

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

UNDERSØKELSE – NDLA – NORSK DIGITAL LÆRINGSARENA

MØRE OG ROMSDAL FYLKESKOMMUNE

Møre og Romsdal Revisjon SA

OM MØRE OG ROMSDAL REVISJON SA

Møre og Romsdal Revisjon SA ble etablert gjennom sammenslåing av Kommunerevisjonsdistrikt nr. 3 i Møre og Romsdal IKS og Møre og Romsdal Revisjon IKS. Selskapet er eid av 20 kommuner og Møre og Romsdal fylkeskommune og ble satt i drift 1. januar 2020.

Hovedkontoret ligger i Kristiansund med avdelingskontorer i Molde og Ålesund. Ved etablering hadde selskapet 26 ansatte.

Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene. Eierkommunene er Aukra kommune, Aure kommune, Averøy kommune, Fjord kommune, Giske kommune, Gjemnes kommune, Hustadvika kommune, Kristiansund kommune, Molde kommune, Rauma kommune, Rindal kommune, Smøla kommune, Sula kommune, Sunndal kommune, Surnadal kommune, Stranda kommune, Sykkylven kommune, Tingvoll kommune, Vestnes kommune, Ålesund kommune og Møre og Romsdal fylkeskommune.

FORORD

Vi har utarbeidet denne rapporten etter bestilling fra kontrollsjefen i epost datert 25.10.2019 og i henhold vedtatt prosjektplan i sak KO 69/19 i Møre og Romsdal fylke sitt kontrollutvalg.

Rapporten summerer opp resultatene fra vår undersøkelse «Oppfølging av NDLA – Norsk Digital Læringsarena». Gjennomgangen er utført av Marianne Hopmark og Veslemøy E. Ellinggard i perioden november 2019 til mars 2020.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt med opplysninger i vårt arbeid med denne rapporten.

Kristiansund, 10.03.2020

Veslemøy E. Ellinggard
oppdragsansvarlig revisor

Marianne Hopmark
forvaltningsrevisor

OPPSUMMERING

NDLA – Norsk Digital Læringsarena eies av Møre og Romsdal fylkeskommune, sammen med de øvrige fylkeskommunene med unntak av Oslo. Virksomheten utvikler digitale læremidler til bruk for elever og lærere i gunnskole og videregående skole.

I denne undersøkelsen har vi vurdert fire fokusområdet som angitt nedenfor. Områdene er belyst ut fra samtaler og intervjuer med NDLA og utdanningsavdelingen i Møre og Romsdal fylkeskommune, dokumentgjennomgang og ulike spørreundersøkelser.

NDLA må foreta en omorganisering av som følge av ny kommunelov. Vi mener at det bør foretas en bred vurdering av hensiktsmessig organisering i forbindelse med dette. I vurderingen så må ulike hensyn vektet mot hverandre. Vi mener det er avgjørende at omverdenen får tilstrekkelig innsikt i selskapet, at det etableres tilstrekkelig politisk styring og åpenhet for å bygge tilitt til samarbeidet i fortsettelsen.

Kommuner og fylkeskommuner har store eierandeler i en rekke selskaper og samarbeider. Det å legge virksomhet ut i selskaper i stedet for å drive i kommunen eller fylkeskommunen skaper avstand mellom politisk innflytelse og styring av virksomheten. Det er derfor avgjørende med god og aktiv eierstyring for å sikre at man oppnår ønskede virkninger av samarbeidene. Fylkeskommunen har ikke en aktiv eierutøvelse for NDLA. Dermed overlater man til andre å finne den videre retningen for samarbeidet. Fylkeskommunen vil etter vårt syn være tjent med å ta en mer aktiv rolle både for dette samarbeidet og for andre eierskap.

Møre og Romsdal fylkeskommune har en desentralisert styringsstruktur når de kommer til de videregående skolene. Det er uttalte mål om ønske om økt digital kompetanse, men det foreligger per i dag ingen måling av nivå, eller tiltak- eller handlingsplaner for økningen. NDLA kan være nyttig verktøy for å øke digital kompetanse både hos lærere og elever. Fylkeskommunen kunne i sine styringssignaler som skoleeier konkretisert målene og bedt om at det etableres handlingsplaner for å oppnå økt digital kompetanse.

Undersøkelser viser at Møre og Romsdal er et av fylkene i landet som i størst grad benytter seg av verktøyene som er tilgjengelig via NDLA. Det er mangler innenfor enkelte fagkretser eller manglende innsikt som gjør at bruken ikke er enda høyere. Dette viser at økt bredde i tilbudet til NDLA kan øke bruken ytterligere, samt at det også er behov for ytterligere kunnskapsformidling om hvilke verktøyer som er tilgjengelig.

FOKUSKOMRÅDER I UNDERSØKELSEN

1. Vurdering av hensiktsmessige selskapsformer for NDLA
2. Vurdering av fylkeskommunen sin forvaltning av sine eiereinteresser i NDLA
3. Hvilke krav stilles til bruk av digitale læremidler i Møre og Romsdal fylkeskommune – fylkeskommunens mål og strategier
4. Bruk av digitale læremidler ved videregående skoler i Møre og Romsdal

KONKLUSJONER

I rapportens kapittel to konkluderer vi med at NDLA vil være tjent med å fremstå som et eget rettssubjekt. Hvilken selskapsform som er mest hensiktsmessig vil avhenge av hva som er viktig for samarbeidet. Vi tror at en selskapsform med en definert særlovgivning som interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak kan være hensiktsmessig. Dette krever i tilfellet tilstrekkelig innarbeidelse av politisk styring gjennom selskapets vedtekter.

Møre og Romsdal fylkeskommune har etter vår mening svak eierstyring. Så vidt vi kan se er det ikke formidlet noen tydelige styringssignaler. De har fått oppnevnt posisjon som kan sikre innsyn i virksomheten, men etter vårt syn er ikke denne anledningen benyttet. Vi mener også at det en uheldig sammenblanding av roller når fylkeskommunens representant i representskapet er samme person som vararepresentant til styret. Videre mener vi fylkeskommunen vil sikre større politisk innflytelse i samarbeidet med å oppnevne en politisk representant i stedet for en administrativ representant til å utøve sin eierinteresse.

Møre og Romsdal fylkeskommune har klare uttalte mål for å øke digital kompetanse hos lærere og elever. Ut over dette ser vi ingen konkrete mål eller planer for å gjennomføre denne kompetansehevingen. Man kunne sett for seg mål knyttet til andel bruk av digitale læremidler, f.eks. av de som NDLA tilbyr eller andre. Vi finner verken slike krav eller mål til den enkelte skole som fylkeskommunen eier.

Undersøkelse som vi har fått utført ved Kristiansund videregående skole viser at flertallet av lærerne benytter NDLA sine virkemidler som en del av sin undervisning. Videre at det i noen midre grad ble bruk i samhandling med elevene. Undersøkelse som NDLA selv har fått utført viser at Møre og Romsdal er en av tre fylkeskommuner i landet som bruker verktøyene fra NDLA i større grad enn andre fylker.

VÅRE ANBEFALINGER

1. Vi anbefaler Møre og Romsdal fylkeskommune å ta en aktiv rolle i forbindelse med kommende omdanning av virksomheten.
 - a. NDLA kan være tjent med å fremstå som eget rettssubjekt
 - b. Fylkeskommunen bør utnevne en annen representant til NDLAs representantskap enn varamedlemmet til styret
2. Vi anbefaler fylkeskommunen å følge KS sine anbefalinger om eierstyring, samt utøve mer aktivt eierskap for å sikre at man oppnår de gevinster man ønsker av samarbeidet
3. Vi anbefaler at fylkeskommunen oppfordrer de videregående skolene om å sette mål om økt digitalisering inn i sine handlingsplaner, samt å rapportere tilbake om oppnådde resultater
4. Vi anbefaler at utdanningsavdelingen benytter i sine samlingspunkter for de videregående skolene til å dele kunnskap om nyttig bruk av verktøy som de har tilgang på gjennom NDLA

INNHOOLD

| | |
|--|----|
| Om Møre og Romsdal Revisjon SA..... | 2 |
| Forord..... | 3 |
| Oppsummering..... | 4 |
| Fokuskområder i undersøkelsen..... | 5 |
| Våre anbefalinger..... | 6 |
| 1. Innledning..... | 9 |
| 1.1 Bakgrunn og bestilling..... | 9 |
| 1.2 Formål og fokusområder..... | 9 |
| 1.3 Metode..... | 9 |
| 1.4 Om undersøkelsen..... | 10 |
| 1.5 Tematisk bakgrunn..... | 11 |
| Digital kompetanse – Digitale læremiddel..... | 11 |
| Norsk digital læringsarena (NDLA)..... | 11 |
| NDLAs formål og visjon..... | 12 |
| Organisering..... | 12 |
| Tilgang til digitale læremidler for lærere og elever..... | 13 |
| fylkeskommunens anledning til å gjennomføre kontroller av selskaper..... | 14 |
| Høring..... | 15 |
| 2 Selskapsform og juridisk organisering..... | 16 |
| Representantskapets oppgaver og ansvar..... | 17 |
| Styrets oppgaver og ansvar..... | 17 |
| Styreleders oppgaver og ansvar..... | 17 |
| Daglig leder oppgaver og ansvar..... | 18 |
| 2.1 Dagens selskapsform og andre relevante selskapsformer..... | 19 |
| Interkommunal samarbeid..... | 19 |
| Selvstendig rettssubjekt eller del av hordaland/vestland fylkeskommune..... | 22 |
| 2.2 Er selskapsformen hensiktsmessig og best egnet?..... | 25 |
| 2.3 Er vedtektene hensiktsmessig og egnet i et kontrollperspektiv?..... | 28 |
| 3 Møre og Romsdal fylkeskommunes forvaltning av eierinteressene i NDLA..... | 29 |
| Er fylkeskommunens forvaltning tilfredsstillende..... | 29 |
| Hvordan har fylkeskommunen kunnskap om at alle forhold fra forvaltningsrevisjonene er lukket?..... | 34 |
| Rapporteres forbedringsarbeidet administrativt og/eller politisk..... | 35 |
| I hvilket omfang kjøper NDLA tjenester fra Cerpus AS?..... | 36 |

| | |
|---|----|
| Er informasjonEN til fylkestinget i Eiermeldingen tilstrekkelig og tilfredsstillende..... | 39 |
| Er styrets kompetanse tilstrekkelig? Hvordan vurderer fylkeskommunen som eier dette? . | 42 |
| 4 Bruk av digitale læremidler i videregående skole i Møre og Romsdal | 43 |
| Hvilke krav stilles til det å tilby digitalt skolemateriell | 43 |
| Fylkeskommunes mål og strategier for bruk av digitale læremidler..... | 44 |
| Bruk av digitale læremidler i Videregående skoler | 46 |
| I hvor stor grad brukes digitale læremiddel fra NDLA? | 47 |
| Utgifter til undervisningsmateriell/læremidler | 55 |
| Kjøp av digitale læremidler i forhold til Skolebøker/-læremidler til utlån..... | 56 |
| Plan for bruk av digitale læremidler i vgs | 58 |
| Andre leverandører som tilbyr digitale læremidler | 59 |
| 5 Bruk av digitale læremidler ved videregående skole i Møre og romsdal | 61 |
| Intervju og spørreundersøkelse..... | 61 |
| Atlanten videregående skole | 62 |
| Kristiansund videregående skole | 63 |
| I hvilke fag brukes digitale læremidler? | 65 |
| I hvilken grad brukes NDLA vs andre leverandører av digitale læremidler..... | 65 |
| Vedlegg | 67 |
| Vedlegg 1 Risikovurdering | 67 |
| Vedlegg 2 Vedtekter | 70 |
| Kilder | 74 |
| Relevante kilder | 74 |
| Andre aktuelle kilder..... | 74 |

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Bestilling av en undersøkelse av forhold rundt Norsk Digital læringsarena, i rapporten benevnt NDLA, ble mottatt fra kontrollsjefen i epost datert 25.10.2019. Bestillingen er basert på vedtak i sak T 55/17 i fylkestinget og i sak KO 27/18 i kontrollutvalget, og bygger på tilbakemeldinger fra Møre og Romsdal fylkeskommune om oppfølging av flere forhold rundt NDLA etter gjennomført forvaltningsrevisjon i 2015 og etterfølgende år. Med utgangspunkt i bestillingen ble det utarbeidet en prosjektplan som ble oversendt kontrollsjef den 11.11.2019.

Det er lagt opp til at rapporten skal behandles på fylkestingets møte den 20. april 2020. Rapporten behandles på kontrollutvalgets møte 18. mars.

1.2 FORMÅL OG FOKUSOMRÅDER

Hovedformålet er å få gjennomført en bred evaluering av NDLAs selskapsform, bakgrunn, organisering og samarbeid, spesielt i et kontroll- og styringsperspektiv. Bruken av digitale læremidler ved de videregående skolene i Møre og Romsdal kartlegges og vurderes, i tillegg skal kostnaden med MRFKs bruk av NDLA gjennomgås.

Følgende fokusområder skal undersøkes:

1. Vurdering av hensiktsmessige selskapsformer for NDLA
2. Vurdering av fylkeskommunen sin forvaltning av sin eierinteresse i NDLA
3. Hvilke krav stilles til bruk av digitale læremidler i Møre og Romsdal fylkeskommune – fylkeskommunens mål og strategier.
4. Bruk av digitale læremidler ved videregående skoler i Møre og Romsdal

1.3 METODE

Aktuelle metoder er dokumentanalyse, vurdering, intervju/samtale med relevante personer innenfor de fokusområdene bestillingen omhandler. Videre har rektorer på to utvalgte videregående skoler blitt spurt om å gjennomføre en spørreundersøkelse blant ansatte lærere for å kartlegge bruken av digitale læremidler. Vi har kun mottatt svar fra den ene skolen. Svarene er inkludert i denne rapporten. Dette for å kartlegge i hvor stor utstrekning lærerne bruker digitale læremidler fra NDLA i forhold til andre digitale læremidler.

1.4 OM UNDERSØKELSEN

Med utgangspunkt i fokusområdene ønskes følgende forhold kartlagt/vurdert:

1: Vurdere selskapsformen til NDLA

- Vurdere dagens selskapsform opp mot andre relevante selskapsformer (spesielt i et styring- og kontrollperspektiv) og andre relevante moment
- Vurdere hvilken selskapsform som er best egnet
- Er vedtektene hensiktsmessig og egnet i et kontrollperspektiv?

2: Fylkeskommunens forvaltning av sine eierinteresser i NDLA:

- Er forvaltningen tilfredsstillende gitt de alvorlige forhold som forelå i NDLA og er den i tråd med intensjonen og fylkestinget sine vedtak?
- Hvordan har fylkeskommunen kunnskap om at alle forhold fra forvaltningsrevisjonene er lukket? Rapporteres dette internt administrativ og/eller politisk på noe salg vi (utover den årlige eierskapsmeldingen), og er punktene nå tilfredsstillende løst
- I hvilket omfang kjøper NDLA nå tjenester fra den mye omtalte leverandøren Cerpus AS
- Er informasjon om NDLA til fylkestinget i Eiermeldingen tilstrekkelig og tilfredsstillende, gitt de forhold som ble avdekket og behandlet i desember 2017?
- Er styrets kompetanse tilstrekkelig? Hvordan vurderer fylkeskommunen som eier dette?

3: Hvilke krav stilles til bruk av digitale læremidler i Møre og Romsdal fylkeskommune - mål og strategier.

- Hvilke krav stilles til det å tilby digitalt skolemateriell
- Hvilke mål og strategier har fylkeskommunen til bruk av digitale læremidler, og følges dette opp på noe slags vis? Eller er alt opp til den enkelte lærer
- Hvilke utgifter (ønsker en oversikt siste 5 år) har fylkeskommunen til kjøp av undervisningsmateriell samlet og fordelt på NDLA for digitale læremidler
- Andre leverandører vedr digitale læremidler
- Skolebøker/-materiell for øvrig
- Kommer utgifter til digitale læremidler bare oppå alle andre utgifter, uten en plan om at bruk av digitale læremidler kan redusere de samlede utgiftene?

4: Bruk av digitale læremidler ved videregående skoler i Møre og Romsdal

- Evt spørreundersøkelser og/eller intervjuer (med rektorer, lærere, elever, fagforbund?)
- Hvilke fag brukes digitale læremidler i? Skjer det planmessig eller er alt opp til hvem læreren er?
- I hvilken grad brukes NDLA vs andre leverandører av digitale læremidler

De konkretiserte forholdene vil bli svart ut under det enkelte fokusområdet.

1.5 TEMATISK BAKGRUNN

Opplæringsloven (oppl.) § 3-1 omtaler fylkeskommunens ansvar for å holde elevene med digitale læremidler. I forarbeidene til lovendringen¹ av oppl. I 2007, ble ansvaret koblet til at fylkeskommunen også skulle holde elevene med digitalt utstyr. Lovgiver ga uttrykk i forarbeidet til loven om en forventning til en overgang til digitale læremidler og arbeidsformer² i skolen.

DIGITAL KOMPETANSE – DIGITALE LÆREMIDDEL

I 2012 fastsatte Kunnskapsdepartementet for første gang rammeverk for grunnleggende ferdigheter³. Rammeverket har blitt revidert i forbindelse med fagfornyelsen, som vil bli fasett inn i løpet av 2020. Rammeverket ble sist fastsatt 8. november 2017.

Rammeverket for grunnleggende ferdigheter gjelder for hele det 13-årige skoleløpet. I kapittel 2.1, framgår ferdighetsområdene for digitale ferdigheter som elever skal tilegne seg.

Bruk av læremidler, og spesielt digitale læremidler, skaper interesse og debatt i media og blant lærere, ledere, elever og foreldre. Utviklingen på dette feltet går raskt, og vi står foran viktige veivalg når det gjelder både utvikling og bruk av læremidler i utdanningssektoren.

Lærerne har lang tradisjon for å supplere lærebøkene med andre typer læremidler. De siste tiårene har imidlertid digitale læremidler gradvis utfordret lærebokas posisjon som det viktigste læremiddelet i skolen. Med nye former for læremidler, har det også dukket opp nye produsenter. Den såkalte ed-tech-næringen utvikler og selger digitale læremidler (slik som for eksempel Kikora og Kahoot) til norske utdanningsinstitusjoner i konkurranse med de tradisjonelle forlagene. I tillegg utvikler det fylkeskommunale fellesinitiativet NDLA (Nasjonal digital læringsarena) læremidler for den videregående skolen⁴.

NORSK DIGITAL LÆRINGSARENA (NDLA)

Nasjonal digital læringsarena (NDLA) er et interkommunalt samarbeid som tilbyr fritt tilgjengelige åpne digitale læringsressurser for videregående opplæring. Hordaland fylkeskommune er juridisk ansvarlige enhet for det interfylkeskommunale samarbeidet, der det fram til årsskiftet 2019/2020 var 17 fylkeskommuner som deltok. Etter sammenslåing i flere fylker fra 01.01.2020 er det i dag 10 fylkeskommuner som deltar i dette samarbeidet. Kun Oslo står utenfor.

¹ Ot.prp. nr. 41 (2006-2007). Lov om endringer i opplæringslova og friskolelova.

² Ibid. s. 11

³ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/grunnleggende-ferdigheter>

⁴ Utdanningsforbundet: Valg, bruk og vurdering av digitale læremidler blant lærere i videregående opplæring.

Fylkeskommunenes deltakelse i det interfylkeskommunale samarbeidet om NDLA har sin bakgrunn i oppl. § 3-1. Hensikten med NDLA er at man har en portal med faglig innhold av høy kvalitet som fritt kan brukes av elever og lærere ved de videregående skolene.

NDLA er en såkalt distribuert organisasjon. Medarbeiderne bor i alle deler av landet og samarbeider via digitale verktøy. NDLA har ingen egne ansatte, men disponerer medarbeidere med fylkeskommunale stillingsressurser, fra annen offentlig virksomhet og fra privat sektor. Kjerneaktiviteten er utvikling og oppdatering av digitale læringsressurser i fag på ndla.no.

Bakgrunnen for etableringen av NDLA var at regjeringen i 2006 utlyste 50 mill kroner til etablering av en digital læringsplattform. Fylkeskommunene overtok det finansielle ansvaret for NDLA i 2008. Deltakerne skal i henhold til § 7 i vedtektene betale inn midler til drift av samarbeidet basert på en enhetspris per elev multiplisert med antall elever i videregående opplæring i det enkelte fylket.

NDLAS FORMÅL OG VISJON

NDLA er en nasjonal portal for læremidler, tilgjengelig for alle.

NDLAs formål er nedfelt i vedtektenes § 2 der formålet er å utvikle fritt tilgjengelige digitale læringsressurser etter opplæringsloven § 3-1 gratis for alle brukere, og å videreutvikle innhold og teknologi gjennom aktiv samhandling og deling.

NDLA sin visjon er å lage gode, åpne digitale læremidler for alle fag i videregående opplæring og støtte opp om elever og lærere i aktivt og deltakende læringsarbeid.

ORGANISERING

Spørsmålet om hvilken organisering som er mest formålstjenlig har fulgt NDLA siden oppstarten i 2007. Selskapet ble omorganisert i 2013, da rollefordelingen mellom styre og arbeidsutvalg ble vedtatt. Ytterligere en omorganisering ble foretatt i 2018. Da ble det også implementert nye vedtekter med virkning fra 1. april 2018.

Forvaltningen av virksomheten ligger hos styret og daglig leder. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet. Hver enkelt deltaker skal ha minst en representant i representantskapet. Daglig leder eller medlemmer av representantskapet kan ikke være medlem av styret.

Etter de gamle vedtektene utgjorde representantskapet styret i samarbeidet. Styret satte ned et arbeidsutvalg som på vegne av styret skulle ivareta samarbeidet i perioden mellom styremøtene. Arbeidsutvalget var satt sammen av en representant fra hver av de tre opplæringsregionene.

Nye vedtekter ble utformet med utgangspunkt i de tidligere vedtektene, og med det mål at NDLAs styringsstruktur skulle være klarere og mer gjennomarbeidet. De nye vedtektene vedtektsfester styret og hvilke oppgaver dette skal ha. Ordningen med arbeidsutvalg er videreført i de nye vedtektene, men i stedet for at arbeidsutvalget velges av styret, blir styret nå valgt av fylkes-

utvalgskollegiet. Hver av fylkeskommunene har en kontaktperson inn i dette fylkeskontaktkollegiet⁵. De har valgt et arbeidsutvalg, AUFK, som skal jobbe tettere på NDLA og være et nyttig bindeledd mellom NDLA og de andre fylkeskontaktene. Fylkeskontaktene er ikke en del av styringslinjen i NDLA.

Nytt styre ble valgt av representantskapet i møte den 19. april 2018. I løpet av 2019 ble det i tillegg opprettet et Forum for brukermedvirkning, et forum med representasjon fra de aktuelle fagforeningene og elevene.

Samarbeidet har en daglig leder som er ansatt i og av Vestland fylkeskommune, og som har møte- og talerett i styrets møter. Daglig leder har ansvaret for den daglige ledelsen av samarbeidet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Styret har utarbeidet en «instruks» for daglig leder. Denne er fortløpig ikke ferdigstilt.

Administrativt er NDLAs hovedkontor lagt til Vestland fylkeskommune, tidligere Hordaland, og er organisatorisk innplassert som en egen seksjon i opplæringsavdelingen. Daglig leder rapporterer til fylkesdirektør for opplæring i saker som gjelder ansettelsesforhold og administrative forhold, og til styreleder i saker som angår NDLAs virksomhet.

Møre og Romsdal har i dag følgende representasjon i NDLA:

1. Medlem av representantskapet/fast vara til styret
2. Oppnevnt fylkeskontakt /NDLAs kontaktpersoner i fylkeskommunene*
3. Pedagogisk leder

I tillegg har NDLA frikjøpte medarbeidere fra fylket som utgjør viktige funksjoner i NDLA. Lærerne fra Møre og Romsdal er også engasjert på lærerkontrakter. I tillegg er skoler med i pilotskole-samarbeidet, en ordning for å øke medvirkning og kvalitet på de læremidler som NDLA leverer.

*Fylkeskontaktene er administrativt ansatte i fylkeskommunene, som gjerne har pedagogisk IKT som sitt arbeidsområde.

TILGANG TIL DIGITALE LÆREMIDLER FOR LÆRERE OG ELEVER

Med digitale læremidler menes det som er utviklet for å dekke noen eller alle kompetansemål i bestemte fag og på bestemte trinn. Eksempler: Lærebøker på nett og forlagenes ressursider.

Gjennom avtale med BS Undervisning AS kjøper de videregående skolene i fylket inn lærebøker til utlån og digitale læremiddel. BS Undervisning er totalleverandør av trykte og digitale læremidler til de videregående skolene. Møre og Romsdal fylkeskommune har inngått rammeavtale med denne

⁵ <https://om.ndla.no/fylkeskontaktene>

leverandøren for kjøp av lærebøker og digitale læremidler. De videregående skolene i Møre og Romsdal har tillatelse til å handle digitale læremidler gjennom denne rammeavtalen i tillegg til digitale læremidler fra NDLA. Skolene velger hvilke læremiddel de kjøper. Skolene skal ha meldt inn behovet for digitale ordbøker og noen utvalgte digitale læremiddel til utdanningsavdelinga innen 30.6. hvert år, jm. læremiddelrundskriv fra utdanningsavdelingen.

