvarleg for elev- og tilsettdata for brukarar i Hordaland.

⁵⁵ NDLA: Rev SSA-V Bilag 2 – Utdypende spesifikasjon av ytelsen. Vedlegg til rammeavtale applikasjonsforvaltning. 9.12.2012.

⁵⁶ Den som bestemmer føremålet med behandling av personopplysningar og kva hjelpemiddel som skal brukast, er i personopplysningslova definert som *behandlingsansvarleg*. Vidare er den som handsamar personopplysningar på vegne av den behandlingsansvarlege, i lova definert som *databehandlar*.

Revisjonen får opplyst at dei ulike eigarfylkeskommunane i NDLA har overlatt til HFK som NDLA sin juridiske person å fungere som behandlingsansvarleg for elev- og tilsettdata, noko som gjer HFK ved NDLA til databehandlar for eigarfylkeskommunane som behandlingsansvarlege. For å sikre at desse dataa blir handsama i samsvar med gjeldande regelverk, har NDLA utarbeidd forslag til databehandlaravtale som regulerer behandling av personopplysningar mellom eigarfylkeskommunane og NDLA. Utkast til avtale, som revisjonen har fått tilsendt, inneheld skildring av kva som er hensikta med avtalen og detaljert skildring av kva opplysningar og data som blir lagra om NDLA sine brukarar, kor lenge opplysningane blir lagra, kven som har tilgang til dataa og korleis dataa blir nytta. Vidare er det i forslaget til avtale definert kva pliktar databehandlar har knytt til dei dataa som blir behandla. Det er også lista opp kva underleverandørar NDLA nyttar, og gjort greie for at NDLA skal etablere eigne databehandlaravtalar med alle underleverandørar som behandlar personopplysningar på vegne av NDLA (og dermed på vegne av fylkeskommunane).

Vidare får revisjonen opplyst at forslaget til databehandlaravtale mellom NDLA og dei ulike fylkeskommunane om behandling av brukardata knytt til elevar og tilsette inntil vidare ikkje er formelt inngått og signert. Det blir opplyst at dette skuldast at HFK som NDLA sin juridiske person har ønska å vente til rapport frå pågåande forvaltningsrevisjon ligg klar før ev. databehandlaravtalar blir inngått.

I samband med verifisering av faktagrunnlaget i rapporten, får revisjonen opplyst frå fylkesrådmannen at Hordaland fylkeskommune ikkje er kjent med at dei ulike fylkeskommunane i NDLA har overlatt til HFK å fungere som behandlingsansvarleg. HFK viser til at NDLA er eit interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 og at det etter vedtektene for samarbeid er delt ansvar mellom dei 18 eigarane. Vidare blir det opplyst at HFK tidlegare har søkt råd hos Datatilsynet knytt til inngåing av databehandlaravtalar. Det blir opplyst at slik fylkeskommune forstår tilsynet, er Datatilsynet si vurdering at det er kvar einskild fylkeskommune som vil vere behandlingsansvarleg for behandling av brukardata for elevar og tilsette, og som NDLA ved styret dermed må inngå slike databehandlaravtalar med. Det blir opplyst at dette er årsaka til at det omtalte forslag til databehandlaravtale ikkje formelt er inngått og signert.

Personopplysningar om brukarar av NDLA blir vidare behandla av fleire av dei ulike leverandørane NDLA har avtale med, i forbindelse med at brukarane nyttar dei ulike digitale læremidla NDLA har lagt til rette på nett. Leverandørane fungerer i denne samanheng som sub-databehandlar for NDLA, mens HFK er behandlingsansvarleg gjennom NDLA. Undersøkinga viser at NDLA har inngått databehandlaravtalar med fleire av dei leverandørane som behandlar personopplysningar på vegne av NDLA, under dette NDLA sine leverandørane av applikasjonsforvaltning KnowIT og Cerpus. Revisjonen får opplyst at NDLA har inngått desse databehandlaravtalane på tross av at den formelle avtalen på overordna nivå som regulerer forholdet mellom HFK som behandlingsansvarleg og NDLA som databehandlar ikkje er signert. Dette skuldast at det har blitt opplevd som viktig å trygge at dei personopplysningane som faktisk blir behandla av leverandørar er tilstrekkeleg regulert og underlagt naudsynt kontroll.

Vidare har NDLA klargjort ein standard databehandlaravtale for leverandør av tekniske driftstenester Evry (som også vil gjelde Evry sine underleverandørar). Denne har imidlertid blitt satt på vent, inntil situasjonen med signering av databehandlaravtale mellom eigarfylkeskommunane og NDLA er avklart. NDLA opplyser at dei ønskjer å få avklart kor vidt det formelt sett er riktig at NDLA kan inngå slike avtalar på vegne av fylkeskommunane før ytterlegare databehandlaravtalar med leverandørane blir inngått.

Når det gjeld personopplysningar knytt til medarbeidarar i NDLA, som blir behandla som ein del av den løypande drifta av samarbeidet, fungerer NDLA som behandlingsansvarleg, mens leverandørar som leverer tekniske tenester der data om medarbeidarar blir behandla og oppbevart fungerer som databehandlarar. Revisjonen får opplyst at det berre er Google av NDLA sine leverandørar som lagrar og behandlar personopplysningar om medarbeidarar på vegne av NDLA, i samband med bruk av Google for Education (e-post, dokumentdeling

på nett mv.). NDLA har inngått databehandlaravtale med Google for denne datahandsaminga.

For leverandørar NDLA har avtalar med, men som berre er involvert i rådgjevings- og utviklingsbistand, får revisjonen opplyst at det ikkje er inngått databehandlaravtalar, i og med at desse leverandørane ikkje behandlar data på vegne av NDLA.

7.3.3 Vern av sensitiv leverandørinformasjon

I forvaltningsrevisjon av NDLA I kom det fram at når det gjeld konfidensiell handsaming av opplysningar knytt til leverandørar si verksemd og/eller avtale og vern av sensitiv leverandørinformasjon, har ekstern leverandør av tekniske tenester etterspurt og fått tilgang til kontraktar NDLA har hatt med andre leverandørar. Det kom også fram at leverandør av tekniske tenester har hatt tilgang til prosjektstyringsskjema der informasjon knytt til enkeltkontraktar med andre leverandørar har blitt lagt inn.⁵⁷

I undersøkinga som er gjennomført kjem det fram at NDLA i etterkant av den første forvaltningsrevisjonen har tatt aktivt grep for å sikre at leverandørar ikkje lenger skal ha moglegheit til innsyn i konkurransesensitiv informasjon i andre leverandørar sine kontraktar. Tidlegare har kontraktar med NDLA sine leverandørar blitt lagra i produksjonssystemet Drupal på ein måte som har gjort at leverandørar som har hatt tilgang til systemet i ein del tilfelle også har hatt høve til å sjå kommersielle føresegner i avtaledokument, i tillegg til rettigheits- og opphavsinformasjon (som det av produksjons- og vedlikeholdsmessige årsaker har vore naudsynt å dokumentere og dele i produksjonssystemet). Revisjonen får opplyst at NDLA no har gått gjennom alt av avtalar som er delt i Drupal, og fjerna ev. kommersielle føresegn i leverandørkontraktar som feilaktig har blitt delt med andre leverandørar.

I intervju blir dette stadfesta av dagleg leiar i NDLA. Umiddelbart etter at det blei avdekt at leverandørar potensielt kan ha hatt tilgang til konkurransesensitiv informasjon i andre leverandørar sine kontraktar, blei kontraktane fjerna frå produksjonssystemet der dei låg tilgjengeleg. Ingen medarbeidarar har per i dag tilgang til leverandørar sine kontraktar (med unntak av medarbeidarar med fullmakt til å gjere innkjøp på rammeavtalar, sjå 3.3.1). Dersom medarbeidarar no treng tilgang til faglege opplysningar i kontrakt for å kunne løyse sine oppgåver, må dei kontakte Hordaland fylkeskommune for å få dei tilsendt.

Dagleg leiar opplyser at NDLA vurderer å sette opp eit «miniarkiv» for kontraktsinnhald som alle leverandørar kan få tilgang til, der berre oppgåver og ansvar mv. for kvar leverandør er skildra, utan at kommersielle vilkår er synlege. Dette vil vere meir smidig enn slik det er organisert i dag, der alle må kontakte HFK for å få tilsendt relevant kontraktsinnhald.

7.4 Vurdering

I undersøkinga kjem det fram at eksterne leverandørar ikkje er involvert i NDLA si daglege drift av kommunikasjonsverktøy som e-post og intranett. Det kjem vidare fram at NDLA har implementert eit strengt sikkerheitsregime med omsyn til tilgang og innsyn i medarbeidarar sin e-post og delte dokument i Google for Education. Det er også etablert ei skriftleg rutine som skildrar oppretting, avslutning og bruk av e-post og intranettkonti i NDLA, med tydeleg definert ansvar og oppgåver knytt til dette.

Etter revisjonen si vurdering har NDLA sikra tilstrekkeleg datatryggleik og avgrensing av innsyn i dei tekniske kommunikasjonsverktøya som blir nytta i samarbeidet. Medarbeidarane har i stor grad sjølv kontroll over eigne e-postdata, og e-postadministrator har ikkje tilgang til innhald i e-postkonti som blir nytta i NDLA. Revisjonen meiner at den restriktive tilnærminga til administratortilgang er ei god løysing med omsyn til å trygge opplysningar og data om medarbeidarane i eit samarbeid som i all hovudsak kommuniserer med kvarandre elektronisk via e-post, intranett mv.

⁵⁷ Forvaltningsrevisjon av NDLA I, s. 33.

Undersøkinga viser at NDLA har inngått databehandlaravtalar med den eine leverandøren NDLA kjøper inn tenester frå og som handsamar personopplysningar om medarbeidarar i NDLA gjennom løypande teknisk drift (dvs. Google). Vidare viser undersøkinga at NDLA har inngått databehandlaravtalar med fleire av leverandørane som handsamar personopplysningar om NDLA sine brukarar. Dette inkluderer databehandlaravtale med NDLA sin tidlegare hovudleverandør av tekniske tenester.

Samtidig viser undersøkinga at inngåing av databehandlaravtale med enkeltleverandørar til NDLA er sett på vent inntil vidare. Det kjem også fram at overordna avtale som regulerer handsaming av personopplysningar mellom eigarfylkeskommunane som behandlingsansvarleg og NDLA som databehandlar ikkje er inngått.

Revisjonen meiner det er viktig at personopplysningar som blir lagra om NDLA sine brukarar blir tilstrekkeleg sikra, i samsvar med dei føresegner som følgjer av § 13 i personopplysningslova. Vidare meiner revisjon at handsaming av personopplysningar om brukarar i NDLA må regulerast skriftleg gjennom databehandlaravtalar, i samsvar med personopplysningslova § 15. Slik revisjonen ser det, er det også viktig at handsaming av personopplysningar blir sikra og tilstrekkeleg regulert gjennom heile ansvarskjeda i NDLA – frå fylkeskommunane som behandlingsansvarlege til NDLA som databehandlar, og vidare til NDLA sine leverandørar som sub-databehandlarar.

Revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at naudsynte databehandlaravtalar med leverandørar som handsamar personopplysningar på vegne av NDLA ikkje er inngått. For å sikre at dette blir gjort riktig ut frå den organiseringa og dei eigarstrukturane NDLA har, tilrår revisjonen at NDLA saman med HFK og eventuelt andre eigarfylkeskommunar, går gjennom og vurderer korleis handsaminga av personopplysningar om NDLA sin brukarar skal organiserast, dokumentarast og regulerast, samt inngår databehandlaravtalar i samsvar med det som kjem fram i ein slik gjennomgang. Revisjonen vil peike på at det er viktig at ein slik prosess blir gjennomført, for å sikre at personopplysningar om elevar og lærarar som bruker NDLA sine digitale læremiddel blir handsama på ein trygg måte, og i samsvar med gjeldande regelverk.

Når det gjeld vern av sensitiv informasjon knytt til innkjøp og leverandørar, viser undersøkinga at NDLA har gjennomgått og lukka dei avvik som blei avdekt i forvaltningsrevisjon av NDLA I. Gjennomgangen som er gjennomført viser at NDLA har fjerna alle kontraktar med leverandørar frå produksjonssystemet Drupal, der opplysningar om mellom anna kommersielle føresegn i kontraktar tidlegare låg tilgjengeleg for tredjepartar. Som det også gjekk fram i forvaltningsrevisjon av NDLA I, er det revisjonen si vurdering at denne praksisen var uheldig og ikkje i samsvar med interne etiske retningsliner knytt til handsaming og vern av informasjon om leverandørar. Per i dag har ingen leverandørar tilgang til dei kontraktane NDLA har med andre leverandørar. Revisjonen meiner dei grepa NDLA har tatt for å sikre konfidensiell handsaming av konkurransesensitive opplysningar i kontraktar er tilfredsstillande, og at NDLA per i dag i stor grad har sikra tilstrekkeleg vern av sensitiv informasjon om innkjøp og økonomiske føresegn knytt til enkeltleverandørar.

8. Arbeidsmiljø og varslingsrutinar

8.1 Problemstilling

I dette kapitlet svarer vi på følgande problemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har NDLA sikra eit forsvarleg arbeidsmiljø?

- a. I kva grad er det etablert system og rutinar for å legge forhold til rette for varsling?
- b. I kva grad har NDLA sikra tilstrekkeleg tilrettelegging og handtering av melding/varsel om kritikkverdige forhold i organisasjonen?
- c. I kva grad har det vore varsla om kritikkverdige forhold i organisasjonen?
- d. I kva grad er ev. varsling i NDLA gjennomført på ein forsvarleg måte?
- e. I kva grad har NDLA følgt opp og behandla tilsette som har meldt frå om kritikkverdige forhold i organisasjonen i samsvar med gjeldande regelverk?

8.2 Revisjonskriterium

Retten til å varsle er regulert av arbeidsmiljølova⁵⁸, som skal gjere det mogleg for arbeidstakarar å seie frå om kritikkverdige forhold ein blir kjend med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan vere i strid med lover og reglar, interne retningslinjer eller alminneleg oppfatning av kva som er forsvarleg eller etisk akseptabelt.

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

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

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

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

Forsvarleg varsling inneber mellom anna å ta i bruk verksemda sine rutinar for intern varsling eller ev. andre tiltak verksemda har sett i verk for å legge til rette for varsling. Bruk av interne rutinar for varsling eller å gå tenesteveg for å melde frå om kritikkverdige forhold, vil vere riktig og lovleg måte å gå fram på med omsyn til å varsle forsvarleg. For å sikre forsvarleg varsling er det også viktig at arbeidstakaren før kritikkverdige forhold blir bringa vidare spør seg sjølv om det er grunnlag for kritikken, samt vurderer korleis ein bør gå fram med kritikken og kven ein bør seie frå til. Dette er mellom anna oppsummert i Arbeidstilsynet si rettleiar om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen⁵⁹.

Av § 3-6 i arbeidsmiljølova går det fram at arbeidsgjevar har plikt til å legge forholda til rette for varsling. I lova blir det vist til at det skal utarbeidast rutinar for intern varsling

⁵⁸ Arbeids- og sosialdepartementet: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. LOV-2005-06-17-62.

⁵⁹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Arbeidstilsynet: *Rettleiar om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen*. 2007.

eller settast i verk andre tiltak som legg forholda til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i verksemda i samsvar med § 2-4 dersom forholda i verksemda tilseier det. Arbeidsgjevar har ansvar for å sørge for openheit og god intern kommunikasjon i verksemda. Arbeidsgjevar skal aktivt bidra til at varsling blir ein naturleg del av verksemda sitt arbeidsmiljø, og sikre at det blir utarbeidd rutinar eller andre tiltak for forsvarleg varsling.

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

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

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

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

I Arbeidstilsynet sin rettleiar om varsling blir det peika på at arbeidsgjevar ikkje kan besvare varsling med «oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordensstraff, tjenestelig tilrettevisning, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver, forflytning eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon.» Samtidig blir det i rettleiaren vist til at arbeidstakar må tole saklege motargument og bevis knytt til dei kritikkverdige forholda. Rettleiaren oppsummerer ei alminneleg rettsoppfatning av aml. § 2-5. Vernet mot gjengjelding gjeld så langt arbeidstakar sin framgangsmåte ved varsel var forsvarlig.

8.3 Datagrunnlag

8.3.1 System og rutinar for varsling

Varslingsrutinar i NDLA

I NDLA sin innkjøpsstrategi for 2015–2019⁶⁰, er det under kapittelet «Etikk og habilitet» inkludert eit eige punkt som omhandlar varsling innanfor samarbeidet. Her går det fram at NDLA skal sørge for naudsynte rutinar for varsling ved brott på interne innkjøpsrutinar, regelverk om offentlege innkjøp eller brott på god innkjøpspraksis. Vidare blir det vist til at ev. brott skal varslast oppover i systemet til lineleiar, dagleg leiar og styreleiar (eller definert advokat for NDLA sitt styre) i «denne rekkefølge, dersom det anses naturleg». Utover dei formuleringane det er vist til i dette avsnittet, inneheld ikkje NDLA sin innkjøpsstrategi ytterlegare informasjon eller spesifisering av korleis varsling skal gå føre seg i samarbeidet.

I tillegg til punkt om varsling i innkjøpsstrategi, har NDLA inkludert eit punkt om varsling og konfliktløysing i dokumentet «Ethiske retningslinjer i NDLA for fylkeskommunalt ansatte». Punktet består av følgjande tre setningar:

«I NDLA skal alle arbeide aktivt for å hindre – og for å rette opp i kritikkverdige forhold.

En god kollega og medarbeider i NDLA lar ikke sine kollegaer bryte NDLAs etiske retningslinjer.

⁶⁰ Denne strategien blei erstatta i mai 2016, då styret i NDLA vedtok å nytte seg av Hordaland fylkeskommune sin innkjøpsstrategi, med eit tillegg med spesielle tilpassingar for NDLA.

Dette innebærer blant annet at alle tilløp til konflikt i NDLA skal løses så raskt som mulig på laveste mulige nivå.»

Utover dei overordna bestemmingane knytt til varslingsrutinar i innkjøpsstrategi og etiske retningslinjer, er det ikkje gitt ytterlegare føringar eller utarbeidd spesifikke varslingsrutinar for korleis medarbeidarar skal gå fram for å varsle om kritikkverdige forhold i organisasjonen.

I samband med oversending av dokumentasjon til revisjonen, blir det opplyst frå NDLA at alle medarbeidarar i NDLA skal ha eigne varslingsrutinar i det fylket der dei har sitt tilsettingsforhold som dei kan nytte ved behov. NDLA har sidan oppstarten av samarbeidet og fram til 2016 ikkje hatt eigne rutinar for gjennomføring av varslingsrutinar om kritikkverdige forhold, utover det som framgår av innkjøpsstrategien 2015–2019.

