

# Rapport fra selskapskontroll av VIGO IKS

---

**Behandles i utvalg**

Kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune

**Møtedato**

03.04.2019

**Saknr**

27/19

**Saksbehandler** Torbjørn Brandt**Arkivkode** FE - 037, TI - &58**Arkivsaknr** 18/311 - 27

---

**Kontrollutvalgssekretariatets innstilling**

Kontrollutvalget slutter seg til revisors anbefalinger og rapporten for øvrig, og oversender rapporten til fylkestinget med følgende forslag til vedtak:

1. Fylkestinget ber eierrepresentanten påse at selskapet ved styret:
  - a. overholder lov om interkommunale selskaper når det gjelder utsendelse av sakliste og protokollering.
  - b. synliggjør risiko ved anskaffelser i selskapets strategier og rutiner.
  - c. fortsetter med implementering av system for internkontroll og at håndteringen av personvernopplysninger er i tråd med gjeldende lov og forskrift.
2. Fylkestinget ber eierrepresentanten i representantskapet til VIGO IKS fremme forslag innen utgangen av 2020 om:
  - a. at styret evaluerer sitt eget behov for innhente nødvendig kompetanse i styrearbeidet for å møte fremtidige utfordringer for selskapet.
  - b. at styret evaluerer selskapets behov for å etablere et permanent og bredere fagmiljø for å redusere behovet for konsulentbistand.
3. Fylkestinget tar rapporten for øvrig til orientering.

**Vedlegg**

Melding om vedtak - Selskapskontroll som forvaltningsrevisjon av VIGO IKS

Fylkeskommunens uttalelse om selskapskontrollen av VIGO IKS

Endelig rapport fra selskapskontroll - VIGO (endret)

Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon av VIGO IKS

VIGO IKS - juridiske betraktninger, konkurransegrunnlag og avtale

VIGO konkurransegrunnlag 2011

SAS anskaffelse - kontrakt Ernst&amp; Young (signert)

VIGO IKS - Avgjørelse KOFA

**Saksutredning**

Kontrollutvalget behandlet selskapskontroll som forvaltningsrevisjon av VIGO IKS i sak 9/19 og fattet vedtak om å oversende saken politisk behandling i fylkestinget. Kontrollutvalget mottok *endelig* rapport og behandlet denne i sak 9/19, den 12.2.2019. Vedtak i sak 9/19 med saksfremlegg og selve rapporten ble oversendt til fylkesrådmannen.

Fylkestinget vedtok å sende saken tilbake til rådmannen, se fylkestingets vedtak i sak 2/19. Revison Midt-Norge SA (RMN) og kontrollutvalgssekretariatet tolket fylkestingets vedtak som at RMN skulle oversende rapporten til fylkesrådmannen for å gi fylkesrådmannen anledning til å uttale seg. Når da uttalelsen forelå skulle RMN oversende saken tilbake til kontrollutvalget for ny behandling.

Fylkestingets vedtak har sin bakgrunn i at fylkesrådmannen ikke fikk anledning til å uttale seg *før* endelig rapport fra selskapskontrollen ble oversendt kontrollutvalget. Kontrollutvalget behandlet derfor rapporten i sak 9/19 uten at fylkesrådmannens uttalelse lå vedlagt eller inngikk i sakens dokumenter. Det er på dette grunnlaget at kontrollutvalget tar opp saken til *ny* behandling hvor fylkesrådmannens uttalelse nå inngår i saksbehandlingen.

**Selskapskontroll som forvaltningsrevisjon av VIGO IKS**

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune bestilte i sak 4/17 en selskapskontroll av

Vigo IKS.

Formålet med undersøkelsen var:

- Å gi kontrollutvalget informasjon om utøvelse av eierskapet i Vigo IKS og bidra til å utvikle eierstyringen hos eierne.
- Å se hvordan selskapet jobber med utvikling og drift av ulike IT-systemer.

Med bakgrunn i kontrollutvalgets bestilling utarbeidet revisor følgende problemstillinger:

1. Er eierstyring og selskapsledelse i Vigo IKS i samsvar med gitte anbefalinger og eierne forventning?
2. Er det etablert styringssystemer som sikrer at selskapets aktivitet er hensiktsmessig i forhold til de krav og forventinger som er stilt til selskapet, og hvordan er etterlevelsen av disse?
3. Følger Vigo IKS regelverket om offentlige anskaffelser?
4. Har selskapet tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger?

