

SELSKAPSKONTROLL

Selskapskontroll av Vigo IKS

RAPPORT



Trøndelag
fylkeskommune

JANUAR 2019

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Trøndelag fylkeskommunes kontrollutvalg i perioden mai 2018 til januar 2019.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Trondheim 31.01.2019

¹ Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune (KU) bestilte i sak 4/17 en selskapskontroll av Vigo IKS.

Revisjonen har sett på eierstyringen av selskapet, selskapets internkontroll, selskapets anskaffelser og selskapets håndtering av personvern.

Eierstyring

Vår konklusjon er at fylkeskommunen sitt eierskap i Vigo IKS i all hovedsak er i tråd med politiske vedtak, selskapslovgivning og normer for god eierstyring. Revisjonen har kun påpekt noen mindre oppfølgingspunkt.

Revisjonen har videre sett på selskapets internkontroll, herunder økonomistyring og ressursstyring, selskapets anskaffelser, samt selskapets tilpasning til ny personvernlovgivning.

Selskapets styring og interkontroll

Selskapet har i hovedsak en tilstrekkelig og hensiktsmessig internkontroll. Selskapet gjennomfører for tiden en internkontroll-prosjekt, noe som vil sikre at eventuelle mangler som gjelder internkontroll vil komme på plass.

Selskapet har utfordringer når det gjelder å overholde det tildelte budsjettet på enkelte prosjekter. Det er imidlertid ikke nødvendig å levere et regnskap i balanse for å ha god økonomistyring. Revisor er av den oppfatning av at selskapet har en tilfredsstillende økonomistyring og at det gjøres et godt arbeid når det gjelder å få kontroll på eventuelle økonomiske utfordringer.

Selskapet har en god og hensiktsmessig ressursstyring. Prosjektet har likevel blitt 4 år forsinket. Det kan stilles – i etterpåklokskapens navn - spørsmål ved om man har hatt et for høyt ambisjonsnivå når det gjelder VIS-prosjektet. Man har lagt inn ny funksjonalitet inn i utviklingsprosjektet, dermed økes kompleksiteten og dermed sannsynligheten for overskridelser på tid og/eller økonomi.

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.

Anskaffelser

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.

Personvern

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.

Revisjonen har ingen øvrige merknader til selskapets håndtering av personopplysninger.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Om Vigo IKS.....	9
1.2.1 Nytt skoleadministrativt system – Visma InSchool.....	11
1.3 Problemstillinger.....	13
1.3.1 Avgrensning.....	14
1.4 Rapportens oppbygging	14
2 Eierstyring	16
2.1 Problemstilling	16
2.2 Vurderingskriterier	16
2.3 Data	16
2.3.1 Selskapsavtalen.....	17
2.3.2 Representantskapets sammensetning og myndighet	18
2.3.3 Kompetanse i styrende organer	20
2.3.4 Gjennomføring av representantskapsmøter	22
2.3.5 Mål for Vigo IKS.....	24
2.3.6 Kontaktmøter og rapportering	25
2.3.7 Etisk regelverk og samfunnsansvar	27
2.4 Vurdering.....	28
3 Styring og internkontroll	29
3.1 Problemstilling	29
3.2 Revisjonskriterier.....	29
3.3 Overordnet internkontroll	30
3.3.1 Kontrollmiljø	30
3.3.2 Vurdering av risiko	34
3.3.3 Kontrollaktiviteter	35
3.3.4 Informasjon	37
3.3.5 Overvåking/oppfølging	37
3.3.6 Måloppnåelse	38
3.3.7 Vurdering internkontroll.....	40
3.4 Økonomistyring	42
3.4.1 Visma InSchool (VIS).....	46
3.4.2 Bruk av konsulenter	49
3.4.3 Eksterne kostnader	50
3.4.4 Vurdering økonomistyring	53
3.5 Ressursstyring.....	54
3.5.1 Visma InSchool.....	56
3.5.2 Testing av løsningen i pilot-skolene	61
3.5.3 Vurdering ressursstyring	63
4 Anskaffelser.....	68

4.1	Problemstilling	68
4.2	Revisjonskriterier	68
4.3	Bakgrunn - om anskaffelser i Vigo IKS	68
4.3.1	Eksterne leverandører	69
4.3.2	Kjøp av tjenester fra fylkeskommunene - egenregi.....	70
4.4	Gjennomgang av konkrete anskaffelser.....	71
4.4.1	Systemet VIGO - anskaffelser av drift, brukerstøtte, vedlikehold og utvikling ...	71
4.4.2	Anskaffelser vedrørende systemet VIGO - revisors vurdering	74
4.4.3	Anskaffelser vedrørende nytt skoleadministrativt system	76
4.4.4	Revisors vurdering av anskaffelse av konsulentbistand	79
4.4.5	Anskaffelse av nytt felles skoleadministrativt system (Visma InSchool).....	81
4.4.6	Vurdering av anskaffelse av VIS	84
5	Personvern	86
5.1	Problemstilling	86
5.2	Revisjonskriterier	86
5.3	Personvern	86
5.3.1	Kort om arbeidet med personvern i Vigo IKS	88
5.3.2	Flytting av servere til Danmark.....	89
5.4	Vurdering personvern	90
6	Høring	91
7	Konklusjoner og anbefalinger	92
7.1	Konklusjon.....	92
7.2	Anbefalinger:	94
	Kilder	95
	Vedlegg 1 – Metode	96
	Vedlegg 2 – Utledning av revisjonskriterier.....	97

Tabell

Tabell 1.	Kostnadsfordeling mellom eiere	43
Tabell 2.	Driftsregnskap (millioner kroner).....	43
Tabell 3.	Balanseregnskapet	44
Tabell 4.	Fordeling av utgifter (millioner kroner).	45
Tabell 5.	Utvikling i totale kostnader (millioner kroner).	48
Tabell 6.	Utvikling i budsjett (millioner kroner).....	48
Tabell 7.	EY – Kostnader (MNOK) ekskl. mva. og reiseutgifter.	49
Tabell 8.	Klassifisering av testobservasjoner	59
Tabell 9.	Totalbeløp - kjøp av varer og tjenester (1000 kr)	69
Tabell 10.	Kjøp av konsulenttjenester, serviceavtaler og tjenester fra fylkesk. (1000 kr).....	69

Tabell 11. Kjøp av tjenester - egenregi	70
Tabell 12. Utbetalt til EY	79
Tabell 13. Oversikt sentrale elementer i Coso-modellen	100

Innledning

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en selskapskontroll av Vigo IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune (KU). I dette kapitlet redegjør vi for bestillingen og gir i tillegg en kort bakgrunnsinformasjon om Vigo IKS.

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune (KU) bestilte i sak 4/17 en selskapskontroll av Vigo IKS. Vigo IKS eies av samtlige fylkeskommuner og Oslo kommune, og KU inviterte øvrige eiere til å delta i selskapskontrollen.

En selskapskontroll består av to elementer, en eierskapskontroll og en valgfri forvaltningsrevisjon. Den bestilte eierskapskontroll ser på eierstyringen, dvs fylkeskommunens oppfølging av selskapet for å sikre fylkeskommunens verdier i selskapet. Forvaltningsrevisjon ser på selskapsledelse, dvs. ledelsens forvaltning av de oppgaver og økonomiske midler eier har gitt selskapet.

Gjennomføringen av selskapskontrollen var planlagt slik at den enkelte eier skulle skyte inn revisjonsressurser til eierskapskontrollen i eget fylke, i tillegg skulle revisjonsselskapene i noen grad delta i øvrige deler av gjennomføringen. Det viste seg å være utfordrende å gjennomføre dette med en noenlunde lik arbeidsbelastning mellom revisjonsselskapene. I KU-sak 51/17³ ble det derfor besluttet at Revisjon Midt-Norge gjennomfører forvaltningsrevisjonen i Vigo IKS med egne ressurser, men at man tar kontakt med 2-3 andre revisjonsselskaper om et mulig samarbeid om rapporten.

Rapporten er i hovedsak skrevet med ressurser fra Telemark kommunerevisjon IKS og Revisjon Midt-Norge SA, men det har også vært et samarbeid med Deloitte, som utfører tjenester blant annet innen selskapskontroll for KU i Hordaland fylkeskommune og Oslo kommunerevisjon.

De øvrige kontrollutvalgene har gjennomført eierskapskontroll i eget fylke med egne revisjonsressurser. Kontrollutvalgene som gjennomfører eierskapskontroll har hatt prosjektplanen til gjennomsyn og med mulighet til å gi innspill til den foreliggende planen.