I intervju opplyser dagleg leiar i NDLA at når det gjeld varslingsrutinar, er det viktig å poengtere at NDLA ikkje har noko arbeidsgjevaransvar for personar som er utleidd/frikjøpt frå dei ulike fylkeskommunane til å vere medarbeidar i NDLA. Dette har vore eit tema i NDLA heilt sidan oppstarten. Alle medarbeidarar som er utlånt til NDLA har ei fast og sikker stilling i sin eigen fylkeskommune, og arbeidsrettsleg er medarbeidarane sikra rettigheter i sitt eige arbeidsfylke.

Dagleg leiar opplyser at ved etableringa av NDLA var fleire lærarorganisasjonar opptekne av at det var viktig å sikre lærarane ein tydeleg og formalisert posisjon som tilsette i NDLA. Samtidig blei det framheva frå KS at det ville vere ugunstig å gje utleigde lærarar ein formalisert tilsettsposisjon i NDLA, då dette ville skape uklarheit rundt kor lærarane eigentleg var tilsett og kven som hadde det formelle personal- og arbeidsgjevaransvaret for dei. I ei avgjersle frå Sivilombodsmannen blei det ifølgje dagleg leiar⁶¹ konkludert med at det ikkje ville vere gunstig at det blei oppretta doble arbeidsgjevarlinjer for lærarar, med arbeidsgjevarar både i NDLA og i fylkeskommunane, og at det ville vere mest gunstig at arbeidsgjevaransvaret blei vidareført i den respektive fylkeskommunen der kvar lærar var tilsett. NDLA har innretta seg etter Sivilombodsmannen sin konklusjon, og har ikkje teke over arbeidsgjevaransvar for dei som er medarbeidarar i NDLA. NDLA har også vore bevisste på ikkje å bruke omgrepet tilsett om lærarane som er engasjert i samarbeidet. I staden blir omgrep som medarbeidar og frikjøpt brukt om dei personane som arbeider i NDLA, men er tilsett i dei ulike fylkeskommunane. Det at arbeidsgjevaransvar ikkje blir overført til NDLA går også fram av avtalane om frikjøp av medarbeidarar frå fylkeskommunane til NDLA mellom NDLA, den enkelte fylkeskommunen og medarbeidaren, der det står at medarbeidarar er tilsett i og har arbeidsavtale i sin fylkeskommune med «de rettigheter og plikter det medfører, hva gjelder ansettelsesforhold generelt».

I intervju med dagleg leiar blir det opplyst at med bakgrunn i at NDLA ikkje har formelt arbeidsgjevaransvar for sine medarbeidarar, har NDLA også fram til i dag forholdt seg til at medarbeidarane har hatt tilgang til varslingsrutinar og varslingsinstitutt i dei fylkeskommunane der dei er tilsett. NDLA sine varslingsrutinar knytt til innkjøp slik desse er presentert i innkjøpsstrategien har vore meint som eit tillegg til dei varslingsrutinane som medarbeidarane har hatt tilgang til i sine fylkeskommunar. Til dømes har medarbeidarar i NDLA som er tilsett i HFK, hatt tilgang på HFK sine varslingsrutinar og varslingsinstitutt.

I styremøte 19. mai 2016 vedtok NDLA innføring av rutinar for varslingsrutinar som skal gjelde spesifikt for samarbeidet. Varslingsrutinane som er vedtekne bygger på dei rutinane som er i bruk i Hordaland fylkeskommune (sjå neste overskrift), men med eit tillegg som gjeld spesifikt for NDLA. I tillegget som er utarbeidd spesifikt for NDLA er det gitt nærare definisjonar for når medarbeidarar som er tilsette i fylkeskommunane skal nytte varslingsrutinane til NDLA (i motsetning til fylkeskommunale rutinar i dei fylkeskommunane

⁶¹ NDLA har kontakta Sivilombodsmannen for å få sendt over kopi av denne avgjersla til revisjonen. Kopien er ikkje motteke på leveringstidspunktet for rapporten, men NDLA har opplyst at denne vil bli ettersendt så snart den er motteke frå Sivilombodsmannen.

der dei har sitt tilsettingsforhold), kva som er meint med nærast og overordna leiar, kva som er meint med «varslingsutvalet» og korleis det skal rapporterast om mottekne varsel.

Av dokumentasjon revisjonen har fått tilsendt frå NDLA går det fram at bruken av HFK sine varslingsrutinar i NDLA er avklart med organisasjonsdirektør i Hordaland fylkeskommune.

I spørjeundersøkinga som er gjennomført kjem det fram at dei nye rutinane for varsling i NDLA er kjent blant medarbeidarane i NDLA. Alle respondentane opplyser at dei er kjent med at det er utarbeidd rutinar for varsling til bruk i NDLA (N=34). Vidare går det fram av spørjeundersøkinga at 97 prosent av respondentane er kjent med at det er utarbeidd rutinar for handsaming og oppfølging av varsel til bruk i NDLA (N=31).

I intervju opplyser dagleg leiar at når det gjeld prosessen rundt innføring av nye varslingsrutinar, har NDLA i mykje større grad enn tidlegare lagt vekt på å informere alle medarbeidarar om kva varslingsrutinar som eksisterer, og korleis desse skal brukast. Det har blitt gjennomført kurs for alle medarbeidarar, der deltaking er dokumentert med kursbevis for alle som har tatt kurs. I informasjonen og kurstilbodet som har gått ut til alle medarbeidarane, har det vore fokus på å formidle at det eksisterer varslingsrutinar både i NDLA og i fylkeskommunane der medarbeidarane har si formelle tilsetting. Kursa er delvis halde internt og delvis med bistand frå innleigde konsulentar.

Varslingsrutinar i Hordaland fylkeskommune

I Hordaland fylkeskommune er det vedteke ein eigen rutine for varsling om kritikkverdige forhold i fylkeskommunen⁶². Rutinen har som føremål å leggje til rette for varsling i organisasjonen, samt å gi køyrereglar for den interne handteringa av varslingssituasjonar i fylkeskommunen.

I rutinen er det innleiingsvis definert at med kritikkverdige forhold i HFK er det meint «noko som er i strid med lover og regler, fylkeskommunen sine retningsliner eller kva som allment vert oppfatta som forsvarleg og etisk akseptabelt. Vanleg tenestemessig kommunikasjon blir ikkje rekna som varsling, og det same gjeld også tilhøve som berre gjeld tilsette sine egne tilsettingsforhold som t.d. løn og individuell personalmessig oppfølging.

Vidare er det i rutinen definert rutinar for intern varsling, og at arbeidstakar som hovudregel skal ta opp kritikkverdige forhold med næraste leiar på tenestestaden. Dersom dette ikkje fører fram, eller dersom arbeidstakar opplever det som vanskeleg å varsle linjeveg, kan tilsette varsle til både verneombod, tillitsvald, overordna leiar eller direkte til Varslingsutvalet i HFK.

Ifølgje rutinen kan varsling gjerast på den måten varslaren sjølv ønskjer (munnleg eller skriftleg, og både per brev eller e-post). Det er utarbeidd eigne skjema for intern varsling i HFK, men det blir ikkje stilt krav til at tilsette som vil varsle om kritikkverdige forhold må nytte dette skjemaet. Av rutinen går det vidare fram at varsling bør innehalde fullt namn og tenestestad for den som varslar (med mindre vedkommande vel å varsle anonymt), dato, konkret skildring av kva varselet gjeld, samt eventuell kjennskap til tidlegare saker og informasjon som kan vere til hjelp ved ev. undersøkingar. Det blir trekt fram som viktig at varselet gjer overordna leiarar og fylkeskommunen i stand til å forstå kva det blir varsla om, og at varselet gir grunnlag for å undersøke saka.

Når det gjeld oppfølging av varsel i HFK, går det fram at mottekne varsel skal sakshandsamast i samsvar med reglane i forvaltningslova og dei føringane som er gitt i fylkeskommunen sin rutine. Av føringane i rutinen følgjer det at den som tek i mot varselet først må vurdere om det er grunnlag for å undersøkje dei påståtte kritikkverdige forholda. Det skal opprettast sak i fylkeskommunen sitt arkivsystem, og saka skal handterast i samsvar med arkivlova. Varslaren skal snarast mogleg få melding om at varselet er motteke, og så raskt som mogleg opplysast om saksgang og forventa handsamingstid. Dersom handsaminga trekk ut i tid skal varslaren få ny melding om saksgangen.

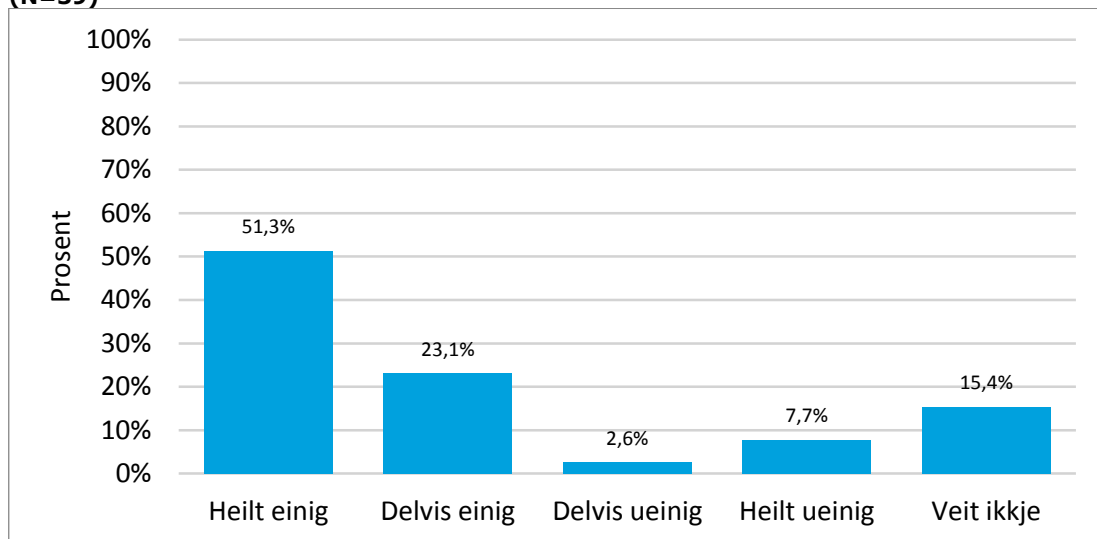
⁶² Vedteke i Fylkesutvalet i HFK i sak PS83/15, 26.03.2015.

Når leiar mottek eit varsel, skal det først undersøkast om påstandane i varselet kan vere riktige. Dersom leiar vurderer at ein skal gå vidare med saka, skal den det er varsla om som hovudregel verte underretta snarast mogleg. I underrettinga skal det opplysast om at det er motteke varsel, kva opplysningar som er gitt og korleis den vidare saksgangen blir. Leiar må også vurdere korleis saka skal handsamast, og har moglegheit til å involvere fylkesdirektør organisasjon og Varslingsutvalet, samt ekstern bistand ved behov. Varslingsutvalet skal alltid haldast informert om varslings saker.

Med omsyn til rettsvern ved varsling, er det i rutinen vist til at arbeidstakar som varslar skal vernast mot ulovleg gjengjelding jf. arbeidsmiljølova §§ 2-5 jf. 2-4. Både formelle og uformelle negative reaksjonar som følgjer av varselet blir i rutinen definert som ulovlege gjengjeldingshandlingar. Vidare blir det peikt på at utøving av gjengjeldingshandlingar ovanfor arbeidstakar som har varsla er forbode, og at slik gjengjeldingar vil bli arbeidsrettsleg sanksjonert.

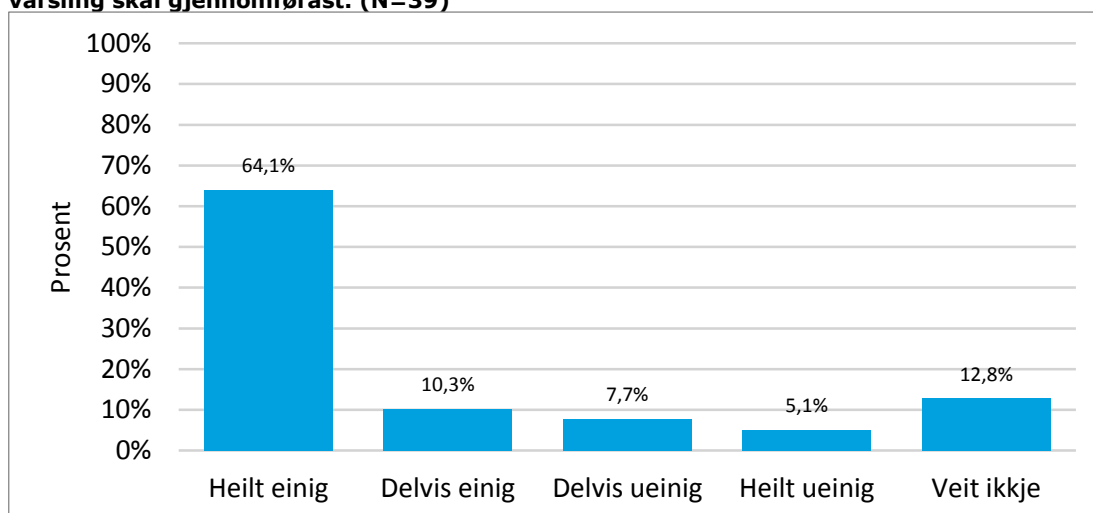
I spørjeundersøkinga som er gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen kjem det fram at i overkant av 51 prosent av respondentane er *heilt einig* i at det er godt lagt til rette for varsling om kritikkverdige forhold internt i NDLA. 23 prosent er *delvis einig* i påstanden, mens litt over ti prosent er *delvis* eller *heilt ueinig* i at det er lagt godt til rette for varsling i NDLA.

Figur 12: Det er godt lagt til rette for varsling om kritikkverdige forhold internt i NDLA. (N=39)



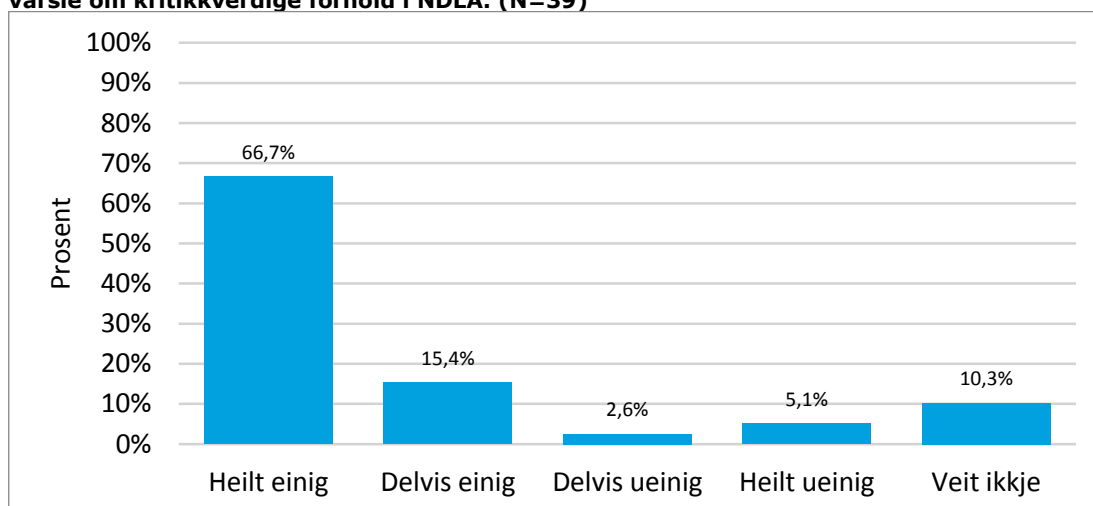
Vidare viser spørjeundersøkinga at 64 prosent av respondentane er *heilt einig* i at medarbeidarane i NDLA har fått tilstrekkeleg informasjon frå NDLA om korleis varsling skal gjennomførast. Om lag ti prosent er *delvis einig* i det same, mens nesten 13 prosent er *delvis* eller *heilt ueinig* i at dei har fått tilstrekkeleg informasjon frå NDLA om korleis varsling skal gjennomførast.

Figur 13: Medarbeidarane i NDLA har fått tilstrekkeleg informasjon frå NDLA om korleis varsling skal gjennomførast. (N=39)



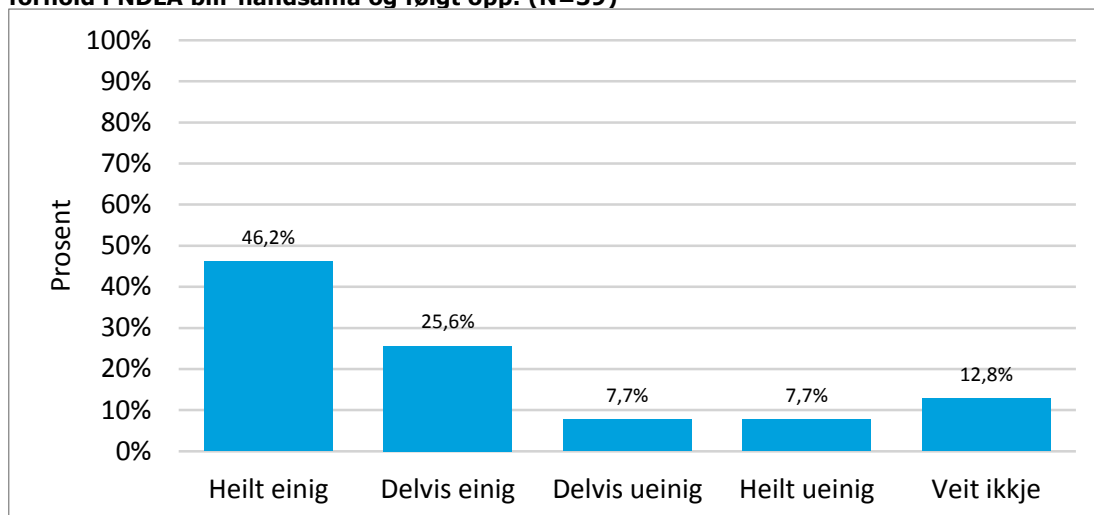
I spørjeundersøkinga opplyser nesten 67 prosent av respondentane at dei er *heilt einig* i at det er tydeleg for medarbeidarane i NDLA kven dei skal henvende seg til for å varsle om kritikkverdige forhold i NDLA. Om lag 15 prosent er *delvis einig*, mens i underkant av åtte prosent er *delvis* eller *heilt ueinig* i at det er tydeleg for medarbeidarane kven dei skal henvende seg til for å varsle.