### **Revisors vurdering av problemstillingen 1 - eierstyring**

Revisor uttaler følgende:

*Basert på mottatt informasjon er det revisjonens vurdering at fylkeskommunens eierskapsutøvelse er i tråd med kravene på de fleste områdene.*

Revisors undersøkelse viste at eierskapsutøvelsen på enkelte områder ikke var i tråd med krav og føringer. Revisor uttaler følgende:

*Representantskapets medlemmer fikk sakslisten syv dager før møtene og ikke minst fire uker før som IKS-loven og selskapsavtalen forutsetter.*

*Det ble ført referater fra møtene som ble godkjent i påfølgende møte, men disse ble ikke underskrevet av møteleder og to representanter slik IKS-loven forutsetter.*

*Revisor vurderte representantskapets sammensetning og myndighet og påpeker at styrerepresentanten blir automatisk inhabil i fylkeskommunen i saker der selskapet er part, jf. forvaltningsloven § 6. Dette medfører at underordnede representantskapsmedlemmet vil være inhabil til å treffe avgjørelse i saker der selskapet er part.*

Revisor bemerker videre om habilitetsutfordringer følgende:

*Det kan være problematisk at en seksjonsleder som skal benytte selskapets tjenester sitter i selskapets styre. Seksjonslederen blir inhabil dersom vedkommende fungerer som avtalepart/bestiller av tjenester fra selskapet. Seksjonslederen er ikke inhabil dersom funksjonen som avtalepart/bestiller blir utført av overordnet av enhetsleder. Videre har revisor vurdert om det er habilitetsutfordringer innad i Vigo IKS ved at et styremedlem i arbeidssammenheng er overordnet et representantskapsmedlem. Revisor vil gjøre oppmerksom på at det kan foreligge et lojalitetsforhold som kan være utfordrende. Der styret legger frem saker for representantskapet, vil det kunne tenkes at representantskapsmedlemmet føler lojalitet overfor styremedlemmet.*

Når det gjelder styrets sammensetning og kompetanse skriver revisor følgende:

*Kompetanse hos styremedlemmer må ha sammenheng med kompetansebehov knyttet til styrets oppgaver i den enkelte bedrift. Det kreves kompetanse for gjennomføringen av ulike oppgaver, og styremedlemmene som gruppe må ha kompetanse til å møte behovene. Dermed er det ikke gitt at det er én type kompetanse som skal søkes etter blant styremedlemmer. Dersom styret ikke klarer å oppfylle de krav som eier har definert, bør styret og eier vurdere årsakene til at målene ikke ble nådd. VIS-prosjektet har hatt budsjettøkninger og forsinkelser i underveis i prosjektet, og prosjektet er ennå ikke ferdigstilt. Det er nok flere årsaker til dette. Eier kunne i den forbindelse vurdert å utvide styret i Vigo IKS med flere «eksterne» styremedlemmer med kompetanse innenfor prosjektledelse, IT, osv., som kunne se på dette med «nye øyne».*

## **Revisors vurdering av problemstilling 2 - ressursstyring**

Revisor uttaler følgende:

*Vigo IKS har generelt sett en god prosjektmetodikk som er et godt grunnlag for videre detaljering, med en tilhørende god oversikt over ressursbruk. Prosjektene blir tilført nødvendig kompetanse, og man har tidsplaner og tilhørende risikovurderinger.*

*[Revisors] vurdering er at Vigo IKS sin overordnede organisering er i tråd med god praksis når det gjelder prosjektstyring. Todelingen (drift og prosjekt) er et godt utgangspunkt for videre organisasjonsutvikling etter hvert som prosjektene ferdigstilles, og man går over i en driftsfase.*

*Vigo IKS synes å være avhengige av EY for å sikre best mulig fremdrift på VIS-prosjektet. Hvis man skulle kutte ned på konsulentbruken nå ville man mistet fremdrift på grunn av manglende intern kompetanseheving på enkelte områder. En alternativ vei hadde vært bruke fylkeskommunens egne ansatte og deres kunnskap i større grad. For å kunne være et reelt alternativ til konsulentbruk er det en forutsetning med god oversikt over kompetansen i egen organisasjon. [Daglig leder] sier at det ble vurdert å bruke intern kompetanse for større deler av VIS-prosjektet, men at man ikke fant den kompetansen man var ute etter. Her kan man søke etter kompetanse i fylkeskommuner og Oslo kommune.*

*Revisjonen mener det er sterke argumenter for å etablere et sterkere/internt permanent fagmiljø internt i Vigo IKS som kan jobbe med utvikling og i prosjekter. Det vil gi flere attraktive arbeidsoppgaver internt, økt endringskraft og grunnlag for å redusere konsulentbruken både på kort og lang sikt. Det ville innebære en klar satsing på egen virksomhet som kan gjøre det lettere å innrette innsatsen mot overordnede mål, og sikre en mer naturlig tilknytning mellom arbeidsoppgaver og overordnede målsetninger. Med tanke på reformtempoet, endringsbehovet og endringsiveren i Vigo IKS og IT-teknologi generelt, mener vi det ikke ser ut til å bli mindre behov for kompetanse på utvikling, endring og prosjekt.*