1.2 Om Vigo IKS

Tidlig på 90-tallet startet alle fylkeskommunene et samarbeid om felles IT-løsninger for videregående opplæring. Samarbeidet ble kalt Vigo driftsorganisasjon. Initiativet kom fra

³ I tidligere Sør-Trøndelag fylkeskommune.

Telemark fylkeskommune, og ansvaret ble plassert hos fylkesutdanningssjefene i fylkeskommunene. En ansatt (formelt sett ansatt i Telemark fylkeskommune) arbeidet i en 50 prosent stilling fram til 2012.

Vigo IKS oppsto i forlengelsen av dette samarbeidet, og ble etablert i februar 2012 som et eget IKS, jf. selskapsavtalen. Selskapet er nå eid og finansiert av 18 fylkeskommuner og Oslo kommune⁴. IKS-ordningen innebærer at deltakerne har et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser.

Selskapets formål er definert i selskapsavtale som alle eierne undertegnet i 2012.

Selskapet skal utvikle/videreutvikle, eie og/eller drifte, alt etter bestilling og i nært samarbeid med deltakerne, fylkeskommunenes felles inntaks- og forvaltningssystem for elever/lærlinger Vigo og alt som ellers står i naturlig sammenheng med dette – eksempelvis skoleadministrative systemer. Selskapet kan la utvikling og drift av ulike systemer settes ut til andre.

Selskapet skal videre levere eller formidle levert nødvendige faglige kurs eller veiledning til deltakerne på de systemer man har rettigheter/driftsoppgaver knyttet til.

En felles satsning antas å være fordelaktig for alle fylkeskommunene, herunder antas felles systemer å gi større trygghet for brukerne, økt kvalitet, standardisering og økonomiske gevinster. Vigo IKS ivaretar utvikling av fylkeskommunens IT-systemer innen videregående opplæring, og med følgende overordnede arbeidsoppgaver⁵:

- Forvaltning og videreutvikling av Vigo
- Utvikling av eksisterende og nye skoleadministrative system.
- Informasjonsarbeid til fylkeskommunene.
- Løsning for arkivering av dokumenter fra fagsystemene til arkiv.
- Kvalitetssikring av elev- og lærlingedata.
- Koordinering av IT fellesløsninger for fylkeskommunene innen videregående opplæring.
- Forvaltning av flere av fylkeskommunenes fagsystemer.

Vigo IKS har således en rekke oppgaver og prosjekter i porteføljen av ulik kompleksitet og størrelse⁶. For tiden er Vigo IKS involvert i følgende utviklingsprosjekt:

⁴ Regionsreformen har lagt opp til at det etter hvert skal bli 11 regioner/fylker inklusive Oslo kommune.

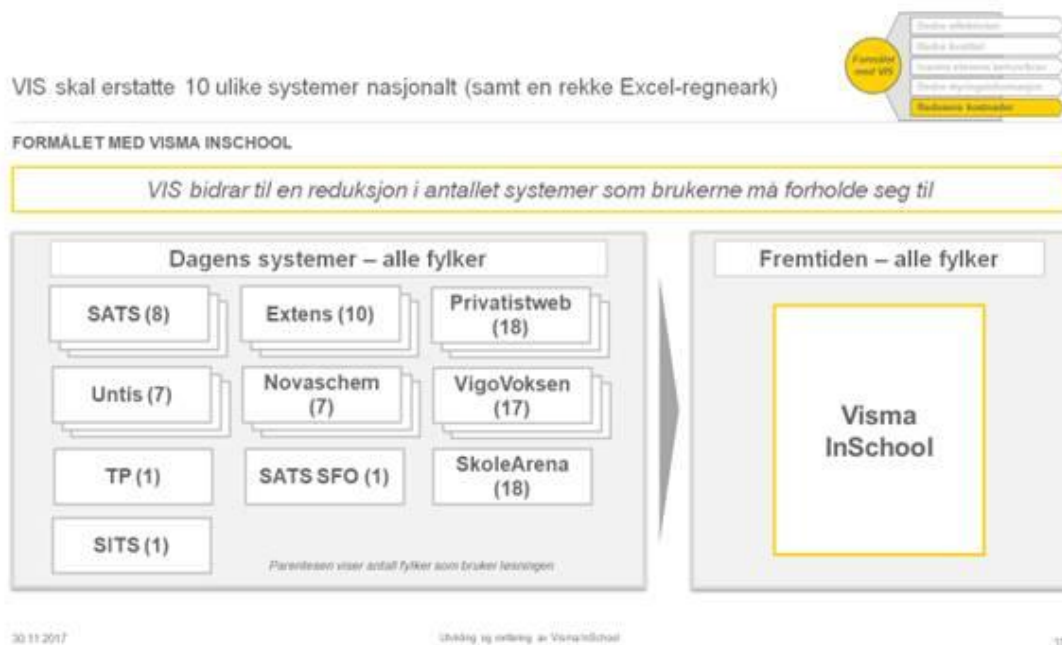
⁵ <http://www.vigoiks.no/om-vigo-iks>

⁶ Se <http://www.vigoiks.no/utviklingsprosjekter>

- Nytt skoleadministrativt system – Visma InSchool.
- Prosjekt PAS lokal-Eksamenstjeneste
- Revitalisering av VIGO-systemet
- Arkivprosjektet
- Brukeradministrasjonsløsning – VIGO-BAS
- Ny modul for Oppfølgingstjenesten.

1.2.1 Nytt skoleadministrativt system – Visma InSchool.

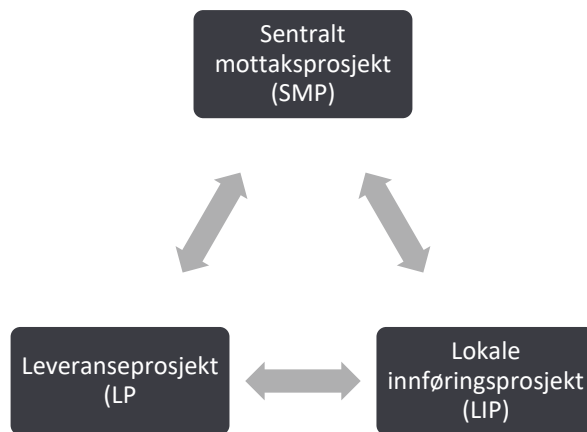
Det nye skoleadministrative systemet Visma InSchool (VIS) er for tiden under utvikling av Visma Enterprise AS på oppdrag fra Vigo IKS. Dette systemet er det største prosjektet Vigo IKS har hatt ansvaret for. VIS skal erstatte opptil 10 ulike systemer, se figuren nedenfor.



Det er imidlertid ikke slik at alle fylkeskommuner benytter alle systemer, eksempelvis:

- For Trøndelag fylkeskommune sin del er det Untis, Extens, Privatistweb, VigoVoksen og SkoleArena som skal erstattes.
- For Telemark fylkeskommune vil VIS erstatte Extens, VigoVoksen, Privatistweb, Untis, og mye administrativ funksjonalitet i Fronter som skal erstattes.

Prosjektorganisasjon for implementeringen av VIS i fylkeskommunene er tredelt, og figuren nedenfor viser organiseringen på overordnet nivå.



Vigo IKS har opprettet en egen prosjektorganisasjon (Sentralt mottaksprosjekt, SMP) som skal bistå leverandør med utviklingen av VIS. Dette for å kvalitetssikre og sikre fremdrift i prosjektet. SMP skal også koordinere og veilede de lokale innføringsprosjektene (LIP) for å sikre mest mulig standardisering og gjenbruk. SMP består av prosjektleder, prosjektstøtte, testleder, utrullingsleder, produkteier/funksjonelt ansvarlig/forvaltningsansvarlig, teknisk ansvarlig, fagressurser med skolefaglig bakgrunn, og adhoc-testere (sluttbrukere) med både skolefaglig og teknisk bakgrunn.

Vigo IKS har ansvaret for å sikre at Visma leverer i henhold til kontrakt. Vigo IKS skal gjennom SMP sikre at kundens ansvar i kontrakten blir ivaretatt på områder som er felles for alle fylkeskommuner. SMP skal også koordinere og veilede de lokale innføringsprosjektene for å sikre mest mulig standardisering og gjenbruk.