Figur 14: Det er tydeleg for medarbeidarane i NDLA kven dei skal henvende seg til for å varsle om kritikkverdige forhold i NDLA. (N=39)



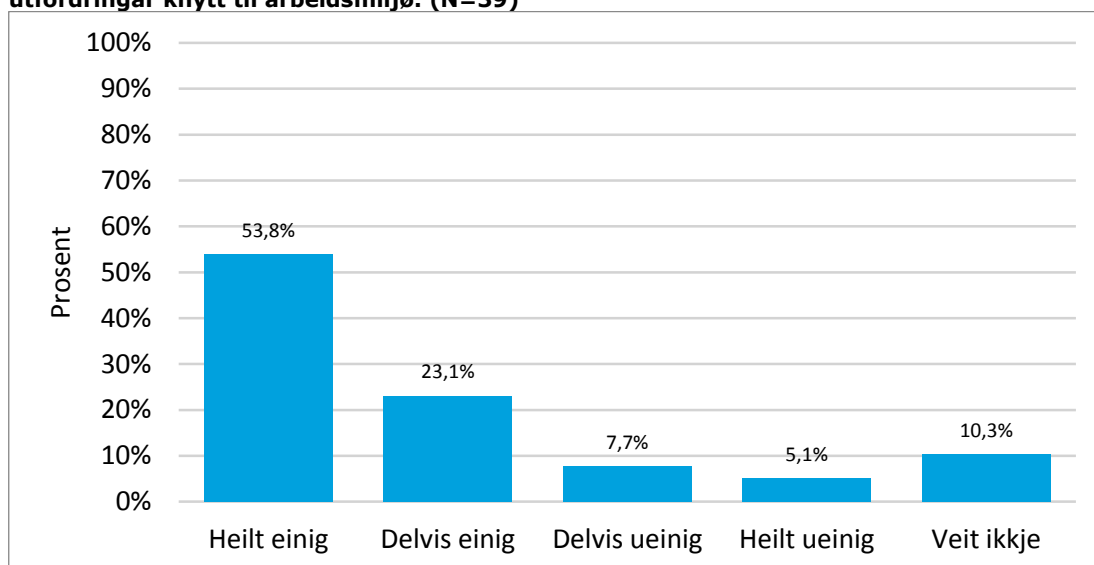
Vidare opplyser 46 prosent av respondentane at dei er *heilt einig* i påstanden om at det er tydeleg for medarbeidarane i NDLA korleis varsel om kritikkverdige forhold i NDLA blir handsama og følgt opp. I underkant av 26 prosent er *delvis einig* i den same påstanden. Om lag 15 prosent av respondentane er *delvis* eller *heilt ueinig* i at det er tydeleg korleis varsel om kritikkverdige forhold i NDLA blir handsama og følgt opp.

Figur 15: Det er tydeleg for medarbeidarane i NDLA korleis varsel om kritikkverdige forhold i NDLA blir handsama og følgt opp. (N=39)



Til slutt svarer nesten 54 prosent av respondentane at dei er *heilt einig* i påstanden om at medarbeidarane i NDLA er kjend med kven dei kan gå til for å melde frå om utfordringar knytt til arbeidsmiljø. 23 prosent av respondentane er *delvis einig* i påstanden, mens i underkant av 13 prosent opplyser at dei er *delvis* eller *heilt ueinig* i at medarbeidarane i NDLA er kjend med kven dei kan gå til for å melde frå om utfordringar knytt til arbeidsmiljø.

Figur 16: Medarbeidarane i NDLA er kjend med kven dei kan gå til for å melde frå om utfordringar knytt til arbeidsmiljø. (N=39)



8.3.2 Meldingar om kritikkverdige forhold i NDLA

I undersøkinga som er gjennomført er det avdekt tre saker der medarbeidarar i NDLA har meldt frå om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Dei tre sakene er rapportert under i kronologisk rekkefølge, med gjennomgang av hovudtrekka i kvar sak. Felles for alle tre sakene er at medarbeidarane som har meldt frå om kritikkverdige forhold alle vurderer seg sjølv som varslarar.

Varsel nr. 1

Den første saka som er avdekt i undersøkinga omhandlar melding om forhold knytt til habilitet og innkjøp i NDLA. Ein medarbeidar i NDLA opplyser at vedkommande i januar 2013 meldte frå munnleg til dagleg leiar om det vedkommande opplevde som kritikkverdige forhold i relasjonen mellom NDLA og leverandør av tekniske tenester. Medarbeidaren meldte då frå til dagleg leiar at vedkommande opplevde at NDLA stadig gjorde nye utbetalingar til leverandør av tekniske tenester for utbetring av leveransar som ikkje var gode nok eller ikkje fungerte. Medarbeidaren signaliserte vidare at vedkommande var

bekymra for at leverandør av tekniske tenester hadde ein posisjon internt i NDLA med omsyn til arbeid med teknisk utvikling, som kunne føre til situasjonar der leverandøren sjølv leverte tenester dei hadde vore med på å bestille. Medarbeidaren opplyser vidare at vedkommande på eit seinare tidspunkt også meldte frå om at vedkommande var bekymra for om leverandøren gjennom si involvering i NDLA på eit seinare tidspunkt kunne være diskvalifisert frå å levere naudsynte tekniske tenester, noko som ville kunne vere utfordrande for NDLA med omsyn til vidare drift.

I intervju opplyser dagleg leiar i NDLA at han ikkje har motteke noko varsel om kritikkverdige forhold frå medarbeidaren. Han har heller ikkje motteke informasjon frå medarbeidaren sin arbeidsgjevar, dvs. den fylkeskommunen der vedkommande er tilsette, eller andre om slike varsel. Dagleg leiar opplyser vidare at etter det han er kjent med hadde medarbeidaren dialog med dåverande styreleiar i denne perioden, utan at dagleg leiar var involvert i dialogen. Dagleg leiar har dermed ikkje førstehandsinformasjon om det konkrete innhaldet i dialogen. I samband med verifisering av faktagrunnlaget opplyser medarbeidaren at i og med at NDLA på dåverande tidspunkt ikkje hadde rutinar for varsling, blei heller ikkje ordet varsling nytta om dei bekymringsmeldingane vedkommande kom med til dagleg leiar knytt til den eksterne leverandøren si rolle. Medarbeidaren opplyser at vedkommande ønskte i det lengste å ikkje formalisere dette som eit varsel, av omsyn til NDLA. Vidare opplyser medarbeidaren i samband med verifisering ikkje hadde noko kontakt med dåverande styreleiar i NDLA om desse temaa før mai 2014, i samband med utarbeiding av årsmelding for 2013 (sjå avsnitt 8.3.3).

I intervju opplyser dåverande styreleiar i NDLA, som satt som styreleiar i samarbeidet frå våren 2013 til våren 2015 (styreleiarvervet i NDLA går på omgang mellom fylkesutdanningssjefane i samarbeidsfylka) at heller ikkje han på noko tidspunkt mottok meldingar eller førespurnadar frå vedkommande medarbeidar, som han opplevde å vere varsling om kritikkverdige forhold knytt til habilitet og anskaffingar i NDLA. Styreleiar opplyser samtidig at medarbeidaren tidleg i styreleiar sin to-årsperiode uttrykte sterk misnøye med fleire ting i NDLA, men at styreleiar ikkje på nokon måte oppfatta at medarbeidaren samtidig definerte seg som varslar slik at varslingsregimet måtte involverast eller settast i aktivitet. Styreleiar presiserte at dialogen mellom den aktuelle medarbeidaren og han som styreleiar heile tida var prega av ein høg og god tone. Samtalane bar også preg av gjensidig forståing for ulike roller og konsensus rundt viktige og riktige ting i dei tiltaka som styreleiar og AU valde å sette i verk utover i styreleiar sin periode som styreleiar. Styreleiar opplyser vidare at han i sitt første møte i funksjonen som styreleiar, eit førebuingmøte til hans første styremøte i NDLA som leiar, tok opp spørsmålet om leverandøruavhengigheit.

I samband med verifisering av faktagrunnlaget i rapporten, opplyser medarbeidaren at vedkommande ikkje kjenner seg igjen i dåverande styreleiar si skildring av at vedkommande uttrykte misnøye med fleire ting i NDLA. Medarbeidaren opplyser at vedkommande aldri uttrykte noko slik form for misnøye til dåverande styreleiar etter han fekk dette vervet.

Dåverande styreleiar opplyser at han i slutten av november 2014 mottok ein e-post frå medarbeidaren, som gjorde at han vurderte det som relevant å stille spørsmål om vedkommande vurderte seg sjølv som varslar. I e-posten, som revisjonen har fått kopi av, uttrykker medarbeidaren bekymring for den sentrale rolla ekstern leverandør av tekniske tenester hadde i NDLA, den uroa dette ifølgje medarbeidaren har skapt i organisasjonen, og at vedkommande er opptatt av at NDLA skal opptre korrekt og ikkje komme i ein situasjonen der ein opptre ukorrekt i høve til anskaffingsregelverket. I tillegg peiker medarbeidaren på at varslingsrutinar ikkje er etablert i NDLA, og at det ikkje er nokon plass å ta opp ting som bekymrar. I intervju opplyser dåverande styreleiar at denne e-posten kom i etterkant av at ei heil rekke med tiltak var satt i verk for å handtere det som medarbeidaren hadde kommunisert til AU og styreleiar tidlegare og som på nytt vart nemnt i denne e-posten. Avtalen med den eksterne leverandøren var «fryst» og det var gjort vedtak om at alt som det var stilt spørsmål ved av både medarbeidaren og andre som medarbeidaren hadde referert til skulle vurderast og prøvast gjennom ein forvaltningsrevisjon. Dei medarbeidarane som hadde ytra misnøye skulle alle få høve til å uttale seg til den/dei som utførte denne revisjonen. Dette var første gongen varslingsregimet var nemnt i kommunikasjonen mellom dei to. På bakgrunn av at dette

med varslingsrutinar blei tatt opp som tema i e-posten, såg tidlegare styreleiar det som naudsynt å spørje medarbeidaren om vedkommande definerte seg sjølv som varslar. Dåverande styreleiar opplyser at medarbeidaren avkrefta at vedkommande definerte seg som varslar.

I samband med verifisering, opplyser medarbeidaren at det er riktig at dåverande styreleiar stilte spørsmål om vedkommande såg på seg sjølv som varslar, og at vedkommande medarbeidar avkrefta at dette var tilfelle. Det blir vidare opplyst frå medarbeidaren at vedkommande på dåverande tidspunkt ikkje vurderte det som naudsynt å kalle dette eit varsel, då vedkommande trudde at det å ta opp temaet som ei bekymringsmelding ville vere tilstrekkeleg for at dei utfordringane medarbeidaren opplevde at NDLA hadde ville bli tatt tak i. Medarbeidaren opplevde derfor ikkje at varslarspørsmålet var viktig å få avklart på dåverande tidspunkt. At medarbeidaren seinare likevel valde å formalisere varselet, skuldast at vedkommande opplevde å ikkje bli tatt alvorleg, og at vedkommande etter kvart vurderte det som naudsynt å ha tilstrekkeleg vern gjennom føresegna i arbeidsmiljølova.

Vidare opplyser dåverande styreleiar at han var svært bevisst på å få avklart om medarbeidaren såg seg sjølv som varslar, og at han også var opptatt av å følgje med på om denne eigenvurderinga endra seg over tid. Dersom medarbeidaren definerte seg som varslar, ville dette utløyst ei rekke formelle prosedyrar og handlingar for ivaretaking av vedkommande, jf. dei formelle rutinane og retningslinene som eksisterer i dei ulike eigarfylkeskommunane. Dåverande styreleiar opplyser at han på tidspunktet då denne saka dukka opp hadde nyleg erfaring med handtering av ei varslingssak i eigen fylkeskommune, og at han derfor hadde god oversikt over kva prosedyrar og retningslinjer som gjaldt i slike saker og kva krav som blei stilt til korleis dei skulle handterast.

Dagleg leiar opplyser i intervju at han oppfatta at styreleiar var genuint opptatt av å avklare/bekrefta om dette skulle bli handsama som ei varsling om kritikkverdige tilhøve i NDLA.

I undersøkinga kjem det fram at medarbeidaren hausten 2016 har formalisert sitt varsel gjennom varslingsinstituttet i Hordaland fylkeskommune. Det formaliserte varselet omfattar, i tillegg til forholda nemnt i førre avsnitt, også arbeidsmiljømessige forhold knytt til oppfølging av tidlegare meldingar om kritikkverdige forhold internt i NDLA (sjå kap. 8.3.3). Revisjonen er vidare gjort kjent med at medarbeidaren i denne samanheng har fått formell status som varslar. I samband med verifisering av faktagrunnlaget i rapporten, opplyser dagleg leiar at han ikkje har blitt gjort kjent med at medarbeidaren har levert eit varsel til varslingsutvalet i HFK, og at han ikkje er gjort kjent med kva det konkret er varsla om.

Varsel nr. 2

Den andre saka som er avdekt i undersøkinga omhandlar melding om risiko for inhabilitet knytt til samarbeid med leverandør av tekniske tenester, brott på etiske retningslinjer (både fylkeskommunale retningslinjer og retningslinjer for NDLA) og personalbehandling. I brev frå mars 2015 til dåverande styreleiar i NDLA, som er signert av fleire medarbeidarar, blei det meldt om fleire kritikkverdige forhold i organisasjonen. Blant forholda det blei meldt om i brev til styreleiar var at tilsette frå leverandør av tekniske tenester har vore involvert i dobbeltroller i NDLA med kryssande interesser, manglande fylkeskommunale kontroll over bestilling og prioritering av teknisk utviklingsarbeid og manglande tilgang til kjeldekode og teknisk dokumentasjon for fylkeskommunale tilsette. Medarbeidarane viser og til kritikkverdige behandling av andre medarbeidarar i NDLA, i tilfelle der det har blitt forsøkt meldt frå om liknande forhold. Det blir i brevet også vist til at fleire av medarbeidarane som står som avsendarar av brevet tidlegare har peikt på utfordringar knytt til arbeid i NDLA, mellom anna i form av avviksmelding sendt til dagleg leiar.

I brevet blir det vist til at fleire av dei forholda medarbeidarane opplever som kritikkverdige har blitt forsøkt tatt opp internt i NDLA ved fleire tilfelle, utan at medarbeidarane har blitt høyrte. Her går det mellom anna fram at ein medarbeidar i NDLA har sendt avviksmelding til dagleg leiar med spørsmål om kven som bestiller teknisk utviklingsarbeid og korleis behovet for endringar er grunngjeve. Revisjonen har mottatt kopi av avviksmeldinga frå medarbeidaren det er vist til i brevet, der desse spørsmåla går fram.

I intervju opplyser dagleg leiar at han aldri har fått meldingar/varsler om kritikkverdige forhold frå vedkommande medarbeidar i NDLA, under dette heller ingen førespurnadar/meldingar/signal med kritisk innhald knytt til habilitet, dobbeltroller mv. frå medarbeidaren. Han peiker på at han heller ikkje var næraste overordna for medarbeidaren. I samband med verifisering av faktagrunnlaget i rapporten opplyser vedkommande medarbeidar at det er vanskeleg å forstå korleis dagleg leiar kan hevde å ikkje ha motteke meldingar/varsler om kritikkverdige forhold. Vedkommande meiner at avviksmelding vist til i avsnittet over, dokumenterer at det er meldt frå om kritikkverdige forhold til dagleg leiar.

Dagleg leiar opplyser vidare at han ved to høve sjølv tok opp temaet dobbeltroller og habilitet med vedkommande medarbeidar i samband med reforhandling av kontraktar. Dagleg leiar stilte i desse situasjonane direkte spørsmål munnleg til medarbeidaren om det var ønskeleg for vedkommande å gå vidare med ein person tilsett hos leverandør som sin teamleiar, eller om dette var problematisk med omsyn til habilitet og truverdigheit. I begge situasjonane opplyste medarbeidaren ifølgje dagleg leiar at dette ikkje var eit problem. Dagleg leiar opplyser at dersom medarbeidaren på eit seinare tidspunkt skal ha endra oppfatning rundt dette, har ikkje dette blitt kommunisert til dagleg leiar, verken frå vedkommande medarbeidar eller frå andre involverte i NDLA. I samband med verifisering opplyser medarbeidaren at vedkommande ikkje kan hugse dei to tilfella dagleg leiar viser til, der habilitetsproblematikken skal ha blitt tatt opp.

I intervju stadfestar dåverande styreleiar at han mottok eit brev i mars 2015, langt ut i sin periode som styreleiar, frå fleire medarbeidarar i NDLA. Det blir vidare opplyst at styreleiar, AU og styret i NDLA i god tid før dette brevet blei mottatt hadde sett i verk fleire konkrete tiltak for å rydde opp i uklare forhold, samt for å avklare alvorsgrada rundt desse forholda gjennom å bestille ein forvaltningsrevisjon. Styreleiar opplyser at alle medarbeidarane som stod som avsendarar av brevet, blei meldt inn som intervjuobjekt til sekretariatet for Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune. Når det gjeld brevet, blir det peikt på at dette omhandla potensiell inhabilitet i NDLA, potensielle brott på etiske retningslinjer og mangelfull personalbehandling i NDLA. Tidlegare styreleiar opplyser vidare at dei tema som blei tatt opp i brevet var tema som styreleiar, arbeidsutvalet (AU) og styret over ein lang periode hadde jobba med. AU og styreleiar kjende godt til synspunkta til avsendarane slik desse kom fram i brevet, og styret, styreleiar og AU hadde allereie sett i verk tiltak som konsekvens av ein lang prosess der også fleire var involvert. I brevet kom det ikkje fram noko nytt i forhold til det styreleiar, AU og styret alt var kjent med og hadde høyrd, og prosessen for å rydde opp i uklare forhold og for å kontrollere om det hadde forekomme andre uheldige omstende i NDLA (eiga sak om innkjøpsproblematikk til styret, forvaltningsrevisjon i regi av HFK, stans i innkjøp frå leverandør av tekniske tenester) var sett i gang lenge før det omtalte brevet kom til styreleiar.

Varsel nr. 3

Den tredje saka som er avdekt i undersøkinga omhandlar melding om manglande etterleving av krav i bokføringsforskrifta, samt melding om kritikkverdig personalbehandling i NDLA. Ein mangeårig medarbeidar i NDLA opplyser å ved fleire tilfelle ha reist bekymringar internt om dei nemnde forholda, både til dagleg leiar og til andre organ i Hordaland fylkeskommune. Etter det revisjonen er gjort kjent med, sendte vedkommande medarbeidar våren 2016 eit formelt varsel om kritikkverdige forhold i NDLA gjennom HFK sitt varslingsinstitutt. Vidare har medarbeidaren, etter det revisjonen er gjort kjent med, i denne samanheng har fått formell status som varslar. Dagleg leiar opplyser at han har blitt informert om at medarbeidaren har levert et varsel til varslingsutvalet i HFK, men at han ikkje er kjent med kva varselet gjeld. Dette har ifølgje dagleg leiar heller ikkje blitt konkretisert overfor dagleg leiar sin næraste leiar i fylkeskommunen.

