



Arkivnr: 2015/2073-154

Saksbehandlar: Roald Breistein

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kontrollutvalet		
Fylkestinget		

Forvaltningsrevisjon av Nasjonal digital læringsarena (NDLA) - Del II - Revisjonsrapport

Bakgrunn for saka:

Kontrollutvalet bestilte 16.02.16 forvaltningsrevisjon av NDLA, Del II med slikt føremål:

«Føremålet med prosjektet er å avdekke om NDLA sine innkjøp, samhandling med leverandører og arbeidsmiljø samsvarer med regelverk, interne rutiner og etiske retningslinjer.»

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål 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?
 - 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 følgt opp og behandla tilsette som har meldt frå om kritikkverdige forhold i organisasjonen i samsvar med gjeldande regelverk?

Det er gledeleg at 11 fylkeskommunar har gjeve økonomisk bidrag for å gjennomføra denne forvaltningsrevisjonen.

Drøfting:

Deloitte har no gjort ferdig forvaltningsrevisjon av NDLA, Del II, revisjonsrapport er levert og ligg ved som vedlegg 1 til saka. Revisjonsrapporten er også send i posten til dei møtande medlemmene i kontrollutvalet. Rapporten har vore send til uttale hjå fylkesrådmannen og NDLA. NDLA har gjeve uttale som går fram av vedlegg 1 i rapporten.

Revisjonsrapporten skulle etter planen ha vore levert innan 31.08.2016. Grunnen til at den vart forseinka med ca. 8 månader skuldast i hovudsak krevjande kommunikasjon med NDLA og usemje med NDLA rundt gjennomføring av spørjeundersøking og handsaming av personopplysningar. Kontrollutvalet har vorte orientert om utviklinga i forvaltningsrevisjonen med jamne mellomrom. På bakgrunn av denne utviklinga har kontrollutvalet også måtte løyve fleire timar til prosjektet enn det som låg i den opphavlege bestillinga.

Deloitte skildrar forseinkinga av revisjonsrapporten slik i punkt 1.3 i rapporten:

«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 behandlings-ansvarleg 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.»

Deloitte har i denne forvaltningsrevisjonen nytta dokumentanalyse, intervju, spørjeundersøking, stikkprøvekontroll, innsyn i elektronisk kommunikasjon og verifiseringsprosessar som metodar. Etter sekretariatet si vurdering har Deloitte levert ein god rapport som er i samsvar med kontrollutvalet si bestilling.

Sekretariatet har merka seg at Deloitte m.a. konkluderer slik i punkt 9 Konklusjon og tilrådingar i rapporten:

«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.»

«I undersøkinga kjem det fram at NDLA har dekt kostnader 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 kostnader for leverandørar med omsyn til kompetanse- og kunnskapsutvikling ei ulovleg direkteanskaffing som ikkje er i samsvar med regelverk om offentlege anskaffingar.»

«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.»

**Sekretariatet har vidare merka seg at Deloitte kjem med slike tilrådingar til NDLA i punkt 9
Konklusjon og tilrådingar i rapporten:**

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.

Kontrollutvalet handsama rapport i møte 23.05.2017 der det vart gjort slikt vedtak:

1. Skrifleg svar i høve notat frå varslarane motteke 22.05.2017 vert å sende sekretariatet etter møtet, etter at det har vore send på høyring til NDLA og fylkesrådmannen.
2. Kontrollutvalet ønskjer vidare å få meir informasjon i høve desse punkta:
 - Habilitet
 - Oversikt over leverandørar til NDLA før og no
 - Selskapsstruktur
 - Den omtalte grafen frå 2013
 - Organisering/tilsette i NDLA før og no
 - Eigarskap i leverandørselskap mv. før og no
3. Handsaming av revisjonsrapport NDLA, Del II vert utsett til møte i kontrollutvalet 28. – 29.08.2017.
4. Tilsvaret frå Deloitte i høve notat frå varslarane, samt informasjonen det er bede om i punkt 2 over, vert å levere sekretariatet seinast innan 14.08.2017.
5. Kontrollutvalet betraktar e-post dagsett 23.05.2017 som eit nytt varsel og det vert, etter å ha førespurt avsendar, å sende til rette organ i den aktuelle fylkeskommune.

I tråd med punkt 1 og 2 i vedtaket over har vi motteke desse dokumenta frå Deloitte:

- Notat - Deloitte's kommentarer til «Kommentarer til rapport fra forvaltningsrevisjon II av NDLA», datert 22. mai 2017
- Tillegg til rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II - oppfølging av bestilling frå kontrollutvalet i møte 23. mai 2017

Begge dokumenta ligg ved som vedlegg 2 og 3 til saka.

Begge dokumenta er med på å utdjupe informasjonen som allereie går fram av forvaltningsevisjonsrapport NDLA I og NDLA II. Dokumentet «*Tillegg til rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II - oppfølging av bestilling frå kontrollutvalet i møte 23. mai 2017*» svarer på dei ekstra spørsmåla kontrollutvalet ville ha svar på etter dette møtet.

Slik sekretariatet ser det, kjem det ikkje fram nye opplysningar i dokumenta som gjev grunnlag for å endre på forslag til innstilling som låg føre i sak til kontrollutvalet 23.05.17.

Konklusjon:

Kontrollutvalet har eit særskilt ansvar for å følgje opp at fylkestinget sine vedtak i samband med handsaming av rapportar om forvaltningsrevisjon vert følgd opp. Det vert vist til «Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner» § 12 «Oppfølging av forvaltningsrevisjoner» der det står dette:

«Kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets eller fylkestingets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

Kontrollutvalget skal gi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvordan kommunestyrets eller fylkestingets merknader til rapport om forvaltningsrevisjon er blitt fulgt opp. Det skal også rapporteres om tidligere saker som etter utvalgets mening ikke er blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte.»

Forslag til innstilling i saksframlegget, byggjer på forslag til tiltak i rapporten, og punkta er sett opp i prioritert rekkefølge. På bakgrunn av dette vert det tilrådd at kontrollutvalet innstiller på at fylkestinget ber fylkesrådmannen syta for å laga ein prioritert handlingsplan til kontrollutvalet som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.

Forslag til innstilling

På bakgrunn av forvaltningsrevisjon av Nasjonal digital læringsarena (NDLA) – Del II ber fylkestinget fylkesrådmannen og NDLA om syta for å:

1. Sikre at alle medarbeidarar i NDLA er tilstrekkeleg informert om relevante rutinar og internkontrolltiltak knytt til anskaffingar og innkjøp.
2. Etablere rutinar for fakturahandsaming som sikrar at det blir utført kontroll av at fakturaar frå leverandørar inneheld all naudsynt informasjon.
3. Fullføre arbeidet med å etablere rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret
4. 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. Gå 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. Sikre at alle medarbeidarar i NDLA er tilstrekkeleg informert om system og rutinar for:
 1. Avviksmelding og -handtering.
 2. Varsling om kritikkverdige forhold.
7. Sikre 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.
8. Å laga ein prioritert handlingsplan til kontrollutvalet innan 01.11.2017 som viser kva tiltak som skal setjast i verk for å følgja opp tilrådingane i rapporten, når tiltaka skal setjast i verk og kven som skal ha ansvaret for iverksettinga.

Hogne Haktorson
kontrollsjef

Roald Breistein
utvalgssekretær

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Vedlegg

- 1 Forvaltningsrevisjon - Hordaland fylkeskommune - NDLA II
- 2 Notat - Deloitte's kommentarer til brev vedr. NDLA fra 22.05.17
- 3 Tillegg til rapport frå forvaltningsrevisjon av NDLA II