Det er fylkene som har ansvaret for å innføre VIS lokalt – dette er definert som «lokale innføringsprosjekter» (LIP) i prosjektorganisasjonen. Dette inkluderer å sikre at alle skoler og fylket er forberedt og motivert for å ta i bruk den nye løsningen. I VIS-prosjektet består LIP av prosjektleder fra fylkeskommunene, samt representanter fra skoleeier, og skole med rolle/funksjoner som dekker funksjonelt ansvarlige fra alle relevante skoleslag, teknisk ansvarlige, opplæringsansvarlige m.m. Fylkene må selv sørge for at det avsettes ressurser til den operative innføringen av programvaren, herunder har fylkene ansvar for realiseringen av gevinster

Leveranseprosjektet (LP) er Visma sitt ansvar for å utvikle VIS og etablere en SaaS-tjeneste⁷ (Software As A Service) som skal gjøres tilgjengelig for alle fylkeskommuner i Norge inkludert

⁷ Programvare som en tjeneste (SaaS) gir brukere mulighet til å koble til og bruke skybaserte apper over Internett. Fylkeskommunen «leier» bruken av programmer – eksempelvis Visma - og brukerne dine kobler til over Internett,

Oslo kommune. Dette inkluderer også alle integrasjoner som er felles for fylkene, eksempelvis regnskapssystem, HR, mm.

1.3 Problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er todelt.

- Å gi kontrollutvalget informasjon om utøvelse av eierskapet i Vigo IKS og bidra til å utvikle eierstyringen hos eierne.
- Selskapet jobber med utvikling og drift av ulike IT-systemer. Her vil vi kontrollere at dette skjer iht. lov, forskrift og at eiers ulike føringer blir fulgt opp.

Med bakgrunn i formålet er det formulert følgende problemstillinger.

1. Er eierstyring og selskapsledelse i Vigo IKS i samsvar med gitte anbefalinger og eiernes forventning?

Eierskapskontrollen utføres av fylkeskommunenes/Oslo kommunes egen revisjon, og innretningen på kontrollen blir om eier utøver sine eierinteresser i samsvar med etablerte normer for god eierstyring og selskapsledelse, med fokus på måloppnåelse og rapportering. Dette vil bli belyst ved å blant annet svare på følgende spørsmål:

- Har eier definert klare mål for selskapet?
- Utøver eierfylkeskommunene/Oslo kommune sitt eierskap gjennom representantskapet?
- Har fylkeskommunene/Oslo kommune etablert rutiner for oppfølging og evaluering av selskapet, og følges disse?
- Er styrets virksomhet etablert i samsvar med gitt føringer og anbefalinger?

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?

Det vil være fokus på håndtering av risiko, økonomistyring og ressursstyring.

3. Følger Vigo IKS regelverket om offentlige anskaffelser?

- Følger Vigo IKS sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser?

vanligvis med en nettleser. Alt av underliggende infrastruktur, mellomvare, app-programvare og programdata ligger i tjenesteleverandørens datasenter.

- Har Vigo IKS tiltak for å sikre etterlevelse av sentrale bestemmelser i reglene om offentlige anskaffelser?
4. Har selskapet tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger?
- a) I hvilken grad har Vigo IKS interne retningslinjer og interne rutiner for håndtering av personopplysninger som er i samsvar med lov og forskriftskrav?
 - b) I hvilken grad er Vigo IKS sin praksis for håndtering av personopplysninger i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutiner?

Overordnede kriterier (kilder)

Kriterier er den norm vi skal vurdere problemstillingen opp mot. Kilder til revisjonskriterier er i hovedsak hentet fra relevante lover og forskrifter, rammeverket for internkontroll (COSO), aktuelle anbefalinger for eierstyring og selskapsledelse, samt vedtatte føringer og retningslinjer.

En nærmere redegjørelse for vurderingskriteriene fremgår av vedlegg 1, og under hvert enkelt datakapittel.

1.3.1 Avgrensning

De områdene som blir omtalt i rapporten er ikke fullstendig med hensyn til de arbeidsområdene Vigo IKS jobber med.

Når det gjelder problemstilling 2, vil vi på overordnet nivå fokusere på hvilke system og rutiner Vigo IKS har etablert, og om dette samsvarer med god praksis for internkontroll. Vi vil ikke se på etterlevelse av de rutiner og prosedyrer som foreligger. Revisjonen gjør ingen vurdering av kvaliteten/innhold på tjenestene utover det som faller inn under krav til internkontrollen.

Revisjonens undersøkelser og vurderinger vedrørende regelverket for offentlige anskaffelser er basert på et antall stikkprøver.

Det er en uenighet mellom Vigo IKS og Visma når det gjelder oppfølging av kontrakt/mislighold av kontrakt i VIS-prosjektet. Revisjonen kommenterer derfor ikke detaljer rundt kontraktsoppfølging i rapporten.

Bestillingen er svært omfattende, og omhandler seks ulike tema som i seg selv kunne vært egne rapporter. Dette medfører at omtalen av de ulike problemstillingene – både når det gjelder data og vurderinger – må legges på et aggregert nivå.

1.4 Rapportens oppbygging

- I kapittel 2 gjennomgås fakta om og vurderinger av eierskapsutøvelsen i Vigo IKS.
- I kapittel 3 gjennomgås Vigo IKS sin styring og internkontroll

- I kapittel 4 gjennomgås fakta og vurderinger av Vigo IKS sine anskaffelser.
- I kapittel 5 gjennomgås fakta og vurderinger av Vigo IKS sin håndtering av personvern.
- I kapittel 6 presenteres den reviderte parts uttalelse til rapport og revisjonens vurdering av denne.
- I kapittel 7 presenteres revisjonens konklusjoner og anbefalinger.
- I vedlegg 2 framgår en nærmere utdyping av vurderingskriteriene.

FORKORTELSER

Tabellen under beskriver viktige forkortelser som blir brukt i rapporten:

Forkortelse	Beskrivelse
DL	Daglig leder
VIS	Visma InSchool
SMP	Sentralt mottaksprosjekt etablert av Vigo IKS for å ivareta kundens forpliktelser i henhold til kontrakt.
LIP	Lokalt innføringsprosjekt etablert av fylkeskommunen for å kunne håndtere innføringen av VIS.
Release	En delleveranse av VIS som dekker et gitt funksjonelt innhold. Det er totalt 4 releaser i prosjektet. Releasene 1-3 er tre delleveranser som i sum skal dekke alle fylkeskommunenes behov til videregående opplæring, mens Release 4 er en Oslo-spesifikk release som skal dekke behovene knyttet til kommunale skoleslag.
EY	Tidligere konsultentselskap Ernst & Young

2 EIERSTYRING

I dette kapitlet ser vi på Trøndelag fylkeskommunes eierstyring og oppfølging av Vigo IKS. Eierskapskontroll går ut på å undersøke om fylkeskommunen har en forsvarlig forvaltning av sine eierinteresser i selskaper.

En stor del av det som omtales i dette kapitlet er basert på data og dokumenter som er felles for alle fylkeskommuner og Oslo kommune. Revisor har derfor tatt utgangspunkt i rapporten om eierstyring fra Oslo kommunerevisjon⁸ - kriterier, data, vurderinger - for de områdene som synes å være felles.

2.1 Problemstilling

Vi undersøker følgende problemstilling:

- Er eierstyring og selskapsledelse i Vigo IKS i samsvar med gitte anbefalinger og eiernes forventning?

2.2 Vurderingskriterier

Kilde for vurderingskriterier er:

- Lov om interkommunale selskaper
- Selskapsavtalen mellom eierne og Vigo IKS
- KS: Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll.

Kriteriene er konkretisert under hvert deltema. En nærmere redegjørelse for vurderingskriteriene fremgår av vedlegg 2.

2.3 Data

Representantskapet er selskapets øverste myndighet, og består av en representant med personlig varamedlem fra hver fylkeskommune/Oslo kommune, og velges for fire år av gangen. Selskapet er organisert med et representantskap på 19 medlemmer, ett medlem fra hver eierkommune, og et styre på fem medlemmer.

- Representantskapet er en miks av politikere og administrativt ansatte, og med personlige varamedlem.
- Styret har blitt valgt av representantskapet og består av to utdanningssjefer, to IT-sjefer og en jurist⁹:

⁸ Rapport 02/2018, Eierskapskontroll – Vigo IKS

⁹ <http://www.vigoiks.no/om-vigo-iks/styret-vigo-iks>

- styreleder Arly Hauge, fylkesopplæringsjef - Vest-Agder fylkeskommune
- styremedlem Bjørn Marthinsen, IT-direktør - Utdanningsetaten Oslo kommune
- styremedlem Ane Tonette Lognseth, assisterende opplæringsjef - Hedmark fylkeskommune
- styremedlem Rune Haugsdal, fylkesrådmann - Hordaland fylkeskommune
- styremedlem Anne Elisabeth Djupvik, assisterende fylkesdirektør - Trøndelag fylkeskommune.