I intervju opplyser dagleg leiar at han ikkje har opplevd at medarbeidaren har varsla om kritikkverdige forhold i NDLA, under dette systematiske feil eller bevisst feilutbetaling av fakturaar i NDLA. Dagleg leiar peiker imidlertid på at medarbeidaren ved fleire tilfelle har tatt opp feil/manglar i enkeltstående fakturaar (feil adresse, organisasjonsnummer, ressursnummer og betalingsfrist mv.), og stilt spørsmål ved om NDLA har motteke

tilstrekkelege opplysningar for å kunne betale faktura frå leverandør. Dette er imidlertid ein del av både den rolla vedkommande har hatt som økonomimedarbeidar, og ein del av den kontrollen medarbeidaren er meint å utføre i NDLA som ein del av sine oppgåver. Dagleg leiar opplyser at det for han ikkje er naturleg å forstå det slik at enkeltstående meldingar om regulære merkantile avvik skulle vere eit formelt varsel om kritikkverdige forhold i NDLA. Dagleg leiar understreker at han heller ikkje er vedkommande medarbeidar sin næraste leiar i NDLA.

Dagleg leiar opplyser at han ikkje har mottatt nokon skriftlege eller munnlege varsel frå medarbeidaren om systematiske feil og manglar i faktura, eller kritikkverdige forhold utover ordinære og tilfeldige feilføringar frå NDLA sine leverandørar som til dømes feil adresse, feil ressursnummer eller liknande.

8.3.3 Oppfølging av meldingar om kritikkverdige forhold i NDLA

I undersøkinga revisjonen har gjennomført er det vidare sett på korleis dei tre sakene der medarbeidarar opplyser å ha meldt frå om kritikkverdige forhold i NDLA blei følgd opp av leiinga i NDLA.

Oppfølging av varsel nr. 1

Medarbeidar som meldte frå om kritikkverdige forhold knytt til habilitet og innkjøp, opplyser at vedkommande etter å ha varsla fekk munnleg beskjed frå dagleg leiar om at medarbeidaren ikkje hadde forstått korleis utviklingsarbeid innanfor IKT gjekk føre seg og at måten NDLA og leverandør av tekniske tenester var vanleg innanfor teknisk utvikling. Vedkommande opplyser at vedkommande også fekk beskjed om at det var viktig å vere lojal mot og akseptere den organiseringa og dei ulike rollane dei ulike involverte partane i NDLA hadde. Medarbeidaren opplyser at dette blei opplevd som ein instruks frå dagleg leiar om å innrette seg den gjeldande organiseringa og praksisen.

I samband med verifisering opplyser dagleg leiar at han ikkje kjenner seg at i skildring over frå medarbeidaren. Dagleg leiar opplyser at han ikkje har motteke noko melding/førespurnad frå medarbeidaren, der det blir varsla om konkrete kritikkverdige forhold.

Ifølgje medarbeidaren blei det ikkje gjort endringar i organisering eller innkjøpspraksis i NDLA som ein konsekvens av vedkommande si melding om kritikkverdige forhold. I desember 2013 bestilte NDLA ei vurdering av habilitet i innkjøpsprosessar i samarbeid. Vurderinga blei gjennomført av ekstern leverandør av innkjøpstjenester (som NDLA kan nytte som ein del av ein avtale mellom HFK og den eksterne leverandøren) og levert NDLA i januar 2014, eitt år etter at medarbeidaren meldte frå om dei same forholda. Etter det medarbeidaren er kjent med, blei varslinga til dagleg leiar aldri tatt vidare eller løfta til styret i NDLA. Som nemnt under 8.3.2, oppfattar ikkje dagleg leiar at han har motteke noko varsel frå medarbeidaren.

Revisjonen får opplyst at det i mai 2014 blei gjennomført eit møte der medarbeidaren, dagleg leiar og dåverande styreleiar deltok. Møtet omhandla ferdigstilling av årsmelding for NDLA for 2013 til behandling i styret i NDLA. Det blir peikt på at det i årsmeldinga var inkludert to grafar som synleggjorde leverandør av teknisk utvikling sin posisjon i NDLA gjennom at omfanget av kjøp frå denne leverandøren blei tydeleggjort. Ifølgje medarbeidaren meinte styreleiar at dette satt NDLA i eit dårleg lys, og bad om at den eine grafen blei tatt ut av årsmeldinga og at den andre grafen blei endra slik at det ikkje var så tydeleg kor stort volum NDLA kjøpte frå ein leverandør. Som erstatning for å inkludere desse grafane i årsmeldinga, foreslo styreleiar at det blei lagt fram ei eiga sak for styret der det blei gjort greie for innkjøp frå leverandør av tekniske tenester.

I intervju opplyser dåverande styreleiar at det er riktig at det blei gjennomført eit møte i mai 2014, der han som styreleiar, dagleg leiar og medarbeidaren deltok. Dei gjekk mellom anna gjennom årsmeldinga for 2013 for å ferdigstille denne for behandling i styret. Dette var i forkant av dåverande styreleiar sitt første styremøte etter at han blei vald som styreleiar i NDLA. Dåverande styreleiar var då relativt ukjend med NDLA som organisasjon. Han var nokså ny som fylkesopplæringsjef, og hadde ikkje vore med i etableringsperioden

og dei første driftsåra til NDLA. I dette møtet var mellom anna ESA og Forleggarforeninga si klage eit tema. ESA-problematikken for NDLA var tema i nær alle møte og samtalar styreleiar hadde med dagleg leiar og AU i den første tida etter at han vart styreleiar.

Dåverande styreleiar opplyser vidare at han i forkant av møtet i mai 2014 hadde gått gjennom utkastet som låg føre til årsmelding for NDLA for 2013, og reagert på at det her kom fram at NDLA kjøpte ein betydeleg del av sine tenester frå berre ein leverandør. Dåverande styreleiar meinte at den avhengigheita NDLA hadde av denne leverandøren ikkje var i samsvar med målsettinga til NDLA om å vere leverandøruavhengig, og var derfor opptatt av at styret blei grundig informert om forholda og at situasjonen så raskt som råd vart tatt tak i og følgt opp. Han tok derfor initiativ til at det skulle bli lagt fram ei eiga sak for styret som omhandla kjøp frå leverandør av tekniske tenester, 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.

Tidlegare styreleiar opplyser vidare at han i nemnde møte tok opp temaet om leverandøruavhengigheit med dei andre møtedeltakarane, og at han sette pris på openheiten han møtte både frå medarbeidaren og dagleg leiar om dette temaet. Tidlegare styreleiar opplyser at han i ettertid har reflektert rundt kva som gjorde at han på sin første møtearena som styreleiar i NDLA kom i det dilemmaet som han opplevde der og då. Medarbeidaren var svært opptatt av at dette skulle vere med i årsmeldinga, medan styreleiar vurderte det slik at heilskapen vart ivaretatt utan heilt spesifikk og detaljert informasjon på akkurat dette området, og han opplevde at det rundt dette temaet var eit relativt stort avvik frå detaljeringsgraden som ein elles hadde lagt seg på i årsrapportane til NDLA. Kor vidt dette skulle inngå i årsmeldinga, måtte imidlertid tas stilling til der og då, og styreleiar si vurdering var at dette var av ein detaljeringsgrad som normalt ikkje blir omtala i ei årsmelding. 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 årsrapporten. I fortsettinga av denne samtalen var styreleiar svært tydeleg på at denne leverandøren si rolle i NDLA, og målet om at NDLA skulle vere leverandøruavhengig, skulle opp som eiga sak i neste styremøte.

I intervju trekk dåverande styreleiar fram at han opplever at han og AU gjennom å løfte leverandøruavhengigheit som ei eiga sak til styret, bidrog til å sette fokus på dei utfordringane NDLA hadde på leverandørsida, og til at problema faktisk blei tatt tak i og at det blei begynt å rydde opp i dei. Han opplyser også at han i etterkant av møtet med medarbeidar og dagleg leiar blei oppringt av medarbeidaren, som informerte om at vedkommande var imponert over at dåverande styreleiar raskt hadde sett kva problem NDLA hadde med omsyn til leverandørbinding, og at det var positivt at han tok tak i dette og løfta det opp til styret som eiga sak. I samband med verifisering opplyser medarbeidaren at vedkommande i si tid i NDLA aldri ringte styreleiar for å ta opp ei sak, med mindre styreleiar først hadde spurt om å få snakke med medarbeidaren. Medarbeidaren opplyser at vedkommande kan ha gitt uttrykk for å ha vore nøgd med at dåverande styreleiar tilsynelatande forstod problematikken rundt leverandør av tekniske tenester, men at vedkommande etter kvart ikkje opplevde at oppfølginga av dette var tilstrekkeleg god frå styret og styreleiar si side.

I undersøkinga kjem det vidare fram at medarbeidaren i forkant av styremøte i november 2014 blei oppringt av styreleiar, og spurt om det var bestemte saker styreleiar burde vere spesielt merksam på. Medarbeidaren som opplyser å ha meldt frå om kritikkverdige forhold opplyste då om at dagleg leiar ikkje hadde ønska å leggje fram ein eigen sak om innkjøp frå leverandør av tekniske tenester, og at det i styremøtet berre ville bli lagt fram forslag til ny innkjøpsstrategi for NDLA. Medarbeidaren bad styreleiar om at desse opplysningane ikkje blei formidla i styremøtet eller i dialog mellom styreleiar og dagleg leiar.

I intervju fortel dåverande styreleiar at det ikkje var uvanleg at han i si rolle som styreleiar i forkant av styremøte og andre møte diskuterte med dei personane frå NDLA som hadde ansvar for førebuing av saker, sakslister og møtegjennomføring om kva saker som var særlege viktige i kommande møte. Gitt medarbeidaren sin rolle som sekretær for styret og at vedkommande satt tett på både dagleg leiing, arbeidsutval og styret, var det naturleg å involvere medarbeidaren i denne typen oppgåver. Dåverande styreleiar kan imidlertid ikkje hugse at det i samtalen mellom han og medarbeidaren blei opplyst at dagleg leiar ikkje

ønskte at det skulle leggjast fram ei eiga sak for styret som omhandla innkjøpsvolumet frå leverandør av tekniske tenester. Generelt sett har ikkje dåverande styreleiar opplevd at dagleg leiar på nokon måte har forsøkt å underslå eller halde tilbake relevant informasjon frå styret knytt til for eksempel habilitet eller innkjøp. Han kan heller ikkje huske at medarbeidaren i den same samtalen bad spesifikt om at kor opplysningar kom frå om kva saker dagleg leiar ønskte å leggje fram for styret og ikkje, ikkje måtte vere tema i styremøtet eller i dialog mellom styreleiar og dagleg leiar.

Vidare blir det opplyst frå medarbeidaren at vedkommande fekk ein telefon frå dagleg leiar i NDLA dagen etter styremøte i november 2014. Medarbeidaren blei då konfrontert med spørsmål om kva det var vedkommande hadde fortalt styreleiar, og dessutan gitt beskjed om at vedkommande ikkje lenger hadde tillit i NDLA eller skulle vere involvert i NDLA i den rolla medarbeidaren hadde på dette tidspunktet. Medarbeidaren skildrar vidare ein arbeidssituasjon der vedkommande blei fråteken fleire av sine ordinære oppgåver og opplevde å bli gradvis marginalisert frå NDLA. I samband med verifisering opplyser dagleg leiar at han ikkje kjenner seg igjen i den skildringa som er gitt av medarbeidaren. Dagleg leiar opplyser at han i telefonsamtalen formidla at han opplevde at medarbeidaren og han ikkje hadde naudsynt gjensidig tillit. Det blei ikkje gitt munnleg beskjed om at medarbeidaren skulle løysast frå arbeidsoppgåver vedkommande hadde. Denne beskjeden blei formidla skriftleg via e-post. Denne e-posten er omtalt vidare i kapitlet.

Vidare peiker dagleg leiar i samband med verifisering på at det ikkje er riktig at medarbeidaren ble løyst frå fleire av sine oppgåver, men at vedkommande berre blei løyst frå rolla si som sekretær for styret. Alle område der medarbeidaren hadde eit sjølvstendig resultatansvar i NDLA, blei vidareført.

I samband med verifisering av faktagrunnlaget stadfestar medarbeidaren at vedkommande opplever å ha blitt fråteken arbeidsoppgåver og at vedkommande blei gradvis marginalisert frå NDLA.

I intervju opplyser dagleg leiar at han i forkant av styremøtet i november 2014 mottok ein telefon frå dåverande styreleiar, der styreleiar informerte om at han opplevde at vedkommande medarbeidar var illojal mot dagleg leiar i NDLA. Bakgrunnen for at medarbeidaren blei vurdert som illojal, var at vedkommande hadde tatt kontakt med styreleiar i samband med planlegging av styremøte for å informere om at dagleg leiar ikkje ønskte at styret skulle bli tilstrekkeleg informert om alle saker til styremøtet. Dagleg leiar opplyser at han blei overraska då styreleiar fortalte at medarbeidaren blei opplevd som illojal. Den informasjonen dagleg leiar satt med på tidspunktet var at medarbeidaren ikkje såg på seg sjølv som varslar, og at det vedkommande hadde kommunisert til styreleiar ikkje omhandla varsel om kritikkverdige forhold i NDLA.

I samband med verifisering opplyser medarbeidaren at vedkommande ikkje på noko tidspunkt i sin periode som styresekretær i NDLA på eige initiativ tok kontakt med nokon av styreleiarane. Dette var ifølgje medarbeidaren heller ikkje tilfelle i situasjonen det er vist til over. Medarbeidaren opplyser at var dåverande styreleiar som tok kontakt med vedkommande for å spørje om det var bestemte saker styreleiar burde merke seg.

Tidlegare styreleiar opplyser i intervju at han etter styremøtet vart kontakta av fleire styremedlemmar som hadde vore i dialog med medarbeidaren denne møtedagen. Dåverande styreleiar vil sjølv ikkje bruke ordet illojal, men opplevde samtalan og situasjonen som svært vanskelege. Styremedlemmane som tok kontakt med dåverande styreleiar hadde også opplevd nokre av samtalan med medarbeidaren som vanskelege, og nokre av desse brukte ordet illojalitet. Fleire stilte spørsmål ved medarbeidaren si rolle og vedkommande sin opptreden i møte med styremedlemmar i NDLA. Dåverande styreleiar tok opp dette med dagleg leiar, og dagleg leiar tok denne saka vidare internt. Dåverande styreleiar meinte at han som styreleiar måtte ta dette opp med dagleg leiar, då det vart opplevd av fleire styremedlemmar som uheldig at ein medarbeidar, i linja under dagleg leiar, kommuniserte sterk misnøye med leiinga i sin eigen organisasjon. Dette sett i lys av at styret hadde tatt tak i situasjonen, mange tiltak var sett i verk, og ein hadde bestilt ein forvaltningsrevisjon for å få full gjennomgang og ytterlegare oversikt over situasjonen.

I intervju opplyser dagleg leiar at han ikkje på noko tidspunkt har forsøkt å halde relevant informasjon tilbake for styret om bestemte innkjøp frå enkeltleverandørar.

Vidare opplyser dagleg leiar at han i etterkant av samtalen med styreleiar hadde ein utfordrande situasjon, der han hadde ein medarbeidar med arbeidsoppgåver knytt opp mot styret, men som styreleiar opplevde som illojal. Samtidig hadde ikkje dagleg leiar arbeidsgjevaransvar for medarbeidaren, med dei pliktar og rettar dette ville ha medført i ein slik situasjon. Dagleg leiar var heller ikkje medarbeidaren sin næraste leiar, då medarbeidaren primært rapporterte til dåverande administrasjonsleiar. I samband med verifisering opplyser medarbeidaren at i og med at vedkommande og dagleg leiar hadde så tett kontakt, burde det uansett vere naturleg at dei kunne diskutere dette forholdet. Medarbeidaren opplyser at slik organiseringa i NDLA var, godkjent av styret, var det dagleg leiar som var medarbeidaren sin næraste overordna i NDLA.

I intervju opplyser dåverande styreleiar at sjølv om NDLA sette i verk tiltak for jobbe med innkjøpsmessige utfordringar (innkjøpsproblematikk blei løfta som eiga sak til styret, det blei sett i gang forvaltningsrevisjon knytt til anskaffingar og alle kjøp frå leverandør av tekniske tenester blei stoppa), haldt medarbeidaren fram med å være kritisk til dagleg leiar sitt arbeid, potensiell inhabilitet og den tidlegare praksisen NDLA hadde hatt med store innkjøp frå ein enkeltleverandør. Dåverande styreleiar opplevde at dette over tid begynte å bli eit svært belastande og utfordrande klima å arbeide i, både for dagleg leiar, arbeidsutvalet og styret i NDLA. Etterkvart opplevde dåverande styreleiar at det ikkje var mogleg for medarbeidaren og dagleg leiar å samarbeide på ein måte som gjor at NDLA kunne fungere på ein gode måte. Dåverande styreleiar opplyser at etter lang diskusjon og ei rekke drøftingar og vurderingar, konkluderte arbeidsutval og dåverande styreleiar med at med at ein burde sjå på organisering og fordeling av arbeidsoppgåver i NDLA i forhold til både formelle og uformelle relasjonar til styret og AU, og på i kva grad desse var innretta på ein formålstenleg måte for å sikre godt samarbeid og drift i NDLA. Arbeidsutvalet og dåverande styreleiar gav då beskjed til dagleg leiar om at han kunne vurdere medarbeidaren sin arbeidssituasjon og arbeidsoppgåver, og om desse var høvelege for å sikre vidare godt samarbeid og drift i NDLA.

I samband med verifisering av faktagrunnlaget viser medarbeidaren til at dei tiltaka dåverande styreleiar opplyser å ha sett i gang, ikkje var synlege for dei som arbeidde i NDLA-organisasjonen, og at dei sånn sett ikkje hadde noko årsak til å ikkje halde fram med å vere kritiske. Medarbeidaren opplevde i staden at personar som meldte frå om bekymringar og kritikkverdige forhold blei straffa, og at det ikkje skjedde nokon reelle endringar.

