

Saksbehandlar: Einar Ulla, Sekretariat for kontrollutvala
Sak nr.: 16/3140-1

Forvaltningsrevisjon - Nasjonal digital læringsarena - NDLA

Kontrollsjefen rår kontrollutvalet til å gjere slikt vedtak:

1. Kontrollutvalet i Sogn og Fjordane fylkeskommune er positive til å dekke 1/18 av kostnadane til «Forvaltningsrevisjon NDLA II» i regi av kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune.
2. Kontrollutvalet løyver inntil kr. 25 000 til dette føremålet.

[... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓](#)

Vedlegg:

- Prosjektplan «Forvaltningsrevisjon NDLA II»
- Rapport etter gjennomført forvaltningsrevisjon av NDLA (nr. 1)

Andre dokument som ikkje ligg ved:

SAKSFRAMSTILLING

1. Bakgrunn for saka

Alle fylkeskommunane i Noreg med unntak av Oslo er medeigarar i Nasjonal digital læringsarena, NDLA. NDLA er eit interfylkeskommunalt innkjøpssamarbeid, ein produsent, ein distributør og ein delingsarena som tilbyr fritt tilgjengelege digitale læringsressursar for vidaregåande opplæring. Visjonen til organisasjonen er «å lage gode, opne digitale læremiddel for alle fag i vidaregåande opplæring og støtte opp om elevar og lærarar i aktivt og deltakande læringsarbeid». Innkjøpssamarbeidet NDLA er organisert etter § 27 i kommunelova.

Frå og med 2013 har NDLA sitt styre bestått av ein representant frå kvar deltakande fylkeskommune, valt gjennom vedtak i dei respektive fylkestinga. Dei fleste fylkeskommunane har valt opplæringsdirektøren eller fylkesutdanningssjefen til styret. Dei 18 samarbeidsfylka har vurdert det som lite føremålstenleg med eit styre på 18 medlemmer for å leia den daglege drifta av NDLA. Det er difor etablert eit arbeidsutval (AU) for å leie samarbeidet mellom styret sine møte, på vegne av styret. NDLA har også ein kontaktperson i administrasjonen i kvar fylkeskommune, fylkeskontaktkollegiet.

Hordaland fylkeskommune er juridisk ansvarleg eining for NDLA.

Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune gjennomførde i 2015 forvaltningsrevisjon av NDLA. Føremålet med forvaltningsrevisjonen var formulert slik:

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

Med bakgrunn i prosjektet sitt føremål vart følgjande problemstillingar formulert:

- I kva grad vert føringar i føremål, vedtekter og organisering i høve til offentlege innkjøp etterlevd av NDLA?
- I kva grad er det etablert tilstrekkeleg internkontroll, tilpassa eininga si storleik og kompleksitet på innkjøpsområdet?
- I kva grad er det utarbeidd tenlege rutinar for innkjøpsarbeidet, og korleis er desse gjort kjend i eininga?
- I kva grad blir kjøp gjennomført i samsvar med regelverket om offentlege anskaffingar?
- I kva grad vert rettsreglar og interne rutinar knytt til habilitet etterlevd og dokumentert i innkjøp som eininga er ansvarleg for?
- I kva grad har eininga utarbeidd etiske retningslinjer knytt til innkjøpsarbeidet, og korleis vert desse etterlevd og gjort kjend i organisasjonen?
- I kva grad vert sentrale rettsreglar i arkivlov og offentleglov etterlevd, herunder spesielt arkivering og journalføring av dokument relatert til innkjøp?

Revisor, Deloitte AS, sin konklusjon er å finne i rapporten pkt. 10, og er slik:

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

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

På bakgrunn av dette har Deloitte tilrådd at Hordaland fylkeskommune vurderer følgjande tiltak:

1. Utarbeide ei oversikt over alle innkjøpsavtalar NDLA har med leverandørar.
2. Utarbeide rutinar for oppfølging og kontroll av alle innkjøp NDLA gjennomfører, som inneheld:
 - a. Rutinar for kontroll av etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar, og
 - b. Rutinar for kontraktsoppfølging.
3. Etablere eit system for avvikshandtering.
4. Utarbeide ein kompetanseplan for innkjøpsaktivitet i NDLA.
5. Utbetre internkontrollen i NDLA, gjennom å sørge for:
 - a. Systematisk kontroll av at innkjøpsprioriteringar og innkjøpsaktivitet samsvarar, og
 - b. Sentralisert kontroll av om innkjøp er samstemt med føresegn i kontraktar og rammeavtalar.
6. Søke balansert leverandøruavhengigheit i samsvar med innkjøpsstrategi.
7. Gjennomføre risikovurdering og etablerer internkontroll knytt til ev. leverandøravhengigheit.
8. Utarbeide rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret i NDLA.
9. Sikre at NDLA har ei fungerande styreform som sikrar kontroll og oppfølging av at organisasjonen blir drifta i samsvar med vedtekter.

10. *Utarbeide rutinar for habilitet som er tilpassa innkjøpsaktiviteten i NDLA.*
11. *Sikre etterleving av innkjøpsstrategien sine etiske retningslinjer for NDLA.*
12. *Sikre at dokumentasjon blir arkivert i samsvar med gjeldande lovverk og arkivrutinar.*
13. *Utarbeide rutinar som sikrar at det ikkje føreligg personlege interesser som kan innebere interessekonfliktar i anskaffingsprosessar som vert gjennomført av NDLA.*
14. *Etablere tydelege kanalar og rutinar for intern varslings.*

Kontrollutvalet handsama rapporten første gang 18. desember 2015 i sak 114/15, der utvalet vedtok å be Deloitte om å utarbeide ei kortfatta juridisk vurdering av alvorsgraden i rapporten. Saka vart utsett til neste møte.