Styret skal avgi innstilling til representantskapet i saker som gjelder årsbudsjett, økonomiplan, årsberetning og regnskap, spørsmål om fullmakt til å ta opp lån eller disponere fond og andre saker som skal behandles i representantskapet.

Styret har ansvar for selskapets forvaltning og resultat, og skal sørge for at forvaltningen er under betryggende kontroll. Styret representerer selskapet utad og tegner dets firma. Det er også ansvarlig for at selskapets drift til enhver tid er i henhold til gjeldende lovgivning med forskrifter. Styret utøver all myndighet som ikke er tillagt representantskapet, herunder:

- Ansette daglig leder
- Føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten
- Vedta selskapets organisasjonsplan innenfor rammene av selskapsavtalen og eventuelle vedtak i representantskapet
- Treffe vedtak om å ta opp lån og disponere fond innenfor fullmakter gitt av representantskapet

2.3.1 Selskapsavtalen

3.1.1 Kriterier

Selskapsavtalen skal minst angi

1. selskapets foretaksnavn
2. angivelse av deltakerne
3. selskapets formål
4. den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
5. antall styremedlemmer
6. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
7. den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
8. antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner

9. annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

Data

En gjennomgang av selskapsavtalen viser at denne inneholder alle kravene i § 4 i IKS-loven av 1999 om selskapsavtale. I tillegg inneholdt selskapsavtalen bestemmelser om representantskapets og styrets sammensetning, myndighet og gjennomføring av møter.

I styrets egenerklæring framgikk det at selskapsavtalen over tid har vært til vurdering. Det har også vært innhentet to juridiske vurderinger av dagens selskapsavtale vedrørende uenighet om gjeldende kostnadsfordeling. Representantskapet vedtok høsten 2017 en revidering av selskapsavtalen. Dette ble begrunnet med at flertallet ønsket en ny kostnadsfordeling, og med at antall eiere blir færre etter hvert som sammenslåing av fylkeskommuner trer i kraft. Styret regnet med at ny selskapsavtale kan vedtas i løpet av 2018. Dersom representantskapet vedtar ny selskapsavtale, må denne behandles i fylkestingene i hver fylkeskommune og bystyret i Oslo.

Det opplyses fra DL at selskapsavtalen er til godkjenning i alle fylkeskommunene i løpet av 2018 og at det er ingen indikasjoner på at avtalen med ny kostnadsfordeling ikke blir godkjent.

Vurdering

Selskapsavtalen ble utformet i tråd med kravene i IKS-loven.

2.3.2 Representantskapets sammensetning og myndighet

Kriterier

- Trøndelag fylkeskommune skal ha minst én representant i representantskapet. Representantene oppnevnes for fire år.
- Representantskapet er selskapets øverste myndighet og skal behandle selskapets budsjett, økonomiplan og regnskap og velge styremedlemmer, styreleder og styrets nestleder.

Data

Det framgikk av selskapsavtalen og referater fra representantskapsmøter at alle deltakerne i Vigo IKS var representert med én representant med personlig varamedlem.

Selskapsavtalen § 5 fastslår at representantskapet er selskapets øverste myndighet og representantskapet har, ifølge sakskart og referater, behandlet selskapets budsjetter, økonomiplan og regnskap i undersøkelsesperioden 2015–2017.

I referatene fra representantskapets velges det ny valgkomité til valg i styret. I representantskapets møter i 2015 ble det ikke gjennomført valg til styret, men valgkomité for valg i 2016 ble oppnevnt. I møte 07.04.2016 godkjente representantskapet valgkomiteens innstilling og valgte to nye styremedlemmer med varamedlemmer. I møte 06.04.2017 valgte representantskapet ny nestleder i representantskapet og gjenvalgte styreleder, nestleder, ett styremedlem og ett varamedlem. I tillegg ble det valgt ett nytt varamedlem.

Deltagerne i representantskapet skal ivareta egen eiers interesser i representantskapsmøtene. Det vil dermed normalt ikke være noe motstrid mellom eiers representant i representantskapet og (flertallet i) fylkestinget/bystyret. Interkommunale selskaper skal ha et styre¹⁰, og det er i utgangspunktet representantskapet som velger styremedlemmene, jf. annet ledd første setning. Når det gjelder hvem som kan sitte i styret, sier loven at verken daglig leder eller representantskapsmedlem kan være medlem av styret. Etter IKS-loven er det dermed ikke adgang til å kombinere rollen som medlem av representantskapet med vervet som styremedlem.

For Trøndelag fylkeskommune sitter Anders Bjøru i representantskapet. Han er seksjonsleder ved avdeling for utdanning i Trøndelag fylkeskommune. Anne Elisabeth Djupvik sitter i styret til Vigo IKS, hun er ass. fylkesdirektør ved avdeling for utdanning i Trøndelag fylkeskommune.

Djupvik er overordnet Bjøru som ansatt i Trøndelag fylkeskommune.

Vurdering

Egenerklæringene og dokumentasjon viste at alle deltakerne i selskapet var representert med ett medlem, og med personlig vara, i tråd med selskapsavtalen og IKS-loven i tidsperioden.

Selskapsavtalen fastslår at representantskapet er selskapets øverste organ. Representantskapet hadde behandlet budsjett, økonomiplan og regnskap i møtene samt valgt styremedlemmer, styreleder og styrets nestleder, som forutsatt i IKS-loven.

Styrerepresentanten blir automatisk inhabil i fylkeskommunen i saker der selskapet er part jf. forvaltningsloven § 6. Da vil også det underordnede representantskapsmedlemmet være inhabil til å treffe avgjørelse i saker der selskapet er part.

Det kan være problematisk at en seksjonsleder som skal benytte selskapets tjenester sitter i selskapets styre. Seksjonslederen blir inhabil dersom vedkommende fungerer som

¹⁰ Jf. Lov om interkommunale selskaper, § 10. Styret og styrets sammensetning

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 ser at det kan tenkes inhabilitet dersom representantskapsmedlemmet er med på å fastsette styrehonorar til sin overordnede. Styrehonoraret til styret i Vigo IKS tilfaller administrasjonen i Trøndelag fylkeskommune. Styremedlemmet vil ikke få en personlig fordel. Revisors vurdering er at det derfor ikke er habilitetsutfordring på grunnlag av dette.

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.

2.3.3 Kompetanse i styrende organer

Kriterier

Representantskapet bør legge kompetansemessige kriterier til grunn for valg av styremedlemmer. Et godt utgangspunkt for denne vurderingen kan være selskapets formålsparagraf, de langsiktige strategiene som er lagt for selskapet og situasjonsbestemte forhold de nærmeste årene. Det bør tilstrebes en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Det er viktig å oppnevne styremedlemmer som kan sikre styrets kontrollfunksjon overfor daglig leder.

Data

Daglig leder i selskapet informerte revisjonen om at representantskapet besto av både politikere og administrativt ansatte. Representanten fra Trøndelag fylkeskommune i representantskapet er administrativt ansatt med ansvar innen utdanningsfeltet.

I egenerklæringen til representantskapet gikk det fram at det i styret skulle være en fordeling av medlemmer fra hver av de tre regionene, øst, sør-vest og nord. Representantskapet skulle også se på fordeling av kompetanse, slik at ønsket kompetanse i styret dekket IT-kompetanse, juridisk, innkjøpskompetanse, fylkesrådmanns- og utdanningskompetanse. Det ble oppgitt at Vigo IKS ivaretar kjønnsbalanse etter regler for styresammensetning, det vil si at i perioden 2015 til januar 2018 var to av fem styremedlemmer kvinner.

I representantskapets møte 06.04.2017 ble tre medlemmer og ett varamedlem i styret gjenvalgt, og i tillegg ble det valgt et nytt varamedlem. I forbindelse med behandling av saken står det i referatet:

Det ble stilt spørsmål om selskapsavtalen legger føringer for hva slags kompetanse styret skal inneha. Det ligger ingen føringer i selskapsavtalen med hensyn til dette.

Styresammensetningen har derimot helt siden selskapet ble stiftet hatt utdanning, IT og juridisk kompetanse med godt hell.

Vi må i tillegg oppfylle lovens krav til kjønnsbalanse og sikre at alle opplæringsregionene er representert i styret.

Representantskapet bekreftet i egenerklæringen at det ble lagt til grunn faglig kompetanse og balansert kjønnsfordeling for oppnevning av styremedlemmer.