Basert på situasjonen skildra over opplyser dagleg leiar at han ikkje lenger vurderte det som formålstenleg at vedkommande medarbeidar fortsette med dei oppgåvene vedkommande hadde som sekretær/referent for styret, arbeidsutvalet og prosesseigarmøte. Han informerte medarbeidaren skriftleg om at det dessverre ikkje var mogleg at vedkommande haldt fram med å utføre desse oppgåvene, gitt dei tilhøva som var. Dagleg leiar trakk i kommunikasjonen fram kva oppgåver det likevel var viktig at vedkommande var involvert i vidare i NDLA, under dette arbeid med arkivrutinar og arkivering. Revisjonen har fått tilgang til e-postkommunikasjon mellom dagleg leiar og medarbeidaren. Her opplyser dagleg leiar at det i arbeidet vidare i NDLA ikkje vil vere behov for at medarbeidaren er involvert i oppgåver opp mot styret, grunna manglande gjensidig tillit til kvarandre. Vidare oppfordrar dagleg leiar til at medarbeidaren likevel skal halde fram med å utføre dei andre oppgåvene vedkommande også hadde ansvar for i tillegg til arbeidet som sekretær for styret, under dette arbeid med arkiv. Dagleg leiar peiker i e-posten på at dette er viktige oppgåver for drifta av NDLA framover.

I samband med verifisering opplyser medarbeidaren at vedkommande opplevde at oppgåvene vedkommande hadde som sekretær/referent for styret, arbeidsutvalet og prosesseigarmøte i realiteten var fjerna før vedkommande fekk skriftleg beskjed om dette. Vidare opplyser medarbeidaren at vedkommande ikkje fekk nokon nye oppgåver av dagleg leiar, men at vedkommande måtte presse seg på med dei oppgåvene ingen andre kunne

gjere i denne perioden på grunn av manglande personalressursar. Medarbeidaren opplyser at vedkommande opplevde dagleg leiar som totalt passiv med omsyn til vedkommande sin arbeidssituasjon.

Dåverande styreleiar peiker i intervju på at han opplevde at dagleg leiar var svært opptatt av å finne interessante og mange nok nye oppgåver til medarbeidaren slik at det faktisk var mogleg å fylle ei full stilling for vedkommande i NDLA. Dette omfatta mellom anna arbeid med utvikling og oppbygging av eit skikkeleg arkiv for NDLA, noko som på det tidspunktet mangla.

I intervju opplyser medarbeidaren at vedkommande i januar 2015 tok kontakt med styreleiar skriftleg for å få ei avklaring rundt eiga rolle i NDLA, særleg med omsyn til styrearbeid vedkommande tidlegare hadde vore involvert i. I brevet som blei sendt til styreleiar, som revisjonen har fått tilgang til, har medarbeidaren skildra i detalj sin arbeidssituasjon i NDLA, samt gjenteke bekymringane sine knytt til leverandør av tekniske tenester si involvering i organisasjonen. I brevet er det også vist til føresegn i arbeidsmiljølova knytt til ulovleg gjengjelding. Ifølgje medarbeidaren blei brevet aldri besvart av styreleiar. Kort tid etter brevet blei sendt fekk imidlertid medarbeidaren referert frå opplæringsdirektør i eigen fylkeskommune at styret i NDLA meinte at vedkommande skapte uro i organisasjonen.

Dåverande styreleiar opplyser i intervju at han i perioden etter at vedkommande medarbeidar fekk endra oppgåvene sine som styresekretær hadde mykje dialog med medarbeidaren med omsyn til vedkommande sin rolle i NDLA. I perioden vinter 2014 – vår 2015 snakka han fleire gongar med medarbeidaren om vedkommande sin situasjon i NDLA. I samband med verifisering opplyser medarbeidaren at desse samtalanene i liten grad omhandla vedkommande si rolle i NDLA, og i større grad om situasjonen i NDLA som heilskap og relasjonen til leverandør av tekniske tenester.

Dåverande styreleiar opplyser at det i løpet av denne perioden begynte å gjere seg synleg at det kunne vere nyttig og gunstig for både medarbeidaren og NDLA å forsøke å leite etter måtar eller løysingar som gjorde at alle partar etter kvart kunne vende blikket framover. Sjølv om NDLA hadde tatt tak i og gjorde ein stor innsats for å rydde opp i alle dei forholda som var blitt avdekt som problematiske, haldt medarbeidaren fram med å kritisere arbeidet som blei utført i NDLA, og særleg arbeidet dagleg leiar utførte. Dåverande styreleiar opplevde at tonen i kritikken i ein del situasjonar kunne bli svært hard og aggressiv, og at det var det som var historie som hadde fokus, og ikkje dei tiltaka som ein no hadde sett i verk for å rydde opp i situasjonen. I samband med verifisering opplyser medarbeidaren at dersom dåverande styreleiar opplevde tonen i kritikken som aggressiv, kan dette nok henge saman med at vedkommande medarbeidar opplevde at styreleiar støtta dagleg leiar i desse sakene, og ikkje tok omsyn til at alle dei som hadde vore kritiske forsvann frå NDLA ein etter ein.

Dåverande styreleiar opplyser at han i starten av 2015 gjennom konstruktiv dialog med medarbeidaren og medarbeidaren sin fylkeskommunale arbeidsgjevar, bestemte seg for å undersøke om det var mogleg å avslutte medarbeidaren sitt engasjement på ein ryddig måte, og han understreka viktigheita av at det skulle vere ei løysing som var akseptabel for alle partar. Han kommuniserte om dette med både medarbeidaren sin fylkeskommunale arbeidsgjevar og med arbeidsutvalet i NDLA. For å kome vidare fann ein det riktig at NDLA tok på seg ein økonomisk kostnad ved å tilby medarbeidaren permisjon med løn ut sin avtaleperiode med NDLA, mot at vedkommande i etterkant gav seg i NDLA og gjekk tilbake til opplæringsfaglege oppgåver i den fylkeskommunen vedkommande var frikjøpt frå. Dåverande styreleiar opplyser at medarbeidaren sin arbeidsgjevar var bevisste på og opptatt av at alle endringar i medarbeidaren sitt engasjement måtte skje på ein god og ryddig måte, og i samsvar med det respektive fylket sine retningslinjer og prosessar, og dei plikter dei hadde overfor medarbeidaren som arbeidstakar. Fylkesutdanningssjefen i dette fylket var i følgje dåverande styreleiar tett på prosessen i desse månadane.

Medarbeidaren opplyser i intervju at det i mars 2015 blei avtalt eit møte mellom medarbeidaren og arbeidsutvalet i NDLA, der også styreleiar skulle delta. Møtet blei gjennomført i midten av april 2015. Her blei medarbeidaren førelagt ein avtale av styreleiar,

som det blei bedt om at vedkommande skreiv under på staden. Avtalen, som revisjonen har fått tilgang til, er ein avtale om avslutting av medarbeidaren sitt engasjement. I avtaledokumentet går det fram at medarbeidaren blir innvilga permisjon med løn fram til den datoen vedkommande sitt engasjement i NDLA går ut, utan verken arbeidsrett eller – plikt. Det går også fram at partane ikkje skal ha ytterlegare krav mot kvarandre og at «*de uoverensstemmelser som har vært legges herved døde*».

I samband med verifisering opplyser medarbeidaren at det etter det vedkommande er kjent med først blei gjort eit forsøk på å avslutte vedkommande sitt engasjement brått utan nokon form for kompensasjon. Då vedkommande sin fylkesutdanningsjef reagerte på denne tilnærminga, blei løysinga med permisjon med løn lansert. Medarbeidaren opplyser at dette blei opplevd som eit plaster på såret, men ikkje som noko tilfredsstillande løysing.

Medarbeidaren opplyser at det ikkje blei opplevd som om vedkommande hadde noko val når det gjaldt å underskrive avtalen med NDLA om avslutting av engasjementet. Det blir vidare opplyst at avtalen blei opplevd som ei gjengjelding frå styre og leiing i NDLA for varselet om kritikkverdige forhold som vedkommande meldte frå om i januar 2013 og dei situasjonane som følgde i perioden etter meldinga.

I intervju opplyser dagleg leiar at han er kjent med at dåverande styreleiar og medarbeidaren inngjekk ein avtale om at medarbeidaren sitt engasjement i NDLA skulle avsluttast etter at frikjøpsperioden var utløpt. Utover dette var ikkje dagleg leiar involvert i denne saka.

I intervju stadfestar dåverande styreleiar at det i april 2015, etter relativt omfattande dialog og mange møte, blei signert ein avtale mellom NDLA og medarbeidaren om å avslutte vedkommande sitt engasjement i NDLA, og som samtidig sikra medarbeidaren permisjon med løn fram til ein bestemt dato, utan arbeidsrett eller -plikt. Dåverande styreleiar vurderte før dette situasjonen og medarbeidaren sitt syn i saka som nærast heilt fastlåst. Trass i at ein fleire gongar var blitt einige om å vende blikket framover, måtte det arrangerast nye møte om det same temaet og med dei same diskusjonane som ein hadde vore gjennom fleire gongar. Prosessen gjekk i sirkel, og dåverande styreleiar opplyser at dei ikkje kom vidare i denne utfordrande situasjonen. Dåverande styreleiar opplyser vidare at medarbeidaren naturleg nok var skuffa over at det var slik vedkommande sitt engasjement skulle avsluttast, etter å ha arbeidd med NDLA sidan oppstarten. Dåverande styreleiar hadde likevel ei kjensle av at medarbeidaren innsåg at situasjonen no var så fastlåst og vanskeleg for alle partar, at dette derfor var den einaste moglege løysinga. Dåverande styreleiar opplevde også at medarbeidaren opptredde imøtekommande, og at vedkommande vurderte avtalen som ei akseptabel løysing for begge partar, når saka og forholdet mellom vedkommande og leiinga i NDLA var slik det var. Dåverande styreleiar peiker på at denne aksepten også blei bekrefta gjennom at medarbeidaren etter ein lang prosess faktisk skreiv under på avtalen. Styreleiar var svært opptatt av avtalen skulle ferdigstillast etter ein god, konstruktiv og frivillig prosess, og ein avtale som skulle vere til gunst for alle partar med tanke på framtida. Etter ei tid vart avtalen ifølgje dåverande styreleiar underskriven av partane via postsending.

I samband med verifisering av faktagrunnlaget i rapporten, stiller medarbeidaren spørsmål ved om styreleiar kunne innta denne posisjonen utan å vere medarbeidaren sin formelle arbeidsgjevar. Medarbeidaren opplyser også at dersom vedkommande hadde vore betre kjent med føresegna i arbeidsmiljølova knytt til varsling, aldri ville akseptert denne avtalen.

Dåverande styreleiar opplyser at dagleg leiar ikkje på noko tidspunkt var involvert i avtalen om å avslutte medarbeidaren sitt engasjement i NDLA. Tidlegare styreleiar orienterte dagleg leiar om kva dei valde å gjere, men dagleg leiar var svært bevisst på at han ikkje ønskte å vere del av denne prosessen. Dette var også viktig for å sikre at alle avgjersle med konsekvensar for budsjett blei fatta av arbeidsutvalet saman med styreleiar, og ikkje av dagleg leiar.

Oppfølging av varsel nr. 2

I undersøkinga kjem det fram at varselbrevet som blei sendt til styreleiar som handla om at tilsette frå leverandør av tekniske tenester var involvert i dobbeltroller i NDLA med

kryssande interesser, manglande fylkeskommunale kontroll over bestilling og prioritering av teknisk utviklingsarbeid og manglande tilgang til kjeldekode og teknisk dokumentasjon for fylkeskommunale tilsette, aldri blei følgt opp eller besvart. I intervju opplyser medarbeidaren at dei forholde det blei varsla om i brevet som kritikkverdige, i liten grad blei teke tak i intern i NDLA, verken av dagleg leiar eller av styreleiar.

Som det går fram tidlegare i kapittelet, stadfestar dåverande styreleiar i intervju at han mottok eit brev i mars 2015 frå fleire medarbeidarar i NDLA, som omhandla forhold som arbeidsutvalet og styret alt hadde sett i gang oppfølging av og opprydding i. Dåverande styreleiar opplyser vidare at brevet blei lagt fram for arbeidsutvalet i NDLA, som vurderte det slik at det ikkje var naudsynt å svare på brevet, i og med at dei forholde som blei tatt opp allereie var under oppfølging. I samband med verifisering peiker vedkommande medarbeidar på at ein av hovudårsakene til at dei såg det som naudsynt å sende eit formelt brev med varsling til styreleiar, var at medarbeidarane opplevde å ikkje få tilbakemelding på dei bekymringsmeldingane dei hadde kome med gjennom andre kanalar. Medarbeidaren opplyser at varslingsbrevet var eit resultat av at avsendarane ikkje opplevde å bli tatt på alvor.

Vidare opplyser dåverande styreleiar at han vurderte brevet frå medarbeidarane som ein repetisjon av det som over fleire månadar hadde blitt hevda av fleire medarbeidarar. Alt som kom fram i dette brevet var ifølgje dåverande styreleiar kjent informasjon for både styreleiar og AU, og tiltak som hadde som mål å få full oversikt over og stanse den delen av NDLA si verksemd som ikkje var i samsvar med lov om offentlege anskaffingar og retningslinjer var sett i verk. Dei medarbeidarane som stod som avsendarar av brevet var ifølgje dåverande styreleiar godt kjent med desse tiltaka. Dåverande styreleiar presiserer at det var svært viktig for han å sikre at alle kritiske stemmer i NDLA blei høyrde. Han formidla derfor til kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune at det i den då påbegynte forvaltningsrevisjonen⁶³ var viktig at dei personane som var kritiske til ulike forhold i NDLA blei intervjuet, og avleverte mellom anna namna til dei som stod som avsendarar av brevet, for å sikre at deira stemmer blei høyrde.

I intervju trekk medarbeidaren vidare fram at det ikkje lenger blei opplevd som mogleg å fortsette i NDLA, fordi avstanden mellom kva ansvar og innhald vedkommande si stilling var meint å ha og den faktiske moglegheita til å påverke avgjersle knytt til eige ansvarsområdet, blei for stort. På bakgrunn av manglande moglegheit til å påverke dei faglige avgjerslene som blei teke innanfor eige område, valde medarbeidaren å avslutte sitt engasjement i NDLA på eige initiativ.

I intervju opplyser dagleg leiar at han har inntrykk av at medarbeidaren kan ha vore misfornøgd med forhold i NDLA, som gjorde at han ikkje lenger ønskte å vere involvert i samarbeidet. Etter det dagleg leiar er kjent med kan dette dreie seg om at ei bestemt ordning ikkje blei vidareført i det formatet og med den organiseringa som vedkommande medarbeidar ønskte, men at ei anna tilnærming blei vald, etter ei totalvurdering om at denne i større grad ville fungere for NDLA i framtida. I intervju med medarbeidaren blir det stadfesta at dette var ein medverkande årsak til at vedkommande slutta i NDLA.

Dagleg leiar peiker i intervju på at medarbeidaren ikkje har vore frådeke arbeidsoppgåver eller blitt marginalisert på nokon måte. Etter at medarbeidaren sjølv meldte frå om at vedkommande ikkje ønskte å vere involvert i NDLA, fekk medarbeidaren tilbod frå dagleg leiar om å fortsette i NDLA organisert direkte under dagleg leiar i staden for under teamleiar frå ekstern leverandør. Ifølgje dagleg leiar takka medarbeidaren nei til dette med grunngjeving om at vedkommande ikkje lenger kunne ha nokon leiar i NDLA og at vedkommande ønskte å arbeide med eigenstyrte og -definerte utviklingsoppgåver. I samband med verifisering av faktagrunnlaget i rapporten, opplyser vedkommande medarbeidar at denne framstillinga er unyansert, og at kan diskuterast om det eigentleg er korrekt å seie at vedkommande ikkje har blitt frådeke arbeidsoppgåver eller blitt marginalisert. Medarbeidaren peiker på at teamet som arbeidde rundt vedkommande blei tatt vekk av dagleg leiar utan at medarbeidaren blei involvert, og at dei modellane for ny organisering av teamet som vedkommande hadde utreda blei vald vekk til fordel for ein

⁶³ Forvaltningsrevisjon av NDLA I

modell som ikkje var utreda i det heile tatt. Vidare peiker medarbeidaren på at ein viktig årsak til at vedkommande slutta i NDLA, var at medarbeidaren ikkje opplevd å ha tillit frå dagleg leiar, og at dette gjorde det umogleg å arbeide i ei leiarstilling i NDLA.

Dagleg leiar opplyser at det i etterkant av situasjonane nemnd over blei gjennomført eit møte mellom dagleg leiar og medarbeidaren, der også medarbeidaren sin arbeidsgjevar og tillitsvaldrepresentantar deltok. I møtet blei dei einige om at medarbeidaren skulle fortsette i NDLA ut den utleigeperioden vedkommande var inne i. Når utleigeperioden var omme ønskte ikkje medarbeidaren å fortsette i NDLA, og avslutta dermed sitt engasjement.

Oppfølging av varsel nr. 3

Medarbeidar som opplyser å ha meldt frå om manglande etterleving av krav i bokføringsforskrifta og kritikkverdig personalbehandling i NDLA opplyser at vedkommande etter gjentekne varsel om kritikkverdige forhold, har blitt fråteke fleire oppgåver som vedkommande tidlegare hadde ansvar for. I intervju blir det peikt på at dette blir opplevd å ha skjedd som ein konsekvens av å ha meldt frå om kritikkverdige forhold.

I e-post frå administrasjonsleiar i NDLA frå august 2016 blir det stadfesta at varslar ikkje lenger har ansvar for arbeidsoppgåver som vedkommande tidlegare var involvert i. Det blir opplyst at omorganisering av arbeidsoppgåver skuldast behov for innføring av betre system og rutinar knytt til innkjøp og kontraktsoppfølging, og at NDLA har hatt behov for å fordele oppgåver knytt til mellom anna oppfølging og arkivering av kontraktar på fleire medarbeidarar for å sikre tilstrekkeleg kontroll med dette arbeidet.

I intervju opplyser dagleg leiar at han ikkje er kjent med at medarbeidaren har fått redusert omfanget av sine oppgåver som ein konsekvens av å ha meldt frå om feil i faktura eller ev. andre hendingar. I samband med verifisering blir dette understreka av dagleg leiar, som peiker på at medarbeidaren ikkje har blitt fråteke arbeidsoppgåver på nokon måte. Medarbeidaren har vore med som økonomimedarbeidar i NDLA i mange år, og vedkommande sine oppgåver og ansvarsområde har utvikla seg i takt med korleis organisasjonen sitt arbeid på område har utvikla seg. I praksis vil dette seie at vedkommande ikkje lenger handterer alle dei same oppgåvene i dag som då vedkommande begynte i NDLA. Dette handlar mellom anna om at kontrollbehov og behovet for fleire personar for å handtere fleire oppgåver har auka, og at det har vore behov for å rekruttere fleire personar med anna kompetanse til NDLA. Dagleg leiar opplyser at avgjerdsgrunnlag for å gjere endringar i organisering av oppgåver i NDLA er forankra i vedtak i NDLA sitt styre, samt i politisk vedtak i fylkesting knytt til utbetring av kontrollrutinar og oppfølging av avvik som blei avdekt i forvaltningsrevisjon av NDLA I.