## **Revisors vurdering av problemstilling 3 - anskaffelser**

Revisor uttaler følgende:

*Ved stikkprøvegjennomgang finner revisjonen enkelte gjentakende mangler og brudd på regelverk, men anskaffelsene er i det vesentlige gjennomført i samsvar med anskaffelsesreglene. Vigos behov for kontrakter med lang eller uforutsigbar varighet og til dels uforutsigbart omfang, skaper imidlertid en anskaffelsesrisiko som bør omtales og håndteres i selskapets strategier og rutiner.*

I forbindelse med anskaffelse av nytt felles skoleadministrativt system vises det til rapportens s.76 – 85. Det vises i denne sammenhengen forøvrig til vedlegg – avgjørelse i KOFA, juridiske betraktning (skriv fra Gille advokater), konkurransegrunnlag og avtaledokumenter. Fra rapporten, s.80. trekkes frem følgende:

*Revisor mener at vesentlige endringer av oppdragets innhold og prisbetingelser etter omstendighetene kan bli ansett som en ulovlige direkteanskaffelser, og at endringer av kontraktsgjenstand og pris innebærer en særlig risiko i så måte. Etter tidligere praksis var vesentlige endringer ikke tillatt. Etter reglene for anskaffelser som er kunngjort etter 01.01.2017 er det noe større rom for endringer enn før, jf. forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 28.*

*Protokollen mangler begrunnelse for valg av leverandør. Dette er i strid med lovkravet, og gjør det vanskelig å vurdere om kontrakt er tildelt på grunnlag av kunngjorte tildelingskriterier. Revisor vil legge til at begrunnelse for valg av leverandør synes særlig viktig når oppdragsgiver ser bort fra en uttalelse fra KOFA, og velger en leverandør som KOFA mener burde vært avvist.*

## **Revisors vurdering av problemstilling 4. - personvern**

Revisor uttaler følgende (se uthevet skrift i avsnittet under.):

*Vigo IKS har fått bistand til å sikre at selskapet etabler en hensiktsmessig internkontroll,*

*herunder at det etabler rutiner/system som sikrer at virksomheten overholder reglene om personvern, innhenting og kontroll av opplysninger, vurdering av formål med behandlingen, oppfølging av avvik, behandling av innsynsbegjæringer mm. Som en del av dette prosjektet skal man gjennomgå dokumentasjon av internkontrollen. Det antas at selskapet får en tilfredsstillende håndtering av personvern når internkontrollprosjektet nå straks er gjennomført.*

*Det er åpenbart at mye som skulle vært på plass sommeren 2018, er det som selskapet nå holder på med å implementere. Selskapet er sent ute, dette er uheldig, særlig tatt i betraktning hva selskapet driver med og den store risikoen.*

*Revisor har utover dette ikke merknader til Vigo IKS sitt arbeide med personvern.*

### **Kontrollutvalgssekretariatets vurdering**

Sekretariatets vurderinger er at de forhold revisor påpeker ved utsendelse av sakspapirer og formaliteter ved protokoll, bør inntas i kontrollutvalgets innstilling til fylkestinget.

Når det gjelder revisors vurdering av mulige habilitetsutfordringer, vises det til fylkesrådmannens uttalelse. Når det gjelder revisors vurderinger om relasjonen mellom representantskapsmedlemmet og styrerepresentanten, ser sekretariatet flere saker som medfører lojalitetsutfordringer utover det ene eksempelet revisor trekker frem (fastsettelse av styrehonorar). Uavhengig av dette legger sekretariatet avgjørende vekt på fylkesrådmannens uttalelse. I uttalelsen godtgjør fylkesrådmannen at fylkeskommunen er og har vært bevist på problemstillingene knyttet til habilitet og *har* påsett at disse er løst fra sak til sak.

Innstillingen i denne sak sammenlignet med kontrollutvalgets vedtak i sak 9/19 er derfor endret på dette punktet.