Styret i Vigo IKS hadde i undersøkelsesperioden fire–fem møter per år og i tillegg ekstraordinære møter ved behov. Administrasjonen la fram restanseliste og prosjektportefølje på hvert styremøte. Styret og administrasjonen gjennomførte i 2016 en evaluering av styrets arbeidsoppgaver, og samme år ble det foretatt en SWOT-analyse¹¹ i styret. I mai 2017 ble det avholdt et styreseminar med innleid kompetanse med fokus på generelt styrearbeid, roller og habilitet/inhabilitet. Det er planlagt en ny styreevaluering i 2018.

Vurdering

Representantskapet la kompetansemessige kriterier til grunn for valg av styremedlemmer.

Styresammensetningen preges på den annen side av eierstrukturen - styret består av en utdanningssjef, en rådmann, en IT-direktør, en jurist og en assisterende utdanningssjef – alle fra fylkeskommunene. Styresammensetning inneholder flere aspekter. Skal styremedlemmene ha lik eller lignende kompetanse og bakgrunn, eller kunne styret eksempelvis vært utvidet med personer utenfor fylkeskommunene med annen bakgrunn, kunnskap og kompetanse?

Styret er – med utvidet ressurs¹² – styringsgruppe for VIS-prosjektet. Burde man også hatt annen – mer ekstern kompetanse – inn i styret?

Kompetanse er relativt. 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

¹¹ En SWOT-analyse er et strategisk planleggingsverktøy som kan brukes for å vurdere styrker, svakheter, muligheter og trusler innenfor et område.

¹² Styret er utvidet med 2 ressurser

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».

2.3.4 Gjennomføring av representantskapsmøter

Kriterier

- Representantskapets leder innkaller til møter med minst fire ukers varsel, og innkallingen skal inneholde saksliste.
- Representantskapets ordinære møter skal i første halvår holdes innen 1. mai og i andre halvår innen 15. oktober.
- Ordinært representantskapsmøte første halvår skal behandle
 - o årsberetning og årsregnskap
 - o valg/suppleringsvalg til styret
 - o overordnede mål og retningslinjer for driften
 - o andre saker som er forberedt ved innkallingen
- Ordinært representantskapsmøte andre halvår skal behandle
 - o årsbudsjett og økonomiplan (fire år)
 - o eventuelle låneopptak innarbeidet i årsbudsjettet
 - o andre saker som er forberedt ved innkallingen

Møteleder skal sørge for at det føres protokoll fra møtene, og for at protokollen underskrives av møteleder og to representanter som velges ved møtets start.

Data

Daglig leder har informert om at innkallingene til representantskapsmøtene sendes ut av daglig leder på vegne av lederen i representantskapet tre måneder i forkant av møtene. Leder i representantskapet og daglig leder fastsetter deretter agenda for møtene. Sakslisten med dokumenter blir ifølge daglig leder lagt ut på et passordbeskyttet område på nettstedet www.Vigoiks.no syv dager i forkant av møtene, etter avtale med representantskapet. Etter møtene ble det lagt ut referater på nettstedet for kommentarer, og referatene ble godkjent i påfølgende møte. Det forelå ikke signerte protokoller fra møtene.

Representantskapet gjennomførte to ordinære møter årlig i perioden 2015–2017. Det framgikk av referatene fra de ordinære representantskapsmøtene i perioden 2015–2017 at de ble holdt

innenfor selskapsavtalens frister. Agenda for de ordinære møtene inneholdt blant annet disse punktene: Første halvår behandlet representantskapet

- godkjenning av innkalling med saksliste og godkjenning av referat fra foregående møte
- årsberetning og årsregnskap
- valg/suppleringsvalg til styret (ikke hvert møte)
- overordnede mål og retningslinjer for driften (ikke hvert møte)
- andre saker som er forberedt ved innkallingen, for eksempel saker om kostnadsfordeling, informasjon om prosjektporteføljen og status for prosjektene

Andre halvår behandlet representantskapet

- godkjenning av innkalling med saksliste og godkjenning av referat fra foregående møte
- årsbudsjett og økonomiplan (fire år)
- valg av medlemmer til valgkomité
- eventuelle låneopptak innarbeidet i årsbudsjettet (ikke hvert møte)
- andre saker som er forberedt ved innkallingen, for eksempel saker om kostnadsfordeling, informasjon om prosjektporteføljen og status for prosjektene

Det ble gjennomført et ekstraordinært møte i representantskapet 13.01.2016 som var et informasjons- og konstitueringsmøte med valg av leder og nestleder, valg av valgkomité, møteplan for 2016 og orientering om status i kostnadsfordelingssaken.

2018

2018 har Vigo IKS signerte protokoller fra møtene, samt at representantmedlemmene har fått saksdokumentene 21 dager før møtet. Innkalling til møtene blir sendt ut 2-3 mnd. i forkant.

- Referater underskrives av tre representanter, deriblant leder av representantskapet.

Vurdering

Møtene i representantskapet ble i undersøkelsesperioden gjennomført innenfor selskapsavtalens frister. Representantskapet behandlet budsjetter, årsberetning og årsregnskap samt valgte styremedlemmer i tråd med selskapsavtalen.

Ifølge daglig leder er det, etter avtale med representantskapet, etablert en praksis med at sakslisten med dokumenter blir lagt ut 21 dager før møtene. Dette var ikke i tråd med IKS-loven som i § 8 (selskapsavtalen § 6) fastslår at innkallingen med sakslisten skal varsles representantene fire uker før møtene.

Det ble ført referater fra møtene som ble godkjent i påfølgende møte. Praksis i 2018 er at disse blir underskrevet av møteleder og to representanter.

2.3.5 Mål for Vigo IKS

Kriterier

Eierne bør ha satt klare mål for selskapet.

Data

Selskapsavtalen § 3 Formål og ansvarsområde beskriver generelle mål for selskapet. Selskapet skal utvikle, eie og/eller drifte felles inntaks- og forvaltningssystem for elever og lærlinger, skoleadministrative systemer og tilby nødvendige faglige kurs eller veiledninger.

Selskapsstrategien som gjelder i perioden 2017–2025, ble vedtatt i representantskapets møte 15.09.2016 (sak 24/16) og gir føringer for arbeidet i selskapet. Selskapet skal

- være et felles kompetansemiljø innen IKT for eierne
- bidra til kostnadseffektive IKT-tjenester for eierne gjennom samhandling. Gevinstrealiseringsplan skal alltid foreligge ved innføring eller større endringer i sentrale og felles systemløsninger. Standard programvare og standard funksjonalitet foretrekkes.
- bidra til å anskaffe effektive og framtidsrettede IKT-systemer, slik at brukerne tilbys gode og hensiktsmessige verktøy. Ny teknologi må være testet og dokumentert før den innføres. Det må også sikres at den lar seg integrere med eksisterende infrastruktur og programvare. De organisasjonsmessige konsekvensene i fylkeskommunene må være klarlagt og forberedt.
- utføre de oppgaver eierne anser som hensiktsmessige å realisere
- bidra til kvalitetsheving av grunnlagsdata
- bidra til sikkerhet vedrørende dokumenthåndtering, kontrakter med mer. Et fornuftig forhold mellom brukervennlighet og sikkerhet må alltid tilstrebes.
- være et miljøbevisst selskap

Selskapsstrategien 2017–2025 har fire overordnede satsingsområder som igjen har noe mer konkrete målformuleringer:

- Øke samhandlingen mellom fylkeskommunene for å oppnå bedre kvalitet, funksjonalitet og redusere forvaltnings- og driftskostnader
- Utvikle funksjonelle og sikre IKT-systemer for brukerne gjennom å utnytte ressursene på en god måte
- Vigo IKS skal være en lærende organisasjon og bidra til å øke kompetansen hos ansatte og fylkeskommunenes brukere av felles IKT-system

- Vigo IKS skal sikre god avtaleforvaltning for selskapets eiere.

Styret svarte i egenerklæringen at målene ble oppfattet som tydelige. I egenerklæringene fra representantskapet og styret ble det videre vist til at mål for selskapet er uttrykt i selskapsstrategien og i prosjektporteføljen med tidsplaner og resultatmål for alle prosjektene. Det gikk fram av referatene fra styre- og representantskapsmøtene at det er ble lagt fram statusrapporter fra prosjektene.

Vurdering

Mål for selskapet var beskrevet i selskapsavtalen, selskapsstrategien og i prosjektporteføljen for de enkelte prosjektene. Etter revisjonens vurdering har eierne satt klare mål for selskapets virksomhet.