Dagleg leiar opplyser at det for å sikre NDLA sin administrative kvalitet på generelt grunnlag blei beslutta at NDLA skulle etablere eit administrativt hovudkontor for NDLA i Hordaland fylkeskommune. Det var dialog rundt dette mellom HFK sin styrerepresentant i NDLA og noverande styreleiar i NDLA. Med grunnlag i NDLA sine vedtekter kan HFK ta denne typen administrativ ansvar for NDLA-samarbeidet. Med bakgrunn i beslutninga om å opprette eit hovudkontor blei det tilsett ein administrasjonsleiar med lang erfaring, samt produksjonsleiar, teknisk leiar og innkjøpsjurist. Nytilsett administrasjonsleiar fekk mellom anna i oppgåve å organisere naudsynte tiltak for å lukke avvik og trygge tilstrekkeleg kontroll med NDLA sine økonomirutinar. Dette omfatta mellom anna tydelegare fordeling av ansvar og oppgåver. Dagleg leiar meiner at medarbeidaren blei involvert på ein god måte i dette arbeidet. Dagleg leiar peiker også på at medarbeidaren etter det dagleg leiar er kjent med, i medarbeidarsamtale har gitt uttrykk for at vedkommande var nøgd med prosessen rundt omfordeling av ansvar og oppgåver, og også med dei oppgåvene vedkommande fekk ansvar for etter prosessen. I samband med verifisering peiker dagleg leiar på at dei oppgåvene vedkommande medarbeidar per i dag har ansvar for, går fram av oppgåvematrise som er utarbeidd for administrasjonen i NDLA, sjå avsnitt 3.3.1.

8.4 Vurdering

System og rutinar for varsling

Undersøkinga viser at NDLA i innkjøpsstrategien for 2015-2019 har inkludert eit punkt om at medarbeidarar skal varsle om brott på interne innkjøpsrutinar, regelverk om offentlege innkjøp eller god innkjøpspraksis, samt skildring av kven medarbeidarar skal melde frå til ved eventuelle avdekte brott. I etiske retningsliner i NDLA frå 2015, framgår det også at alle skal arbeide aktivt for å hindre og rette opp i kritikkverdige forhold. Utover dette, har ikkje NDLA i perioden fram til 2016 hatt egne rutinar for gjennomføring av varsling om kritikkverdige forhold, utover ev. rutinar som har eksistert i eigarfylkeskommunane. I denne perioden har NDLA etter revisjonen si vurdering i liten grad etablert system og rutinar for å legge forhold til rette for varsling internt i NDLA.

Vidare viser undersøkinga at NDLA i mai 2016 innførte varslingsrutinar til bruk i samarbeidet, basert på dei rutinane som er i bruk i Hordaland fylkeskommune. Rutinane er godt kjent blant medarbeidarane i NDLA, og dekkjer etter revisjonen si vurdering alle dei sidene ved varsling om kritikkverdige forhold som er relevante for medarbeidarar i NDLA å vere kjend med. Dette inkluderer opplysningar om kva som er omfatta av omgrepet varsling, korleis ein skal gå fram ved varsling, oppfølging av ev. varsel og vern mot gjengjelding i samband med varsling, med tilvisningar til relevant regelverk og paragrafar i lover som medarbeidarane bør vere kjend med. Etter revisjonen si vurdering har NDLA gjennom dei nye rutinane lagt tydeleg til rette for korleis medarbeidarar kan varsle om ev. kritikkverdige forhold, og definert kva moglegheiter medarbeidarane har når det kjem til varsling.

Tilrettelegging og handtering av melding/varsel om kritikkverdige forhold

Som det går fram av 8.3.1, har ikkje NDLA tidlegare hatt egne system og rutinar for tilrettelegging og handtering av melding/varsel om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Ifølgje dagleg leiar har likevel medarbeidarane hatt tilgang til deira respektive fylkeskommunar sine egne varslingssystem. Spørsmålet er om slik tilgang har vore tilfredstillande med omsyn til å sikre tilstrekkeleg tilrettelegging og handtering av melding/varsel om kritikkverdige forhold i NDLA.

Både dagleg leiar og tidlegare styreleiar understrekar at NDLA verken har eller har hatt eit arbeidsgjevaransvar for medarbeidarar som er frikjøpt frå dei ulike fylkeskommunane til å arbeide med NDLA. Ifølgje dagleg leiar, blei dette forholdet grundig vurdert ved oppstarten av NDLA, og spørsmålet om arbeidsgjevaransvar blei lagt fram for Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen konkluderte med at det ville vere mest gunstig at arbeidsgjevaransvaret blei vidareført i den respektive fylkeskommunen der kvar medarbeidar var tilsett. NDLA har innretta seg etter dette og ikkje teke på seg arbeidsgjevaransvaret for medarbeidarane i NDLA.

Det er arbeidsgjevar som er pliktsubjektet når det gjeld å leggje forholda til rette for varsling. Arbeidsgjevar skal utarbeide rutinar for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholda til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i verksemda, dersom forholda i verksemda tilseier det. NDLA synes å ha løfta spørsmålet om kven som er formell arbeidsgjevar, og det er gjennomført ei vurdering av dette. Det kan følgelag argumenterast for at NDLA sjølv som eit interfylkeskommunalt samarbeid, ikkje er forplikta til å leggje forholda til rette for varsling i medhald av arbeidsmiljølova sine føresegn.

Til tross for at NDLA som utgangspunkt ikkje har noko arbeidsgjevaransvar for medarbeidarar i NDLA, legg revisjonen til grunn at NDLA som organisasjon, likevel utfører nokre arbeidsgjevarfunksjonar. Arbeidet i NDLA blir til ein viss grad styrt internt i samarbeidet, og NDLA har til dømes instruksjonsmynde når det gjeld oppgåver som skal gjennomførast og faglege avgjersle som blir tatt. I tillegg fungerer NDLA som ei eiga operativ eining med eit eige styre, eigen dagleg leiar og eigen økonomi, og framstår som noko meir enn et reint prosjektsamarbeid. At NDLA mangla system og rutinar knytt til innkjøp/anskaffingar, at det blei avdekt fleire brott på regelverk om offentlege anskaffingar,

at det forhold knytt til habilitet har vore uryddig handtert⁶⁴, samt ueinigheit om der reint faktisk har vore varsla om kritikkverdige forhold (sjå 8.3.2), viser etter revisjonens si vurdering at det har vore eit behov for rutinar for intern varsling i NDLA, under dette også behov for å legge forholda til rette for slik varsling. Vidare har ikkje revisjonen motteke noko informasjon som tilseier at medarbeidarane var opplyste om at den enkelte fylkeskommune sine varslingsrutinar og varslingskanal skulle følgjast dersom dei opplevde at det skjedde noko ureglementert internt i NDLA.

Den organiseringa NDLA har, med oppgåver som er lausrivne frå arbeidet medarbeidarane til vanleg ville ha utført i sine respektive fylkeskommunar, gjer at det ikkje er openbart at varsel om kritikkverdige forhold i NDLA og drifta av NDLA skulle følgje varslingsrutinar og –system for den enkelte fylkeskommune. Ein varslar er forplikta til å gjennomføre ei varsling på ein forsvarleg måte, og varsling direkte til kvar enkelt medarbeidar sin fylkeskommune er eigna til å avgrense den enkelte medarbeidar sin følelse av handlingsrom idet det lett kan følast og opplevast som illojalt å ta opp interne forhold i NDLA utanfor NDLA sin organisasjon. Dette også sjølv om ei slik varsling, reint objektivt sett, ville kunne bli sett på som forsvarleg. For øvrig vil ei ordning der medarbeidarar er henvist til å varsle etter eigen fylkeskommune sine varslingsrutinar, etter revisjonen sitt skjønn vere eigna til å skape uklarheiter om kven som skal handtere varselet, kven som skal følgje opp medarbeidaren, kva rutinar som skal følgast og korleis dei forhold det blir varsla om kan handterast, all den tid varselet vil kunne gjelde medarbeidarar med tilknytning til ulike fylkeskommunar.

Basert på det over ville rutinar for varsel om kritikkverdige forhold kunne gjort at NDLA på eit tidlegare stadium og på ein meir effektiv måte kunne handtert forholda knytt til manglande system og rutinar i samband med innkjøp, brott på regeverk knytt til offentlege anskaffingar og habilitetsproblematikk mv. På bakgrunn av dette har NDLA etter revisjonen si vurdering ikkje sikra tilstrekkeleg tilrettelegging og handtering av melding/varsel om kritikkverdige forhold i organisasjonen. Om ikkje eit komplett varslingsystem nødvendigvis er å forvente, ville rutinar for varsling som gjaldt NDLA spesifikt etter revisjonen sitt syn ha tydeleggjort kven tilsette burde vende seg til, lagt betre til rette for at medarbeidarar kunne melde frå om kritikkverdige forhold, samt gitt medarbeidarar tydelegare informasjon om korleis NDLA ville handsame denne typen saker.

Revisjonen vil samtidig peike på at dette per i dag er utbeta og at NDLA har innført rutinar for varsling om kritikkverdige forhold. I spørjeundersøkinga revisjonen har gjennomført går det fram at ein god del av respondentane opplever at det per i dag er lagt til rette for varsling om kritikkverdige forhold i NDLA, og at dei tilsette har fått informasjon om korleis det skal varslast, kven dei skal vende seg til og korleis varsel blir følgt opp. Samtidig er det også betydelege andelar av respondentane som er *delvis* eller *heilt ueinige* i dei same påstandane, eller som opplyser at dei ikkje veit korleis det er lagt til rette for varsling og korleis varslingsinstituttet er innretta og organisert. På bakgrunn av dei svara som kjem fram i spørjeundersøkinga, er det revisjonen si vurdering at NDLA må sikre at alle medarbeidarar blir tilstrekkeleg informert om nye rutinar for varsling om kritikkverdige forhold. Dette for å sikre at ev. kritikkverdige forhold blir meldt frå om på riktig måte og til dei riktige personane, slik at ev. kritikkverdige forhold blir handtert i samsvar med dei føringar og intensjonar som er lagt.

Varsel om kritikkverdige forhold i NDLA

Som det går fram i avsnitt 8.3.2, er det på ulike vis tatt opp forhold som fleire medarbeidarar i NDLA meiner er kritikkverdige. Fleire av dei personane som har tatt opp desse forholda, anser seg sjølv som varslarar.

Tidlegare styreleiar uttaler på si side han i sin periode som styreleiar ikkje opplevde å få varsel/meldingar om kritikkverdige forhold, verken direkte frå medarbeidarar, via dagleg leiar, via arbeidsutval eller gjennom andre kanalar, der dei som uttrykte misnøye definerte seg som varslar på ein slik måte og i ein slik samanheng at varslingsregimet måtte involverast/settast i aktivitet.

⁶⁴ Jf. forvaltningsrevisjon av NDLA I.

Dagleg leiar uttaler at han ikkje har motteke noko varsel om kritikkverdige forhold frå dei medarbeidarane det er referert til under avsnitt 8.3.2.

Arbeidstilsynet uttaler at det å varsle er å seie frå om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. I lovkommentarar på «Arbeidsrett.no» går følgande fram vidare:

««Varsling» i arbeidsmiljølovens forstand anses å finne sted når en arbeidstaker ytrer seg om et kritikkverdig forhold i virksomheten.

Begrepet «å varsle» eller «varsling» må forstås i vid betydning. I tråd med bestemmelsens formål – å verne varsleren – må det være tilstrekkelig at arbeidstaker har sagt fra, uansett om dette har vært gjort skriftlig eller muntlig, skarpt og poengtert, eller mer avdempet og forsiktig.

Det er ikke til hinder for å anse en ytring som «varsling» at arbeidsgiver allerede er kjent med hele eller vesentlige deler av de kritikkverdige forholdene.»

Når det gjeld varsel nr. 1, opplyser medarbeidaren at vedkommande 8. januar 2013, varsla dagleg leiar munnleg om det vedkommande opplevde som kritikkverdige forhold i NDLA knytt til habilitet og innkjøp. Dagleg leiar på si side opplyser at han ikkje mottok eit slikt varsel. Vidare opplyser medarbeidaren at vedkommande i forkant av styremøte i november 2014, opplyste i samtale med dåverande styreleiar at dagleg leiar ikkje ønskte at det skulle leggest fram ei sak om ekstern leverandør av tekniske tenester sin posisjon i NDLA. Styreleiar stadfestar at dei to hadde ein samtale i forkant av styremøtet om saker som skulle opp i styremøtet, men kan ikkje hugse at det blei opplyst i samtalen at dagleg leiar ikkje ønskte at det skulle leggest fram ei sak som omhandla innkjøpsvolumet frå leverandøren.

På bakgrunn av motstridande opplysningar frå dei ovanneemnte intervjuobjekta, er det vanskeleg å konkludere med kva som blei sagt og når. Revisjonen merker seg imidlertid at dei forholda medarbeidaren opplyser å ha varsla om, var høgst reelle problemstillingar i NDLA. Vidare merker revisjonen seg at styreleiar opplyser om at han ved to tilfelle spurte om vedkommande var å anse som ein varslar, og at medarbeidaren skal ha svart avkreftande på dette. Spørsmåla blei stilt mellom anna på bakgrunn av at styreleiar mottok ein e-post der vedkommande retta kritikk mot ekstern leverandør av tekniske tenester si dominerande rolle som leverandør, og der det samtidig blir nemnt at det ikkje er etablert varslingsrutinar i NDLA eller andre fora der medarbeidarane kunne ta opp bekymringar. Til sist har revisjonen merka seg at medarbeidaren sjølv opplyser at vedkommande ser på seg sjølv som ein varslar. Tatt i betraktning at det krevst forholdsvis lite av ei melding om kritikkverdige forhold for at det skal bli sett på som ei varsling, er det revisjonen si vurdering at vedkommande medarbeidar reint faktisk varsla og skulle blitt behandla som ein varslar. At meldingane til medarbeidaren er eigna til å bli sett på som varsel, blir stadfesta av det faktum at styreleiar sjølv fortel at han ved meir enn eit tilfelle spurte vedkommande om personen var å anse som varslar. For øvrig har vedkommande medarbeidar også i ettertid varsla direkte til Hordaland fylkeskommune sitt varslingsutval, og har der fått formell status som varslar.

Når det gjeld varsel nr. 2 skildra i avsnitt 8.3.2, skal tidlegare styreleiar ha mottatt eit brev datert 18. mars 2015 som var signert av fleire medarbeidarar, der mellom anna NDLA sitt samarbeid med eksterne leverandør av tekniske tenester blir omtalt. Dette brevet er, slik revisjonen ser det, egna til å vere eit varsel om kritikkverdige forhold. At tidlegare styreleiar opplyser at innhaldet i brevet allereie var kjent for styret og at tiltak alt var sett i gang, fratar etter revisjonen sitt skjønn ikkje brevet karakter av å vere eit varsel. Dette sjølv om personane tidlegare hadde gitt uttrykk for dei same problemstillingane og sjølv om det allereie var sett i gang arbeid med mellom anna ein forvaltningsrevisjon. I samband med dette viser vi mellom anna til at ein av medarbeidarane på eit tidlegare tidspunkt hadde sendt ei avviksmelding til dagleg leiar og at ein anna medarbeidar har sendt skriftlege meldingar om bekymring knytt til habilitet og leveransar frå ekstern leverandør av tekniske tenester. For øvrig vil revisjonen peike på at i den grad enkelte av medarbeidarane har gitt uttrykk for kritikkverdige forhold tidlegare, kan det ikkje utelukkast at dei allereie då skulle ha blitt sett på som varslarar.

Når det gjeld varsel nr. 3 skildra i avsnitt 8.3.2, har medarbeidaren sjølv opplyst om at vedkommande ved fleire høve har meldt frå om kritikkverdige forhold i NDLA, særlig i relasjonen mellom NDLA og eksterne leverandør av tekniske tenester. Medarbeidaren har kontakta varslingsutvalet i HFK, der medarbeidaren har fått beskjed om at vedkommande har fått formell status som varslar. I lys av dei kritikkverdige forholda som i ettertid er blitt belyst, vil det etter revisjonen sitt syn vere nærliggande å sjå vedkommande som varslar, også før vedkommande tok kontakt gjennom varslingskanalane i Hordaland fylkeskommune.

Forsvarleg varsling

Med omsyn til i kva grad varsling i NDLA har blitt gjennomført på ein forsvarleg måte, vil revisjonen peike kort på at dei forholda medarbeidarane har varsla, har det etter revisjonen sitt syn vore grunnlag for å varsle om, jf. dei funna som kom fram i forvaltningsrevisjon av NDLA I.

I juridisk teori vert det lagt til grunn at det vil vere forsvarleg å varsle til ein ansvarleg person i verksemda. Ansvarleg person vil vere ein representant for leiinga som har påverknads- eller avgjerslemynde i dei spørsmåla som varslinga gjeld. Verksemdar har normalt i sine rutinar at det skal varslast til næraste leiar. Dette går fram mellom anna av varslingsrutinane til Hordaland fylkeskommune. Det er likevel ikkje nødvendigvis slik at ein medarbeidar må varsle til nærast leiar først. Omsynet bak varslingsinstituttet tilseier for øvrig at ein arbeidstakar har eit større spelarom i forhold til korleis vedkommande går fram i varslinga og kven vedkommande varslar til, dersom verksemda ikkje har klare rutinar for korleis varsling skal skje.

Basert på dette, er det revisjonen si vurdering at dei personane i NDLA som har varsla, har gjort dette på ein forsvarleg måte. Varsla som er skildra i 8.3.2 har gått til ansvarlege personar internt i verksemda og til Hordaland fylkeskommune. Idet vi legg til grunn at det har vore liten eller ingen informasjon om kva varslingsrutinar som gjaldt, samt at det tidlegare ikkje var eigne varslingsrutinar i NDLA, kan det for øvrig ikkje stillast for strenge krav til korleis ein medarbeidar skal gå fram når ein varslar. Etter revisjonen si vurdering, er varsla også i samsvar med dei uttalar som ligg hos Arbeidstilsynet når det gjeld forsvarleg varsling.

Arbeidsgjevar har bevisbyrden for at framgangsmåten ved varsling eventuelt er skjedd i strid med arbeidsmiljølova sine føresegn. Dette er ikkje gjort og revisjonen har heller ikkje fått nokon dokumentasjon på at så skal vere tilfelle.

Oppfølging og behandling av varslarar

Som det går fram i tidlegare avsnitt, er det revisjonen sitt syn at det er nærliggande å legge til grunn at det er blitt varsla om kritikkverdige forhold i NDLA. Varsla er også etter revisjonen si vurdering gitt på forsvarleg måte. Anten det er dei respektive fylkeskommunane eller NDLA sjølv som er pliktsubjekt når det gjeld å følge opp varsla, skal varsla følgast opp.