Den juridiske vurderinga vart handsama som eiga sak i kontrollutvalsmøtet 16. februar 2016.

Rapporten vart behandla på nytt av kontrollutvalet 16. februar 2016, der utvalet vedtok følgjande tilråding til fylkestinget i Hordaland fylkeskommune:

På bakgrunn av forvaltningsrevisjonsrapport av NDLA ber fylkestinget fylkesrådmannen og styret i NDLA syta for å:

1. *Utarbeide ei oversikt over alle innkjøpsavtalar NDLA har med leverandørar.*
2. *Utarbeide rutinar for oppfølging og kontroll av alle innkjøp NDLA gjennomfører, som inneheld:*
 - a. *Rutinar for kontroll av etterleving av regelverk for offentlege anskaffingar, og*
 - b. *Rutinar for kontraktsoppfølging.*
3. *Etablere eit system for avvikshandtering.*
4. *Utarbeide ein kompetanseplan for innkjøpsaktivitet i NDLA.*
5. *Utbetne internkontrollen i NDLA, gjennom å sørge for:*
 - a. *Systematisk kontroll av at innkjøpsprioriteringar og innkjøpsaktivitet samsvarar, og*
 - b. *Sentralisert kontroll av om innkjøp er samstemt med føresegn i kontraktar og rammeavtalar.*
6. *Søke balansert leverandøruavhengigheit i samsvar med innkjøpsstrategi.*
7. *Gjennomføre risikovurdering og etablerer internkontroll knytt til ev. leverandøravhengighet.*
8. *Utarbeide rutinar for kommunikasjon og rapportering mellom dagleg leiing og styret i NDLA.*
9. *Sikre at NDLA har ei fungerande styreform som sikrar kontroll og oppfølging av at organisasjonen blir drifta i samsvar med vedtekter.*
10. *Utarbeide rutinar for habilitet som er tilpassa innkjøpsaktiviteten i NDLA.*
11. *Sikre etterleving av innkjøpsstrategien sine etiske retningslinjer for NDLA.*
12. *Sikre at dokumentasjon blir arkivert i samsvar med gjeldande lovverk og arkivrutinar.*
13. *Utarbeide rutinar som sikrar at det ikkje føreligg personlege interesser som kan innebere interessekonfliktar i anskaffingsprosessar som vert gjennomført av NDLA.*
14. *Etablere tydelege kanalar og rutinar for intern varslings.*
15. *Laga ein prioritert handlingsplan innan 1.6.2016 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 iverksetjinga.*

Fylkestinget vedtok tilrådinga frå kontrollutvalet samrøystes i møte 8. mars 2016.

Kontrollutvalet handsama den juridiske vurderinga av alvorsgraden i rapporten i møte 16. februar 2016. Deloitte la fram vurderinga munnleg i møtet, og det kom fram opplysningar som gjorde at møtet vart lukka med heimel i kommunelova § 31. Utvalet vedtok på bakgrunn av informasjonen som kom fram følgjande:

1. *Kontrollutvalet ønskjer å gå vidare inn i saka og ber Deloitte gjennomføre ein utvida forvaltningsrevisjon av NDLA.*
2. *Deloitte vert beden om å levera forslag til prosjektplan i tråd med dei føringar utvalet har gjeve i dette møte, inkl. føremål, problemstillingar, ev. avgrensingar og ressursbruk innan 1.3.16.*
3. *Leiar i kontrollutvalet, i samråd med sekretariatet, får fullmakt til å godkjenne prosjektplanen*

Prosjektplanen er lagt ved denne saka, og føremålet med prosjektet er 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 NDLA inngått databehandlaravtale med ekstern leverandør av tekniske tenester i dei tilfella der dette har vore aktuelt?
 - b. 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 varslings?
 - 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. varslings 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 ?

3. Vurderingar og konsekvensar

Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune har valt å starte opp prosjektet, og er innstilt på å dekke kostnadane ved prosjektet der det er godkjend ei timeramme på inntil 452 timar. Utvalet ber likevel om at kontrollutvala i fylkeskommunane rundt om i landet er med på å dekke kostnadane.

Kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune har kome med førespørjing til kontrollutvala i fylkeskommunane om å vere med å dekke 1/18-del av kostnadane til denne nye forvaltningsrevisjonen. Dette vil krevje ei løyving på inntil kr. 25 000 eks. mva. pr. fylkeskommune.

Alle fylkeskommunane utanom Oslo er med i NDLA. Det er ikkje unaturleg å vere med på ei deling av kostnadane i og med at fylkeskommunen er med i NDLA-samarbeidet, og at det dermed må vere i fylkeskommunen si interesse at NDLA vert drive etter gjeldande lover og regler. Kontrollsjefen rår kontrollutvalet til å gå inn for ei deling slik det er etterspurd frå Hordaland fylkeskommune si side.

4. Konklusjon

Kontrollsjefen rår kontrollutvalet til å gå inn for å dekke inntil kr. 25 000 for gjennomføring av «Forvaltningsrevisjon NDLA II»