Nasjonal digital læringsarena (NDLA) tilbyr gratis digitale læremiddel innenfor flere fag i den videregående opplæringen. Dette er fag innenfor gruppen fellesfag, studieforbereidende fag og yrkesfag. Gjennom en fornyelse av læreplanene i blandt annet videregående opplæring skjer det en fornyelse av læreplanene for å gjøre disse mer relevante for fremtiden. Nye læreplaner skal tas i bruk trinnvis fra skoleåret 2020. I sak til utdannings- og kompetanseutvalget i Møre og Romsdal 11.11.2019 står følgende:

«Frå og med skoleåret 2020 og fram til 2022 vil NDLA få store oppgåver knytt til innføringa av dei nye læreplanane i vidaregåande opplæring. I løpet av tre år skal læreplanar i alle fag i vidaregåande skule reviderast, fornyast og implementerast. Det kjem også nye krav knytt til universell utforming av digitale læremiddel i januar 2020. For å møte nokre av dei komande utfordringane har NDLA mellom anna allerede etablert ei ny plattform for meir effektiv produksjon. Sjølv om dette er gjort, er det fortsatt mykje arbeid med å revidere og utvikle nytt innhald i alle yrkesfag, fellesfag og programfag i studieførebuande studieretning. Denne omfattande omlegginga over ein så kort tidsperiode fordrar betydeleg økt kapasitet og vil difor kreve ein midlertidig auka ressursbruk.

Det at NDLA kan tilby nye og oppdaterte læringsressursar i alle fag frå byrjinga av Fagfornyinga kan såleis spare skolane for innkjøp av midlertidige læremiddel. Samstundes gir dette skolane og skoleeigar eit gunstig utgangspunkt for å auke bruken av NDLA og bidra til skoleutvikling som også er eit mål med Fagfornyinga. Dette har også vore tema på nokre rektormøte i Møre og Romsdal fylkeskommune.»

Elever som starter på VG1 har ulik digital kompetanse. Noen av skolene har gått sammen om å lage forslag til "pakker" som kan gjennomgås på starten av året om ulike tema knytt til digital kompetanse.

Også andre leverandører produserer digitale læremidler som tilbys de videregående skolene i landet og som skolene bruker i tillegg til de ressursene som finnes på NDLA.

FYLKESKOMMUNENS ANLEDNING TIL Å GJENNOMFØRE KONTROLLER AV SELSKAPER

Fylkestinget har både et tilsyns og et kontrollansvar for å sikre at fylkeskommunen når sine mål, at regelverk etterleves og at etiske hensyn ivaretas. Dette kontrollansvaret gjelder også når deler av virksomheten er skilt ut i egne selskaper eller samarbeid. Kontrollen kan gjennomføres både gjennom regnskapsrevsjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll eller andre undersøkelser. Det er kontrollutvalget som på fylkestingets vegne skal påse at det føres kontroll med fylkeskommunens eierinteresser i selskapene. Kontrollutvalget har derfor en viktig rolle i fylkeskommunens kontroll med selskapene som de eier.

For at kontrollutvalget skal kunne ivareta sine tilsyns- og kontrolloppgaver i selskaper, gir kommuneloven kontrollutvalget en vidtgående rett til opplysninger og innsyn i selskaper som fylkeskommunen i sin helhet eier alene eller sammen med andre fylkeskommuner. Dersom det er flere eiere bør eierne koordinere sin kontrollvirksomhet.

Når det dreier seg om selskapskontroll er kontrollutvalgets oppgave to-delt; en obligatorisk del som benevnes eierskapskontroll og en frivillig del som kan omfatte forvaltningsrevisjon. Eierskapskontrollen innebærer en vurdering av eierskapsutøvelsen og forhold knyttet til rapportering og informasjonsflyt fra et eierperspektiv.

HØRING

Et høringsutkast av rapporten ble sendt Møre og Romsdal fylkeskommune v/fylkesutdanningsjef Erik Brekken den 4. mars 2020 med påfølgende høringsmøte den 5. mars. De kommentarene som ble gitt er innarbeidet i rapporten.

Vi har mottatt tilbakemelding på at Møre og Romsdal fylkeskommune ikke kommer med nærmere høringsvar til rapporten og henviser til det som ble tatt opp på høringsmøtet.

Rapporten har i tillegg vært på faktasjekk hos NDLA.

2 SELSKAPSFORM OG JURIDISK ORGANISERING

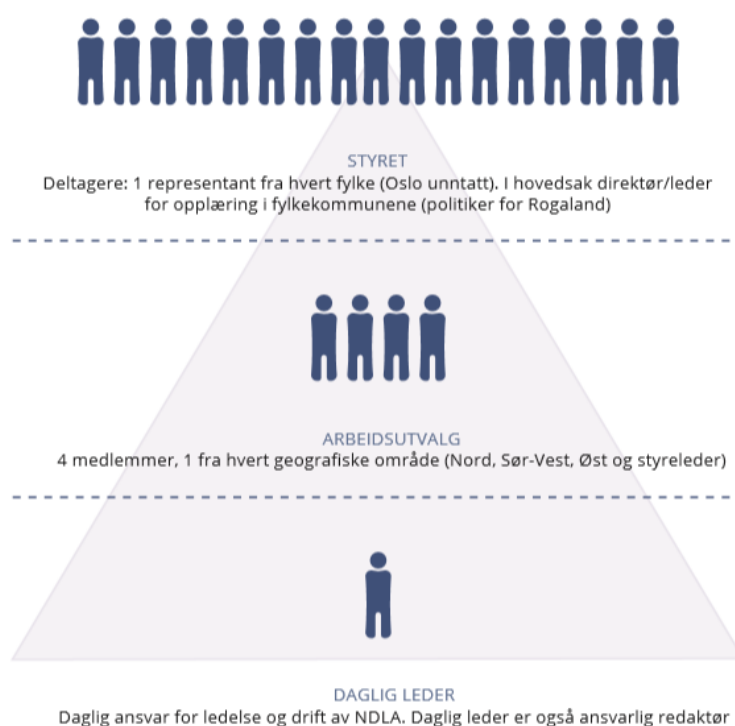
Fokuspunktene i dette kapittelet av undersøkelsen er:

- 2.1. Å vurdere dagens selskapsform vs andre relevante selskapsformer, spesielt i et styring- og kontrollperspektiv og andre relevante moment
- 2.2. Å vurdere hvilken selskapsform som er best egnet for NDLA
- 2.3. Om vedtektene er hensiktsmessig og egnet i et kontrollperspektiv?

Nasjonal digital læringsarena, NDLA, er et interkommunalt samarbeid, IS, etter § 27 i kommuneloven, også kalt §27-samarbeid. Vestland fylkeskommune, tidligere Hordaland fylkeskommune, er kontorkommune for samarbeidet.

Frem til 1. april 2018 var samarbeidet organisert gjennom styre, arbeidsutvalg og daglig leder. Sammensetningen illustreres i figuren nedenfor⁶.

Tabell 1.1 Organisering av ansvar og ledelse i NDLA



Organiseringen var etter vårt syn uhensiktsmessig på dette tidspunktet. Et styre på 17 personer vil ikke kunne tett nok på den løpende driften å foreta løpende driftsprioriteringer. Dette forum er er

⁶Figuren er hentet fra NDLA sin årsrapport for 2017.

representert av eierne i selskapet. Styret hadde også møter som var med i tråd med hyppigheten av eiermøter enn styremøter.

Etter 1. april 2018 er samarbeidet organisert med representantskap som øverste organ. Representantskapet har 1 representant fra hvert fylke i samarbeidet som er valgt av fylkestinget. Årsrapporten for 2018 viser at det er en hovedvekt av administrativt ansatte som representerer de ulike fylkeskommunene i eierorganet. Noen fylkeskommuner har politiske representanter. Etter vårt syn fremstår representantskapet som relativt likt som det tidligere styret, gjennom at alle eierne var representert der. Likevel er det nå vedtektsfestet at det skal være et ordinært møte i representantskapet årlig, samt hvilke saker som skal behandles i møtet. I representantskapet er det for 2019 6 politiske representanter, samt en administrativ representant som ikke er opplæringsdirektør.

I forbindelse med omorganiseringen i 2018 så vedtok styret i NDLA følgende ansvar og oppgavefordeling mellom de ulike nivåene i virksomheten.

REPRESENTANTSKAPETS OPPGAVER OG ANSVAR

- Representantskapet er NDLAs øverste ledelse.
- Representantskapet er sammensatt av en representant fra samtlige av selskapets eiere
- Representantskapet velger styremedlemmer i tråd med Vedtektenes § 8
- Representantskapet fastlegger NDLAs budsjetttramme.
- Representantskapet godkjenner årsregnskapet og årsmeldingen
- Representantskapet behandler saker meldt av Styret
- Representantskapet kan gi styret i oppdrag å utrede saker av strategisk karakter som eierne melder opp til representantskapet.

STYRETS OPPGAVER OG ANSVAR

- Styret ledes av styreleder, valgt av representantskapet.
- Styret skal se til at driften av NDLA er i samsvar med formålet for samarbeidet, vedtektene og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet eller av styret.
- Styret skal fastsette mål og planer for NDLAs virksomhet – og følge disse opp gjennom vedtatte rutiner for rapportering fra NDLA til styret.
- Styret vedtar budsjett for NDLA på bakgrunn i budsjetttramme vedtatt av Representantskapet.
- Styret kan ikke ta avgjørelser som etter kommuneloven ligger til de deltakende fylkeskommuner selv

STYRELEDERES OPPGAVER OG ANSVAR

- Styreleder er daglig leders nærmeste overordnede i alle saker som omhandler NDLAs virksomhet.

- Styreleder rapporterer til Representantskapet i saker som av vedtektene er gitt Representantskapet.
- Styreleder er ansvarlig for at de oppgaver som av Representantskapet er gitt Styret, følges opp av daglig leder.
- Styreleder ser til at innkalling til styremøter og den saksliste som følger med innkallingen, gis et innhold som gjenspeiler styrets oppgaver, innhold og de oppdrag styret har gitt NDLA.
- Styreleder leder alle styremøter og er bindeledd mellom styrets medlemmer og daglig leder.
- Styreleder gjennomfører minst to ganger i året styringssamtaler med daglig leder.

DAGLIG LEDER OPPGAVER OG ANSVAR

- Daglig leder rapporterer i saker som gjelder daglig ledelse og drift til styreleder.
- Daglig leder har et overordnet lederansvar over for alle medarbeidere i NDLA
- Daglig leder er ansvarlig for at de saker som legges fram for styret er i samsvar med vedtektene og vedtak fattet i representantskapet.
- Daglig leder har møte og talerett i representantskapets og styrets møter.
- Daglig leder er ansvarlig for at selskapets virksomhet og drift blir organisert, samordnet og gjennomført på en mest mulig effektiv måte innenfor gitte økonomiske rammer, vedtatte satsingsområder og gjeldende lover og forskrifter.
- Daglig leder er ansvarlig redaktør for alt som publiseres i NDLA.
- Daglig leder sørger for at NDLA har en godt fungerende sekretariatsfunksjon både overfor styret og representantskapet.
- Daglig leder skal gjennomføre minst to styringssamtaler årlig med de som til enhver tid utgjør daglig leders ledergruppe.
- Daglig leders fullmakter og avgjørelsesmyndighet er synliggjort i eget skriv hvor det også framkommer hva som kan delegeres videre.

Styret skal i henhold til vedtektene ha 3-7 medlemmer. Styret har nå fem medlemmer og det er lagt stor vekt på fagsammensetningen i styret. Styrets leder er tidligere fylkesdirektør for videregående opplæring i Akershus fylkeskommune. Et styremedlem er tidligere rektor for både ungdomsskole og videregående skole. Et styremedlem er lektor ved univseritet og ekspert på åpne systemer og internett. Et styremedlem er advokat med bl.a. sepsialisering i opphavsrett. Det femte styremedlemmet er ansattsrepresentant. Flere av medlemmene har i tillegg digital og IKT kompetanse.

Møre og Romsdal fylkeskommune er representert ved Erik Brekken, kompetanse- og næringsdirektør og leder for fagområdet/sectoren kompetanse og næring, som fast varamedlem til styret. Fast vara har ikke vært innkalt til noen av styremøtene siden nytt styre ble valgt i 2018. Fast vara er i tillegg fylkeskommunens valgte representant i representantskapet. Medlemmer av representantskapet kan vanligvis ikke være styremedlemmer eller varamedlemmer til styret, fordi man vil komme i

habilitetskonflikt. Vi mener at det bør utnevnes to forskjellige personer til disse rollene. Møre og Romsdal fylkeskommune er også representert ved Kristin Glæstad Vonheim, rådgiver i fylkesutdanningsavdelingen, som Møre og Romsdal sin fylkeskontakt. Fylkeskontakten ikke er en del av styringslinjen i NDLA.

2.1 DAGENS SELSKAPSFORM OG ANDRE RELEVANTE SELSKAPSFORMER

INTERKOMMUNAL SAMARBEID

Den nye kommuneloven inneholder en overordnet beskrivelse på hva som menes med interkommunalt samarbeid og hvilke organisasjonsformer som kommuner og fylkeskommuner kan benytte. § 17-1 i kommuneloven lister opp følgende alternativer:

- interkommunalt politisk råd,
- kommunalt oppgavefellesskap,
- vertskommunesamarbeid,
- interkommunalt selskap,
- aksjeselskap eller
- samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Proposisjonen⁷ til kommuneloven beskriver interkommunalt samarbeid.

«Samarbeid mellom kommuner opptrer i mange ulike former. Disse kan deles inn i to hovedtyper. For det første samarbeid uten noen lovregulert organisatorisk overbygning. Dette kan for eksempel være samarbeid i form av uformelle faglige nettverk. For det andre samarbeid hvor virksomheten er organisert etter regelverket for en lovfestet samarbeidsform.

Kommuneloven regulerer tre ulike samarbeidsordninger. Det er interkommunalt styre etter § 27, vertskommunesamarbeid etter kapittel 5 A og samkommunesamarbeid etter kapittel 5 B. Stortinget har vedtatt at reglene om samkommune skal oppheves og at eksisterende samkommuner skal oppløses innen 1. januar 2020. I tillegg er interkommunale selskaper regulert i en egen lov, lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Ingen av disse organisasjonsformene åpner for statlig eller privat deltakelse. Kommunene kan også benytte seg av samarbeidsformer som ikke kun er forbeholdt kommunene. De kan for eksempel delta i aksjeselskaper, foreninger og samvirkeforetak slik også private rettssubjekter kan.

⁷ Prop. 46 L (2017 – 2018) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle deler av sin virksomhet. For de oppgavene kommunene påtar seg frivillig (ofte forretningsdrift), er det stor organisasjonsfrihet. Kommunene opptrer her mer eller mindre på den privatrettslige arena på lik linje med private parter.

For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, har ikke kommunene samme grad av frihet til å velge hvilken organisasjonsform de kan benytte. Kommunene må da i praksis benytte vertskommunemodellen. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptrer som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet, demokratisk kontroll mv. i sterkere grad enn når kommunene driver forretningsdrift.»

I avsnitt 19.1.2.1 i proposisjonen beskrives lovutvalgets syn på problemstillinger knyttet til organisering, innsyn, kontroll og demokratisk styring:

«... Utvalget viser til at interkommunalt samarbeid kan reise både prinsipielle og praktiske problemstillinger. Hensynet til effektivitet og tjenestelevering kan bryte med hensynet til demokratisk styring og kontroll. De praktiske problemstillingene er i stor grad relatert til organisering. Det er en mulig konflikt mellom kommunenes behov for demokratisk styring og kontroll på den ene siden og behovet for et handlekraftig interkommunalt samarbeid på den andre. Hvis kommunestyrene skal få de ønskete resultatene av det interkommunale samarbeidet, vil det ofte kreve at de gir fra seg en viss grad av styring og kontroll til samarbeidet. Dette vil kunne svekke prioriterings- og styringsevnen i kommunestyret og muligheten kommunestyret har til å føre økonomisk kontroll med den kommunale virksomheten. Disse innvendingene kan imidlertid også reises i større eller mindre grad mot en utstrakt delegering til administrasjonen eller til kommunale foretak og ved konkurranseutsetting. ...»

Lovutvalget ser i utgangspunktet positivt på interkommunalt samarbeid. De peker særlig på bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler. De peker videre på viktigheten av at kommunene har en klar målsetning om hvordan de best mulig kan styre samarbeidene for å oppnå målsettingene. I tillegg viktigheten av at resultatene av samarbeidene blir evaluert.

Lovutvalget sier videre at kommunene bør benytte organisasjonsformer som er særskilt beregnet for oppgaven det skal samarbeids om. Kommunene bør også velge organisasjonsformer som ikke etterlater betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet. I avsnitt 19.1.2.2 er lovutvalget tydelige:

«... Skal kommunene samarbeide om lovpålagte oppgaver med innslag av myndighetsutøvelse, er det vertskommuneformen som er særskilt utviklet for slikt samarbeid. Dersom kommunene derimot skal samarbeide om ren økonomisk aktivitet som innebærer å tilby varer eller tjenester i markedet, er det aksjeselskapsformen som er særskilt utviklet for det. Gjelder samarbeidet interne støttetjenester, kan interkommunale selskaper være en egnet samarbeidsform. Alle disse samarbeidsformene inneholder en omfattende regulering av ulike spørsmål som kan oppstå i et samarbeid. ...»

NDLAs vedtekter var tidligere lite utfyllende og ga dermed få rammer for samarbeidet og lite grunnlag for kontroll og styring på ulike nivå. Det kunne også oppstå usikkerhet om hvilke regelverk som var gjeldene på ulike områder. Virksomheten har nå publisert utfyllende vedtekter på sine nettsider. Disse er i sin helhet gjengitt i vedlegg 2 i denne rapporten. Vedtektene er ikke datert. § 14 har en bestemmelse om at «Disse endrede vedtektene for NLDA trer i kraft fra etter nødvendig behandling og tilslutning hos hver enkelt eier.» Det sies ikke noe om når dette kan forventes å skje, når de er publisert, eller henvisning til vedtekter som gjelder frem til disse trer i kraft.

Vi mener at de nye vedtaktene er et bedre utgangspunkt for å sette rammer for samarbeidet enn de som lå til grunn før omdanningen. Rollefordelingen som er utarbeidet for å definere oppgaver og ansvar for representantskapet, styret og daglig leder er også et godt verktøy for å tydeliggjøre ansvar og oppgaver. Formelle roller og oppgavefordelinger er nyttige for de som skal utføre oppgavene, men de gir også et grunnlag for å gjennomføre styring og kontroll.

Lovutvalget understreker i lovforarbeidene til kommuneloven at interkommunalt samarbeid kan føre til at kommunens styringsevne svekkes. Videre at ordningen har demokratiske utfordringer ved at beslutninger ikke treffes av kommunestyrene, men av delegerte beslutningsorganer. På denne måten kan det bli stor avstand mellom innbyggere som velger sine representanter i kommunestyre og de som er satt til å styre interkommunale samarbeid.

I kommunaldepartementets overordne vurderinger understreker også de viktigheten av at kommunene bør sørge for å få regelmessig informasjon fra samarbeidene og at kommunestyrene bør behandle sentrale saker som skal behandles i de øverste organene i samarbeidene. Departementet mener at dette vil bidra til at virksomhetene i samarbeidene blir bedre forankret i deltakerkommunene, samt til sterkere politisk styring av samarbeidene.

Noe av utfordringen i utøvelsen av eierskapet i NDLA er at man ikke har hatt denne politiske styringen. Dette skyldes ikke nødvendigvis organiseringen, men praktiseringen. Før reorganiseringen i 2018 var styret et stort organ med 18 representanter (både politikere og fylkeskommunalt ansatte) som sjelden hadde møter og der var få representanter tilstede på møtene.

Forvaltningsrevisjonsrapporter som er utført av Deloitte viser dette. Ny organisering legger til dels til rette for økt politisk styring. Hvis medlemmene i representantskapet i stor grad var politiske medlemmer så hadde veien til politisk styring kanskje vært kortere. Vi ser at årsmeldingen fra 2018 at medlemmene i representantskapet i størst utstrekning er administrativt ansatte. Det kan da være mer krevende å få frem innholdet i sakene til politisk nivå. Dette krever at referater går til de ulike utvalgene og tilslutt til fylkestinget for å endelig politisk forankring. Andre selskapsformer kan legge mer til rette for dette. Men like avgjørende er hvem de ulike fylkestingene velger til å forvalte selskap, samarbeid og virksomheter de er en del av.

Fra årsmeldingen fra 2018 fremgår det også at det er avholdt betydelige flere møter i det nye styret. Fram til 01.04.18 ble det avholdt ett styremøte og det ble behandlet 12 saker. Fra 01.04.18 frem til avleggelsen av årsrapporten for 2018 ble det avholdt sju styremøter, hvorav tre ekstraordinære

møter. Det ble behandlet til sammen 47 saker i disse møtene. I samme perioden ble det avholdt to møter i representantskapet og det ble behandlet 18 saker. Dette illustrerer at det er tatt tak i styringen av virksomheten.

SELVSTENDIG RETTSSUBJEKT ELLER DEL AV HORDALAND/VESTLAND FYLKESKOMMUNE

Styret i NDLA har vurdert at de ikke ønsker å være et eget rettssubjekt. Samarbeid etter den gamle kommunelovens § 27 er velegnet når det handler om å løse felles oppgaver, eller oppgaver i samarbeid. Private aktører eller staten kan ikke være deltakere i slike samarbeid.

KS har en grundig beskrivelse av § 27-samarbeid/virksomhet⁸. Noen av de sentrale elementene de trekker frem er blant annet at betydningen av at en slik virksomhet anses som et eget rettssubjekt er at den da har partsevne. Hvis virksomheten har partsevne kan den få rettigheter og plikter i henhold til rettsregler, forplikte seg overfor tredjeparter og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor disse. Virksomheten vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for eventuelle ansatte.

KS viser videre til forarbeidene til ny kommunelov hvor det fremgår at det må vurderes konkret for det enkelte «§ 27-samarbeid» om det skal anses som et eget rettssubjekt. I rettspraksis er det lagt til grunn at det må foretas en bred vurdering som omfatter flere ulike momenter.

Et sentralt moment i denne vurderingen vil være hvilken grad av selvstendighet virksomheten har i forhold til deltakerkommunene, det vil si hvilken myndighet virksomheten er tildelt, herunder det økonomiske fundamentet for samarbeidet.

I vurderingen av hvilken myndighet virksomheten har sier KS at det være av betydning om den kan fastsette eget budsjett og om den har myndighet til å binde virksomheten utad uten å måtte innhente samtykke, for eksempel inngå ulike typer kontrakter eller ta opp lån. I tillegg er det et moment om virksomheten kan fatte vedtak i personalsaker, for eksempel ansette medarbeidere på egenhånd. Det vil også være av interesse å undersøke vedtektene for å se hvilken myndighet daglig leder har, og i hvilken grad den kan utøves selvstendig.

Andre momenter KS peker på er om virksomheten opptre i eget navn utad, om den har eget regnskap, egen lønnsfastsettelse for de ansatte og hvordan pensjonsordningen er organisert, eksempelvis om virksomheten er selvstendig registrert i KLP.

I lovforarbeidene til ny kommunelov har utvalget i NOU 2016:4 tatt til orde for at det skal innføres et krav i selve loven om at deltakerkommunene må ta stilling til om samarbeidet er et eget rettssubjekt når samarbeidet blir inngått. Da vil denne problemstillingen løses uten at man må foreta en konkret vurdering i etterkant.

⁸ <https://www.ksbedrift.no/advokattjenester/selskapsrett/%C3%B8vrige-selskapsformer/27-samarbeidvirksomhet/>

Den nye kommuneloven har bestemmelser om at interkommunale politiske råd og kommunalt oppgavefelleskap selv kan avgjøre om det skal være et eget rettssubjekt. Hos NDLA er det styret som har fattet vedtak om at det ikke skal være et selvstendig rettssubjekt. Den nye kommuneloven siter at det er samarbeidsavtalen som skal fastsette dette. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene og fylkestingene. Etterfølgende endringer kan gjøres av representantskap under gitt forutsetninger.

Basert på vurderingspunktene som KS viser til i beskrivelsen ovenfor mener vi at NDLA på mange områder har kjennetegn ved å fremstå som et eget rettssubjekt. På andre områder mangler disse kjennetegnene. Virksomheten som utøves i NDLA er stor. I 2018 hadde de inntekter på om lag 84 millioner kroner og kostnader på om lag 82 millioner kroner. De publiserer en årsmelding på sine hjemmesider som er opplysende om driften deres. NDLA sitt regnskap er en del av fylkeskommunen og oppfyller kravene til opplysninger for slike samarbeid. Årsmeldingen til samarbeidet oppfyller ikke kravene til et årsregnskap hvis det hadde vært en annen juridisk form. Det er fremgår heller ikke om regnskapet er revidert.

Når NDLA ikke er et eget rettssubjekt så innebærer dette at de var en del av Hordaland fylkeskommune, nå Vestland fylkeskommune. Selv om virksomheten er stor i seg selv, blir den liten i en så stor enhet. Hvis NDLA hadde vært et eget rettssubjekt så ville de hatt krav til selvstendig revisjon og avlagt et fullstendig årsregnskap med sammligningstall over år og tilhørende forklarende noteopplysninger. Innsyn i virksomheten på dette nivået med tilhørende årlig revisjon ville vært med på å øke tilliten til samarbeidet og virksomheten som drives. Tallstørrelsen og omfanget på virksomheten som drives, vil i seg selv tilsa at samarbeidet burde være et eget rettssubjekt, etter vårt syn.