Arbeidsmiljølova har ingen særskilte regler som gjeld oppfølging av tilsette som har meldt frå om kritikkverdige forhold, anna enn at dei har eit lovpålagt vern mot gjengjelding. Det er likevel slik at det bør forventast at varslar får ei form for stadfesting på mottatt varsel og det vil vere vanlig i varslingsrutinar at varslar informerast om at saka blir tatt tak i, eventuell framdrift i saka og informasjon når saken avsluttast. Desse momenta inngår mellom anna i varslingsrutinane i Hordaland fylkeskommune.

Idet dagleg leiar og tidlegare styreleiar opplyser at dei ikkje har oppfatta medarbeidarane i NDLA som varslarar, har dei følgeleg heller ikkje blitt følgt opp og behandla som varslarar. Det blir til dømes nemnd at når det gjeld varsel nr. 2 blei mellom anna brevet frå medarbeidarane til tidlegare styreleiar aldri svart på.

Arbeidsmiljølova har eigne reglar som skal beskytte varslarar mot gjengjelding. Dersom arbeidstakar legg fram opplysningar som gir grunn til å tru at det har funnet stad

gjengjelding i strid med lova, skal dette leggst til grunn viss ikkje arbeidsgjevar sannsynleggjer noko anna.

Når det gjeld varsel nr. 1, har medarbeidaren opplyst at vedkommande i etterkant av å ha varsla om kritikkverdige forhold i NDLA, mista arbeidsoppgåver, mellom anna vedkommande si rolle som sekretær for styret. At vedkommande blei fråteke denne oppgåva er ikkje omstridt som faktum, og dagleg leiar har grunngjeve dette med at det var vanskeleg å fortsette eit samarbeid med medarbeidaren i denne relasjonen på grunn av manglande gjensidig tillit, og på grunn av at styret oppfatta vedkommande som illojal. Medarbeidaren blei også etter ei tid tilbydd permisjon med løn ut sin avtaleperiode med NDLA, mot at vedkommande i etterkant gjekk tilbake til sin fylkeskommunale arbeidsgjevar for å arbeide vidare der. Medarbeidaren sjølv opplyser å ha følt seg pressa til å inngå denne avtalen. At medarbeidaren i tida etter at vedkommande har sagt frå om kritikkverdige forhold i NDLA, har mista arbeidsoppgåver og blitt forelagt ein avtale om å avslutte engasjementet i NDLA, inneber etter revisjonen si vurdering ei gjengjelding som ikkje er i samsvar med arbeidsmiljølova § 2-5 om vern mot gjengjelding ved varsling.

Når det gjeld varsel nr. 2, har det etter revisjonen si vurdering ikkje skjedd nokon form for gjengjelding som ein konsekvens av varslinga frå vedkommande medarbeidar om kritikkverdige forhold i NDLA. Av dei opplysningane som er lagt fram for revisjonen, går det fram at medarbeidaren sjølv slutta som følgje av at vedkommande opplevde avstanden mellom kva ansvar og innhald vedkommande si stilling var meint å ha og den faktiske moglegheita til å påverke avgjersler knytt til eige ansvarsområdet, blei for stort. Dei forholda som medarbeidaren varsla om kan etter det revisjonen er kjent med ha vore ein del av bakgrunnen for at medarbeidaren valde å slutte i NDLA, men etter revisjonen si vurdering har ikkje vedkommande blitt pressa ut av NDLA som ein konsekvens av det varselet som blei levert til styreleiar i brevform.

Når det gjeld varsel nr. 3, har medarbeidaren opplyst at vedkommande etter å ha sagt frå om kritikkverdige forhold i NDLA blei fråteke arbeidsoppgåver. Særleg dreier dette seg om omorganisering av arbeidsoppgåver i NDLA etter at ny administrasjonsleiar blei tilsett. Det går også fram at enkelte av arbeidsoppgåvene til medarbeidaren er tatt frå vedkommande og gitt til ein nyttilsett innkjøpsjurist. Dagleg leiar på si side opplyser at det har vore behov for endringar i arbeidsoppgåver på grunn av mellom anna vekst og utvikling av NDLA, og på grunn av behov å sikre tilstrekkeleg kontroll med økonomirutinar og merkantile oppgåver. Dette behovet blei ytterlegare forsterka i etterkant av forvaltningsrevisjon av NDLA I, der det blei avdekt behov for å styre kontrollarbeidet knytt til økonomiske forhold i NDLA.

På bakgrunn av dei data som er gjort tilgjengeleg, finn revisjonen det vanskeleg å konkludere med om vedkommande medarbeidar blei fråtatt arbeidsoppgåver som ein konsekvens av varsling om kritikkverdige forhold i NDLA, på tross av at det synest å vere ei viss einigheit om at vedkommande sine arbeidsoppgåver faktisk har endra seg. Dette skuldast at revisjonen, utan å ta stilling til om endringane er sakleg motivert og innanfor eller utanfor styringsretten, også kan sjå at det har vore behov for å styrke prosessar rundt økonomi i NDLA, og dermed også enkelte oppgåver innan vedkommande sitt arbeidsfelt. Samtidig er revisjonen innforstått med at vedkommande medarbeidar har varsla via varslingskanalane som eksisterer i Hordaland fylkeskommune, som har stadfesta at medarbeidaren formelt sett er å anse som varslar. Det er revisjonen si vurdering at ein må vere spesielt varsam med endring av arbeidsoppgåver i ein fase der ein medarbeidar har varsla om kritikkverdige forhold. I ein slik situasjon kan ein argumentere for at det er ekstra viktig å dokumentere at alle eventuelle endringsprosessar, som til dømes fordeling av ansvar og oppgåver, blir gjennomført på ein måte som gjer at arbeidstakarane sine rettigheter blir tilstrekkeleg ivaretatt.

9. Konklusjon og tilrådingar

Forvaltningsrevisjonen som er gjennomført viser at NDLA har gjennomført eit betydeleg arbeid knytt til utvikling av økonomisk internkontroll sidan førre forvaltningsrevisjonsrapport. Det er mellom anna etablert rutinar for innmelding og kontroll av innkjøpsaktivitet, rutinar og sjekklister for anskaffingsprosessar og innkjøp på rammeavtalar og rutinar for involvering av innkjøpsfagleg bistand i samband med gjennomføring og utlysing av konkurransar. Vidare har NDLA gått gjennom og revidert alle fullmakter til å gjere innkjøp, og sikra ein meir sentralisert kontroll med kven som har mynde til å gjere kva innkjøp. Det er også etablert system for avvikshandtering og rutinar for risikovurderingar i samband med gjennomføring av anskaffingar over visse beløpsgrenser.

Revisjonen meiner dei grepa NDLA har tatt med omsyn til å styrke kontroll med anskaffingar og innkjøp på rammeavtalar er gode og riktig, og vidare at dei rutinane og kontrollane som er innført med omsyn til gjennomføring av anskaffingar og innkjøp er hensiktsmessige med tanke på sikre etterleving av regelverk om offentlege anskaffingar. Undersøkinga viser at NDLA i stor grad har etterlevd regelverk om offentlege anskaffingar i dei tre konkurransane som er gjennomført etter at nye system og rutinar blei etablert. Gjennom sitt arbeid med utvikling av system og rutinar for økonomisk internkontroll har NDLA, etter revisjonen si vurdering, også sørga for å redusere moglegheitsrommet knytt til mislegheitar og korrupsjon.

Samtidig avdekker undersøkinga som er gjennomført svakheiter og manglar ved internkontrollen til NDLA. Dette knyt seg til manglande rutinar for kontroll av opplysningar og innhald i fakturaar som blir betalt og manglande rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom styret og leiinga i NDLA. Undersøkinga viser også at systemet for avvikshandtering som har blitt etablert ikkje er kjent blant alle medarbeidarar som er involvert i arbeid knytt til innkjøp.

Revisjonen vil peike på at det er viktig at dei områda der det er avdekt svakheiter og manglar knytt til internkontroll blir følgt opp og arbeidd med, både for å sikre at NDLA opererer i samsvar med relevante regelverk og for bidra til å redusere ytterlegare potensialet for mislegheiter og korrupsjon i tilknytning til innkjøp og anskaffingar NDLA gjennomfører.

I tillegg meiner revisjonen det er viktig at NDLA fullfører arbeidet med å etablere rutinar for kommunikasjon/rapportering mellom styret i samarbeidet og den daglege leiinga. Tydelege rapporterings- og kommunikasjonsrutinar vil styrke økonomirapporteringa i NDLA, og kunne bidra til at denne i større grad fungerer som ein kontrollmekanisme mot lovstridig økonomisk aktivitet.

I undersøkinga kjem det fram at NDLA har dekt kostnadar til konferansedeltaking for tilsette hos leverandør av tekniske tenester. Etter revisjonen si vurdering har dette ikkje hatt dekning i dei underliggende kontraktane NDLA har hatt med leverandøren. Revisjonen meiner at så lenge dette ikkje har hatt dekning i kontrakt mellom NDLA og leverandøren, utgjer praksisen NDLA har hatt med å dekke kostnadar for leverandørar med omsyn til kompetanse- og kunnskapsutvikling ei ulovleg direkteanskaffing som ikkje er i samsvar med regelverk om offentlege anskaffingar.

Undersøkinga viser vidare at det er sett i gong arbeid med utforming og inngåing av databehandlaravtalar for handsaming av personopplysningar om brukarar av NDLA sine

digitale læremiddel. Dette meiner revisjonen er positivt. Samtidig meiner revisjonen det er viktig at dei involverte partane (NDLA og eigarfylkeskommunane) sørger for at alle naudsynte avklaringar knytt til datahandsaming blir gjort, og at det blir inngått databehandlaravtalar mellom alle partar som står i eit databehandlarforhold til kvarandre. Dette er viktig med omsyn til å sikre at alle relevante forhold i personopplysningslova er dekt, og at data om brukarar blir tilstrekkeleg trygga.

Med omsyn til tilrettelegging for varsling, viser undersøkinga at NDLA fram til 2016 ikkje har hatt eigne system og rutinar for gjennomføring og oppfølging av varsling om kritikkverdige forhold. System og rutinar kom på plass frå mai 2016, då NDLA tok i bruk dei rutineane som er i bruk i HFK. I spørjeundersøkinga går det fram at dei nye rutineane i varierende grad er kjent blant medarbeidarane i NDLA. På bakgrunn av at det tidlegare ikkje har vore etablert eigne system og rutinar for varsling i NDLA, og at noverande rutinar ikkje er kjent blant alle medarbeidarar, meiner revisjonen at NDLA ikkje har sikra tilstrekkeleg tilrettelegging og handtering av varsel om kritikkverdige forhold i NDLA. Til trass for at NDLA ikkje har arbeidsgjevaransvaret for dei fleste av medarbeidarane i NDLA, og sånn sett ikkje er pliktsubjekt som arbeidsgjevarar etter arbeidsmiljølova når det gjeld å leggje forholda til rette for varsling, er det revisjonen si vurdering at NDLA i perioden fram til 2016 har hatt behov for rutinar for intern varsling innad i NDLA.

Undersøkinga viser at medarbeidarar i NDLA ved fleire tilfelle har tatt opp kritikkverdige forhold. Revisjonen meiner det er god grunn til å sjå dei medarbeidarane som har tatt opp kritikkverdige forhold i NDLA som varslarar. Slik revisjonen vurderer det, er det i alle tilfella varsla på ein forsvarleg måte. Revisjonen meiner at det i eitt tilfelle har foregått gjengjelding overfor den eine varslaren, i strid med føresegn i arbeidsmiljølova § 2-5. Vidare meiner revisjonen at det i eitt tilfelle er grunn til å stille spørsmål ved om det har foregått gjengjelding overfor ein varslar, i strid med føresegn i arbeidsmiljølova § 2-5.

På bakgrunn av funna i undersøkinga vil revisjon tilrå at NDLA/HFK:

1. Sikrar at alle medarbeidarar i NDLA er tilstrekkeleg informert om relevante rutinar og internkontrolltiltak knytt til anskaffingar og innkjøp.
2. Etablerer rutinar for fakturahandsaming som sikrar at det blir utført kontroll av at fakturaar frå leverandørar inneheld all naudsynt informasjon.
3. Fullfører arbeidet med å etablere rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret.
4. Vurderer korleis ein kan tydeleggjere overfor medarbeidarane i NDLA kven som har kva roller i samarbeidet når det gjeld innkjøp, samt korleis NDLA er organisert med omsyn til bestilling og avgjersler rundt utviklingsarbeid.
5. Går gjennom og avklarar med dei ulike involverte partane korleis handsaming av personopplysningar om NDLA sine brukarar skal organiserast og dokumenterast, og inngår databehandlaravtalar som manglar for å sikre at handsaming av personopplysningar blir regulert i samsvar med gjeldande regelverk.
6. Sikrar at alle medarbeidarar i NDLA er tilstrekkeleg informert om system og rutinar for:
 1. Avviksmelding og -handtering.
 2. Varsling om kritikkverdige forhold.
7. Sikrar at medarbeidarar som varslar om kritikkverdige forhold i samsvar med arbeidsmiljølova, blir følgt opp og teke hand om i samsvar med gjeldande føresegn om vern mot gjengjelding ved varsling.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

ndla

Digitale læremidler for
videregående opplæring



Høringssvar og kommentarer til forvaltningsrapport fra NDLAs styre og ledelse

Deloitte har på oppdrag fra kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av Nasjonal digital læringsarena (NDLA). Det fylkeskommunale samarbeidets styre, styrets arbeidsutvalg og ledelse, vil takke kontrollutvalget i Hordaland fylkeskommune for ny rapport.

Styret for NDLA tok i 2014 initiativ til oppstart av den første forvaltningsrevisjonen av selskapet. Den første rapporten ble levert og behandlet i 2015 av Hordaland fylkeskommune, og videre lagt frem for NDLAs styre. Med bakgrunn i de råd som der ble gitt fra fylkestinget i Hordaland, har styret fulgt opp og sikret NDLAs administrative kvalitet.

Det vil være rett å si at Hordaland fylkeskommune, gjennom sin rolle som kontorkommune for samarbeidet, har spilt en avgjørende rolle i arbeidet med å få orden og kontroll på de avvik som ble avdekket i den første revisjonsrapporten. På relativt kort tid fikk NDLA formalisert et hovedkontor for NDLAs administrasjon, med tilliggende fylkeskommunale støttesystemer og rutiner. Hordaland fylkeskommune sikret selskapet riktig administrativ kompetanse og muliggjorde en profesjonalisering av NDLAs ledelse.

NDLAs styre vil benytte denne anledningen til å takke Hordaland fylkeskommune for den jobben som er gjort, og for det ansvaret fylkeskommunen der har tatt.

Rapporten fra forvaltningsrevisjonens andre runde viser at NDLA i hovedsak har orden og kontroll på de områder som revisjonen har revidert. Dokumentasjon og revisjon av denne viser at selskapet har etablert systemer for internkontroll og avvikssystem. Videre viser rapporten at NDLA arbeider systematisk i egen organisasjon med kompetanse for innkjøpsarbeid og etikk. Planer og styringsdokument er forankret og innarbeidet. Dette gir selskapet grunnlag for nødvendige prioriteringer i organisasjonen, rutiner, kontroll og oppfølging. Det er gledelig at rapporten fra andre runde i forvaltningsrevisjonen løfter frem disse kvalitetene.

Før Hordaland fylkeskommune fikk etablert et administrativt hovedkontor for NDLA, var selskapet bemannet med innleide konsulenter i nøkkelroller. En slik organisering gir flere tilfeller der personer vil være inhabile. Rapporten viser at NDLA i dag kun benytter fylkeskommunalt ansatte til å prioritere og fatte beslutninger.

Deloitte viser i sin rapport til tre varlingsaker. Revisor mener det er nærliggende å se disse tre sakene som varsel om kritikkverdige forhold, og påpeker at oppfølgingen av sakene har vært utilstrekkelig. Videre mener revisor at det finnes grunnlag for å si at en ved ett tilfelle har gjennomført en ulovlig reduksjon i arbeidsoppgaver.

At det blir lagt til grunn at NDLAs håndtering av varlingsaker ikke har vært god nok, gjør inntrykk. NDLAs styre tar varlingsinstituttet, og sitt ansvar for å sikre varslere vern, på størst mulig alvor.

Tidligere styreleder har i den første saken, som av revisor blir vurdert til å ha resultert i en ulovlig reduksjon i arbeidsoppgaver og gjengjeldelse, fulgt opp sitt ansvar og arbeidet for å løse en konfliktfylt situasjon. Vurderinger som ble gjort av tidligere styreleder, var tatt i samråd med styrets arbeidsutvalg og i dialog med medarbeiderens formelle arbeidsgiver. Medarbeiders behov og syn ble i dette arbeidet hensyntatt på den måten en klarte å få til i en krevende situasjon. At revisor ikke finner at NDLA i tilstrekkelig grad har sikret medarbeiders rettigheter, tar vi inn over oss.

Vi takker for råd om tiltak til forbedring. Alle punkter der rapporten påpeker svakheter og mangler, vil bli fulgt opp og arbeidet med.

Arbeidet med informasjon og opplæring av NDLAs medarbeidere rundt viktige personalpolitiske og administrative områder vil fortsette. Særlig vil en se på tiltak knyttet til NDLAs varlingsrutine og internkontroll.

Rapporten peker på at NDLA ikke har sluttført arbeidet med å få på plass databehandleravtaler for samarbeidet. Alle involverte parter vil så raskt dette lar seg gjøre, gjennom samarbeidet få på plass nødvendige tiltak for å sikre at behandling av personopplysninger gjøres i henhold til regelverk.

NDLAs vedtekter er klargjort for ny politisk behandling i hvert eierfylke. Rapporteringsrutiner for selskapets styre og daglig leder vil knyttes opp mot vedtektene.