Sekretariatet mener revisors vurderinger og betraktninger om konsulentbruk og etablering av et internt fagmiljø, bør evalueres og vurderes av selskapet med utgangspunkt i revisors merknader. Dette betyr ikke at sekretariatet anser dagens ordninger og bruk av konsulenter som uhensiktsmessig eller utilfredsstillende, tvert om, men sekretariatet mener fylkeskommunen utøver god eierstyring og kontroll med selskapet når selskapet blir bedt om å evaluere og vurdere selskapets behov og praksis for fremtiden. Det samme gjelder for styret i selskapet. Som eier bør fylkeskommunen be selskapet om å vurdere og evaluere de behov styret har for å sikre måloppnåelse. Videre bør selskapet evaluere om styret har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse for å møte fremtidens utfordringer og behov.

Sekretariatet mener revisors vurderinger om anskaffelser og synliggjøring av disse i selskapets strategier og rutiner, bør inntas i kontrollutvalgets innstilling til fylkestinget.

Sekretariatet merker seg revisors antakelse om at håndteringen av personvern vil bli tilfredsstillende når internkontrollprosjektet er ferdigstilt. Det er sekretariatets vurdering at den faktiske håndteringen av personvern ikke er vurdert, og hvorvidt de nye rutinene er kjent eller blir etterlevd, er noe som må følges opp. Sekretariatet har derfor inntatt et punkt i innstillingen om at eierrepresentanten får i oppgave å følge opp dette på vegne av fylkestinget.

Med tanke på anskaffelse av nytt skoleadministrativ system tilbake i 2012 er det flere holdepunkter som underbygger at det bør fremmes kritikk av selskapet og eventuelt Ernst & Young (EY). Forholdet ligger dog tilbake i tid og er foreldet. Det er usikkert hvor hensiktsmessig en slik kritikk fremstår, selv om ikke annet utifra et læringsperspektiv.

Sekretariatet merker seg avgjørelsen i KOFAs som konkluderer med at burde EY vært avvist fra konkurransen. På tross av KOFAs avgjørelse velger selskapet å fastholde anskaffelsen etter råd fra Gille advokater, det vises til vedlagt skriv. Skrivet tar utgangspunkt i den situasjonen selskapet har havnet i og det skissers både en avveining mellom ulike alternativ for veien videre og en vurdering av holdbarheten til KOFAs avgjørelse. Gille advokater mener avgjørelsen ikke er holdbar, men konkluderer dog med at avgitt vurdering er forbundet med noe usikkerhet. Gille advokater foretar en avveining av ulike alternativer og rådgir selskapet til å fastholde anskaffelsen. Betraktningen til Gille advokater bestrides ikke utover at den kommer til en annen konklusjon enn KOFAs. For sekretariatet har en avgjørelse KOFAs

i utgangspunktet langt større vekt enn en juridisk betraktning. Men når man ser konkret på de anførelser, påstander og betraktninger som gjengis i skrevet, er det ikke gitt at domstolen ville kommet frem til en avgjørelse som er i tråd med KOFAs avgjørelse, men det er heller ikke usannsynlig at den ville blitt det. Spørsmålet er om *selskapet* ved styret burde vektlagt avgjørelsen i KOFA i større grad enn rent forretningsmessige og juridiske betraktninger, som det uansett var forbundet noe usikkerhet med.

Det kan også stilles spørsmål ved at EY, som visste eller burde vite at den rollen de hadde, kunne oppfattes utad på en måte som var egnet til at øvrige konkurrenter oppfattet prosessen som uryddig og/eller ulovlig. Berettiget oppfatning eller ei, rollen EY inntok i denne prosessen medførte en økt søksmålsrisiko for VIGO IKS, noe som er uheldig med tanke på det allerede etablerte klientforholdet som forelå.

Sekretariatet merker seg revisors vurderinger på s. 80, men at revisor likevel ikke velger å forme en klar konklusjon eller anbefaling i rapporten. At revisor velger å ikke innta disse i rapportens anbefalinger eller konklusjoner forhindrer ikke utvalget på selvstendig grunnlag å fremme forslag til innstilling.

### **Kontrollutvalgssekretariatets konklusjon**

Revisor har gjennom forvaltningsrevisjonen besvart kontrollutvalgets bestilling.

Sekretariatet slutter seg til revisors anbefalinger, merknader og vurderinger på de fire problemstillingene.

Sekretariatet mener utvalget bør vurdere om det bør fremmes kritikk i forbindelse med anskaffelser av nytt skoleadministrativ system.

Sekretariatet vektlegger fylkesrådmannens uttalelse vedrørende habiletet og legger til grunn at fylkeskommunen er og har vært bevist på de nevnte utfordringer.

Kontrollutvalget kan slutte seg til rapporten og utvalget kan oversende rapporten til videre behandling i fylkestinget.

Sekretariatet mener at forslag til innstilling i det aller vesentligste fremhever rapportens anbefalinger, merknader og vurderinger.