HVA BETYR DEN NYE KOMMUNELOVEN FOR § 27 SELSKAPENE/SAMARBEIDENE?⁹

KS bedrift har publisert en artikkel om hva den nye kommuneloven betyr slike samarbeid som NDLA er organisert etter i den gamle kommuneloven. Det er klart at § 27 samarbeidsformen videreføres, men i endret form.

Dagens § 27-selskaper må omdanne seg enten til kommunalt oppgavefelleskap eller interkommunalt politisk råd, alternativt omorganiseres til annen selskapsform (IKS, AS eller SA) senest fire år etter at kommuneloven trådte i kraft.

Det er kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene som selv må treffe vedtak om omdanning til ny selskapsform og vedta ny samarbeidsavtale (eller selskapsavtale om man velger omdanning til IKS).

KS sier følgende om de to nye alternativene ut over interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak:

⁹<https://www.ksbedrift.no/aktuelt/advokattjenester/hva-betyr-den-nye-kommuneloven-for-27-selskapenesamarbeidene/>

«Om kommunalt oppgavefelleskap (kapittel 19)

Samtlige deltakerkommuner må være representert i det øverste (eier)organet i et oppgavefelleskap, representantskapet. Kommunestyrene oppnevner selv medlemmer og varamedlemmer til representantskapet.

Det er krav til å ha en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i oppgavefelleskapet, og det er fastsatt enkelte minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen.

Representantskapet kan også selv bestemme om å opprette «andre organer til styring av rådet». Det vil i praksis si at representantskapet kan opprette et styre.

Deltakerne/kommunene vil ha ubegrenset økonomisk ansvar for sin del av oppgavefelleskapets forpliktelser, tilsvarende som for IKS.

Videre må det stå i samarbeidsavtalen om oppgavefelleskapet er et selvstendig rettssubjekt, hvilke oppgaver og myndighet oppgavefelleskapet skal ha, den enkelte deltakers eierandel og ansvarsandel, innskuddsplikt og regler for uttreden og oppløsning av oppgavefelleskapet.

Det er dermed fortsatt viktig å legge ned et grundig arbeid i å få en god samarbeidsavtale, som ikke bare inneholder det den nye kommuneloven krever, men som på en god måte regulerer øvrige forhold mellom deltakerne.

Det vil nok fortsatt være slik at IKS-loven har en mer omfattende regulering og flere bestemmelser som vil kunne bidra til en løsning dersom det skulle oppstå uenighet mellom deltakerne.

Om interkommunalt politisk råd (kapittel 18)

For det som tidligere ble kalt regionråd vil det i all hovedsak gjelde de samme regler som for kommunale oppgavefelleskap. Samtlige deltakerkommuner må være representert i det øverste (eier)organet i et interkommunalt politisk råd, representantskapet.

Kommunestyrene oppnevner selv medlemmer og varamedlemmer til representantskapet. Det er krav til å ha en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i det politiske rådet, og det er også her enkelte minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen.

Deltakerne vil ha ubegrenset økonomisk ansvar for sin del av oppgavefelleskapets forpliktelser, tilsvarende som for IKS.

Videre må det stå i samarbeidsavtalen om oppgavefelleskapet er et selvstendig rettssubjekt, hvilke oppgaver og myndighet oppgavefelleskapet skal ha, den enkelte deltakers eierandel og ansvarsandel, innskuddsplikt og regler for uttreden og oppløsning av oppgavefelleskapet.»

Begge de to nye selskapsformene ligner i stor grad på den formen som NDLA i sin tid valgte. Samarbeidet må nå uansett foreta en omdanning innen fire år etter at den nye kommuneloven trådte i kraft.

2.2 ER SELSKAPSFORMEN HENSIKTMESSIG OG BEST EGNET?

Lovforarbeidene til den nye kommuneloven beskriver i avsnitt 26.1.1¹⁰ gjeldende rett med tanke på eierstyring. Avsnittet er gjengitt nedenfor.

«Kommuneloven regulerer ikke innholdet i kommunenes eierstyring.

Den formaliserte delen av eierstyringen reguleres av den generelle lovgivningen som gjelder for selskapsformen. Dette er lovregler som gjelder for alle eiere. Aksjeloven har bestemmelser om vedtekter ved stiftelse av selskaper og om generalforsamling. Lov om interkommunale selskaper har bestemmelser om selskapsavtale ved opprettelsen av interkommunale selskaper og om representantskapsmøtet.

Den delen av kommunens eierstyring som kommer i tillegg til dette, kan for eksempel være direkte kontakt med selskapet gjennom eiermøter mellom kommunen og selskapets ledelse. Det kan også være ved utarbeidelse av styringsdokumenter som prinsipper for eierstyring, eierstrategi for det enkelte selskapet og eierskapsmelding. Hvordan dette skal skje, er ikke lovregulert.»

Videre i avsnitt 26.1.2 finner vi utvalgets forslag som er gjengitt nedenfor:

«Utvalget har merket seg at selskapsorganisering er underlagt aktiv politisk kontroll i mange kommuner. Flere kommuner har imidlertid flere utfordringer med eierstyringen. Dette omfatter blant annet:

- manglende prestasjonskrav til selskapene
- manglende interesse fra lokalpolitikere
- ordførere som ikke har tilstrekkelig informasjon for å drive eierstyring
- utfordringer med å få til en bred folkevalgt forankring av eierstyringen
- manglende involvering av kommuneadministrasjonen.

I tillegg inngår ofte selskapene i komplekse eierstrukturer som kan gjøre det vanskelig å holde oversikt og fordele ansvar. Dette innebærer risiko for at den politiske kontrollen med selskapene blir svekket, og et demokratisk underskudd. Utvalget mener at god eierstyring er helt sentralt både fordi selskapsorganisering skjer i stort omfang og fordi viktige deler av kommunens virksomhet ofte settes ut i selskaper. Dette kan være oppgaver som er gitt kommunen gjennom lovgivning, nettopp fordi kommunen som et lokaldemokratisk

¹⁰ Prop. 46 L (2017 – 2018) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven))

organ skal ha styring med dem. Det er også viktig at kommunens totale virksomhet ses i sammenheng.

Ettersom eksterne virksomheter forvalter offentlige midler og produserer offentlige tjenester er det behov for sterkere rettslige virkemidler for å sikre god eierstyring. Ved å legge kjernevirksomhet ut i et selskap vil kommunens innbyggere bli avhengig av selskapets tjenester. Dårlig eierstyring kan føre til at innbyggerne ikke får det de har krav på. Hensynet til rettssikkerhet er derfor også et argument for skjerpete krav til kommunens eierstyring.»

Ifølge nettsidene til samarbeidet er NDLA en distribuert organisasjon. Med dette mener de at medarbeiderne i samarbeidet bor i alle deler av landet og samarbeider via digitale verktøy. NDLA har ingen egne ansatte, men disponerer medarbeidere med fylkeskommunale stillingsressurser, fra annen offentlig virksomhet og fra privat sektor. Kjernen i virksomheten er utvikling og oppdatering av digitale læringsressurser i fag på ndla.no, gjennom kjøp fra private tjenesteytere.

Denne formen for samarbeid kan være krevende. For det første så kan ansatte ofte være utsatt for en lojalitetskonflikt mellom sin arbeidsgiver og som de er stedbunden hos, og arbeidet de skal levere for NDLA. Dette kan føre til forsinkelser både av prosjekter og leveranser. Videre kan det være vanskelig å få tilstrekkelig eierskap til prosjektene som skal leveres. Det at man heller ikke er et kollegium som jobber sammen om produkter kan også redusere eierskapet. På den andre siden oppnår man en svært fleksibel organisasjon med å ikke ha egne ansatte, men leie inn ressurspersoner som ønsker disse produktene. Formen for samarbeid kan være kostnadseffektiv med tanke på å utnytte ressurser, men det forutsetter tett oppfølging, at man har de riktige ressursene til enhver tid og fremdriften er riktig.

Som det fremgår av kapittel 2.1. ovenfor så mener vi at samarbeidet bør være et selvstendig rettssubjekt. Spørsmålet om hvilken organisasjonsform som er mest velegnet er vanskelig å konkludere. Alle selskapsformene har fordeler og ulemper. Det finnes utdypende beskrivelser av dette for eksempel i Prop 46 L som det er henvist til ovenfor.

Etter vårt syn er det sentrale spørsmålet hvilken grad av styring eierne ønsker med dette samarbeidet. Slik det er i dag er det liten grad av formell styring. De nye beskrivelsene av arbeidsdeling og oppgaver som ble etablert i 2018 avhjelper dette i noen grad. Likevel er det stilt spørsmål om man kan ha tillit til NDLA gjennom to forvaltningsrevisjoner som Deloitte har gjennomført. Vi mener at den beste måten å øke graden av tillit på, er å sørge for større åpenhet og å innføre ekstern revisjon. Basert på forhistorien, samt at samarbeidet uansett må omdannes som følge av den nye kommuneloven, mener vi at virksomheten bør ta en større vurdering av hva som er riktig organisasjonsform fremover.

Basert på våre beskrivelser ovenfor mener vi at virksomheten vil være best tjent med å være et eget rettssubjekt. Dette kan avhjelpe noen av utfordringene med innsyn. Hvis man velger en av de nye organisasjonsformene i kommuneloven vil man fremdeles hindre noe av offentlig innsyn, med tanke

på registrering i offentlige registre, for eksempel de ulike registrene i Brønnøysund. Regnskap vil avlegges etter kommunale regler og regnskapsprinsipper.

Ved å velge form som interkommunalt selskap så blir man i stor grad regulert og det gis offentlig innsyn gjennom blant annet foretaksregisteret. Det vil måtte velges et styre som er ansvarlig for driften og det er representantskapet som er eierorgan som vedtar budsjetter og økonomiplaner.

Hovedregelen er at interkommunale selskap følger regnskapsregler og regnskapsprinsipper, men andre frister for blant annet avleggelse av årsregnskap enn regnskapsloven. Interkommunale selskaper kan ikke slås konkurs og eierkommunene hefter for selskapets forpliktelser. Selskapsformen er krevende når det er mange eiere involvert. Dette gjelder både for å avholde årlige møter i representantskapet, hvor det ikke er lov å benytte fullmakter. Det kan derfor være krevende å oppnå tilstrekkelig oppmøte til at organet er vedtaksdyktig. Den andre største baken delen med interkommunale selskaper er at alle endringer i selskapsavtale, inkludert om noe ønsker å tre inn eller ut av samarbeidet, så må dette behandles i alle kommunestyrene/fylkestingene med likelydende vedtak. I tillegg må det også gjennomføres vedtak i kommunaldepartementet for å få oppløst et interkommunalt selskap.

De to siste alternativene er aksjeselskaper og samvirkeforetaker. Disse selskapsformene har mange likhetstrekk og noen forskjeller. Det første som gjør dem velegnet når det er snakk om mange eiere, er at de er smidige med tanke på å gjennomføre møter i eierorganene. Det er også enkelt å legge til flere eiere eller at eiere kan gå ut av selskapet. Det er også smidig hvis eiere slår seg sammen.

Disse to selskapsformene er også de som i utgangspunktet er lengst fra politisk involvering. Det vil si at de sjelden kommer opp som saker i kommunestyre/fylkesting. Det er derfor av avgjørende betydning når disse selskapsformene brukes i kommunal sektor at vedtektene legger opp til tilstrekkelig politisk styring. En måte å sikre tilstrekkelig politisk styring er at eksempelvis budsjett, økonomiplan og strategi skal årlig vedtas i eiermøte (generalforsamling eller årsmøte). Økonomiplanen bør være et langtidsbudsjett hvor strategien gjenspeiles både gjennom utvikling av drift, men også eventuelle investeringsplaner.

Fordelen med aksjeselskaper og samvirkeforetak er at selskapsformene er gjennomregulerte i lovgivningen. Begge selskapsformene innenbærer full registrering i foretaksregisteret og gir allment fullt innsyn om hvem som har ansvar i selskapet og om regnskap, kredittstillelser/pansettelser og økonomisk utvikling over tid. Selskapsformene gir ikke noe økonomisk ansvar til sine eiere ut over innskudd og eventuelle kjøp av varer eller tjenester. Begge selskapsformene har revisjonsplikt etter revisorloven. Dette innebærer at kommunale revisjonsselskaper ikke kan revidere disse selskapsformene. Aksjeselskaper er i utgangspunktet for selskaper som skal drive økonomisk aktivitet og har som formål å tjene penger. Samvirkeforetak har som utgangspunkt hovedformål å fremme de økonomiske interessene til medlemmene gjennom deltakelsen i samarbeidet.

Vi mener at dagens selskapsform ikke er den som er best egnet for NDLA. Vi mener det bør tas en bred vurdering av hva som er de viktigste hensynene for virksomhet i de kommende årene. Dette må inngå i konklusjonen om selskapsform som skal velges for fremtiden. Vi er tydelige på at virksomheten vil være tjent med å være et eget rettssubjekt. Vi tror også at virksomheten vil få tydeligere styringslinjer i en selskapsform med særlovigning slik som IKS, SA eller AS. Hvilken av disse formene som er best egnet for NDLA kommer an på hvordan man vektlegger fordelene og ulempene med selskapsformene. Ved å velge en selskapsform som ikke har sitt utspring i kommuneloven, må tilstrekkelig politisk styring sikres gjennom selskapsavtale og/eller vedtekter. For å sikre tilstrekkelig involvering fra politisk nivå bør selskapet oppfordre til at det er politikere som er eierrepresentanter i eierforumet i stedet for administrative ansatte. I det siste tilfellet har selskapene i svært liten grad politisk styring, etter vårt syn.

2.3 ER VEDTEKTENE HENSIKTMESSIG OG EGNET I ET KONTROLLPERSPEKTIV?

Vedtektene inneholder ingen bestemmelser om kontroll eller tilsyn i dag. Siden virksomheten er organisert som et §27-samarbeid inngår det i kontorkommunen sitt årsregnskap og blir underlagt regnskapsrevisjon der. Størrelsen på samarbeidet gjør likevel at det blir lite synlig i den totale virksomheten til Hordaland fylkeskommune som er NDLA sin kontorkommune (Vestland fylkeskommune fra 1. januar 2020).

For å bøte på noe av manglende kontrollmekanismer kunne det med fordel vedtektsfestes at samarbeidet skal avlegge et selvstendig årsregnskap, årsberetning fra styret og at dette skal revideres av fylkeskommunes revisor eller annen valgt revisor. I tillegg bør det vedtektsfestes hvilke regnskapspråk som skal benyttes slik at tilstrekkelige noteopplysninger i de ulike regelverkene også blir ivaretatt.

I de publiserte vedtektene på virksomhetens hjemmeside § 8 går det frem at representantskapet skal godkjenne årsregnskapet og årsberetningen. § 9 sier at styret fastsetter budsjett for NDLA på bakgrunn av innspill fra representantskapet og deltakerne. Samme paragraf sier videre at «budsjett og regnskap skal inngå i deltakerne sitt totalbudsjett og regnskap.» Det kan være vanskelig å forstå hva som menes med dette.

Etter vårt syn burde vedtektene vært tydelige på at det er styret som avlegger årsregnskap og årsberetning med beskrivelse av årets virksomhet. Deretter burde årsregnskapet revideres av valgt revisor for samarbeidet. Revisjonsberetningen burde deretter følge årsregnskapet og årsberetningen til representantskapet for endelig fastsettelse. Til slutt burde dette, sammen med kommende års budsjett blitt lagt frem for fylkestingene og/eller relevante fylkesutvalg slik at det var mulig med faktisk politisk styring av denne viktige samfunnsaktøren.

Vi viser for øvrig til innledningen til dette kapittelet og omtalene av vedtekene der.

3 MØRE OG ROMSDAL FYLKESKOMMUNES FORVALTNING AV EIERINTERESSENE I NDLA

Fokuspunkter:

- Er forvaltningen tilfredsstillende gitt de alvorlige forhold som forelå i NDLA og er den i tråd med intensjonen og fylkestinget sine vedtak?
- Hvordan har fylkeskommunen kunnskap om at alle forhold fra forvaltningsrevisjonene er lukket? Rapporteres dette internt administrativ og/eller politisk på noe salgs vis (utover den årlige eierskapsmeldingen), og er punktene nå tilfredsstillende løst?
- I hvilket omfang kjøper NDLA nå tjenester fra den mye omtalte leverandøren Cerpus AS
- Er informasjon om NDLA til fylkestinget i eiermeldingen tilstrekkelig og tilfredsstillende, gitt de forhold som ble avdekket og behandlet i desember 2017?
- Er styrets kompetanse tilstrekkelig? Hvordan vurderer fylkeskommunen som eier dette?

ER FYLKESKOMMUNENS FORVALTNING TILFREDSSTILLENDE

For å svare ut dette spørsmålet bygger vi på de vurderinger vi har gjort knyttet til flere av fokuspunktene som er sentrale i denne rapporten. I tillegg har vi tatt utgangspunkt i vedtak i sak KO 50/19 behandlet i kontrollutvalget den 02.10.2019 som gjaldt oppfølging av fylkestingets vedtak i sak T 55/17 om forvaltningsrevisjonsrapportene i NDLA. I saksframlegg til kontrollutvalget ble det gitt en beskrivelse av hvilken oppfølging nevnte vedtak har fått, og hva som fremdeles anses å være mangelfull tilbakemelding fra fylkesrådmannen sett fra kontrollutvalgets side.

I sak KO 50/19 konkluderte kontrollutvalget med at følgende punkter ikke var tilfredsstillende svart ut når det gjaldt oppfølging av NDLA:

1. Ingen evaluering av selskapsform ut fra et styrings- og kontrollperspektiv.
2. Er rapporterings- og kontrollrutiner tatt inn i de nye vedtektene?
 - Hva inngår i daglig ledelse - Er det utarbeidet arbeidsinstruks for daglig leder?
 - Hva inngår i styrets oppgaver?
3. Ingen vurdering/evaluering av omfanget av bruken av digitale læremidler ved fylket sine skoler
4. Ingen vurdering/evaluering av økonomiske forhold når det gjelder utvikling av utgifter til skolemateriell til NDLA – hvordan har samla utgifter utviklet seg?

I tillegg til dette kommer vår vurdering/evaluering av om fylkeskommunens forvaltning er i tråd med intensjonen og fylkestinget sine vedtak. Blant annet har fylkestinget i Møre og Romsdal oppfordret sin representant til å bidra til at vedtak fra tidligere forvaltningsrevisjoner blir iverksatt.

For evaluering av selskapsform så viser vi til kapittel 2.

Rapporterings- og kontrollrutiner

Dagens vedtekter inneholder ingen bestemmelser om kontroll eller tilsyn. Vedtektene inneholder heller ingen klare bestemmelser om hvordan rapporterings- og kontrollrutinene i selskapet skal være, og slike rutiner omhandles i liten grad i et selskap sine vedtekter. Rapporterings- og kontrollrutiner bør innarbeides i andre reglement som sikrer tilstrekkelig og god intern kontroll i selskapet.

Ved gjennomgang av møteprotokollene fra styret i tidsrommet august 2018 til utgangen av desember 2019, kan vi ikke finne at styret har behandlet noen sak som omfatter rapporterings- og kontrollrutiner ut over det vi finner beskrevet i saken om ansvar og oppgavefordeling mellom NDLAs ulike styringsnivå. Dette var en sak som ble behandlet av styret i NDLA i sak 14/2018. I dette dokumentet finner vi følgende beskrivelser som sier noe om rapportering og kontroll:

Styret:

- Styret skal fastsette mål og planer for NDLAs virksomhet – og følge opp disse gjennom vedtatte rutiner for rapportering fra NDLA til styret.

Styreleder:

- Styreleder rapporterer til representantskapet i saker som er gitt til representantskapet
- Styreleder er ansvarlig for at de oppgaver som av representantskapet er gitt til styret, følges opp av daglig leder.
- Styreleder er bindeledd mellom styrets medlemmer og daglig leder.
- Styreleder gjennomfører minst to ganger i året styringssamtaler med daglig leder.

Daglig leder:

- Daglig leder rapporterer i saker som gjelder daglig ledelse og drift til styreleder
- Daglig leder skal gjennomføre minst to styringssamtaler i året med de som til enhver tid utgjør daglig leders ledergruppe
- Daglig leders fullmakter og avgjørelsesmyndighet er synliggjort i eget skriv hvor det også framkommer hva som kan delegeres videre.

De nye vedtektene inneholder nærmere bestemmelser om representantskap (§ 8), styret (§ 9) og daglig leder (§11).

I § 9 om styret er det innarbeidet en bestemmelse om at

Styret skal fastsette mål og planer for NDLAs virksomhet – og følge opp disse gjennom vedtatte rutiner for rapportering fra NDLA til styret.

Det er også fastsatt i vedtektene § 11 om daglig leder at

Daglig leder skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt, og at styret skal utarbeide instruks for daglig leder.

Vi kan ikke se av styrereferatene at verken rutiner for rapportering eller instruks for daglig leder har vært behandlet i styret i perioden august 2018 til desember 2019. Vi har mottatt en bekreftelse fra Vestland fylkeskommune på at lederskiftet i NDLA har ført til at arbeidet med rutiner og virksomhetsstrategi har stoppet litt opp. I skrivet om ansvar og oppgavefordeling mellom styringsnivåene i NDLA står det at daglig leders fullmakter og avgjørelsesmyndighet er synliggjort i eget skriv hvor det også framkommer hva som kan delegeres videre. Dette fullmaktskrivet var under utarbeidelse da vedtaket ble fattet. Ferdigstillelse av skrivet ble utsatt i påvente av fast tilsetning av ny daglig leder, noe som skjedde våren 2019. Skrivet ble aldri ferdigstilt og behandlet av styret.

- NDLA vil i på møte i Representantskapet 29.april 2020 legge fram en sak om virksomhetsstrategi for NDLA. Dette arbeidet har tatt litt tid da både medarbeidere i NDLA, fylkeskontakter (en representant i hvert fylke) og styret for NDLA har deltatt i prosessen. Vi har ikke mottatt noe utkast til virksomhetsstrategien.
- NDLA vil på møte i representantskapet 29.april 2020 legge fram forslag til samarbeidsavtale mellom fylkene (jmf. ny kommunelov hvor det stilles krav om samarbeidsavtale i interfylkeskommunale oppgavefelleskap). Her vil daglig leders oppgaver og ansvar omhandles i en egen §. Vi har ikke mottatt noen utkast til ny samarbeidsavtale.

Til orientering kan nevnes at daglig leder rapporterer til Vestland fylkeskommune og til styret/daglig leder avhengig av sak. Vi får opplyst at daglig leder har ukentlige møter med NDLAs styreleder.

Med utgangspunkt i disse funnene mener vi at selskapet må utarbeide og implementer både rapporterings- og kontrollrutiner. Dette for å sikre en trygg og sikker virksomhetsstyring. Vi mener også at nødvendige fullmakter må etableres og innarbeides i egnet reglement.

Bruken av digitale læremidler ved fylket sine skoler

Det vises til kapittel 4 i denne rapporten der vi gir en vurdering/evaluering av hvordan en av fylkets videregående skoler bruker digitale læremidler i sin undervisning, hvordan dette gjøres og i hvilken grad lærerne bruker NDLA som eneste læremiddel eller som supplerende læremiddel til ordinære lærebøker til utlån. Ytterligere en av fylkes videregående skoler ble bedt om å gjøre tilsvarende undersøkelse, uten at vi har fått tilbakemelding.

Utvikling av utgifter til skolemateriell fra NDLA

Utviklingen av utgiftene til skolemateriell/digitale læremidler fra NDLA for de siste 5 årene framgår av rapportens kapittel 4.

Fylkestingets vedtak om oppfølging av NDLA

I punkt 4 i fylkestingets vedtak i sak T 55/17 ber fylkestinget om at styrerepresentanten fra Møre og Romsdal fylkeskommune bidrar til at vedtaka som er fatta av fylkestinget i Hordaland fylkeskommune blir iverksatt. Dette forholdet er omhandlet i rapportens kapittel 4 under avsnittet «Hvordan har fylkeskommunen kunnskap om at alle forhold fra forvaltningsrevisjonene er lukket».

Omtale av NDLA i eierskapsmeldingen

Fylkestinget har bedt administrasjonen i fylket om å omtale NDLA i sin eierskapsmelding. Vi har gjort en vurdering av innholdet i de aktuelle eierskapsmeldingene for 2017 og 2018, og gjort noen vurderinger av hva vi ser som hensiktsmessig informasjon opp mot en «beste praksis» utviklet av KS. Vurderingen er tatt inn i kapittel 4 i denne rapporten.

Behandling av saker i NDLAs styre

Vi har sett på hvordan det nye styret i NDLA arbeider med de utfordringene som forvaltningsrevisjonene avdekket, for å lukke de avvikene som framkom, og i forhold til eiernes ønske om en videreutvikling av selskapet.

Vi har derfor innhenet og gjennomgått styrereferatene fra perioden 28.05.2018 til 11.12.2019 for å se hvilke saker som er behandlet og som bygger opp under eiernes krav og forventninger til NDLA. I tabellen under gjengir vi noen sentrale saker som er behandlet i styret i årene 2018 og 2019, og som er av betydning for forvaltningen av selskapet.