John Arve Eide

Styreleder

Øivind Høines

Daglig leder

Vedlegg 2: Revisjonskriterium

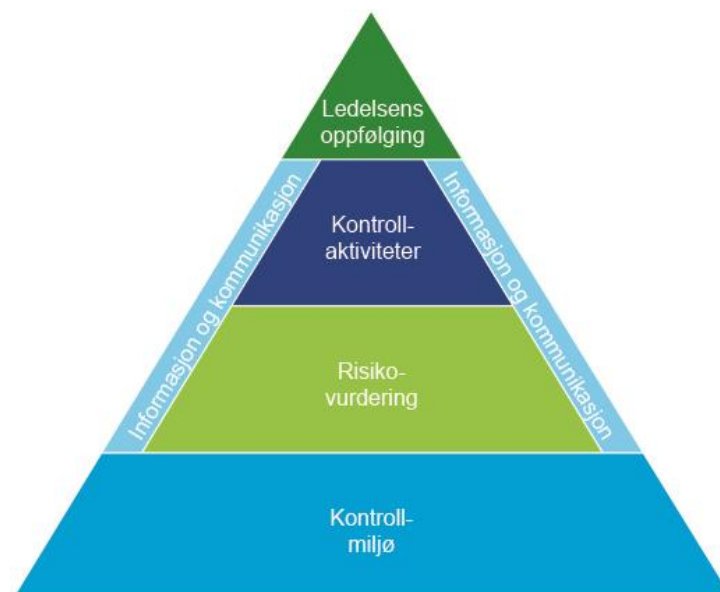
Økonomisk internkontroll

Eit godt kontrollmiljø, gode system og rutinar, samt merksemd kring etikk er sentrale punkt knytt til god internkontroll i ei verksemd. God internkontroll er viktig både for å sikre at prosessar slik som innkjøp blir handsama i samsvar med regelverk, og for å forebygge, avdekke og følgje uønskete hendingar som korrupsjon og mislegheiter. Svakheiter i internkontrollen aukar faren for mislegheiter og korrupsjon. Slike svakheiter gjer det også vanskelegare å oppdage feil, mislegheiter eller korrupsjon som er blitt begått.⁶⁵ Riksrevisjonen definerer mislegheiter som «handlingar som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig fordel for seg selv, virksomheten eller andre. Misligheter skilles fra feil ved at den underliggende handlingen er tilsiktet».

For å vurdere kor godt rammeverk kommunen har for internkontroll legg vi gjerne til grunn COSO sitt rammeverk for internkontroll.⁶⁶ Dette er det same rammeverket som også KS bygger på i sine tilrådingar til kommune om internkontroll. Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

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

Figur 1: Illustrasjon av COSO-modellen



⁶⁵ Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon. <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/beskytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon-2014.pdf?id=14491>

⁶⁶ Sjå norsk oversetting i Internkontroll – et integrert rammeverk. Norges interne revisorers forening (1996), Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF).

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

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

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

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

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

I Riksrevisjonen sin revisjonsrettleiar «Supplerende retningslinjer om forebygging og avdekking av misligheter⁶⁷» går det fram at «klare brudd på anskaffelsesregelverket kan være et "rødt flagg" om at det foreligger misligheter».

Ifølgje KS er velfungerande internkontroll avgjerande i arbeidet mot korrupsjon. Å førebyggje uønskete hendingar er eksplisitte mål med kontrollverksemda. Internkontrollen har ein viktig førebyggjande funksjon, dels gjennom kontrollar som reduserer moglegheita til å begå korruperte handlingar, dels ved at kontroll aukar faren for å bli oppdaga. Vidare vil velfungerande internkontroll avdekke eventuelle mislegheiter, feil eller korruperte handlingar som er begått. Svakheiter i internkontrollen aukar faren for mislegheiter og korrupsjon. Slike svakheiter gjer det også vanskelegare å oppdage feil, mislegheiter eller korrupsjon som er blitt begått.⁶⁸

Regelverk om offentlege anskaffingar⁶⁹

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 opptrer 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

⁶⁷https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Vedlegg/Revisjonsmetodikk/Misligheter_supplerende_retningslinjer_pr_210607.pdf

⁶⁸ Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon. <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/beskytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon-2014.pdf?id=14491>

⁶⁹ Lov og forskrift om offentlege anskaffingar blei endra frå 1.1.2017, og en del føresegn og krav i regelverket har blitt forenkla. Sidan anskaffingane som blir gjennomgått i denne undersøkinga er frå før 1.1.2017, har revisjonen nytta no oppheva lov og forskrift om offentlege anskaffingar som var gjeldande i perioden då anskaffingane blei gjennomført.

forretningmessighet gjeld gjennom heile prosessen, frå avgjerda om å starte ein innkjøpsprosedyre til tildeling av kontrakt.⁷⁰

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 grunnleggjande prinsippa i § 5 i same lov⁷¹ 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 etterprøvbarehet 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».

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 offentlege innkjøp. Sakshandsaminga skal vere sakleg, forsvarleg og ikkje vilkårleg.

Likebehandling av leverandørane er eit grunnprinsipp. Under heile innkjøpsprosessen må eininga 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 tilbod valt.⁷²

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 forretningmessige omsyn, samt forvaltningsrettslege prinsipp om likebehandling, er det ønskeleg at offentlege innkjøp skjer etter konkurranse mellom potensielle leverandørar.⁷³

Kravet om etterprøvbareheit 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 etterprøvbareheit 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 2003/60⁷⁴ viser at tvitydig og inkonsekvent dokumentasjon i seg sjølv kan takast til inntekt for at oppdragsgjevar si sakshandsaming ikkje har vore forsvarleg.⁷⁵

⁷⁰ Søyland, Mona og Thue, Andreas (2014, 13. november). Kommentar til lov om offentlege anskaffingar. Henta i Norsk lovkommentar, 22. mars 2017.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Søyland, Mona og Thue, Andreas (2014, 13. november). Kommentar til lov om offentlege anskaffingar. Henta i Norsk lovkommentar, 22. mars 2017.

⁷⁴ Klagenemnda si avgjerd 4. august 2003.

⁷⁵ Søyland, Mona og Thue, Andreas (2014, 13. november). Kommentar til lov om offentlege anskaffingar. Henta i Norsk lovkommentar, 22. mars 2017.

I forskrift om offentlege anskaffingar § 3-2 står det at oppdragsgjevar skal føre protokoll for anskaffingar som overstig kr. 100 000 eksklusiv mva.. Kravet om protokollføring er eit utslag av generelle prinsipp knytt til rettstryggleik og gjennomsiktlige prosessar, og skal trygge omsynet til etterprøving. Protokollen skal minst omfatte opplysningane som går fram av forskrifta sitt vedlegg 3 eller 4, avhengig av anskaffinga sin storleik.

Føremålet med plikta til protokollføring er å gjere det mogleg å kontrollere i ettertid at konkurransen har vore gjennomført i tråd med regelverket.⁷⁶ 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 først fortløypande gjennom konkurransen.⁷⁷

I forskrift om offentlege anskaffingar, går følgande fram i vedlegg 4 om innhald i protokoll for anskaffingar som overstig kr. 500 000 eksklusiv mva.:

«1.1 Virksomhetens navn og adresse

1.2 Protokollførers navn

1.3 Beskrivelse av hva som skal anskaffes, eller hvis relevant, hvilke anskaffelser det dynamiske innkjøpssystemet omfatter

1.4 Anslått verdi på kontrakten

1.5 Hvilke forhold tillater oppdragsgiver å gjøre bruk av prosedyrer som krever særskilt begrunnelse

1.6 Navn på leverandøren som ønsker å delta i konkurransen, og hvis relevant, leverandører som er valgt ut til å delta i konkurransen og grunnen for utvelgelsen

1.7 Hvis relevant, begrunnelse for hvorfor leverandører som har skatte- og avgiftsrestanser fikk anledning til å delta i konkurransen

1.8 Hvis relevant, navn på avviste leverandører og grunnen for avvising

1.9 Navn på alle leverandører som har levert tilbud

1.10 Hvis relevant, grunnen til avvising av tilbud som anses for å være unormalt lave

1.11 Hvis relevant, angi årsak til at oppdragsgiver avlyser konkurransen

1.12 Navn på og begrunnelse for valg av leverandør(er) og kontraktsverdi

1.13 Hvis relevant, andel av kontrakt eller rammeavtale som leverandører har til hensikt å overdra til tredjepart

1.14 Hvis relevant, andre vesentlige forhold og viktige beslutninger som er av betydning for konkurransen

1.15 Dato og protokollførers signatur.»

Det er vidare 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. Når det gjeld krav til ytingar som blir kjøpt inn og bruk av tekniske spesifikasjonar, går følgande fram i forskrift om offentlege anskaffingar § 17-3:

⁷⁶ NOU 1997 : 21 s. 139 og s. 145

⁷⁷ KOFA si avgjerd 13. februar 2006 i sak 2005/286

«(1) Anskaffelsen bør spesifiseres ved en behovspesifikasjon eller angivelse av funksjonskrav. Ved utformingen av kravene skal det legges vekt på livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Det skal så langt det er mulig stilles konkrete miljøkrav til produktets ytelse eller funksjon. Når det er mulig skal spesifikasjonene utformes slik at det tas hensyn til kriterier for tilgjengelighet for funksjonshemmede og universell utforming.

(2) Tekniske spesifikasjoner skal gi leverandørene like muligheter og må ikke medføre unødvendige hindringer for konkurranse om offentlige kontrakter.

(3) Dersom oppdragsgiver krever oppfylt tekniske spesifikasjoner, skal disse angis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.

(4) Såfremt ikke annet er fastsatt i rettslig bindende nasjonale tekniske regler, forutsatt at disse reglene er i samsvar med EØS-avtalen, skal de tekniske spesifikasjonene utformes enten:

a. med henvisning til tekniske spesifikasjoner som definert i § 4-3 (standarder og spesifikasjoner) bokstav a, b, c og g og, i rangert rekkefølge, til nasjonale standarder for gjennomføring av europeiske standarder, europeiske tekniske godkjenninger, felles tekniske spesifikasjoner, internasjonale standarder, andre tekniske referansesystemer utarbeidet av europeiske standardiseringsorganer eller, dersom disse ikke finnes, nasjonale standarder, nasjonale tekniske godkjenninger eller nasjonale tekniske spesifikasjoner vedrørende prosjektering, beregning og utførelse av arbeidene og bruk av produktene. Hver henvisning skal ledsages av uttrykket «eller tilsvarende»,

b. i form av ytelses- eller funksjonskrav; de sistnevnte kan omfatte miljøegenskaper. De må imidlertid være tilstrekkelig presise til at det er mulig for tilbydere å fastslå kontraktens gjenstand og for oppdragsgiver å tildele kontrakten,

c. i form av ytelses- eller funksjonskrav som nevnt under bokstav b, med henvisning til spesifikasjonene nevnt under bokstav a som middel til å anta samsvar med slike ytelses- eller funksjonskrav, eller

d. ved henvisning til spesifikasjonene nevnt under bokstav a for visse egenskaper, og ved henvisning til ytelses- eller funksjonskravene nevnt under bokstav b for andre egenskaper.»

I § 3-8 i forskrift om offentlige anskaffingar blir føresegn knytt til bruk av rådgjevarar i samband med utarbeiding av spesifikasjonar gjort greie for. Her går følgande fram:

«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.»

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommunar og fylkeskommunar)

I forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommunar og fylkeskommunar, går følgande fram av § 2 om bokføring:

«Bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysninger skal foretas i tråd med lov 19. november 2004 nr. 73 om

bokføring § 3 til § 14 og forskrift 1. desember 2004 nr. 1558 om bokføring kapittel 2 til 7.»

Av § 1 i same forskrift går det fram at forskrifta, i tillegg til å gjelde for kommunar og fylkeskommunar, også gjeld for interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid etter kommunelova § 27.

Forskrift om bokføring

Forskrift om bokføring § 5-1-1 legg føringar på kva eit salsdokument skal innehalde av informasjon. Her går det fram at salsdokument (slik som faktura) som eit minimum skal innehalde:

- «1. Nummer og dokumentasjonsdato,*
- 2. angivelse av partene,*
- 3. ytelsens art og omfang,*
- 4. tidspunkt og sted for levering av ytelsen,*
- 5. vederlag og betalingsforfall, og*
- 6. eventuell merverdiavgift og andre avgifter knyttet til transaksjonen som kreves spesifisert i lov eller forskrift. Merverdiavgift skal angis i norske kroner.*
- 7. Hvis kjøper skal beregne og betale merverdiavgift etter merverdiavgiftsloven § 11-1 annet eller tredje ledd, skal salgsdokumentet merkes: «Omvendt avgiftsplikt – Merverdiavgift ikke beregnet».»*

Vidare går følgende fram av § 5-5-1 i forskrifta om dokumentasjon av kjøp:

«Kjøpsdokumentets innhold

Kjøpsdokumentet skal være salgsdokumentet selger har utstedt, og skal inneholde de opplysningene som fremgår av delkapittel 5-1 og § 5-3-2a.»

Av samme paragraf går det fram at:

«Dersom mottatt salgsdokument er uriktig eller på annen måte ikke tilfredsstiller kravene i delkapittel 5-1 og § 5-3-2a, må kjøper kreve nytt salgsdokument. Dersom dette ikke lar seg gjøre, må kjøper kunne sannsynliggjøre at kjøpet er en reell utgift for kjøpers virksomhet.»

Forvaltningslova

Forvaltningslova inneheld følgende føresegn knytt til habilitet i forvaltningssaker:

«§ 6. (habilitetskrav).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;*
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;*
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;*
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;*
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for*
 - 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller*
 - 2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid*

og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.»

Personopplysningslova

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

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

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

Arbeidsmiljølova

Arbeidstilsynet definerer varsling som å si frå om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen⁷⁸. Retten til å varsle er regulert av arbeidsmiljølova⁷⁹, som skal gjere det mogleg for arbeidstakarar å seie frå om kritikkverdige forhold ein blir kjend med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan vere i strid med lover og reglar, interne retningslinjer eller alminneleg oppfatning av kva som er forsvarleg eller etisk akseptabelt.

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

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

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

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

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

⁷⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Arbeidstilsynet: Rettleiar om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 2007.

⁷⁹ Arbeids- og sosialdepartementet: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. LOV-2005-06-17-62.

mellom anna oppsummert i Arbeidstilsynet si rettleiar om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen⁸⁰.

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

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

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

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

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

I Arbeidstilsynet sin rettleiar om varsling blir det peika på at arbeidsgjevar ikkje kan besvare varsling med «oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordensstraff, tjenestelig tilrettevisning, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver, forflytning eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon.» Samtidig blir det i rettleiaren vist til at arbeidstakar må tole saklege motargument og bevis knytt til dei kritikkverdige forholda. Rettleiaren oppsummerer ei alminneleg rettsoppfatning av aml. § 2-5. Vernet mot gjengjelding gjeld så langt arbeidstakar sin framgangsmåte ved varsel var forsvarlig.

NDLA sine innkjøpsstrategiar

Av NDLA sine innkjøpsstrategiar for periodane 2008-2014 og 2015-2019, går det under kapitla om etikk, pkt. 1. Etikk fram at:

«Relasjoner og samhandling med leverandører skal være upartiske og profesjonelle, i tråd med internt og eksternt regelverk.»

Etiske retningslinjer for fylkeskommunalt tilsette i NDLA

I NDLA sine etiske retningslinjer for fylkeskommunalt tilsette, som skal danne grunnlaget for god etisk praksis i NDLA, går det fram at alle innkjøp i NDLA skal gjennomførast i samsvar med lov og forskrift om offentlege anskaffingar og interne retningslinjer for innkjøp.

⁸⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Arbeidstilsynet: Rettleiar om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. 2007.

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- 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.
- Arbeids- og sosialdepartementet: *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. LOV-2005-06-17-62.
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*. LOV-2000-04-14-31.
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*. LOV-2016-06-10-23.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)*. FOR-2014-12-16-1852.
- Finansdepartementet: *Lov om bokføring (bokføringsloven)*. LOV-2016-05-27-14.
- Finansdepartementet: *Forskrift om bokføring (bokføringsforskriften)*. FOR-2004-12-01-1558.
- Søyland, Mona og Thue, Andreas (2014, 13. november). *Kommentar til lov om offentlige anskaffinger*. Henta i Norsk lovkommentar, 22. mars 2017.

Dokument frå NDLA og Hordaland fylkeskommune

- NDLA: *Innkjøpsstrategi 2008-2014*. 28. april 2008.
- NDLA: *Innkjøpsstrategi 2015-2019*. 3. desember 2014. Gjeldande fram til styremøte 14.12.16.
- NDLA: *Tilpassing av NDLAs virksomhet til Hordaland fylkeskommunes innkjøpsstrategi*. Mai 2016.
- NDLA: *Etiske retningslinjer for fylkeskommunalt tilsette i NDLA*. Oktober 2015.
- NDLA: *Innkjøp og innkjøpsprosessar i NDLA*. 1.3.2016.
- NDLA: *Innkjøps sjekklister*. Mars 2016.
- NDLA: *Delegeringsreglement*. November 2016.
- NDLA: *Tildeling av budsjettmidlar og attestasjonsmynde 2017*. 7.11.2016.
- NDLA: *Prosedyrer for avvikshandtering i NDLA*. Mars 2016.
- NDLA: *Avviksskjema*. Mars 2016.
- NDLA: *Avvikshandtering i NDLA*. Sist endra 21.4.2016.
- NDLA: *Prosedyrer for risikoanalyse i NDLA*. Mars 2016.
- NDLA: *Skjema for risikoanalyse i NDLA*. Mars 2016.
- NDLA: *Retningslinjer for driftsrapportering*. Januar 2013.
- NDLA: *Mal for driftsrapport*. April 2013.
- NDLA: *Teknologisk veikart for NDLA*. Mai 2016.
- NDLA: *Pedagogisk plattform for NDLA*. Desember 2016.
- NDLA: *Rutiner for Change/Utvikling*. Mai 2016.
- NDLA: *Rev SSA-V Bilag 2 – Utdypende spesifisering av ytelsen. Vedlegg til rammeavtale applikasjonsforvaltning*. 9.12.2012.
- NDLA: *Rutiner for fakturabehandling*. Udatert.
- Hordaland fylkeskommune: *Rutine for fakturahandsaming*. <http://www.hordaland.no/nn-NO/om-oss/innkjop-og-faktura>. Henta 20.2.17.
- Hordaland fylkeskommune: *Rutine for varsling i Hordaland fylkeskommune*. 26.3.2015.

Andre dokument

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet/Arbeidstilsynet: *Rettleiar om varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen*. 2007.
- COSO. *Internkontroll – et integrert rammeverk*. Norsk oversettelse ved Norges interne revisorers forening, Oslo: Norges interne revisorers forening (NIRF). 1996.
- Kommunenes Sentralforbund: *Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon*. <http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/beskytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon-2014.pdf?id=14491>. 2014.
- Deloitte AS: *Forvaltningsrevisjon av NDLA I*. 2015.
- Inventura: *Notat om habilitet i NDLA*. 14.01.2014.
- Inventura: *Notat om endring av kontraktspart*. 27.01.2017.
- Google for Education: *Terms of Use*. https://gsuite.google.com/intl/en/terms/education_terms.html
- Google for Education: *Terms of Privacy*. https://gsuite.google.com/terms/education_privacy.html
- Google for Work Security and Compliance Whitepaper: *How Google protects your data*. <https://static.googleusercontent.com/media/gsuite.google.com/no//files/google-apps-security-and-compliance-whitepaper.pdf>

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.

© 2017 Deloitte AS