2.3.6 Kontaktmøter og rapportering

Kriterier

- Det bør gjennomføres kontaktmøter mellom eierne og selskapet for å informere eier om måloppnåelse og for å ta opp aktuelle problemstillinger for selskapet.
- Eierne bør sikre seg nødvendig rapportering fra selskapet.

Data

I egenerklæringene viste representantskapet og styret til de faste ordinære møtene regulert i selskapsavtalen. I tillegg viste de til at daglig leder i selskapet hadde møter med fylkesrådmannskollegiet, utdanningssjefskollegiet, IT-sjefskollegiet og arkivledere. Det var, etter ønsker fra kollegiene, mellom ett og fem møter i året, og tema for møtene var gjennomføringen av selskapets prosjekter.

Representantskapet bekreftet i egenerklæringen at det ikke ble fattet beslutninger i disse møtene. Alle beslutninger ble tatt i representantskapet og styrets egne møter.

Kravene til rapportering fra selskapet var ifølge representantskapet knyttet til framleggelse av årsberetning og årsregnskap samt prosjektrapportering på representantskapsmøter (jf. kapittel 3.4). I møtereferatene fra representantskapets ordinære møter framgikk det at representantskapet også fikk økonomiske tertialrapporter med informasjon om måloppnåelse og økonomi per prosjekt. Representantskapet oppga i egenerklæringen å etterspørre informasjon fra styreleder eller daglig leder ved behov.

Når det gjaldt rapportering til fylkesting/bystyre, pekte representantskapet i sin egenerklæring på at interkommunale selskaper ikke direkte kan orientere et folkevalgt organ. Det er opp til

politisk ledelse eller fylkesrådmann å avgjøre dette. Selskapet har informert gjennom fylkeskommunenes utdanningsavdelinger til politikere og fylkesting.

Representantskapet er blitt informert om at dette blir videreformidlet til de politiske organene, men åpnet for at det kunne være forskjellig praksis i de ulike fylkene. Dette gjaldt rapportering av årsberetning inkludert årsregnskap i selskapet, samt prosjektet Visma InSchool¹³ (VIS) og sak om endringer i selskapsavtalen vedrørende kostnadsfordelingen mellom eierne.

I styrets egenerklæring framgikk det at representantskapets krav til rapportering skulle være i henhold til selskapsavtalen, det vil si årsregnskap med årsrapport om siste års aktiviteter og tertialrapporter. I tillegg rapporterte administrasjonen om status, framdrift, økonomi i prosjektene.

Styret viste videre til at representantskapet hadde etterspurt et møte med gjennomgang av prosjektporteføljen til selskapet, slik at det kunne få et klart bilde av hvor mange systemer selskapet til enhver tid forvaltet. Administrasjonen organiserte et slikt møte i 2015, og en ny gjennomgang er ønsket i 2018. Styreleder rapporterer også fra styrets arbeid på representantskapsmøtene.

Trøndelag fylkeskommune orienterer om selskapet i sin årlige Eiermelding. Eierskapsutvalget følger opp fylkeskommunens arbeid med forvaltning av eierinteresser. Utvalget hadde 1 ordinært møte foregående år¹⁴. Utover det er det løpende kontakt og avklaringer om forhold som angår utvalgets oppgaver. Trøndelag fylkeskommunes eierskap følges opp av fylkestingsoppnevnte eierrepresentanter til generalforsamlinger og representantskap.

For å gi Trøndelag fylkesting en samlet oversikt og anledning til å justere eierstyringen, eventuelt be om utarbeidelse av mer detaljert eierskapsstrategi for enkelte selskap, legges det årlig fram en samlemelding om fylkeskommunens eierskap¹⁵.

Vurdering

Som omtalt i delkapittel 3.4.3 blir selskapets årsrapporter og årsregnskap lagt fram for representantskapet i de ordinære møtene i tråd med selskapsavtalen. I møtene ble det i tillegg også lagt fram økonomiske tertialrapporter og statusrapporter for de enkelte prosjektene med informasjon om måloppnåelse og økonomi. I tillegg til de halvårlige representantskapsmøtene

¹³ Tidligere Visma Flyt Skole (skoleadministrativt verktøy)

¹⁴ STFK: Eierskapsutvalgets melding 2016.

¹⁵ Trøndelag fylkeskommune: Eierskapsmelding 2018.

har daglig leder av selskapet møter på administrativt nivå med eierfylkene om prosjektene selskapet utvikler/drifter.

Det synes også å være tilstrekkelig dialog mellom Trøndelags fylkeskommunes eierrepresentant og eierutvalg/fylkesting.

Etter revisjonens vurdering er det etablert fora som er tilstrekkelig til å gi Trøndelag fylkeskommunes informasjon om selskapets måloppnåelse, økonomi og drift.

2.3.7 Etisk regelverk og samfunnsansvar

Kriterier

Eierne bør påse at styret utarbeider et etisk regelverk (som ikke er dårligere enn de etiske regler som fylkestinget har vedtatt) og er seg bevisst sitt samfunnsansvar ved at selskapet:

- arbeider aktivt for å hindre misligheter og korrupsjon
- gjennomfører effektiv ressursbruk ved anskaffelser
- har planer og systemer for helse, miljø og sikkerhet
- arbeider med likestilling.

Data

Representantskapet og styret bekreftet i egenerklæringene at selskapet hadde utarbeidet etiske retningslinjer, herunder omfattes medlemmene i representantskapet og styret av de etiske regler i sine respektive fylkeskommuner/kommune.

Representantskapet og styret pekte i egenerklæringene på at selskapet hadde benyttet eksternt selskap som samarbeidspart ved anskaffelser og følger lov om offentlige anskaffelser. Selskapet har også rammeavtale med advokat spesialisert på lov om offentlige anskaffelser.

Representantskapet og styret bekreftet at selskapet har utarbeidet planer for HMS-arbeid som følges opp i medarbeidersamtaler og i det daglige arbeidet, og i tillegg hadde fokus på likestilling. I styret er kvinneandelen 40 prosent.

Ifølge representantskapets egenerklæring hadde selskapet fokus på miljø og sørget for mindre papirbasert kommunikasjon ved bruk av telefonmøter (Skype) og kollektiv transport når det er mulig. I forbindelse med miljøansvaret viste representantskapet til at innkallinger, agenda, sakspapirer og protokoller fra møtene ble lagt ut på selskapets nettsider framfor å sende papirversjoner til alle medlemmene.

Representantskapet bekreftet at selskapet arbeider med god sikkerhetskultur ved at selskapets tjenester leveres gjennom tredjepart, og ved at det i kontraktene er krav om sikkerhet gjennom ulike parametere.

På spørsmål om oppfølging av etiske retningslinjer og samfunnsansvar viste representantskapet til at dette ble fulgt opp av styret. Styret oppga at styreleder samarbeider med daglig leder og administrasjonen som holder styret orientert om saker på områdene økonomi, anskaffelser og gjennomføring av prosjekter. I tillegg blir det i større prosjekter innhentet ekstern anskaffelsesfaglig og juridisk kompetanse som vurderer prosjektgjennomføringen.

Revisjonens gjennomgang av årsberetningene for perioden 2014–2016 viste hovedsakelig til gjennomføringen av de ulike prosjektene, det vil si framdrift og økonomi, og sa ikke noe nevneverdig om selskapets arbeid med etikk og samfunnsansvar.

Vurdering

Det er utarbeidet et etisk regelverk for selskapet.

Representantskapet har overlatt arbeidet med etisk regelverk og selskapets ivaretagelse av samfunnsansvaret til styret og selskapet, men gjennom egenerklæringene viser representantskapet kjennskap til arbeidet.

2.4 Vurdering

Revisjonen har vurdert om Trøndelag fylkeskommunes eierskapsutøvelse i Vigo IKS ble ivaretatt i tråd med IKS-loven, selskapsavtalen, og forutsetninger og etablerte normer for god eierstyring i perioden 2015–2017. Basert på mottatt informasjon er det revisjonens vurdering at fylkeskommunens eierskapsutøvelse er i tråd med kravene på de fleste områdene.

Undersøkelsen viste også at eierskapsutøvelsen på enkelte områder ikke var i tråd med krav og føringer:

- Representantskapets medlemmer fikk sakslisten 21 dager før møtene og ikke minst fire uker før som IKS-loven og selskapsavtalen forutsetter.