Tabell 1: Aktuelle saker behandlet i styret i 2018 og 2019:

| 2018: |
|--|
| 05/2018: Utlysning og tilsetting av daglig leder, jfr sak 22/2018 |
| 06/2018: Arbeidsdeling og fullmakter; representantskap, styret, styreleder og daglig leder. |
| 07/2018: Forholdet til eier fylkene – med utgangspunkt i vedtak i Rogaland. Organisering av arbeidet. |
| 11/2018: Redegjørelse for lukking av avvik i NDLA |
| 14/2018: Arbeidsdeling og fullmakter. (Endelig vedtak) |
| 15/2018: Forhandlingene med Rogaland om ny avtale, jfr. sak 25/2018 |
| 16/2018: Forholdet mellom NDLAs egenproduserte læremidler og kjøp av læremidler i markedet. |
| 17/2018: Etablere Forum med representanter fra fagforeninger, elevene og næringen – utarbeide mandat. Jfr. sak 24/2018, 36/2018, sak 05/2019 og sak 17/2019 (styret ber daglig leder opprette forumet i samsvar med vedtaket). Sak 39/2019 (ikke alle brukere har oppnevnt representanter til forumet), sak 53/2019 og sak 63/2019 |
| 18/2018: Strategiplan for NDLA, jfr. sak 26/2018, sak 37/2018, sak 19/2019 og 71/2019 (Status etter møtet i representantskapet) |
| 27/2018: Nye NDLA. (Styret er bekymret for framdriften – ber om ny oreintering) |
| 30/2018: Fagfornyng – konsekvenser for NDLA. (fastsette mål og prioritere mellom fagene), jfr. sak 38/2018 |
| 42/2018: Brukerundersøkelse. Styret gir fullmakt til daglig leder, jfr sak 55/2019. (Resultat klart til representantskapsmøte 15. nov. 2019). Jfr. sak 72/2019 |

| |
|---|
| 44/2018: Dialog med Oslo om innmelding – fullmakt til NDLA, jfr. sak 06/2019 |
| 46/2018: Delegering av oppgaver i NDLA. Informasjon om at leder har delegert kontrakter på inntil 1 300 000 til administrasjonsleder. |
| 2019: |
| Sak 2/2019: Regnskap 2018 |
| Sak 07/2019: Vedtekter NDLA. Vurdering av hvilken prosess NDLA bør anbefale eierfylkene i forbindelse med overføring av eierskap til storfylkene. Gjelder vedtektenes § 3 – Rettslig status. Jfr sak 16/2019. |
| Sak 09/2019: Avklaring medarbeiderrepresentant i styret |
| Sak 33/2019: Organisasjonsendring NDLA. Ansettelse av kommunikasjonssjef – del av ledergruppen, jfr sak 62/2019 |
| Sak 35/2019: Strategiprosess NDLA. Jfr. sak 47/2019, sak 59/2019 |
| Sak 36/2019: Rutiner for mediehandtering i NDLA |
| Sak 37/2019: Rapport fra – oppfølging av medarbeiderundersøkelse (funn og oppfølging) |
| Sak 38/2019: Orientering om brukertall NDLA. |
| Sak 48/2019: Endringer i ledelsen NDLA. (Kommunikasjonsleder sluttet). |
| Sak 49/2019: Medbestemmelse i NDLA, jfr sak 33/2019 |
| Sak 51/2019: Status i arbeidet med fagfornyelsen i NDLA |
| Sak 54/2019: Universell utforming NDLA |
| Sak 64/2019: Plan for trivsel, utvikling og trygghet i NDLA. (Jfr sak i styret i mars 2018). |
| Sak 75/2019: Endringer i kommuneloven – arbeid med forslag til endringer i vedtektene/nye samarbeidsavtaler |
| Sak 76/2019: Høringsnotat fra Forum for fylkesutdanningsjefer (FFU) til Stortingets utdanning- og forskningskomite |

Som vi ser av oversikten har styret vært aktivt og satt mange aktuelle saker på dagsorden. Styret i NDLA har tatt tak i utfordringer som forvaltningsrevisjonsrapportene omhandlet ved å sette i verk tiltak for å følge opp avvikene og for å etablere internkontroll på flere områder. Denne type informasjon mener vi er viktig for selskapet å videreformidle spesielt med utgangspunkt i den negative omtalen selskapet har fått og de alvorlige avvik som framkom gjennom forvaltningsrevisjonene.

Slik informasjon mener vi kunne vært gitt via selskapets årsmelding, men vi kan ikke se at dette i særlig grad er innarbeidet verken i årsmeldingen for 2017 eller 2018. Vi mener det er viktig at slik informasjon blir videreformidlet til eierne og andre for eksempel gjennom årsmeldingen, nettopp for å synliggjøre at det er tatt tak i og jobbes med de utfordringene som ble avdekket i selskapet. I tillegg kunne dette vært et bidrag i arbeidet med å bygge opp under tillit og omdømme til selskapet som i en periode fikk mye negativ omtale og fokus fra media.

HVORDAN HAR FYLKESKOMMUNEN KUNNSKAP OM AT ALLE FORHOLD FRA FORVALTNINGSREVISJONENE ER LUKKET?

Bakgrunnsinformasjon

I sak T 55/17 den 11.12.2017 behandlet i fylkestinget saken «NDLA – oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport» hvor gis det blant annet gis en beskrivelse av status for oppfølging av avvikene fra forvaltningsrevisjonsrapportene NDLA I og NDLA II, samt andre forhold rundt NDLA. Dette var en sak som var oversendt fylkestinget fra fylkets kontrollutvalg. I vedtakets punkt 4 framgår det at «Fylkestinget ber styrerepresentanten fra Møre og Romsdal fylkeskommune om å bidra til at vedtaka som er fatta av fylkestinget i Hordaland fylkeskommune blir satt i verk». Vi har ingen opplysninger som viser at det er gitt noe form for orientering til fylkestinget om oppfølgingen av NDLA fra fylkesadministrasjonens side ut over det som er omhandlet i eierskapsmeldingen for 2017 og 2018. Med utgangspunkt i fylkestingets ordlyd i vedtakets pkt 4, mener vi at fylkestinget ikke er blitt orientert i forhold til dette punktet.

Styret i NDLA behandlet i sak 11/2018, den 22.08.2018, en redegjørelse om lukking av avvik i NDLA. En rapport utarbeidet av NDLA viser i kronologisk rekkefølge hvordan NDLA har jobbet med å lukke avvikene fra de to forvaltningsrevisjonsrapportene. Rapporten viser saksgangen fra bestillingen av den første forvaltningsrevisjonen ble vedtatt den 16.02.2015, og fram til den 13.04.2018. Alle avvik fra NDLA I var da lukket, det samme med de fleste av avvikene fra NDLA II. Den nevnte rapporten lå som vedlegg til styresak 11/2018. Møre og Romsdal sin vararepresentant til styret i NDLA er muligens orientert om dette. Vi har ikke fått opplysninger om at denne informasjonen er kommunisert videre til fylkestinget.

Vi mener at forhold rundt selskapet og spesielt lukking av avvikene burde vært omtalt i eierskapsmeldingen for 2018. Eierskapsmeldingen inneholder ingen opplysninger om slike forhold. Dermed kan fylkeskommunen og politikerne etter vår vurdering ha gått glipp av grunnleggende informasjon om selskapets drift, utviklingsmuligheter og ikke minst et grunnlag for vurdering av fortsatt medvirkning i selskapet. Vi mener at eierstyringen av NDLA kunne vært forbedret i stor grad.

På spørsmål fra oss til fylkeskommunen v/fylkesutdanningssjefen om hvordan fylkeskommunen har kunnskap om at alle forhold fra forvaltningsrevisjonene er lukket, har vi mottatt følgende svar:

«Det har etter de to forutgående revisjoner NDLA I og NDLA II vært fokus i selskapet på å lukke fremkomne avvik. I arbeidet med å finne forbedringspotensialer i selskapet ble det sett på å endre organisering av selskapet. Det ble reist noen spørsmål om organiseringa kunne hindre eller bremse ønsket utvikling.»

Fylkeskommunen forholder seg til de revisjoner som er foretatt på de aktuelle områdene av NDLA. Møre og Romsdal fylkeskommune har som følge av at en ønsker en tettere oppfølging satt seg i posisjon, så tett som mulig, inn mot selskapets arbeid. Med dette menes at Møre og Romsdal fylkeskommune er eneste region som er representert i styret til NDLA som vara for alle styremedlemmer. Vi møter også i representantskapet, jfr. ny organisering.»

Vi tolker dette utsagnet slik at fast vara til styret og som medlem av representantskapet i NDLA, mener det er lagt til rette for å følge opp styret og NDLA sitt arbeid gjennom deltakelse på styremøter og via møter i representantskapet. Fylkeskommunens representant kan dermed bidra til at fylkestingets vedtak om forhold rundt NDLA blir iverksatt gjennom de saker som settes på dagsorden, og har ellers mulighet til å følge opp og bidra til at forvaltningen av selskapet fungerer etter intensjonen i fylkestingets vedtak.

Det er viktig her å være klar over at et styremedlem som er valgt inn etter innstilling fra fylkeskommunen ikke kan dele informasjon om saker behandlet på styremøtene, da styremedlemmene og styret sin lojalitet er lovmessig knyttet til selskapet. Dette betyr at fylkeskommunen som eier kun har en formell arena til å utøve eiermakt i forhold til styret på, og det er via representantskapet.

Vi har gjennomgått alle styreprotokoller fra august 2018 til desember 2019 uten å finne at fast vara til styret er oppført som møtedeltaker på noen av møtene i dette tidsrommet. Vi er kjent med at fast vara ikke har vært innkalt til noen av styremøtene i nevnte periode selv om det har vært fraværende styremedlemmer. Det kan derfor stilles spørsmål til ordningen med å ha en fast vara til styret er funksjonell hvis vararepresentanten ikke blir innkalt når det meldes fravær. Vi har fått avklart med NDLA at begrepet fast vara betyr vara for alle i styret.

Etter vårt syn kan det også stilles spørsmål om hvilken effekt det har hatt for fylkeskommunen som medeier i NDLA å være i en tett posisjon til styret for å kunne følge opp og ta opp aktuelle saker, når deltakelsen på styremøter har vært fraværende. Dette er forhold vi mener det bør ordnes opp i, slik at fast vara formelt innkalles til alle styremøter hvor faste medlemmer melder forfall, samt løpende motta alle innkallelser og sakdokumenter til styret. Uten at dette gjøres, blir mulighetene for å holde seg orientert om styrets arbeid svært begrenset.

Etter det vi forstår gjennomføres det ikke eiermøter i NDLA ut over representantskapsmøter. KS anbefaler i sin rapport eierstyring, selskapsledelse og kontroll at det jevnlig gjennomføres eiermøter for å bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet. Et eiermøte er et møte mellom representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Et eiermøte er ikke lovregulert, men er bare en uformell arena der det ikke skal treffes vedtak. Slike eiermøter er uforpliktende for eierne og for selskapet.

RAPPORTERES FORBEDRINGSARBEIDET ADMINISTRATIVT OG/ELLER POLITISK

På vårt spørsmål om det er noen rapportering internt til administrativt eller til politisk nivå på forhold om driften av NDLA utover det som blir omhandlet i fylkeskommunens eiermelding, svarer fylkets representant til selskapet:

«Nei, ikke utenom de pålegg som ligger i nevnte rapportering og eller de oppfølgingene kontrollutvalget er gitt i saken».

I etterkant av møtet i kontrollutvalget den 02.10.2019, der det ble foretatt en grundig gjennomgang av forholdene rundt NDLA, ble det lagt fram en orienteringssak fra daværende fylkesutdanningsjef om NDLA for kompetanse- og utdanningsutvalget den 24.10.2019. Dette var en generell orientering om selskapet, om organisering, kvalitetssikring og brukermedvirkningkostnader, valg og bruk av læremidler samt hvilken informasjon om bruk av NDLA som skal/kan formidles fra fylkeskommunen i møte med skolene.

Dette er med å underbygge opplysningen om at det ikke har vært gjennomført noen form for rapportering hverken til administrativt eller til politisk nivå når det gjelder NDLAs virksomhet ut over det som er omhandlet i den årlige eierskapsmeldingen. Dette er da den eneste formelle orienteringen som gis om NDLA og oppfølging av selskapet, bortsett fra det som er gitt som generell informasjon om NDLA til utdannings- og kompetanseutvalget.

I HVILKET OMFANG KJØPER NDLA TJENESTER FRA CERPUS AS?

Firmaet Cerpus ble registrert som aksjeselskap i februar 2002 og er lokalisert i Alsvåg i Øksnes kommune. Selskapet har i dag distriktskontorer i Bodø, Trondheim og Berlin, samt et datterselskap i Sverige, og har i dag 25 ansatte. På deres nettside står følgende:

«Vi er et konsulent- og utviklingsbyrå som slår et slag for de gode teknologidrevne læringsopplevelsene – som engasjerer og gir mening. Cerpus tilbyr verktøy, metoder og veiledning i forhold til bedre bruk av digitale verktøy i en opplærings situasjon. Gjennom forskning ønsker Cerpus å bli et internasjonalt ledende konsern som utvikler innovative digitale løsninger for læring.»

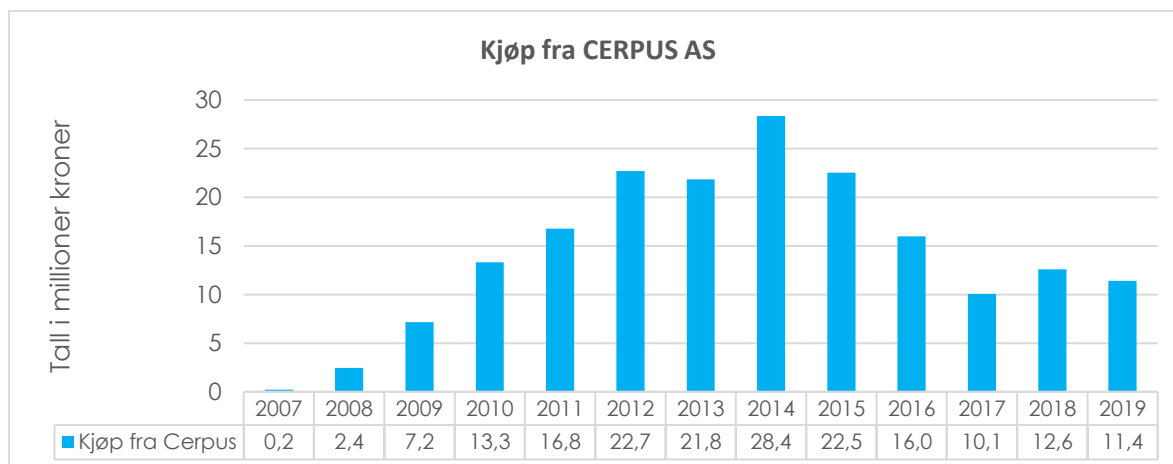
På slutten av 2017 ble det avdekket at de to som eide dette selskapet også jobbet i NDLA, og at nær en tredel av pengene NDLA fikk inn fra fylkeskommunene til produksjon av digitale læremidler gikk til anskaffelser fra dette selskapet.

Det er nå flere år siden dette forholdet ble avslørt. Det er derfor av interesse å se om NDLA fortsatt kjøper inn tjenester fra Cerpus AS, og hvordan utviklingen har vært siden NDLA startet sin virksomhet i 2007 og fram til i dag. Kjøpene nedenfor omfatter alle typer kontrakter for NDLAs kjøp fra Cerpus AS.

Tabell 1: Kjøp fra Cerpus AS for perioden 2007 til 2019:

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|------------|
| NDLA Inntekter/Regnskap to | 7 974 387 | 27 499 400 | 52 326 000 | 62 458 979 | 62 482 689 | 68 964 000 |
| Kjøp i makedet totalt | mangler tall | mangler tall | 31 033 000 | 36 702 925 | 38 548 000 | 46 413 000 |
| Kjøp fra Cerpus totalt | 212 972 | 2 444 175 | 7 157 671 | 13 322 891 | 16 787 073 | 22 696 201 |

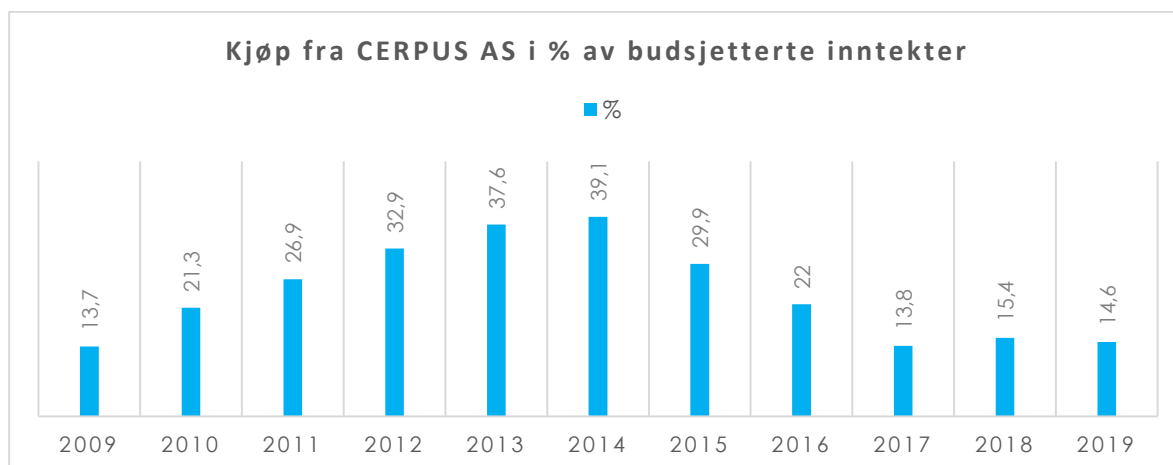
| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 58 100 000 | 72 537 000 | 75 394 000 | 72 519 000 | 72 759 221 | 81 934 505 | 78 315 057 |
| 38 300 000 | 45 500 000 | 47 932 000 | 49 313 596 | 44 859 221 | 47 300 000 | 41 095 416 |
| 21 848 997 | 28 361 851 | 22 542 743 | 15 989 426 | 10 074 274 | 12 602 468 | 11 411 210 |



Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune har innhentet disse tallene fra NDLA

Tabell 2: Kjøp fra Cerpus AS i % av budsjetterte inntekter:

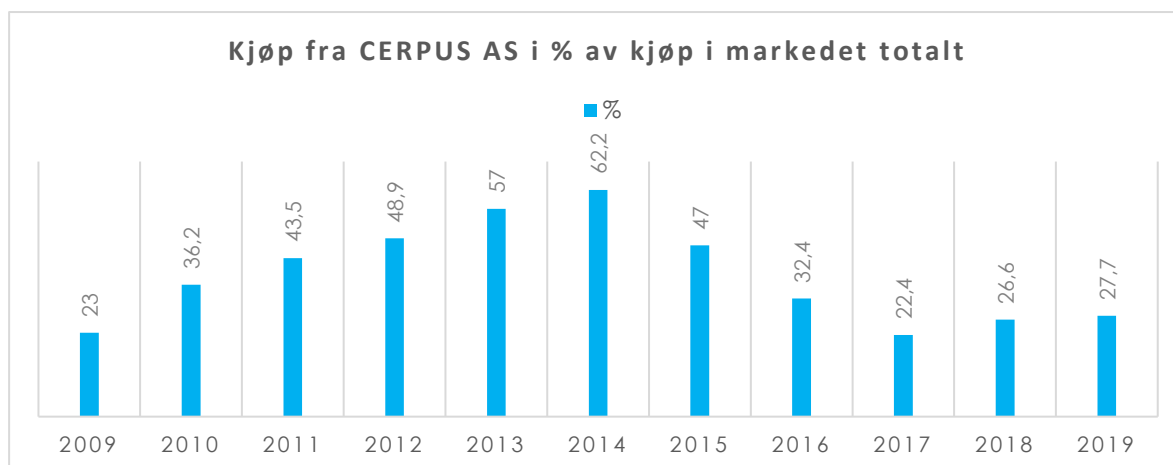
| År | % | År | % |
|------|------|------|------|
| 2009 | 13,7 | | |
| 2010 | 21,3 | 2015 | 29,9 |
| 2011 | 26,9 | 2016 | 22,0 |
| 2012 | 32,9 | 2017 | 13,8 |
| 2013 | 37,6 | 2018 | 15,4 |
| 2014 | 39,1 | 2019 | 14,6 |



Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune har innhentet disse tallene fra NDLA

Tabell 3: Kjøp fra Cerpus AS i % av kjøp i markedet totalt:

| År | % | År | % |
|------|------|------|------|
| 2009 | 23,0 | | |
| 2010 | 36,2 | 2015 | 47,0 |
| 2011 | 43,5 | 2016 | 32,4 |
| 2012 | 48,9 | 2017 | 22,4 |
| 2013 | 57,0 | 2018 | 26,6 |
| 2014 | 62,2 | 2019 | 27,7 |



Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune har innhentet disse tallene fra NDLA

Cerpus AS har vært en stor leverandør inn mot NDLA fra oppstarten i 2007 og fram til 2019, med topp rundt 2013 og 2014. På sitt høyeste hadde Cerpus AS en andel på godt over 50 % av de totale kjøp NDLA gjennomførte i markedet. Dette er en uforholdsmessig høy andel fra et firma med tidligere tett kobling til NDLA. På tross av den oppryddingen som ble gjort i forholdet mellom eierne av Cerpus og NDLA, har NDLA fortsatt sine innkjøp fra Cerpus AS. Dette er et forhold vi ønsket å se nærmere på.

NDLA hadde konkurranse på rammeavtaler 2 +1 +1 (år) vinteren 2016 som utløper våren 2020. Det var her 3 avtaleområder som ble lyst ut. Det ene var desktsjenester hvor konkurransen ble gjennomført av innkjøpsavdelingen i Hordaland fylkeskommune. Det var tre firmaer inne til forhandling, og Cerpus AS ble tildelt kontrakt. Vi har fått opplyst at selv om NDLA hadde kjøpt godt i overkant fra Cerpus AS, ble det av innkjøpsjurister i daværende Hordaland fylkeskommune, vurdert at selskapet av den grunn ikke kunne utelukkes fra konkurransen.

I tillegg ble det våren 2016 utlyst rammeavtaler innen teknisk drift, applikasjon og teknisk utvikling i to rammeavtaler. Inventura, som er et selskap Hordaland fylkeskommune hadde rammeavtale med, kjørte disse innkjøpsprosessene. Her ble det inngått avtaler med flere leverandører innen hvert område, og Cerpus AS var en av disse. Også disse rammeavtalene utløper våren 2020.

Risikovurderingen knyttet til valg av anbudsform ved kjøp av tekniske tjenester ligger i vedlegg 1.

Det er ventet en reduksjon av kjøp fra Cerpus AS i løpet av 2020 i og med at NDLA planlegger å overta deskjtjenestene selv fra august 2020, og at de andre nevnte rammeavtalene også utløper da. NDLA vil da gå over til en dynamisk innkjøpsordning som er en fullstendig elektronisk prosess som gir rask og enkel tilgang på tilbud fra et stort leverandørmarked. Ordningen kan brukes når det skal kjøpe inn standardytelser som er tilgjengelige i markedet, og som ikke må tilpasses for å dekke aktuelt behov. Ytelsene kan være både varer og tjenester.

Innføring av en dynamisk innkjøpsordning vil uansett ikke utelukke Cerpus fra å bli leverandør av varer eller tjenester inn mot NDLA. Vi mener det er viktig for NDLAs troverdighet og omdømme at det foretas en grundig gjennomgang av forholdet til Cerpus hvis de skulle fortsette i en leverandørposisjon. Dette for å avklare og synliggjøre aktuelle utfordringer rundt habilitet og etiske spørsmålsstillinger mellom selskapene. For å unngå habilitetsproblematikk i forhold til sine leverandører har NDLA utarbeidet en habilitetserklæring som skal signeres av alle som deltar i den enkelte anskaffelsen, herunder de som eventuelt har bistått med juridisk kompetanse. De opplyser at dette følges opp av personalrådgiver og innkjøpsrådgiver i NDLA.

Det kan også nevnes at NDLA har utarbeidet etiske retningslinjer som skal være signert av alle ansatte og personer som er engasjert av NDLA. I tillegg er det krav om tilbakemelding på eventuelt annet lønnet arbeid ut over vedkommendes stilling i fylkeskommunen, eller interesser i private foretak.

Vi mener at det er positivt at de har tatt tak i problemstillingene og implementert noen nye rutiner. Likevel mener vi at området er problematisk og egnet til å så tvil om transaksjoner er på armlengdes avstand. Dette er utfordrende for tililten og omdømmet til virksomheten.

ER INFORMASJONEN TIL FYLKESTINGET I EIERMELDINGEN TILSTREKkelig OG TILFREDSSTILLENDE

I KS sin anbefaling til eierstyring, selskapsledelse og kontroll, er det uttrykt følgende prinsipp:

«Kommunen bør ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for sitt eierskap i ulike selskaper»

En eierskapsmelding bør minimum inneholde følgende hovedpunkter:

1. Oversikt over fylkeskommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid
2. Politisk styringsgrunnlag gjennom fylkeskommunens prinsipper for eierstyring
3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene
4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene, herunder styringsdokumentene
5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv.

KS Eierforum har utarbeidet en rekke anbefalinger for aktivt eierskap. Disse anbefalingene er å se på som anerkjente prinsipper for god eierskapsforvaltning, og blir i dag lagt til grunn av mange fylkeskommuner. Anbefalingen finnes her: https://www.ks.no/.../ks-anbefalinger-eierstyring_digital.pdf

Møre og Romsdal fylkeskommune har etablert ei eierskapsgruppe som består av administrativt ansatte. I eierskapsmeldingen er det opplyst at eierskapsgruppen skal yte service til styre- og representanter. Videre er det denne gruppen som utarbeider de årlige eierskapsmeldingene til fylkestinget. I tillegg følger gruppa også opp særskilte selskap gjennom eiermøter.

Fylkestinget bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.

Fylkeskommunen har i liten grad utarbeidet retningslinjer for eierskapsforvaltningen.

Eierskapsgruppens fokus når det gjelder oppfølging av selskapsinteressene, er selskap der fylkeskommunen sin eierandel er over 33 prosent, samt i de tilfelle fylkeskommunen sin regnskapsførte verdi av eierskapet i balansen overstiger 1,0 mill. kroner.

I fylkeskommunens eierskapsmelding for 2017 er NDLA for første gang omtalt. Dette var i tråd med fylkestingets henstilling til fylkesrådmannen om å omtale NDLA i den årlige eierskapsmeldingen i forbindelse med behandling av sak T-55/17 «Norsk Digital læringsarena (NDLA) – oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport».

Det er kun på denne måten informasjon om denne type selskap/samarbeid kan komme fram til politisk kunnskap. Funnene som framkommer i revisjonsrapportene NDLA I og NDLA II er også av en slik karakter at selskapet i særlig grad bør omtales i en eierskapsmelding, etter vårt syn.

Eierskapsmeldingen for 2017 inneholdt kort orientering om etableringen av NDLA, om fylkestingets behandling av forvaltningsrevisjonsrapportene NDLA I og NDLA II, og om styringslinjene i selskapet som ble endret gjennom nye vedtekter. Det ble orientert om sammensetning av styre og representantskap, i tillegg til en orientering om at kontrollutvalget i Telemark fylkeskommune sendte bekymringsmelding til Økokrim angående NDLA og Cerpus AS den 23.11.2017. Eierskapsmeldingen inneholdt i tillegg en orientering om kontrollutvalgets behandling i sak KO- 27/18 «Tilbakemelding til forvaltningsrevisjons-rapporten «Norsk Digital læringsarena (NDLA)».

I eierskapsmeldingen for 2018 er det i tillegg til overnevnte tatt inn kontrollsjefens merknad til sak T-21/19 «Statusmelding – Oppfølging av forvaltningsrevisjonar, statlege tilsyn og andre kontrollar» der det står følgende om NDLA:

«Når det gjeld oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektet som er gjennomført i NDLA, meiner kontrollsjefen at fylkesrådmannen fortsatt ikkje har svara ut spørsmålet om å evaluere NDLA-samarbeidet på generell basis og av om selskapsforma er hensiktsmessig. Med grunnlag i dei alvorlege forhold som blei avdekkja i NDLA i den utførte forvaltningsrevisjonen, er det gode grunner for fylkeskommunen å analysere og evaluere samarbeidet. I det ligg både å vurdere omfanget av bruken av digitale læremidlar (hos NDLA) ved fylket sine skolar (av lærarar og elevar), vurdere økonomiske forhold (korleis har utgifter til

skolemateriell/-bøker utvikla seg i høve utgifter for deltakinga i NDLA og korleis har dei samla utgiftene utvikla seg), samt i tillegg vurdere selskapsforma (i lys av dei forholda som blei avdekka i revisjonen, og om selskapsforma er hensiktsmessig i høve styring og kontroll).

Fylkesrådmannen har gitt signal til kontrollsjefen om at evalueringa truleg blir ferdigstilt hausten 2019. Kontrollsjefen meiner derfor at prosjektet fortsatt bør stå til observasjon og oppfølging.»

Eierskapsmeldingene for 2017 og 2018 ble behandlet i fylkestinget der det ble fattet følgende vedtak for hvert av årene:

«Fylkestinget tek meldinga om oppfølging av Møre og Romsdal fylkeskommune sine interesser i selskap og føretak med vidare til etterretning».

Det er gitt flere orienteringer fra administrasjonen til kontrollutvalget om oppfølgingen av NDLA, sist i forbindelse med kontrollutvalgets møte den 02.10.2019. Kontrollutvalget vurderte ikke den gitte tilbakemeldingen fra fylkesrådmannen som tilfredsstillende fordi ikke alle aktuelle punkt det var ønsket svar på ikke var tilfredsstillende svart ut.

Innholdet i eierskapsmeldingen er regulert i kommuneloven. Fylkeskommunen har i liten grad utarbeidet retningslinjer for sin eierskapsforvaltning, og fylkestinget bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskaper.

Vi mener eierskapsmeldingen burde vært tydeligere på følgende forhold når det gjelder NDLA:

- hvorfor MRFK har eierskap i selskapet med begrunnelse
- hvordan MRFK arbeider for å følge opp eierskapet i selskapet; for eksempel i form av retningslinjer, skriftlig eller muntlige rapporteringer eller orienteringer fra selskapets representant til administrasjonen og til politisk nivå
- hva fylkeskommunen har gjort for å følge opp at avvikene fra NDLA I og NDLA II er lukket
- opplysning om hvem som er fylkeskommunens representant i selskapets styrende organer
- synliggjøre økonomisk informasjon om selskapet i og med at fylkeskommunen yter årlige tilskudd til selskapet.

Dette er forhold vi mener ville bidratt til en større åpenhet om selskapet som helhet, og vært nyttig informasjon for både politikere og andre å få innsikt i. I tillegg ville dette vært nyttig informasjon i politikernes vurdering av om forutsetningene for å delta i selskap fremdeles er til stede.

Møre og Romsdal fylkeskommune bør utvikle prinsipper og rutiner for sin eierskapsforvaltning, gjerne i tråd med de anbefalinger KS har gitt. Det gjennomføres en risikovurdering av de aktuelle selskapene per i dag for å identifisere i hvilke selskap som bør omhandles spesielt i eierskapsmeldingen. Vi mener det i tillegg bør utvikles egne eierstrategier og forventninger til disse selskapene for blant annet å sikre at fastsatte mål kan nås. Vi mener også at

fylkeskommunen kan utvikle eierskaps-meldingen til å bli et aktivt styringsdokument i tråd med KS sin anbefaling.

ER STYRETS KOMPETANSE TILSTREKkelig? HVORDAN VURDERER FYLKESKOMMUNEN SOM EIER DETTE?

Eier har ansvar for å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål. Eier bør også anbefale styret selv jevnlig å vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet.

I NDLA er bruk av valgkomite vedtektsfestet. Vi har innhentet informasjon om hvordan valg av det nye styret ble gjennomført og hva valgkomiteen la til grunn ved valget av nye styremedlemmer. I saken framgår det at valgkomiteen har søkt etter kandidater med kompetanse innen jus, delingsøkonomi, organisasjonsutvikling, teknologi- og læremiddelutvikling, internasjonal samhandling og offentlig forvaltning og politikk.

De kandidatene som ble valg inn i styret for NDLA for perioden 2018 -2020 har, etter valgkomiteens vurdering, både erfaring og bred kompetanse som er viktig for videreutvikling av NDLA framover.

I svar fra fylkeskommunen den 09.01.2020 framkommer følgende:

«NDLA sin valgkomite var svært opptatt å finne en god balanse i kompetanse hos styremedlemmene som skulle kunne utvikle NDLA på flere felt. Valgkomiteen har herunder sett etter kompetanse innen noen av disse segmentene: Juss, delingsøkonomi, organisasjonsutvikling, teknologi- og læremiddelutvikling, internasjonal samhandling og offentlig forvaltning og politikk. Valgkomiteen ser ut til å ha lyktes godt i dette arbeidet»

Våre undersøkelser viser at medlemmene i det nye styret både har kompetanse og forutsetninger som kan være med å videreutvikle NDLA i tråd med valgkomiteens kriterier, og vi deler den oppfatning som framkommer om at nåværende styre innehar den nødvendige kompetansen.

Vi vurderer at valgkomiteens arbeid har vært grundig og basert på en klar strategi for hvordan et styre kan sammensettes for å videreutvikle NDLA i ønsket retning. I en bransje med stadige endringer og utvikling av ny teknologi, kan det i tillegg være hensiktsmessig at styret foretar en egevaluering av samlet kompetanse en gang i året. Vi mener at dette med fordel kan omtales i selskapets årsmelding.

4 BRUK AV DIGITALE LÆREMIDLER I VIDEREGÅENDE SKOLE I MØRE OG ROMSDAL

Fokuspunkter:

- Hvilke krav stilles til det å tilby digitalt skolemateriell?
- Hvilke mål og strategier har fylkeskommunen til bruk av digitale læremidler, og følges dette opp? Eller er alt opp til den enkelte lærer?
- Hvilke utgifter har fylkeskommunen til kjøp av undervisningsmateriell samlet og fordelt på NDLA for digitale læremidler? (Hva sparer MRFK ved å bruke NDLA som leverandør i forhold til andre leverandører av læremidler?)
- Hvilke leverandører brukes ved innkjøp av digitale læremidler?
- Skolebøker/-materiell for øvrig?
- Kommer utgifter til digitale læremidler oppå alle andre utgifter, uten en plan om at bruk av digitale læremidler kan redusere de samlede utgiftene?

HVILKE KRAV STILLES TIL DET Å TILBY DIGITALT SKOLEMATERIELL

Opplæringslova med forskrift regulerer detaljert den lovfesta retten til videregående opplæring. Lovens (oppl.) § 3-1 omtaler fylkeskommunens ansvar for å holde elevene med nødvendige trykte og digitale læremidler og digitalt utstyr. I forarbeidene til lovendringen av oppl. i 2007, ble ansvaret koblet til at fylkeskommunen også skulle holde elevene med digitalt utstyr. Lovgiver ga i forarbeidet til loven uttrykk om en forventning til en overgang til digitale læremidler og arbeidsformer i skolen. På nettsiden til fylkeskommunen står følgende om digitale læremidler og verktøy:

«Som elev skal du bruke digitale verktøy og tenester til å lære fag. Du vil få gratis tilgang til alt du treng av programvare på skolen (blant annet Office 365). Her finn du mellom annet informasjon om bruk av nettet, lagring, digitale tenester og læremiddel, pålogging og lagring. I tillegg har skolene egne rutinar du må vite om.»

Fylkeskommunen, som skoleeier, har inngått en oppdragsavtale med den enkelte videregående skole i fylket. Denne oppdragsavtalen inneholder en prioritering av mål og tiltak for alle de videregående skolene, hvor ett av målene omhandler digital kompetanse:

«Det skal arbeides for å auke digital kompetanse og dømmekrafter for å møte endringene i samfunn og arbeidsliv.»

I tillegg er det utarbeidet det en tiltaksplan for den enkelte skole som speiler den inngåtte oppdragsavtalen ved at det i første punkt står følgende:

«Vi skal auke elevenes digitale kompetanse gjennom kompetanseheving av lærere»

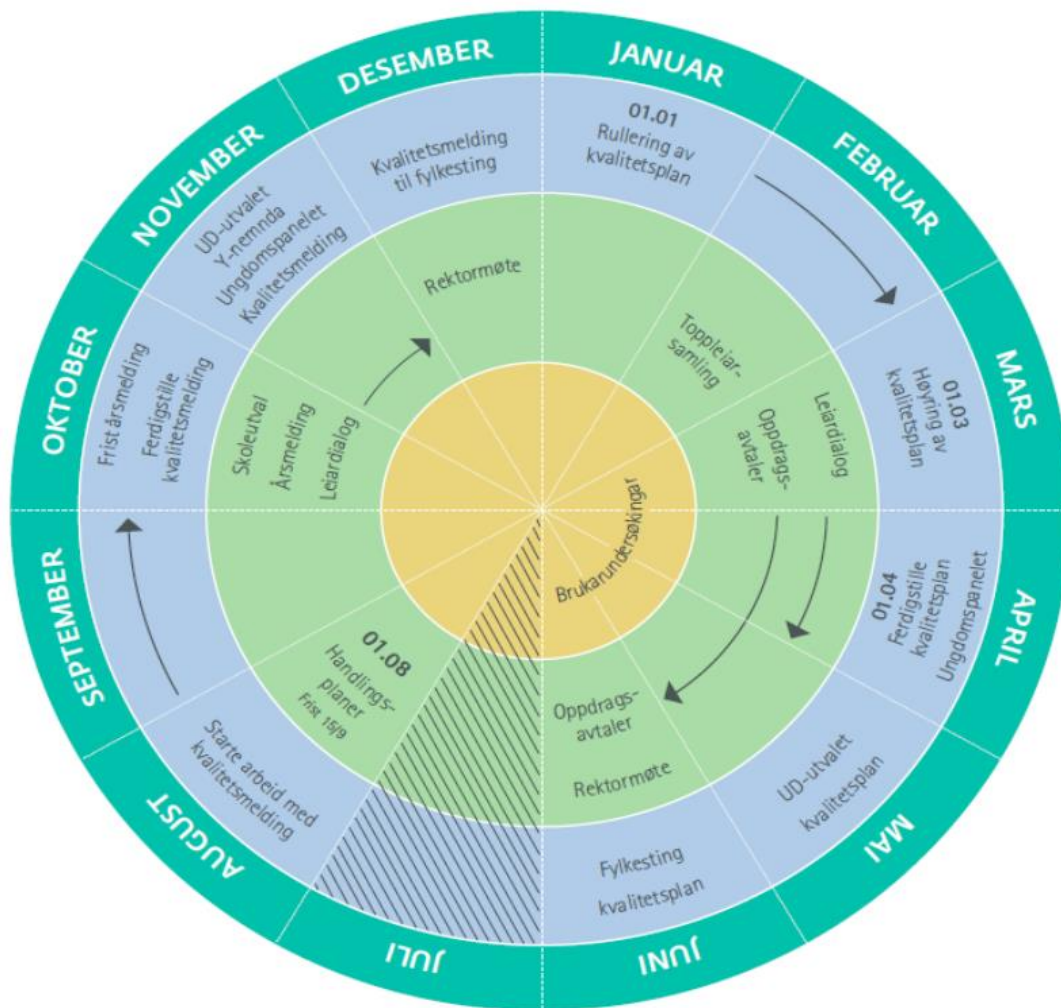
FYLKESKOMMUNES MÅL OG STRATEGIER FOR BRUK AV DIGITALE LÆREMIDLER

Kvalitetsplanen for videregående opplæring i Møre og Romsdal fylke 2019 – 2023 sier noe om at det skal satses på digital kompetanse. For å utvikle kvaliteten og bedre gjennomføringen i videregående skole, vedtok fylkestinget den 12.12.2018 at blant annet digital kompetanse skulle prioriteres. Dette ved at det skulle arbeides for å øke digital kompetanse og dømmekraft på en systematisk og målrettet måte for å møte endringene i samfunn og arbeidsliv.

Digital kompetanse er beskrevet på følgende måte i kvalitetsplanens pkt 1 om læringsmiljø:

«Digitale ferdigheter er ein naturleg del av grunnlaget for læringsarbeid både i og på tvers av emne og fag. I ein stadig meir digitalisert kvardag er bruk av digitale verktøy, arbeidsmetodar og læringsstrategiar viktig for å kunne ta del i arbeidsliv, samfunnsliv og for livslang læring. Digitale ferdigheter er mellom anna dømmekraft til å velje, vurdere og bruke informasjon. Skolane og lærebedriftene skal rettleie elevane og lærlingane slik at dei får eit bevisst forhold til eigen teknologibruk. Dei skal lære om utfordringane og moglegheitene som ligg i ny teknologi».

Med utgangspunkt i kvalitetsplanen utarbeides det en oppdragsavtale for hver videregående skole i fylket, samt en handlingsplan som inneholder overordnede og prioriterte utviklingsmål. Med utgangspunkt i handlingsplanen utarbeides det en årsmelding og en kvalitetsmelding som danner grunnlag for ny rullering av kvalitetsplanen og som behandles i fylkestinget. Prosessen framgår av årshjulet for kvalitetsarbeidet under.



Kilde: Kvalitetsplanen 2019-2023.

I den generelle orienteringssaken om NDLA i oktober 2019 til utdannings- og kompetanseutvalget framgår det at det gis informasjon om digitale læremidler og om NDLA i mange av de sammenhengene hvor fylkeskommunen møter skolene. Tidligere arrangerte utdanningsavdelingen egne NDLA-dager for lærere, og NDLA er alltid invitert med på samlinger utdanningsavdelingen arrangerer der det er naturlig. I tillegg blir det gitt informasjon både skriftlig og muntlig til lærere, både via utdanningsavdelingen og i nyhetsbrev direkte fra NDLA. Fagnettverkene har hatt et eget ansvar gjennom mandatet for å sørge for å orientere sine medlemmer om hvilket tilbud NDLA har innenfor sine fagområder.

Ut over det som står i disse dokumentene om digital kompetanse, har ikke fylkeskommunen fastsatt noen mål eller utarbeidet nærmere retningslinjer for bruk av digitale læremidler i videregående skole. Per i dag er dette helt opp til den enkelte skole via fagnettverkene på skolene å bli enige om.

BRUK AV DIGITALE LÆREMIDLER I VIDEREGÅENDE SKOLER

Bruk av digitale læremidler skaper interesse og debatt både blant lærere, ledere, elever og andre. Utviklingen går raskt, og utdanningssektoren står foran noen veivalg når det gjelder bruk og utvikling av digitale læremidler. Den tradisjonelle læreboka suppleres oftere og oftere med digitale læremidler.

Skolen og lærerne i den videregående skole i Møre og Romsdal står fritt til å velge hvilke læremidler de vil bruke i undervisningen for å dekke målene i læreplanen. Enkelte læremidler blir anskaffet av fylkeskommunen sentralt, men de fleste læremidler blir anskaffet av den enkelte skole. Det er naturlig at bruken derfor vil variere etter både hensikt for å oppnå målene, tilgjengelighet, kvalitet og kunnskap om hvor man finner læremidlene. Bruken vil videre variere med kunnskapsnivået om hvordan de kan brukes målrettet, tilgjengelige ressurser for anskaffelser, og andre økonomiske og pedagogiske prioriteringer.

På hjemmesiden til utdanningsavdelinga finnes link til NDLA med opplysninger over hvilke digitale læremiddel de kan tilby i flere fag knyttet til videregående opplæring. Dette gjelder både innenfor fellesfag, studieforbereidende fag og yrkesfag. Det blir også opplyst om at NDLA tilbyr ei rekke fritt tilgjengelige digitale læremiddel og andre ressurser, blant annet filmer, videoer, oppgaver, interaktiviteter mm. til fri allmenn bruk. I årsmeldingen for 2018 framgår det at NDLA tilbyr digitale læremidler til 104 eksamensfag som fordeler seg på 39 læreplaner. Det er særlig i yrkesfag-programmene det store antallet fag kommer til syne.

Tabellen under viser fag fordelt på programområde. Med eksamensfag menes fag der elever eller privatister minimum skal ha standpunktkarakter eller eksamenskarakter.

| Programområde | Læreplaner | Faglige innganger | Eksamensfag | Status eksamensfag |
|---------------------------------------|------------|-------------------|-------------|------------------------------------|
| Fellesfag | 11 | 11 | 27 | 25 komplette, 2 i utvikling |
| Yrkesprogram | 17 | 17 | 49 | 49 komplette |
| Programfag for studiespes./studieforb | 11 | 18 | 28 | 25 komplette, 3 i utvikling |
| SUM | 39 | 46 | 104 | 95 komplette, 5 i utvikling |

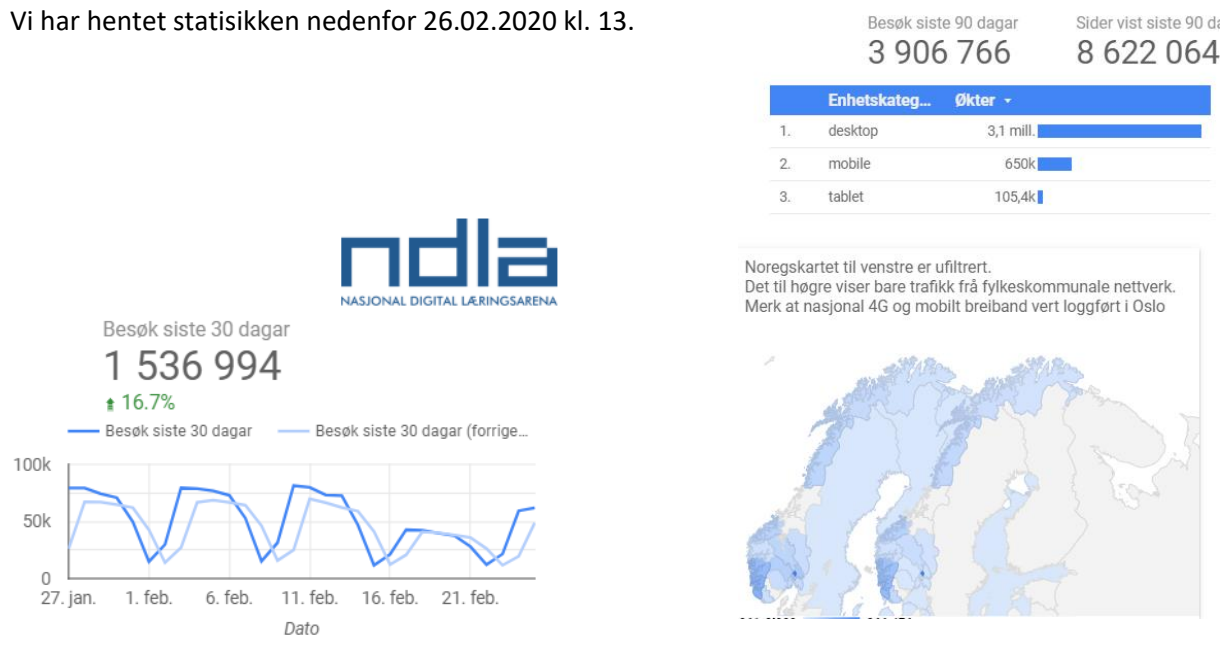
Kilde: NDLA's årsmelding 2018

Fylkesutdanningssjefen opplyser om at bruk av NDLA og digitale læremidler ofte er tema på samlinger og kurs for rektorer og lærere, og har vært tema i forbindelse med 2020-arbeidet. I tillegg er dette et tema som skal presenteres med innlegg på rektor-/ass. rektorsamling i mars d.å. Det jobbes kontinuerlig med å få skolene til å bruke det kvalitetssikra innholdet som finnes på NDLA til læring.

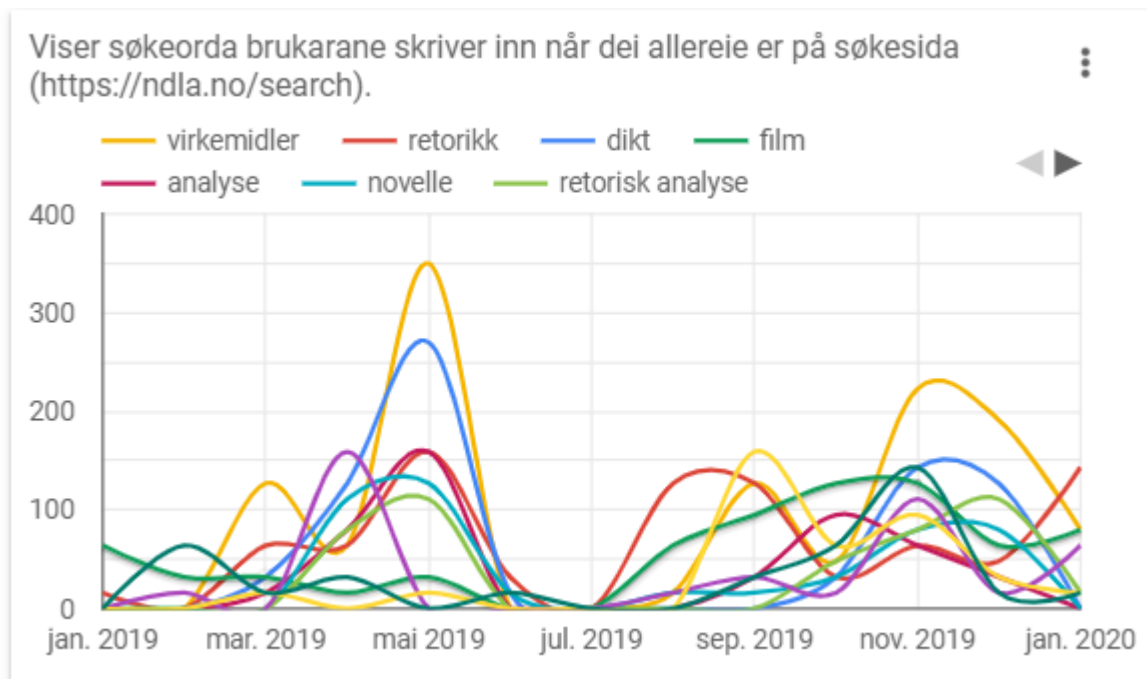
I HVOR STOR GRAD BRUKES DIGITALE LÆREMIDDEL FRA NDLA?