Styret er – med utvidet ressurs – er styringsgruppe for VIS-prosjektet. Burde man også hatt annen – mer ekstern kompetanse – inn i styret når man ser at det er utfordringer i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet? Eier kunne vurdert å utvide styret i Vigo IKS med flere «eksterne» styremedlemmer med kompetanse innenfor prosjektledelse, IT, osv., som kunne se på prosjektet med «nye øyne».

3 STYRING OG INTERNKONTROLL

I dette kapitlet ser vi på om det er etablert styringssystemer som sikrer at selskapets aktivitet er hensiktsmessig i forhold til de krav og forventinger som er stilt til selskapet, og etterlevelsen av disse.

3.1 Problemstilling

Vi undersøker følgende problemstilling:

- 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?

Det vil være fokus på håndtering av risiko, økonomistyring og ressursstyring.

3.2 Revisjonskriterier

Daglig leder skal lede selskapet i tråd med formålet i vedtektenes § 3 og for øvrig i samsvar med vedtektene i § 9 til beste både for eierne, selskapets eksistens og for de ansatte. Daglig leder:

- skal videre sørge for at styrets beslutninger iverksettes, sørge for at selskapets budsjett holdes, samt lede og disponere selskapets ressurser på en tilfredsstillende måte.
- plikter å informere styret om viktige forhold i og utenfor selskapet som kan påvirke selskapets stilling og utvikling¹⁶.

Mens styring handler om å fastsette hva som skal oppnås, og å gi retning for virksomheten (gjøre de riktige tingene), vil internkontroll understøtte styringen gjennom å definere hvordan oppgavegjennomføringen bør innrettes for at virksomheten skal nå fastsatte mål og krav (gjøre tingene riktig).

Styring innebærer at mål for selskapet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak. Vigo IKS vil eksempelvis ha som mål at tidsfrister skal overholdes og at man ikke skal overskride budsjetter. Selskapet har flere målsetninger, og med målsetninger kommer det risiko for manglende måloppnåelse. Utdfordringen for selskapet er å identifisere de viktigste risikoer og velge hvilke tiltak som må iverksettes for å nå målene.

Internkontroll er et lederansvar, og er en nødvendig forutsetning for god styring. Internkontroll er en samling med systematiske tiltak som sørger for at en virksomhet arbeider i henhold til

¹⁶ Stillingsinstruks for daglig leder Vigo IKS.

gjeldende krav. Eksempelvis bør Vigo IKS ha tiltak/rutiner for å følge opp tidsfrister og økonomi og sikre at regelverket for offentlige anskaffelser overholdes.

Det er ingen formelle form- eller innholds krav til internkontroll når det gjelder prosjektstyring¹⁷ i interkommunale selskaper, og det foreligger i dag flere ulike metodiske rammeverk som kan brukes som grunnlag i arbeidet med internkontroll. Utvikling, implementering og praktisering av internkontroll vil derfor kunne ha mange ulike tilnærminger. Vi vil i vår vurdering av selskapets internkontroll se hen til COSO-modellen.

Difi skriver at innkjøp generelt er et område med risiko for mislighold og korrupsjon, og for manglende oppfølging av lover og regler. Vigo IKS forvalter store verdier, og en stor del av virksomheten er knyttet til anskaffelser, herunder forberedelser, gjennomføring, kontraktsinngåelse og oppfølging i etterkant. Selskapet bør derfor ha internkontrolltiltak for dette arbeidet.

Det er både formkrav (skriftlighet) og innholds krav innenfor arbeidsmiljøloven/HMS-forskriften som selskapet skal ivareta. Internkontrollkrav etter personopplysningsforskriften vurderes i kapittel 5.

En nærmere redegjørelse for revisjonskriteriene fremgår av vedlegg 2.

Oppsummert:

De elementer som er integrert i selskapets styring og kontroll skal bidra til å gi en rimelig grad av sikkerhet for måloppnåelse, at gjeldende regelverk etterleves, at rapporteringen er pålitelig og relevant, og at målrettet og kostnadseffektiv drift oppnås.

Det må være kontroll på hvilke oppgaver som må løses, hvilke plikter virksomheten har, hvilke rutiner som må dokumenteres og hvilke aktiviteter som må gjennomføres. Eksempelvis bør Vigo IKS ha:

- klare roller, ansvar og fullmakter for dem som arbeider med innkjøp.
- tiltak som sikrer etterlevelse av anskaffelsesregelverket og kravene til habilitet.

3.3 Overordnet internkontroll

3.3.1 Kontrollmiljø

Det interne kontrollmiljøet omfatter standarder, prosesser og strukturer som danner grunnlaget for å ivareta internkontroll i hele organisasjonen.

¹⁷ Med hensyn til prosjektstyring spesifikt, vil det være flere anerkjente standarder for prosjektstyring, eksempelvis NS-ISO 10006. Prosjektstyringen i selskapet er imidlertid ikke hovedtema i denne undersøkelsen.

Vigo IKS sitt arbeid knyttes til innkjøp, oppfølging og videreutvikling i ulike IT-tjenester, både i egen regi og i samarbeid med leverandører/andre. DL forteller at Vigo IKS bruker offentlig og private firmaer i offentlig anskaffelser, og de er med og sikrer selskapets oppfølging av lov og forskrifter.

Vigo IKS har et innkjøpsreglement vedtatt av styret. Styret i VIGO IKS skal følge opp investeringer som er vedtatt av representantskapet, og har fullmakt til å foreta anskaffelser innenfor vedtatt budsjett, jf. selskapsavtalen § 7. Iht. vedtatt styreinstruks er det blant annet fastsatt at styret skal beslutte disposisjoner som etter selskapets forhold er av vesentlig eller stor betydning. Vi får opplyst at styret i praksis vedtar de fleste anskaffelsene av IKT-prosjektene.

Daglig leder

Daglig leder forteller at selskapet har et forbedringspotensial når det gjelder internkontroll. Det har imidlertid ikke vært fokusert mye på begrepet "internkontroll", selv om det rent praktisk er dette man arbeider med i selskapet - informasjon og rapportering, å sørge for tilstrekkelig kompetanse, gjøre risikovurderinger, ha kontrollaktiviteter og sikre ledelsesmessig kontroll og oppfølging.

Det er utarbeidet en stillingsinstruks/fullmakt for daglig leder i Vigo IKS¹⁸. Stillingsinstruksen har et eget avsnitt om ansvar og myndighet. Her står det blant annet at daglig leder har fullmakt til å inngå avtaler knyttet til daglig drift. Daglig leder opplyser at han kan gjøre anskaffelser når anskaffelsen er under kr 500 000. Denne beløpsgrensen er vedtatt av styret i sak 07/16 om innkjøpsreglement.

Andre

Vi får opplyst at ingen fast ansatt eller innleid personell har fullmakt til å gjøre anskaffelser for Vigo IKS.

De ansatte i Vigo IKS har arbeidsavtaler hvor det står hovedområder i arbeidet, men det er ingen skriftlig delegasjon av oppgaver/fullmakter til de ansatte. DL er likevel tydelig på at de ansatte vet hva de skal gjøre og hvordan dette skal gjøres selv om dette formelt sett ikke er delegert eller skriftliggjort. Det er også ukentlige møter med de ansatte som bl.a. omhandler fremdrift/oppgaveløsning, og det er også enkelt for de ansatte å få eventuelle avklaringer de trenger fra DL.

¹⁸ Vedtatt i styret for Vigo IKS 14.02.2012, sak 05/12.

Kompetanse

Selskapet har fire ansatte, i tillegg leies det inn 1,7 årsverk fra andre fylkeskommuner. VIGO er nå i en prosess med å ansette tre nye personer. En av de ansatte skal jobbe med internkontroll og GDPR¹⁹.

DL forteller at fire ansatte naturlig nok ikke kan håndtere hele selskapets ansvarsområde alene, og Vigo IKS innhenter derfor kompetanse fra egen organisasjon, fra fylkeskommunene eller fra eksterne konsulenter. Nedenfor nevner vi noen eksempler.