NDLA publiserer løpende statistikk av datatrafikken de har på sine websider.

Vi har hentet statistikken nedenfor 26.02.2020 kl. 13.



| Mest besøkte sider siste 365 dager | | Sidevisning... |
|------------------------------------|---------------------------------------|----------------|
| 1. | Forsiden - NDLA | 1 626 994 |
| 2. | Søk - NDLA | 1 327 480 |
| 3. | Introduksjon - Læringssti NDLA | 283 134 |
| 4. | NDLA undefined | 282 430 |
| 5. | Norsk - NDLA | 270 908 |
| 6. | Naturfag - NDLA | 187 245 |
| 7. | Norsk - Motiv, tema og budskap - NDLA | 103 310 |
| 8. | Helsearbeiderfag Vg2 - NDLA | 98 817 |
| 9. | Helse- og oppvekstfag Vg1 - NDLA | 97 763 |
| 10. | Norsk - Etos, patos og logos - NDLA | 87 015 |



Data i den siste figuren er fra perioden 1. januar 2019 til 31. januar 2020.

Disse grafiske fremstillingene viser at NDLAs nettsider i stor grad blir brukt. Den siste fremstillingen viser også når i året at sidene i størst grad blir benyttet, samt hvilke søkeord som blir mest benyttet. Det vi ser er at sidene i størst grad blir benyttet i typiske eksamensperioder. Søkeordene kan vise at det er særlig interesse knytte til språkfag og språkanalyse.

BRUKERUNDERSØKELSE 2019

Det er ikke gjennomført en egen undersøkelse knyttet til bruk av IKT-baserte læremidler i de videregående skolene i Møre og Romsdal. Ideas2evidence gjennomførte en brukerundersøkelse på vegne av NDLA høsten 2019 rettet mot lærere i videregående opplæring i de fylkene som deltar i NDLA-samarbeidet. Undersøkelsen ble gjennomført i 16 fylker, der spørreskjemaet som ble brukt i undersøkelsen var utarbeidet av Ideas2evidence i nært samarbeid med NDLA. Undersøkelsen omfattet temaer som:

- Bruk og bruksmønster
- Tilfredshet
- Omdømme
- Hvorfor bruker ikke enkelte lærere ndla.no?

Undersøkelse ble sendt til 10 192 tilfeldig valgte respondenter, der totalt 1 996 svarte. Dette ga en svarrate på om lag 20 %. Vi ha laget et kort sammendrag fra denne undersøkelsen, der prosent oppgis på bakgrunn av tilsendte presentasjon som ca-verdi.

På landsbasis var det ca 15 % av de som svarte som hadde blitt oppfordret av skoleledelsen om å bruke NDLA, og ca 30 % hadde selv oppfordret elevene til å bruke NDLA. I den andre enden av skalaen oppgir ca 40 % av respondentene at de ikke hadde blitt oppfordret av skoleledelsen til å bruke NDLA, mens ca 25 % svarte at de ikke hadde oppfordret elevene til å bruke NDLA.

BRUK OG BRUKSMØNSTER

Resultatet for Møre og Romsdal (totalt svar fra 136 respondenter) viser at 25 % av respondentene svarte at de var blitt oppfordret av skoleledelsen til å bruke NDLA. Ca 37 % svarte at de hadde oppfordret elever om å bruke NDLA. Møre og Romsdal har, sammen med Aust-Agder og Rogaland, høyeste score på disse spørsmålene.

Resultat for alle medlemsfylkene:

Som viktigste grunn for å bruke læremidler fra NDLA oppgir ca 63 % av respondentene at det gir mulighet til å variere arbeidsmetodene i opplæringen og brukes til inspirasjon i planlegging og i forberedelse av undervisningen. I tillegg viser undersøkelsen at det er få som bruker NDLA som et komplett læreverk, og de fleste bruker det enten aktivt i undervisningen eller sporadisk. Innenfor yrkesfagene er det stor variasjon i bruken av NDLA som supplement til hovedlæreverket. Dette gjelder også for fellesfagene, og for studieforberevende fag.

TILFREDSHET

Med utgangspunkt i respondentenes svar viser undersøkelsen at den gjennomsnittlige lærer alt i alt er fornøyd med NDLA og fornøyd med den faglige kvaliteten. De systematiske brukerne er noe mer fornøyd enn de sporadiske brukerne. Undersøkelsen viser også at i overkant av halvparten av lærerne som har svart er helt eller delvis enig i at NDLA er brukervennlig.

OMDØMME

Det er et klart flertall av respondentene som gir uttrykk for at de er delvis eller er helt enig i å ha tillit til kvaliteten på det lærestoffet som NDLA tilbyr. En noe mindre andel svarer at de vil anbefale NDLA til lærerkolleger, mens halvparten av respondentene er helt eller delvis enig i at «lærere jeg kjenner har tillit til kvaliteten på lærestoffet som ndla.no tilbyr».

HVORFOR BRUKER IKKE ENKELTE LÆRERE NDLA.NO?

Av totalt 1 996 respondenter svarer 294 at de aldri har brukt NDLA. Halvparten av disse underviser bare i fag som ikke har ressurser på NDLA. De viktigste grunnene som oppgis for ikke å bruke NDLA, er at enkelte fag ikke er tilgjengelig, eller at respondenten ikke kjenner til ndla.no.

Lærere som ikke bruker NDLA oppgir at for å ta i bruk nettstedet må den enkeltes fag bli tilgjengelig, i tillegg til at de har tid og mulighet til å bli kjent med ndla.no.

BRUKERUNDERSØKELSE 2018

Denne undersøkelsen ble gjennomført av Utdanningsforbundet i 2018 for de medlemmer som jobber som lærere i videregående skole. Formålet var å kartlegge lærernes bruk av digitale læremidler generelt, kartlegge deres kjennskap til og vurdering av digitale læremidler fra Norsk digital læringsarena NDLA, samt deres involvering i valg av digitale og papirbaserte læremidler.

Resultatene fra denne undersøkelsen viser følgende hovedfunn:

1. Digitale læremidler har fått en naturlig plass i undervisningen i videregående skole, men har ikke erstattet læreboka.
2. Alt i alt har de fleste lærerne et godt inntrykk av Norsk digital læringsarena (NDLA). Likevel er lærerne delt både når det gjelder bruk og vurdering av kvalitet.
3. At fylkeskommunene som har investert i NDLA reduserer innkjøp av andre læremidler
4. Lærerne er mindre involvert i valg av digitale læremidler enn de er ved valg av papirbaserte læremidler.

Undersøkelsen finnes på Utdanningsforbundets hjemmeside: <https://www.utdanningsforbundet.no/>

STATISTIKK FRA NDLA.NO

Statistikk over trafikk tall for det enkelte fylke, trafikk tall for hele landet og oversikt over besøk i hvert enkelt fag er til en viss grad mulig å hente ut fra ndla.no.

«NDLA opplyser at det er svært vanskelig å utarbeide pålitelig detaljert statistikk for NDLA-bruken, fordi trafikken på nettet fordeles på en mengde forskjellige rutere, og fordi det er umulig å identifisere sikkert hvor den enkelte bruker holder til. Statistikken for NDLA-bruk er derfor beheftet med en viss usikkerhet. Dersom man hadde innført tvungen pålogging for bruk av NDLA ville det ha blitt mye enklere å utarbeide detaljert og pålitelig statistikk, men tvungen pålogging ville bryte med det overordnede målet om at læremidlene i NDLA skal være så lett tilgjengelige som mulig på nett og gratis».

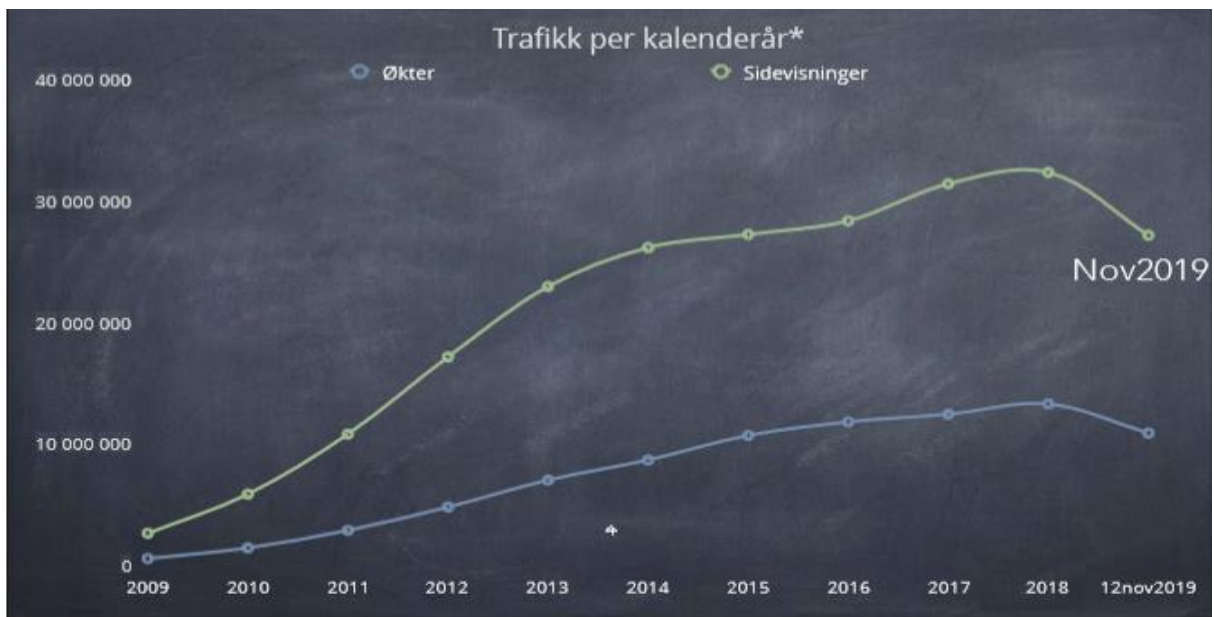
Innledningsvis i dette kapittelet vises det til trafikk tall for siste år på NDLa's hjemmeside.

I tilknytning til sak 18/2019 behandlet på representantskapsmøte den 15.11.2019, ble brukertall for NDLA presentert av brukerkontakt og ansvarlig for brukeranalyse i NDLA. På møtet ble det orientert om brukertall, bruksområde og brukermønster på ndla.no.

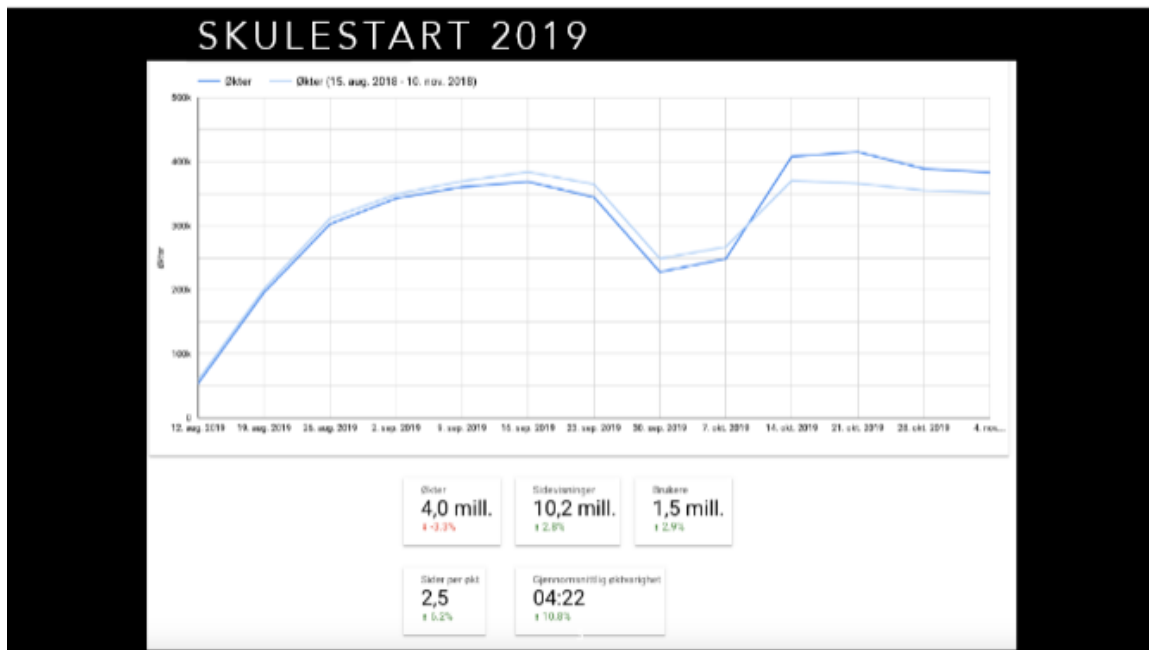
- Våre brukere er i hovedsak lærere og elever, men også foreldre og andre (bla. ungdomsskoler, høyskoler, private videregående).
- Bruken av NDLA øker og hadde sine høyeste tall «oen sinne» i uke 45. Gjennomsnittstiden for hvert besøk og antall sider per besøk øker etter at nytt design og teknisk løsning ble innført våren 2019.
- NDLA er mest brukt i skoletiden, men har betydelig trafikk også på ettermiddag og tidlig kveld. Vi ser også godt besøk søndag ettermiddag.

- NDLA har ca. 5 000 videoer på Youtube. Videoer er populære blant elevene og kanalen er mye brukt.
- Grunnet ulikhet mellom fylkene i valg av tjenesteleverandører for IT nettverk, er fylkesvise oversikter vanskelig å identifisere og sammenligne. Innlogging/SSO med Feide vil kunne gi bedre oversikt over fylkesvis og gruppevis bruk.

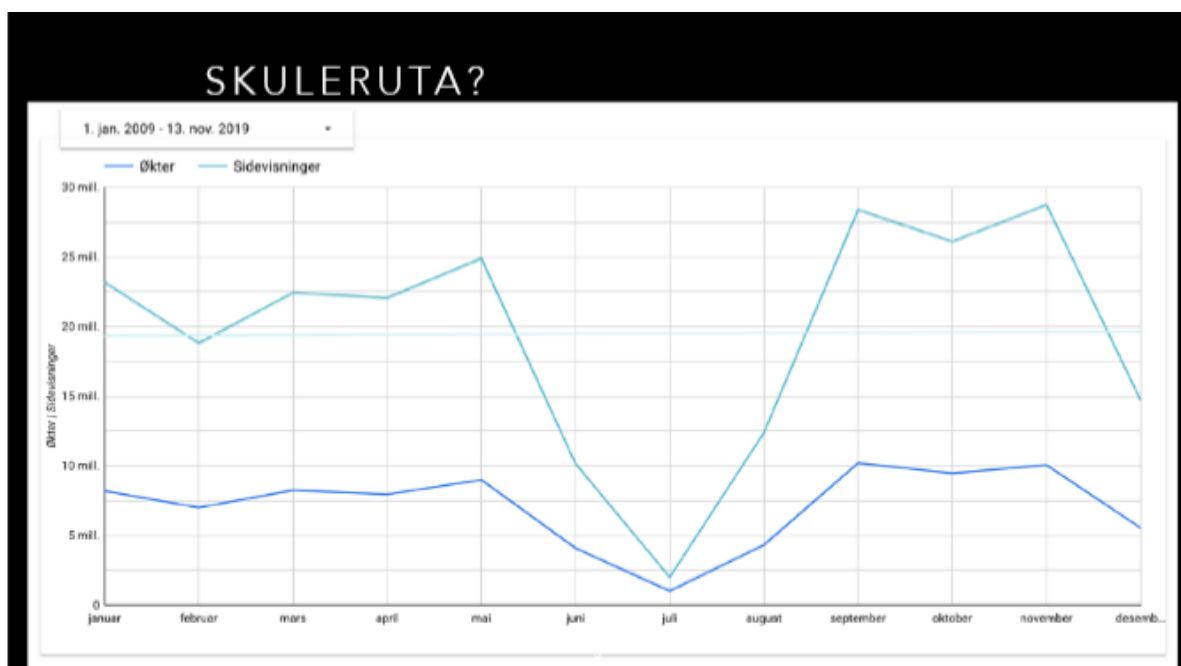
Vi tar med noen av bildene fra denne presentasjon som viser hva de vet om brukerne og bruken av NDLA. Framstillingen bygger på informasjon hentet fra Google analytics.



Disse to grafene viser trender og ikke nøyaktige tellinger. Det er vist over 30 millioner sider per år de siste årene. Ikke alle sider som vises er med her da en del brukere ikke lar seg spore, og det kan være at elevene ikke alltid er på NDLA.no når de bruker NDLA.



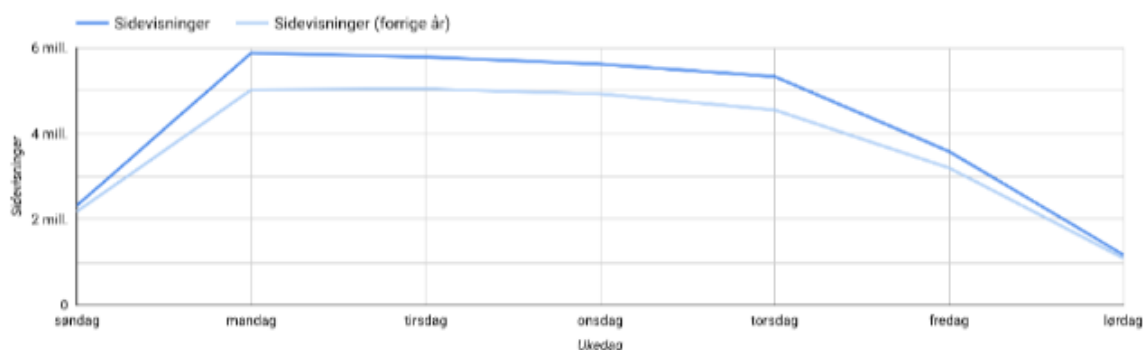
Dette viser skolestart høsten 2019 – De som er innom sidene blir legre og ser på flere sider. Kanskje fordi de bruker NDLA i flere fag. De to viktigste tallene her er sider per økt og gjennomsnittlig øktvarighet.



Her vises skoleåret med ferier. Sider per økt og lesetiden er på topp i november og april.

SKULEVEKE?

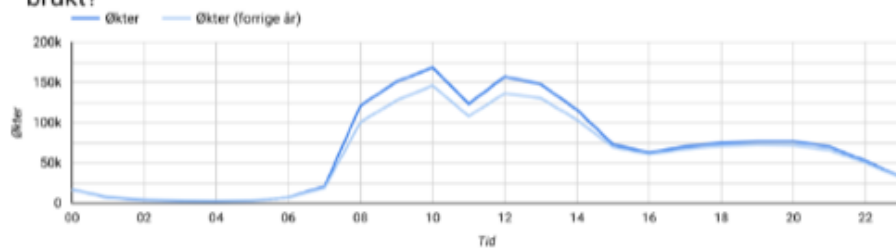
Kva dagar vert NDLA brukt?



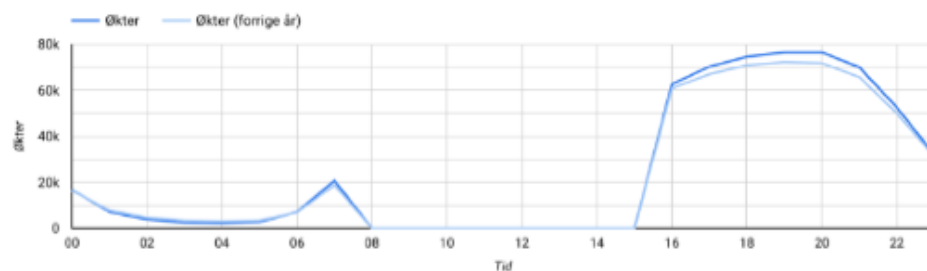
7

75 – 80 000 besøk på mandag og tirsdag. 50 000 besøk på fredag. En normal søndag tilsvarer nå toppnoteringen i 2014.

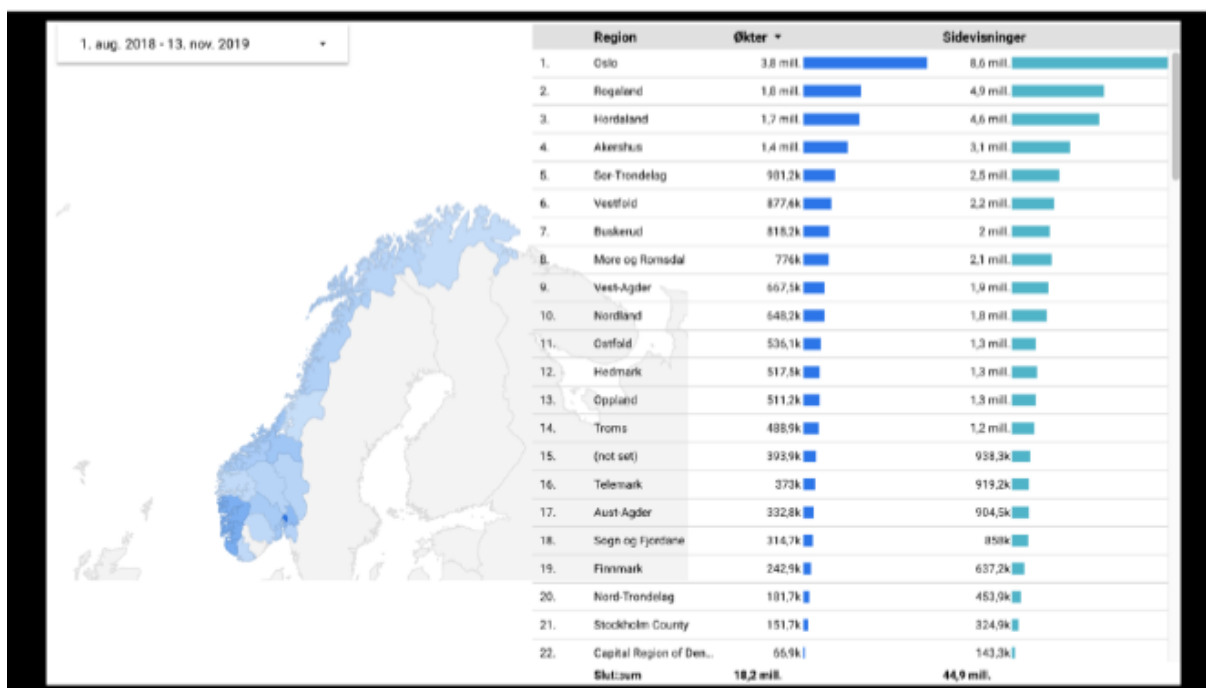
Kva tid på døgnet vert NDLA brukt?



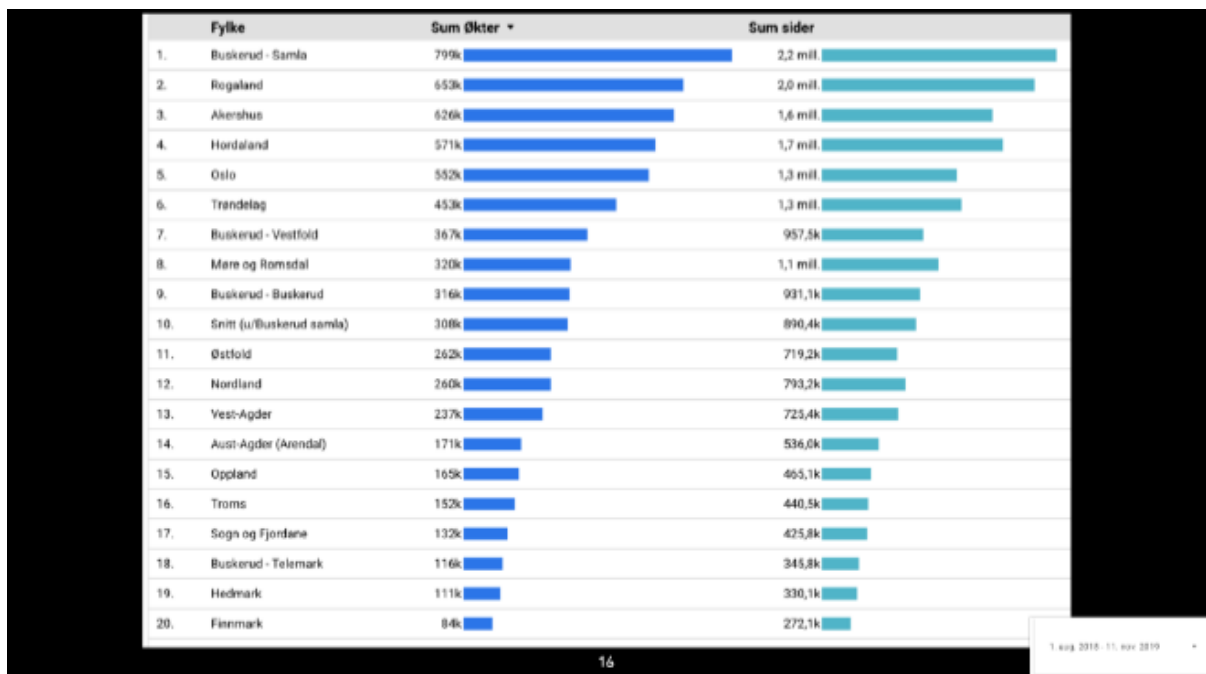
Blir NDLA brukt utanom skule?



I løpet av et døgn ser det ut til at det er mest på skolen NDLA brukes, mens noen bruker NDLA på kveld. Den nederste grafen viser besøk utenom skoletid. Noen bruker NDLA før skoletid, mens det er stopp i lunsjtiden. Så øker bruken om ettermiddagen fra kl 15 og utover kvelden til kl 21. Etter den tid er bruken avtagende.



Viser landsoversikt. Her må vi huske på at grunnskoler, universitet og veldig mange andre også bruker NDLA. Ikke bare i videregående opplæring. Den fylkeskommunale trafikken som er mulig å identifisere tilsvarer ca 30 % av all trafikk på sidene. Vanskelig å identifisere all bruk uten et påloggingsystem.



Her er besøk/økter og sider vist fra fylkeskommunale nettverk fra perioden 1. august 2018 til 11. november 2019. Dette utgjør kun 30 % av trafikken. Her er bare det en kan identifisere som

fylkeskommunal trafikk fra fylkeskommunale nettverk. Møre og Romsdal ligger her som nummer 8 på bruk via fylkeskommunale nettverk.

Dette gir oss nyttig informasjon om brukerne og bruken av NDLA for den delen av brukerne som benytter seg av identifiserbare fylkeskommunale nettverk. Uten bruk av innlogging/passord er bruk av NDLA.no via andre nettverk ikke mulig å spore.

UTGIFTER TIL UNDERVISNINGSMATERIELL/LÆREMIDLER

I sak til utdanningsutvalget den 11. november 2019 om digitale læremidler for videregående opplæring (NDLA) – budsjett med langtidsbudsjett og oppfølging av eierfylka, er det nevnt at NDLA vil få store oppgaver knyttet til innføring av de nye læreplanene i videregående opplæring fra og med skoleåret 2020 og fram til 2023. I samme sak står det også at dersom NDLA kan tilby nye og oppdaterte læringsressurser i alle fag fra begynnelsen av fagfornyinga, kan dette «*spare skolene for innkjøp av midlertidige læremiddel*». Samtidig vil dette gi skolene og skoleeier et gunstig utgangspunkt for å øke bruken av NDLA og bidra til skoleutvikling som er et av målene med fagfornyelsen.

Med utgangspunkt i de forholdene som ble avdekket i NDLA via forvaltningsrevisjonen, vil det være av interesse å finne ut om de kostnadene fylket har med deltakelsen i NDLA står i samsvar med bruken av denne tjenesten ved de videregående skolene i fylket. Videre er det interessant å analysere og vurdere hvordan utgifter til skolemateriell/bøker har utviklet seg i forhold til utgiftene med deltakelse i NDLA, og hvordan de samlede utgiftene til læremidler har utviklet seg over en 5-årsperiode.

I Møre og Romsdal er det den enkelte videregående skole som disponerer midler og gjør egne prioriteringer for kjøp. Dette gjøres med utgangspunkt i bestemmelsen i opplæringslova § 9-1 om skolens pedagogiske leder, i tillegg til at det er angitt i § 9-4 om læremidler og andre læremidler.

I rundskriv om læremiddel 2019/20 fra utdanningsavdelingen er det blant annet opplyst at for kjøp av nye læremiddel og nye innkjøp av lisensierte digitale læremiddel så gjelder avtalen med BS Undervisning. Hver enkelt skole planlegger egne innkjøp, mottak, registrering og utlån av lærebøker. Dersom BS Undervisning ikke kan levere ønsket læremiddel, kan skolene gå ut på anbud for å skaffe leveransen, jamfør fylkeskommunens innkjøpsreglement. Midler til innkjøp av læremiddel er lagt ut til den enkelte skole, slik at skolene velger hvilke læremiddel de ønsker å kjøpe. Det kan nevnes at skolene har sine fagnettverk som brukes når det skal vurderes hvilke læremidler som velges i de forskjellige fagene for å oppfylle læreplanens krav. Her kan det være store forskjeller skolene imellom.

Dette koster digitale læremidler kontra læremidler til utlån i løpet av et år:

Digitale læremidler:

Digital elevlisens per år: ca kr 200,-.

Tilskudd til NDLA per år per elev: kr 458,- Til denne prisen får bruker tilgang til mange ressurser. Her ligger 100 fag med eksamensfag og ca 40 læreplanar tilgjengeleg for denne prisen. Pris per elev per år blir da ca. 7 kr.

Kostnaden for 2019 er beregnet til kr 472,- per elev, mens det for 2020, 2021 og 2022 er beregnet en økning i kostnaden på kr 280 for 2020, kr 230 i 2021 og kr 100 for 2022. Dette skjer i forbindelse med at læreplanene i videregående opplæring skal fornyes over en 3-årsperiode og fordi nye fag skal utvikles. Dette gir følgende elevpriser (i kroner) per elev per år:

| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| Kr 458 | Kr 472 | Kr 752 | Kr 702 | Kr 572 |

Læremidler til utlån

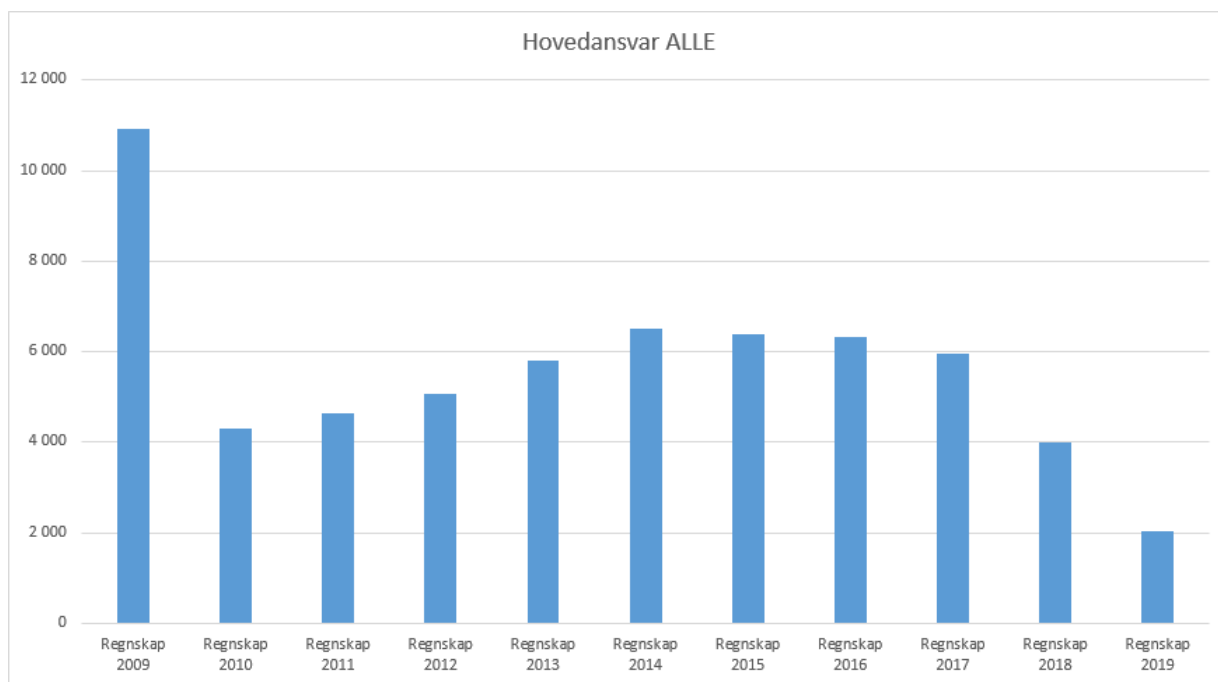
En lærebok koster i gjennomsnitt for en elev (veiledende priser på nett, ved rammeavtaler kan det forhandles rabatter) ca kr 650,- . Ved en levetid på 3 år gir dette en kostnad på kr 200,- per år. Elevpris per fag utgjør ca kr 400-500,- per år.

I og med at hver elev bruker lærebøker i flere fag, vil lærebokkostnaden per elev bli høyere enn kostnaden til utvikling av digitale læremidler via NDLA per elev. Dessuten får elevene tilgang til langt flere fag og andre digitale læremidler via NDLA enn de gjør via ordinære læremidler.

KJØP AV DIGITALE LÆREMIDLER I FORHOLD TIL SKOLEBØKER/-LÆREMIDLER TIL UTLÅN

Skolene velger selv hvilke læremidler de vil bruke i undervisningen for å nå målene i læreplanen. Dette gjelder både læremidler til utlån, digitale læremidler og andre digitale ressurser og programvare til undervisningen.

Vi har fått oversendt statistikk vedrørende kjøp av læremidler til utlån fra 2009 til 2019. Denne statistikken omfatter alle videregående skoler i fylket.



Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune

Som vi ser av diagrammet gikk kostnadene til kjøp av læremidler til utlån drastisk ned fra 2009 til 2010. Deretter økte de totale kostnadene til slike kjøp fra ca MNOK 4 i 2010 til MNOK 6,5 i 2014 for deretter å bli gradvis redusert til ca MNOK 2 for 2019.

Ser vi på hvordan kjøp av digitale læremidler har utviklet seg fra 2016 til 2019 i forhold til læremidler til utlån for samme periode, har vi utarbeidet følgende oversikt som omfatter alle videregående skoler i fylket:

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Totalsum |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Digitale læremidler | 406 689 | 419 142 | 1 084 826 | 1 082 569 | 2 993 227 |
| Læremidler til utlån | 6 322 562 | 5 959 282 | 3 985 522 | 2 044 579 | 18 311 946 |
| Sum | 6 729 251 | 6 378 424 | 5 070 348 | 3 127 148 | 21 305 173 |
| Digitale læremiddel i % av læremiddel til utlån | 6 % | 7 % | 27 % | 53 % | 16% |
| Læremidler kjøpt fra BS Undervisning | 5 327 566 | 5 493 024 | 3 713 004 | 1 876 212 | 16 409 806 |

Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune, utdrag fra regnskapssystemet

Denne oversikten viser at kjøp av digitale læremidler økte med ca kr 650 000 fra 2016 til 2019, mens kjøp av læremidler til utlån viser en nedgang på kr 4 278 000 i samme tidsrom. Utviklingen viser at andelen kjøp av digitale læremidler i forhold til læremidler til utlån har økt med 16 % i perioden 2016 til 2019, mens andelen læremidler til utlån har blitt redusert med 2/3 forhold til 2016. Dette viser en dreining fra bruk av ordinære læremidler til utlån til mer bruk av digitale læremidler. Noe av

nedgangen kan skyldes at skolene avventer å gjøre innkjøp av nye skolebøker til arbeidet med nye læreplaner er ferdig slik at lærerne vet mere hvilke læremidler det er behov for i det enkelte fag.

Oversikten viser til slutt hvor mye læremidler som er kjøpt gjennom rammeavtalen med BSUndervisning for årene 2016 -2019.

Summen av utgifter til digitale læremidler og læremidler til utlån i videregående skole viser en nedgang på kr 3 600 000 fra 2016 til 2019.

I tillegg til disse utgiftene kommer fylkeskommunens tilskudd til NDLA per elev per år. Dette utgjør følgende for 2016 til 2019:

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Tilskudd til NDLA | 4 220 664 | 4 432 425 | 4 477 008 | 4 588 312 |
| Antall elever | 10 222 | 10 103 | 9 890 | 9 789 |
| Kostnad per elev | Kr 413 | Kr 439 | Kr 453 | Kr 469 |

Opplysning om tilsuddene til NDLA er mottatt fra økonomiansvarlig ved utdanningsavdelingen. Elevtall hentet fra GSI. Kostnad per elev per år er bergnet ved å dele tilskuddet til NDLA på antall elever.

Fylkeskommunen betaler et tilskudd per elev per år mot at elever, lærere og andre får benytte alt NDLAs materiell fritt ut over denne kostnaden. Vi mener denne kostnaden må vurderes i forhold til kostnaden med å kjøpe inn ordinære læremidler til utlån, og i forhold til lærernes og elevens bruk av de tilgjengelige, digitale læremidlene. Slik som kostnadene utvikler seg innenfor NDLA, spesielt i forbindelse med fagfornyninga, stilles det fra flere hold spørsmål om kostnaden står i forhold til bruken blant lærere og elever i den videregående skolen i Møre og Romsdal.

Dette spørsmålet er utfordrende å svare ut, da det finnes lite statistikk på i hvor stor grad lærere og elever ved de videregående skolene i fylket bruker de frie digitale læremidlene som produseres via NDLA. Det finnes lite tilgjengelig statistikk via NDLA på dette, og fylkeskommunen har liten oversikt over i hvilken grad de digitale læremidlene brukes i den videregående skolen.

PLAN FOR BRUK AV DIGITALE LÆREMIDLER I VGS

Det er ikke utarbeidet noen egen plan om bruk av digitale læremidler generelt, men vi har fått opplyst at fylkeskommunen jobber med å øke bruken av denne type læremidler, jfr. kvalitetsplana.

Våre undersøkelser viser at Møre og Romsdal fylkeskommune per i dag ikke har en skriftlig plan, strategi eller retningslinjer som omhandler hvordan de videregående skolene skal arbeide med bruk av digitale læremidler. Vi er ikke kjent med at det er utarbeidet mål, plan eller retningslinje på hvordan skolene skal/kan ta i bruk de digitale læremidler som er tilgjengelige i sin undervisning og i hvor stor grad. Bruken av slike læremidler styres av den enkelte lærer og den enkelte skole. Det er utfordrende å finne ut i hvor stor grad elever og lærere bruker digitale læremidler i undervisning og

læring i og med at dette er læremidler som er fritt tilgjengelig på nett og som ikke trenger logging for å brukes.

Møre og Romsdal fylkeskommune har 23 videregående skoler som jobber ganske ulikt med digitale læremidler. I og med at det ikke finnes noen felles planverk eller retningslinje med mål for bruk av digitale læremidler i læringsprosessene, mener vi det kan være hensiktsmessig at det utarbeides noen felles føringer og målsettinger som bidrar til at skolene går sånn noenlunde i samme retning. Mange lærere tenker kanskje at det de gjør er det riktige, men uten noen sentrale føringer/målsettinger kan dette bidra til uenigheter i valg og bruk av digitale læremidler innenfor de forskjellige fagene.

Vi mener det bør vurderes om felles retningslinjer for hvordan de videregående skolene i fylket skal jobbe med valg og bruk av digitale læremidler er en sak utdanningsavdelingen kan se nærmere på og vurdere hensiktsmessigheten av. Det kan være hensiktsmessig med mer samkjøring, uten at det skal gå utover den valgfriheten lærerne har til å velge hvilke læremidler de selv mener er best for å oppnå målsettingene i læreplanen.

Fylkeskommunen ved utdanningsavdelingen kan eksempelvis oppfordre de videregående skolene om å sette mål om økt digitalisering inn i sine handlingsplaner, samt å rapportere tilbake om oppnådde resultater. Videre kan utdanningsavdelingen benytte sine samlingspunkter for de videregående skolene til å dele kunnskap om nyttig bruk av verktøy som de har tilgang på gjennom NDLA for å øke kunnskapsnivået hos andre skoler som ikke har tatt verktøyene i bruk i like stor grad.

ANDRE LEVERANDØRER SOM TILBYR DIGITALE LÆREMIDLER

De aller fleste norske forlag tilbyr i dag digitale versjoner av lærebøkene sine. I tillegg lager de elevressurser og nettstedet til læreverkene, samt lærer- og tavleressurser. Samtidig finnes det en rekke leverandører som tilbyr selvstendige apper eller nettsteder til bruk i skolen.

Et digitalt produkt kan enten være gratis eller selges som lisens til en gitt pris. Lisensene selges ofte på kommunenivå, skolenivå eller helt ned på enkeltelevnivå. Felles for dem er at de som regel har en form for innlogging, enten via Feide¹¹ eller gjennom passord og brukernavn. Det finnes også mange frittstående nettsteder og applikasjoner som er helt gratis. Mange av dem er gode, men det kan være verdt å merke seg at ikke alle er kvalitetssikret opp mot lærerplanen.

Det brukes som nevnt forskjellig digitale læremidler ved de enkelte videregående skolene i fylket alt etter hva som tilbys og hvilke behov de enkelte skolene og lærerne har for å ivareta kravene i læreplanen. Skolene skal kjøpe sine læremidler via rammeavtalen med BS Undervisning. BS Undervisning har i dag over 2 500 digitale læremidler fra norske forlag og leverandører for salg på

¹¹ Sikker innlogging og datadeling i utdanning og forskning

sine nettsider. Det meste som er i salg på det norske markedet er tilgjengelig i nettbutikken, og dersom det ikke finnes der, kan det ofte skaffes på forespørsel.

Ved de videregående skolene i Kristiansund brukes blant annet følgende digitale læremidler:

Atlanten VGS:

- LOKUS – Aschehaug. Fylkeskommunen hadde en avtale som var felles for alle. Vært mindre og mindre nå, lite oppdateringer. Lærerne bruker det, men elever bruker det mindre og mindre.
- CAMPUS skole – brukt mye i matematikk. Kjøper lisenser per elever.
- Cappelen dam. Mest lærerlisenser. Noen få elevlisenser. Mye brukt på Vg3 fremmedspråk.
- Norsk pluss – for fremmedspråklige elever. Brukt digitale læremiddel. Ordnett – ordbok.
- Lovsamling for elever i rettslære
- Andre

Læremidler kjøpes alltid gjennom BS Undervisning hvis det er tilgjengelig der. Hvis det ikke er tilgjengelig, kjøper skolen inn utenom. På Atlanten videregående skole kan lærerne velge om de vil bruke NDLA eller andre leverandører. De fleste lærebøker har et digitalt nettsted som lærerne kan bruke i tillegg. Oppdatert informasjon om læremidlet skal finnes på nettstedet.

Kristiansund VGS:

- LOKUS – Aschehaug. Dette er egentlig et lærerprodukt. Noe ligger ute til fri bruk, men elevene bruker dette mindre og mindre.
- CAMPUS skole – brukt mye i matematikk.
- Gyldendal – SMART-bøker
- Nettopp norsk – for yrkesfag
- Norsk pluss – for fremmedspråklige elever.
- KIKORA
- Andre

Innkjøp av læremidler skjer alltid gjennom BS Undervisning hvis det er tilgjengelig der. Hvis det ikke er tilgjengelig, forsøker skolen likevel å få kjøpt de aktuelle læremidlene gjennom BS Undervisning. Tilbakemelding fra lærerne ved Kristiansund videregående skole viser at det brukes en mengde frie nettsteder som supplement til andre læreverker/læremidler i undervisningen. Også de forskjellige bokforlagene er leverandører av digitale læremidler, som Aschehaug, Gyldendal m. fl.

5 BRUK AV DIGITALE LÆREMIDLER VED VIDEREGÅENDE SKOLE I MØRE OG ROMSDAL

Fokuspunkter:

- Intervju/spørreundersøkelse
- I hvilke fag brukes digitale læremidler? Skjer det planmessig eller er alt opp til den enkelte lærer?
- I hvilken grad brukes NDLA vs andre leverandører av digitale læremidler

Med utgangspunkt i de alvorlige forholdene som ble avdekket i NDLA igjennom de utførte forvaltningsrevisjonene og med redusert omdømme, finnes det gode grunner å finne ut mer om omfanget av bruken av digitale læremidler fra NDLA ved fylket sine videregående skoler.

Som er bidrag til å svare ut denne problemstillingen ble det tatt en bestemmelse om å gjennomføre en undersøkelse om bruk og erfaring med bruk av digitale læremidler generelt og digitale læremidler utviklet av NDLA spesielt ved de to videregående skolene i Kristiansund.

INTERVJU OG SPØRREUNDERSØKELSE

For å få et innblikk i hvordan digitale læremidler brukes og i hvor stor grad slike læremidler brukes i opplæringsammenheng blant lærerne, har vi gjennomført intervju/samtale med rektor og bibliotekar ved Atlanten videregående skole i Kristiansund og rektor og assisterende rektor ved Kristiansund videregående skole. Med utgangspunkt i hva vi ønsket svar på i vår undersøkelse, har rektor på begge skolene gjennomført en spørreundersøkelse blant sine lærere om bruk og erfaring med digitale læremidler generelt og digitale læremidler utviklet av NDLA spesielt. Vi har innarbeidet opplysningene fra spørreundersøkelsen til lærerne fra den ene skolen i rapporten, mens vi ikke har mottatt noen tilbakemelding fra den andre skolen på dette. På denne måten har lærerne fått en liten stemme inn i undersøkelsen.

I sin generelle orienteringssak om NDLA i oktober 2019 til utdannings- og kompetanseutvalget i fylket framgår det at det blir gitt informasjon om NDLA i mange av de sammenhengene fylkeskommunen møter skolene. Tidligere arrangerte utdanningsavdelingen egne NDLA-dager for lærer, og NDLA er alltid invitert med på samlinger utdanningsavdelingen arrangerer der det er naturlig. I tillegg blir det gitt informasjon både skriftlig og muntlig til lærere, både via utdanningsavdelingen og i nyhetsbrev direkte fra NDLA. Fagnettverkene i fylket har hatt et eget ansvar gjennom mandatet for å sørge for å orientere sine medlemmer om hvilket tilbud NDLA har for sine fag. På denne måten skal NDLA være godt kjent blant lærerne i den videregående skolen i fylket, og informasjonen videreformidles til elevene.

Atlanten videregående skole er en studieforbereidende skole med rundt 530 elever fordelt på tre ulike studieprogram, der alle studieprogram gir studiekompetanse. Kristiansund videregående skole og Fagskolen i Kristiansund har mer enn 60 tilbud innen videregående opplæring, fagskole,

yrkessjåfør, voksenopplæring og kurs for næringslivet. Med det store omfanget av tilbud på forskjellige områder, er skolene den skolen i landet med det bredeste fagtilbudet.

ATLANTEN VIDEREGÅENDE SKOLE

Det framgår av intervjuet med Atlanten vgs at skolen i stor grad bruker trykte læremiddel med digitale læremiddel som tillegg i sin undervisning, og at lærerne kan velge å bruke digitale læremiddel fra NDLA eller andre. Kvalitet og stabilitet er avgjørende for bruken av digitale læremiddel. Det skal lite til for at digitale læremiddel ikke blir brukt hvis det er tekniske problemer. En lærebok fungerer alltid. De sier at de kan ikke bruke store deler av timen til tekniske utfordringer.

Informantene sier at på grunn av at NDLA mistet noe troverdighet ute i skolene fra starten, er det av avgjørende betydning at de innfrir nå via fagfornyelsen. Det fortelles at skolen har avventet kjøp av nye læremidler i påvente av fagfornyelsen. De venter litt og ser hvilke læremiddel som kan være gode etter at de nye læreplanene kommer. Videre tror de mange kommer til å bruke de åpne, digitale ressursene det første året etter ny læreplan. De sier at det er veldig viktig at lærerne får en god opplevelse med NDLA nå i forbindelse med fagfornyelsen, hvis ikke kan det gå ut over bruken av verktøyene fra NDLA.

Skolen skaffer de verktøy og læremiddel som lærerne vil ha. Lærerne på den enkelte seksjon (seksjon for språk, norsk, realfag og samfunnsfag) må være enige, slik at det ikke blir alt for mange forskjellige læremidler. Det opplyses at dette prioriteres høyt, og at lærerne får stort sett det de ønsker. I tillegg følger skolen med på om de forskjellige lærerlisensene blir brukt. De mener at det ikke kjøpes digitale ressurser som ikke blir benyttet.

For 2019 har Atlanten vgs brukt ca 300-400 000,- på trykte læremiddel fordelt på 500 elever. Dette tilsvarer ca. kr 800 i året på trykte læremiddel per elev. Den summen som i en treårsperiode skal brukes på NDLA blir i snitt på ca kr 675,- i året per elev. Det er brukt ca. kr 100 000 på kjøp av digitale læremiddel ved skolen i 2019.

Når det gjelder fagnettverk har hver sin skole sin nettverkskontakt, og de opplever at nettverkene fungerer. For læremiddel, læreplaner o.l er dette viktig. Likevel er det litt forskjellig fra fag til fag hvor godt nettverkene fungerer. Matematikk er for eksempel ganske likt for alle, mens samfunnsfag kan inneholde mange ulike fagretninger og dermed mer uenighet om hva innholdet skal være.

Innenfor fylket er det 23 videregående skoler som ifølge Atlanten, gjør det veldig forskjellig. De sier at her burde det vært en føring på at de går ca. samme vei. De synes det vil være litt rart om de ulike skolene skal gå ulike retninger. De opplever at noen rammer ligger der, men innenfor de rammene er det store muligheter til å gjøre forskjellige valg.

Når det gjelder digital kompetanse opplever de at har det vært et løft på dette for alle lærere i videregående opplæring. Det finnes IKT planer, og det er IKT grupper på hver skole. Det har vært et stort trykk på digital kompetanse de siste årene fra utdanningsavdelingen, og dette har vært fulgt opp på skolene. Dette medfører at de opplever at tiden er mer moden for digitale læremiddel nå, både hos lærergruppen og elevgruppen.

Vi har ikke fått tilbakemelding fra spørreundersøkelsen fra Atlanten videregående skole. Denne blir gjennomført i løpet av uke 11.

KRISTIANSUND VIDEREGÅENDE SKOLE

Det framgår av intervjuet med Kristiansund videregående skole at stort sett alle lærere bruker trykte læremiddel som et utgangspunkt med digitale læremiddel som tillegg/støtte. Ledelsen opplyser at lærerne på Kristiansund VGS er oppfordret til å bruke NDLA via nyhetsbrev som NDLA sender ut og via interne oppfordringer. Også andre digitale læremiddel brukes både av lærere og elever. I og med at ikke finnes noen logging av hvem som bruker digitale læremiddel fra NDLA, har skolen ingen fullstendig oversikt over hvor mange av lærerne som bruker dette i sin undervisning. For å undersøke dette nærmere ble det sendt ut en liten spørreundersøkelse til alle de ca 155 lærerne, der det kom inn 108 svar.

På skolen er det en diskusjon om læreremiddel hvert år. I de siste årene har diskusjonen gått på å avvente fagfornyelsen, da det kommer til å bli mer helhetlige planer etter hvert. De tror at NDLA vil bli enda mer aktuell i forbindelse med fagfornyelsen og de nye læreplanene som kommer. Videre tror de at mange kommer til å bruke de åpne, digitale ressursene det første året etter ny læreplan, men det er viktig for NDLA å gjøre en god jobb med fagfornyelsen framover. De mener at lærerne bruker NDLA mye for å planlegge innholdet i sine undervisningstimer, mens elevene kanskje bruker slike læremidler i mindre grad.

Videre kommer det frem i intervjuet at NDLA har slitt med sitt rykte etter avsløringer om enkelte uheldige interne forhold. De mener at NDLA mistet noe troverdighet ute i skolene fra starten da det ikke fungerte helt som forventet. Nå mener de at NDLA er på rett vei, og har forhåpninger til at NDLA skal bli bra.

Det blir fremhevet at kvalitet og stabilitet er avgjørende for bruken av digitale læremiddel. De tror neste generasjon av elever er mer klar for bruken av digitale læremiddel enn de som er elever i videregående skole nå. Videre har de et inntrykk av at de yngre lærerne også bruker NDLA i større grad enn de eldre lærerne.

De mener det er viktig at de digitale læremidlene er oppdatert til enhver tid, noe de trykte lærebøkene også må være! De nye læreplanene inneholder mer om digital læring enn det som har vært i læreplanene hittil. De mener at læreboka har fremdeles sin plass, men de ser og tror på mer digital bruk framover.

Videre opplyser de at yrkesfaglærerne bruker mye digitale læremidler, og lærerne har fått en grunnleggende digital kompetanse via satsingen fra fylket. Det har vært et stort trykk på digital kompetanse de siste årene fra utdanningsavdelingen, noe som har vært fulgt opp forteller de. De opplever at tiden er mer moden for digitale læremiddel nå, både innenfor lærergruppen og elevgruppen. På skolen er det etablert en IKT-avdeling med digitale pedagoger.

Innkjøp av læremidler skjer alltid gjennom BS Undervisning hvis de er tilgjengelig der. Hvis ikke, forsøker skolen likevel å få kjøpt de aktuelle læremidlene via BS undervisning. De opplever at skolen

er god på å følge fylkeskommunens innkjøpsreglement. Skolen har tatt et bevisst valg om å holde igjen på innkjøp av nye lærebøker som er kommet ut nå før de nye læreplanene er klare. Dette for å satse mer på bruk av NDLA opplyser de.

De forteller videre at store økonomiske ressurser legges inn i utviklingen av digitale læremidler fra NDLA. Dette medfører også etter deres oppfatning at skolen må bruke mer digitale læremidler fra NDLA. Skolen vurderer NDLAs læremidler til å være gode nok.

Å betale 700-800 kroner for en lærebok som brukes over mange år må sees kostnadmessig opp mot det som betales per elev per år til NDLA, sier de. Det kan virke ganske kostbart med digitale læremiddel som dette året beløper seg til ca 750 kr per år per elev til NDLA, men de sier at vi må huske på at NDLA utvikler mange læremidler innen mange fag for de midlene som brukes per elev per år.

Resultatet av spørsmålet til lærerne som gikk på hvilke andre digitale læremidler som ble brukt i planleggingen av undervisningen, viser at mange lærere bruker utrolig mange forskjellige nettsted for å finne aktuelt stoff til sin undervisning. Det er mye opp til den enkelte lærer å velge hvilke digitale læremiddel og nettbasert informasjon de vil bruke.

Også på spørsmålet om hvilke digitale læremiddel lærer bruker sammen med elevene, viser at det brukes et stort mangfold av digitale læremiddel og forskjellige nettsted.

3. Bruker du NDLA.no i din planlegging av undervisning?

[Flere detaljer](#)

| | |
|-------|----|
| ● Ja | 69 |
| ● Nei | 39 |



4. Bruker du NDLA.no sammen med elevene i timene?

[Flere detaljer](#)

| | |
|-------|----|
| ● Ja | 61 |
| ● Nei | 47 |



Spørreundersøkelsen viser at 64 % av lærerne svarer ja på spørsmålet om NDLA.no brukes i planleggingen av undervisningen, mens 36 % svarer nei.

På spørsmålet om NDLA.no brukes sammen med elevene i timene, svarer 56 % av lærerne at de gjør dette, mens 44 % svarer nei.

Dette viser at lærerne bruker NDLA.no i noe større grad til egen planlegging av undervisningen enn de gjør sammen med elevene i timene. Ut fra resultatet av spørreundersøkelsen kan det se ut som om skolen kan jobbe mer for å øke kunnskapen om og bruken av NDLA blant lærerne. Dette forutsetter imidlertid at aktuelle læremidler/stoff til de fagene det undervises i finnes på NDLA.no.

I HVILKE FAG BRUKES DIGITALE LÆREMIDLER?

De fagene som er tilgjengelige på NDLA er store fellesfag som norsk, matematikk og naturfag, samt store programfag og mindre fag. Mellom de mindre fagene som tidligere ikke har hatt læremiddel finnes fag som kinesisk og brønnfag. NDLA tilbyr 15 fellesfag, 19 studiespesialiserende fag og 16 yrkesfag (pr august 2019). Ressursene er merket med kompetansemål, og bruker får derved en god oversikt over hvilke deler av læreplanen som er dekket. Det langsiktige målet er at NDLA skal kunne tilby komplette læremidler i alle fag i videregående opplæring.

Det kan spesielt nevnes at elever med kognitive utfordringer har et spesielt behov for universell utforming. De to største gruppene dette gjelder er elever med dysleksi og elever med minoritetsspråklig bakgrunn. Tilrettelegging for disse elevene blir sikret gjennom NDLAs nye universell utforming. Gjennom den nye plattformen (teknisk løsning for visning av innhold) skal organisasjonen være godt rustet til å møte krav om ny utvikling særlig med tanke på teknisk løsning for produksjon av læremiddel.

Skolene bestemmer selv hvilke læremiddel de ønsker å bruke. Det er lærerne som har kompetansen og kunnskapen om hvilke læremiddel som er best å bruke i de forskjellige fagene oppnå målene i læreplanene. Vi har fått bekreftet at bruken av digitale læremiddel ikke skjer planmessig. Det er opp til den enkelte skole å avgjøre hvilke digitale læremidler som skal benyttes i de forskjellige fagene.

Ved Atlanten videregående skole er de organisert i seksjoner, for språk, norsk, realfag og samfunnsfag der en avdelingsleder styrer seksjonen. Det kollektive er viktig, læreren er ikke enkeltstående. De har felles planer på seksjonene og på fag.

I HVILKEN GRAD BRUKES NDLA VS ANDRE LEVERANDØRER AV DIGITALE LÆREMIDLER

Det er per i dag ikke mulig å finne ut i hvilken grad digitale læremidler som ligger på nett brukes av elever og lærere og andre. Når det gjelder bruk av åpne nettsteder som ikke krever noen form for innlogging før bruk, begrenser dette muligheten til å hente ut statistikker og oversikter over generell bruk, hvem som bruker de forskjellige nettstedene osv. Via NDLA er det mulighet til å ut statistikk over hvor mange visninger som har vært på enkelte sider, hvilke fag som har vært besøkt, hvor lenge

den enkelte siden har vært vist og når på døgnet. Det spores imidlertid ikke hvem som har brukt sidene, enten det er elever, lærere eller foreldre/foresatte. Av denne grunn kan vi ikke si noe sikkert om i hvilken grad digitale læremidler fra NDLA brukes av elever og lærere versus andre frie, digitale læremidler.

I samtale med ledelsen ved de to videregående skolene i Kristiansund fikk vi et ganske klart inntrykk av at det er NDLA som i størst grad brukes av skolenes lærere når vi spør om bruk av digitale læremidler. Lærerne kjenner godt til NDLA via informasjon fra fylkeskommunen og via nyhetsbrev, i tillegg til at de blir oppfordret til å bruke nettstedet i mange sammenhenger. De vet hvilke digitale læremidler som tilbys og som ikke tilbys, de vet at læringsressursene er kvalitetssikret og at innholdet i stor grad er oppdatert i forhold til endringer i læreplaner. Kvalitet og stabilitet er avgjørende for bruken av digitale læremiddel, og det forventes at nåværende generasjon elever er klar for bruk av slike læremidler i større grad enn tidligere elever.

Læringsressursene blir presentert på en variert måte, og skjer både via E-forelesninger, som veiledninger, bilder, simuleringer, spill, quiz, oppgaver og læringsstier. Læringsressursene er i tillegg tilgjengelig både på bokmål og nynorsk.

Det er ingen av lærerne ved de to videregående skolene vi har hatt kontakt med som kun bruker digitale læremidler i sin undervisning, men bruker de digitale læremidlene som supplement. Skolene gir også uttrykk for at de opplever at elevene i større grad bruker digitale læremidler fra NDLA enn andre digitale læremidler. Dette vil selvfølgelig være avhengig av hvilke fag det er snakk om, og om faget er tilgjengelig på NDLA eller på andre nettsted.

Skolene er avventende til hva som skjer i forbindelse med fagfornyelsen, det kjøpes ikke inn nye læremidler før nye læreplaner er på plass, at nye læremidler er utviklet og kvalitetssikret. Begge skolene uttrykker at det er avgjørende for deres bruk av NDLA at forventningene i forbindelse med fagfornyelsen blir innfridd.

VEDLEGG

VEDLEGG 1 RISIKOVURDERING

Sak i representantskapet 09.01.2020:

Risikovurdering knyttet til valg av anbudsform ved kjøp av tekniske tjenester.

Bakgrunn for saken

Dagens rammekontrakter for kjøp av tekniske tjenester går ut våren 2020. NDLA har i den forbindelse vurdert og risikovurdert hvordan kjøp av tekniske tjenester best kan gjennomføres.

Styret har bedt om en orientering vedrørende risikoer ved de to alternativene, dvs. fortsatt bruk av rammekontrakter eller etablering av en såkalt dynamisk innkjøpsordning.

Konklusjon

Vi har gjort en helhetlig vurdering av kontraktspakken vi har brukt til nå, og har i de to siste årene avdekket svakheter ved denne som gjør at vi har besluttet å bruke en annen modell for fremtidige kontrakter.

Vi ser at denne nye modellen har andre fordeler og ulemper. Men bruk av dynamisk innkjøpsordning fremstår totalt sett bedre til kjøp av tekniske konsulenttjenester.

Situasjonen i dag, utfordringer med rammeavtaler

Kort informasjon om rammeavtaler finner du på denne nettsiden til anskaffelse.no. Vi benytter parallelle rammeavtaler.

Teknisk avdeling har i dag en større kontraktspakke på 12 rammekontrakter for teknisk utvikling, som er under oppsigelse etter normert tid. I tillegg har vi et par ordinære kontrakter.

De ordinære kontraktene består av kontrakter som dekker kontinuerlige leveranser, som videostreaming og drift av maskiner, med tilhørende tjenester. Kontrakten for videostreaming går ut neste år og vil bli utlyst på samme vilkår som sist. Resten er kontrakter som termineres i år fordi de ikke har noe fremtidig behov.

Det er altså kontraktspakken på 12 rammekontrakter på teknisk utvikling som er under vurdering, og utgangspunktet var å kutte til 8 kontrakter, og lyse ut på samme vilkår.

I vurderingen av dagens kontraktspakke, ble det avdekket følgende svakheter:

1. For liten leveransetrygghet.

Dette er en kjent svakhet med rammekontrakter og Difi anbefaler å vurdere Dynamisk innkjøpsordning som løsning (nederst). Eksisterende løsning er basert på parallelle rammeavtaler og

avtalene inneholder en prioritert liste på 4 leverandører. Dette var valgt for å sikre tilgang til leverandører, men vi erfarer at det kreves relativt konstant volum av timer til å holde leverandører interessert. Hvis det er bare én som leverer tilbud, hvilket er vår erfaring, kan det være vanskeligere å styre og sette premisser for leveransen.

2. Manglende mulighet til å styre mot kontinuitet.

Våre behov er basert på DevOps, som er en utviklingsmodell med varierende behov over tid. Man ønsker derfor å kunne kjøre flere etterfølgende minikonkurranser der alle deltagere har lik prioritet. Det er det ikke rom for i dagens rammeavtaler.

3. For lite fleksibilitet.

I utgangspunkt krever avtalene avgrensninger i innhold i forhold til utvikling og drift. Våre behov er definert av DevOps, som binder konsulenttimer på utvikling og drift over ett tema. Dette gjør at vi i visse tilfeller tvinges til å splitte kontrakter over i to ulike (ramme)avtaler og kjøre to minikonkurranser/avrop for én oppgave.

Andre muligheter ved valg av dynamisk innkjøpsordning

Dynamisk innkjøpsordning er godt forklart på denne nettsiden

Dynamisk innkjøpsordning er ikke en ny avtaleform i offentlig anskaffelser, men den er relativt ny i sammenheng med konsulentkjøp. Vi ser den er i økende bruk, og spesielt i organisasjoner med samme behov som NDLA, f eks Ruter#, Statnett.

Fordelen med kontraktsformen, er at den samler alle kvalifiserte leverandører i én samling, som er likeverdige i hver tilbudsforespørsel, noe som løser alle utfordringene med dagens løsning.

En dynamisk innkjøpsordning er rask å etablere. Alle kontraktsløp går heldigitalt. De enkelte konkurransene har rask saksgang. Selve innkjøpsordningen er også enkel å terminere. Dette gir lavere risiko ved bruk av kontraktstypen. Dersom vi ikke oppnår ønsket effekt, kan vi terminere innkjøpsordningen og gå tilbake til rammeavtaler.

Utfordringen med en dynamisk innkjøpsordning kan være å stenge ute leverandører. Ordningen vil kreve mere arbeid med utforming av de enkelte konkurransegrunnlag og å evaluere og rangere innkomne tilbud. Vi kan komme i motsatt situasjon ved at vi får mange tilbud. Men økt konkurranse vil øke leveransetrygghet og sette oss i en bedre posisjon som kjøper. Risiko vurdering ved bruk av Dynamisk innkjøpsordning (Sannsynlighet/Konsekvens)

Vi får færre kvalifiserte leverandører (lav/ lav)

En utfordring vi har vurdert, er at kontraktsformen er så ny at leverandørene er ukjent med den og ikke vet hvordan de skal delta. Dette har vært en utfordring tidlig i prosessen hos Bergen Kommune.

I vår vurdering har vi observert at alle leverandører vi i dag har relasjon til, og de vi anser som aktuelle leverandører i markedet, kjenner til kontraktsformen og er deltagende i en eller flere av denne typen kontrakter. Sannsynligheten er derfor lav.

Siden det er enkelt å terminere løsningen og starte ordinær utlysning, er også konsekvensen lav.

Vi får for mange kvalifiserte leverandører (middels/lav)

Vi regner det mer sannsynlig at vi får mange kvalifiserte leverandører. Dette øker arbeidsbelastningen på kontraktsforvaltningen.

Gitt våre utfordringer med leveransetrygghet ved dagens kontraktsform, anser vi at dagens løsning inneholder en høyere sannsynlighet for fremtidige utfordringer på arbeidsbelastning knyttet minikonkurranser/avrop, enn det Dynamisk innkjøpsordning har ført til hos de vi har snakket med.

Siden det er enkelt å terminere løsningen og starte ordinær utlysning, er også konsekvensen lavere enn dagens løsning.

Vi får feil kompetanse (medium/lav)

Kvaliteten på leveransen spesifiseres i sin helhet på de enkelte konkurransegrunnlag som utlyses gjennom den dynamiske innkjøpsordningen. Dette setter høyere krav til NDLA som kunde, noe vi er klar over og vil kvalitetssikre.

Vi velger å vurdere sannsynligheten på samme nivå som i dag, men den økte fleksibiliteten i konkurranseformen senker nivået på konsekvensene i forhold til dagens løsning.

Transaksjonskostnader ved bytte av leverandør (høy/høy)

Egenutvikling av programvare har andre levetidsvurdering enn kjøp av programvare. Transaksjonskostnadene ved bytte av leverandør, er også markant høyere. Det er ikke store forskjeller mellom Rammeavtaler m minikonkurranser og Dynamisk innkjøpsordning på det rent formelle i kontrakts typene.

Men siden Dynamisk innkjøpsordning er en litt mer fleksibel ordning enn rammekontrakter, har vi større mulighet til å styre mot kontinuitet, og samtidig også kunne forbedre/justere konkurransegrunnlagene som utlyses.

Vi velger å vurdere sannsynligheten på samme nivå som i dag, men den økte fleksibiliteten i konkurranseformen senker nivået på konsekvensene i forhold til dagens løsning.

VEDLEGG 2 VEDTEKTER¹²**VEDTEKTER for det fylkeskommunale samarbeidet Nasjonal digital læringsarena – NDLA****§ 1 Navn**

Samarbeidets navn er Nasjonal digital læringsarena, NDLA.

§2 Formål

Formålet er:

- å utvikle fritt tilgjengelige digitale læringsressurser etter opplæringslovens § 3-1, gratis for alle brukere.
- å videreutvikle innhold og teknologi gjennom aktiv samhandling og deling.

§ 3 Rettslig status

NDLA er et interkommunalt samarbeid, organisert etter kommuneloven § 27. Fylkeskommuner kan delta i samarbeidet.

De fylkeskommuner som til enhver tid har meldt seg inn ved å innbetale det årlige driftsbidraget, jf §6 og 7, er deltakere i samarbeidet.

Samarbeidet skal ikke være et eget rettssubjekt og skal ikke registres i Foretaksregisteret.

Vestland fylkeskommune er kontorkommune for hovedkontor. Denne funksjonen kan og innehas av andre fylkeskommuner etter vedtak i representantskapet.

Ulike tjenester kan legges til andre fylkeskommuner etter hvor den beste kompetanse for gjeldende tjeneste er.

§ 4 Endring av vedtektene.

Endring av vedtektene krever tilslutning fra alle deltakernes fylkesting etter forslag fra representantskapet.

§ 5 Oppløsning, utmelding og oppsigelse.

Opphør av samarbeidet kan bare skje gjennom vedtak i deltakerens fylkesting. Hver fylkeskommune som er deltaker kan med et års skriftlig melding si fra seg deltakelsen i samarbeidet og kreve seg utløst fra dette. Det skal ikke betales noen utløsningssum.

§ 6 Økonomisk ansvar

¹² Vedtektene slik de er publisert på virksomhetens hjemmesider 26.02.2020: <https://om.ndla.no/vedtekter/>

Deltakernes ansvar er delt. Ansvar fordeles mellom deltakerne på bakgrunn av elevtallet i den enkelte fylkeskommune pr. 1. oktober året før det aktuelle ansvaret oppstår.

§ 7 Tilskudd til driften av NDLA

Deltakerne betaler årlig inn midler til drift av samarbeidet basert på en enhetspris pr elev multiplisert med elevtallet, jf §6.

Tilskuddet skal årlig justeres i tråd med den budsjetttramme representantskapet er enig om.

§ 8 Representantskapet (styret etter kommunelovens § 27 andre ledd)

Representantskapet er det øverste organ i samarbeidet.

Representantskapet består av en representant fra hver deltakende fylkeskommune, valgt av fylkestingene.

Representantskapet møtes en gang i året til ordinært møte.

I det ordinære møtet behandles:

1. godkjenning av årsregnskapet og årsberetningen.
2. valg av styre. Medlemmer av styre kan velges for ett eller to år. Leder av styret velges ved særskilt valg.
3. valg av valgkomite på tre personer. Medlemmer av valgkomiteen kan velges for ett eller to år. Styret fremmer forslag til medlemmer i valgkomiteen.
4. fastsetting av eventuell godtgjørelse til medlemmene i styret og valgkomiteen
5. fastleggelse av NDLAs budsjetttramme i tråd med avtalene mellom deltakerne og NDLA.
6. andre saker som er lagt frem av styret eller deltakerne. Saker som skal opp på ordinært representantskapsmøte må meldes styret innen en måned før møtet avholdes, dersom ikke representantskapsmøtet selv aksepterer å behandle saken.

Ekstraordinært representantskapsmøte avholdes dersom styret beslutter det eller minst en av deltakerne krever det.

Representantskapet kan ikke ta avgjørelser som etter kommuneloven ligger til de deltakende fylkeskommunene selv.

§ 9 Styret

Styret kan ha 3-7 medlemmer. Det kan også velges varamedlemmer. Styrets leder velges ved separat valg i representantskapet. Representantskapet vedtar instruks for styret.

Styret skal se til at driften av NDLA er i samsvar med formålet for samarbeidet, vedtektene, årsbudsjettet for selskapet og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet eller styret selv.

Styret fastsetter budsjett for NDLA på bakgrunn av innspill fra representantskapet og deltakerne. Budsjett og regnskap skal inngå i deltakerne sitt totalbudsjett og regnskap.

Styret kan ikke ta avgjørelser som etter kommuneloven ligger til de deltakende fylkeskommunene selv.

Styrets leder ser til at det blir ført protokoll fra møtene i styret. Protokollen skal være tilgjengelig for representantskapet.

§ 10 Valgkomiteen

Valgkomiteen består av en leder og to medlemmer, til sammen tre personer. Komiteen konstituerer seg selv.

De tre opplæringsregionene; Opplæringsregion Nord, Opplæringsregion Sør-Vest og Østlandssamarbeidet, skal alle være representert i valgkomiteen.

Representantskapet kan fastsette mandat for valgkomiteens virksomhet.

Valgkomiteens leder ser til at det blir ført protokoll fra møtene i komiteen. Protokollen skal være tilgjengelig for representantskapet.

§ 11 Daglig leder

Samarbeidet skal ha en daglig leder som er ansatt av styret. Daglig leder har møte- og talerett i styrets møter.

Daglig leder har ansvar for den daglige ledelsen av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Styret utarbeider instruks for daglig leder.

Daglig leder er ansvarlig redaktør. Innenfor rammen av formålet til NDLA skal daglig leder styre den redaksjonelle virksomheten og ta avgjørelser i redaksjonelle forhold. Deltakerne kan ikke, hver for seg eller samlet, instruere eller overprøve redaktøren i redaksjonelle spørsmål.

Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter selskapet sin virksomhet og praksis er av uvanlig art eller av stor interesse. Styret kan gi nærmere regler om hvilke saker som skal styrebehandles. Saker som skal styrebehandles kan den daglige lederen kun avgjøre når styret i hver enkelt sak har gitt daglig leder myndighet til det, eller når en ikke kan vente på styrets avgjørelse uten vesentlig ulempe for selskapets virksomhet. Styret skal i så fall underrettes om saken snarest mulig.

§ 12 Personvern og bruk av forvaltningsloven/offentleglova

Styret skal se til at samarbeidet følger rutiner og saksbehandlingsregler som er vanlige for å ivareta personvern for privatpersoner. Reglene i forvaltningsloven/ offentliglova skal gjelde for samarbeidet på samme måte som for andre organ opprettet etter kommuneloven.

§ 13 Låneopptak og garantistilling

Representantskapet / styret kan ikke ta opp lån eller stille garanti for forpliktelsene til samarbeidet eller andre.

§14 Iverksetting

Disse endrede vedtektene for NDLA trer i kraft fra etter nødvendig behandling og tilslutning hos hver enkelt eier.

KILDER

RELEVANTE KILDER

- Årsmelding NDLA 2018
- Evaluering av NDLA i Akershus fylkeskommune
- Evaluering av NDLA gjennomført av Rogaland fylkeskommune i mars 2018
- Gamle vedtekter i NDLA
- Nye vedtekter i NDLA
- Notat fra advokatfirma vedr nye vedtekter
- Presentasjon for kontrollutvalget 2. oktober 2019
- Aktuelle saksframlegg til utdanningsutvalget, kontrollutvalget og fylkestinget i Møre og Romsdal
- Opplæringsloven
- Kvalitetsplan, oppdragsavtale og handlingsplaner for de videregående skolene i Møre og Romsdal
- KS- anbefalinger om aktivt eierskap i selskaper
- Fylkeskommunens eierskapsmelding 2017
- Fylkeskommunens eierskapsmelding 2018

ANDRE AKTUELLE KILDER

- Aktuelle forvaltningsrevisjonsrapporter om NDLA
- Link fra NRK Rogaland i 2017: Rogaland stopper utbetalingene til NDLA
- «Vi må finne ut om det er noe bedre vi kan bruke pengene på», sier leder i opplæringsutvalget. I Aust-Agder jobber Frp for utmelding. Les mer: <https://www.nrk.no/hordaland/1.13788822ekst>

Også andre nettartikler om digitale læremidler er brukt i rapporten, slik at denne oversikten ikke er uttømmende.