- BTV Innkjøp²⁰ har bistått Vigo IKS med selve anskaffelsesprosedyrene over en lengre periode. Samarbeidet startet på 1990-tallet og varte fram til våren 2018. Daglig leder opplyser at BTV Innkjøp ikke lenger kan bistå dem på grunn av arbeidet med regionreformen, og at Vigo IKS har anskaffet ny innkjøpsleverandør. BTV Innkjøp er erstattet av Innkjøpskontoret AS og Esther Gille i Gille advokater.
- Vigo IKS har også inngått en rammeavtale med et advokatfirma som har særskilt kompetanse på anskaffelser. Vi er kjent med at firmaet er benyttet i to konkrete tilfeller: den ene gjaldt håndtering av en klage fra en tilbyder, og den andre gjaldt vurdering av om en avtale kunne forlenges. Håndtering av klage fra tilbyder er nærmere omtalt i kapittel 4.4.3.
- Vigo IKS har inngått avtale med EY²¹ vedrørende bistand til å gjennomføre og kvalitetssikre anskaffelser, samt prosjektstyring/prosjektledelse fra EY. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.4.3.
- Det er opprettet ulike faggrupper bestående av fageksperter fra fylkesadministrasjonene/Oslo kommune. Hensikten med faggruppene er å bistå med fagkompetanse når det gjelder å utarbeide kravspesifikasjoner, og bidra inn i utviklingen av datasystemene. Faggrupper opprettes etter behov. Per i dag er det 6-7 stykker. Det foreligger videre mandat for de ulike faggruppene, og avtaler for frikjøp av ansatte fra fylkeskommunene. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.5.
- Selskapet har også en avtale om å kjøpe tjenester fra fylkeskommunene (evt. leie inn arbeidskraft fra fylkeskommunene), slik at ansatte i fylkeskommunene i perioder jobber

¹⁹ Personvernforordningen (Forordning 2016/679, på engelsk General Data Protection Regulation, forkortet GDPR) er en forordning som skal styrke og harmonisere personvernet ved behandling av personopplysninger i EU.

²⁰ BTV Innkjøp er et administrativt innkjøpssamarbeid bestående av Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner, samtlige 21 kommuner i Buskerud, 12 kommuner i Telemark, Fylkesmannen i Buskerud og Telemark, samt Høgskolen i Sørøst-Norge.

²¹ EY er et internasjonalt selskap med virksomhet innen revisjon, skatte- og avgiftsrådgivning og forretningsjus.

for Vigo IKS med enkeltprosjekter og enkelte spesifikke fagområder. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.3.2.

- Selskapet bruker også annen innleid kompetanse der dette er nødvendig. Selskapet har blant annet ved tre anledninger brukt konsulentselskapet A2²² for å vurdere prosjektstyringen i prosjekter.

Etiske retningslinjer

Vigo IKS har etiske retningslinjer. De gir en generell beskrivelse av forventet atferd knyttet til redelighet, lojalitet og habilitet. I avsnittet om habilitet står det at ansatte selv har ansvar for egen habilitet. Dersom man er i tvil egen habilitet i en sak, skal spørsmålet forelegges leder.

Retningslinjene har et eget avsnitt om håndtering av gaver og andre fordeler. Her står det at ansatte ikke skal motta noen form for ytelse i forbindelse med anskaffelser eller kontraktsinngåelser, eller når ytelsen er ment å påvirke den ansattes handlinger. Det står også at dersom ansatte får slike tilbud, skal leder kontaktes. Det nevnes særskilt at utgifter i forbindelse med arbeidsreiser skal dekkes av Vigo IKS. Dersom noen andre skal dekke slike utgifter, skal leder gi samtykke på forhånd.

Retningslinjene har også et eget avsnitt om kjøp av varer og tjenester. Her står det at ansatte som deltar i selskapets forretningsmessige virksomhet, plikter å sette seg inn i regelverket om offentlige anskaffelser. Det legges vekt på at anskaffelser må gjennomføres slik at det skaper tillit hos eierne av Vigo IKS. Det nevnes særskilt at ansatte ikke kan foreta private bestillinger på selskapets rammeavtaler.

Gjeldende etiske retningslinjer ble behandlet av styret november 2018.

Styreinstruks

Styreinstruksen har et eget punkt om habilitet. Her legges det vekt på at styremedlemmer og daglig leder skal avstå fra å delta i behandling av saker som har særlig personlig eller økonomisk betydning for dem eller for deres nærstående. For øvrig vises det til forvaltningsloven § 6.

²² A-2 tilbyr tjenester innen rådgivning, prosjektgjennomføring, IT-anskaffelser og kvalitetssikring, se www.a-2.no.

3.3.2 Vurdering av risiko

Med risiko tenker vi her på muligheten for at en hendelse vil inntreffe som vil ha en negativ effekt på måloppnåelsen. Generelt handler risikovurdering om å identifisere og analysere risikoer, og iverksette risikoreducerende tiltak.

Innføring av nytt system for håndtering av risiko

DL opplyser at Vigo IKS arbeider med å anskaffe et internkontrollsystem tilpasset selskapets størrelse og virksomhet. Det sentrale er å sørge for å få på plass en internkontroll som sikrer at selskapet drives etter gjeldende lover og regelverk, og er tilpasset det man driver med. Våren 2018 kjøpte Vigo IKS et nettbasert system for HMS-arbeid²³. Daglig leder opplyser at fra høsten 2018 skal to konsulenter bistå med implementeringen av dette systemet. Vigo IKS har herunder kjøpt inn bistand fra ekstern konsulent²⁴ til arbeid med mal for risiko- og sårbarhetsanalyser og arbeid med internkontroll i selskapet generelt. I prosjektet ser man på krav iht. ulike regelverk for internkontroll i selskapet, mal/rammeverk for risiko- og sårbarhetsanalyser, verktøy til bruk for inngåelse av kontrakter/prosjektoppfølgning, mm. Arbeidet er påbegynt, og flere av aktivitetene skissert i prosjektplanene er allerede gjennomført. Ifølge prosjektplanen skal prosjektet:

- I uke 50 gjennomføre risikovurdering for Vigo-systemene
- I uke 4 (2019) gjennomføre risikovurdering for Vigo IKS internt.
- All dokumentasjon godkjennes i løpet av uke 4 i 2019, og selve prosjektet skal godkjennes og avsluttes i uke 6 i 2019.

Prosjektplanlegging og utforming av kontrakter

Ifølge DL er det generelt en risiko ved anskaffelser at det er få leverandører som både har skolefaglig kompetanse og kapasitet til å utvikle, iverksette og drifte IT-løsninger som selskapet etterspør.

DL forteller at man generelt sett vurderer risiko innenfor alle faser ved gjennomføring av ulike prosjekt også basert på dagens arbeidsmetodikk. Et eksempel på dette er ved utformingen av kontrakter. Det finnes en rekke gode kontraktmaler som ivaretar begge parter interesser. Kontraktene veileder gjennom ulike regelverk, og Vigo IKS involverer kompetanse der detter synes nødvendig. Det er naturligvis også fagfolk med når man lager kravspesifikasjon.

Prosjektgjennomføring

²³ Stamina Interaktiv – et nettbasert system/programvare for alle HMS og personaloppgaver.

²⁴ Vigo IKS har inngått en avtale med Serit, en landsdekkende IT-kjede.

Når det gjelder selve prosjektgjennomføringer, forteller DL at for de minste prosjektene er det mest fokus på oppfølging når det gjelder frister og økonomi. Alle større prosjekter der Vigo IKS er involvert, har fokus på risikovurdering. Revisjonen får opplyst at det er i særlig to prosjekter Vigo IKS har jobbet mye med risikovurderinger, dette gjelder Visma InSchool (VIS) og PAS prosjektene.

Når det gjelder VIS, har dette arbeidet til tider vært krevende fordi prosjektet i seg selv er omfattende og komplekst, og fordi leverandøren ikke har levert som avtalt. Vigo IKS har ønsket å få bedre styring med prosjektet, og har ved tre anledninger gjennomført anskaffelser av ekstern kompetanse som har utført risikovurderinger/vurdering av organisering og styring av prosjektet, herunder gitt konkrete råd om forbedringer²⁵.

DL forteller at et annet moment som økte risikoen når det gjelder VIS, er at anskaffelser av noe som ikke er ferdig utviklet ennå er naturlig nok mer komplekst og forbundet med større usikkerhet enn anskaffelser av vanlig hyllevare. I dette utviklingsprosjekt er derfor også kunden i stor grad involvert, og det ble etablert et sentralt mottaksprosjekt (SMP), hvor det er satt av ressurser til daglig oppfølging og dialog med leverandør, og det utarbeides jevnlige statusrapporter som omhandler bl.a. vurdering av risiko, kvalitet, fremdrift og økonomi.

I PAS/PGS lokal var det en annen type risiko. Det var avtalt at Utdanningsdirektoratet skulle videreutvikle en lokal variant på en eksisterende løsning, og at Vigo IKS skulle være med på å finansiere dette. Her var risikoen at Vigo IKS bare i liten grad kunne påvirke fremdrift og det faglige innholdet.

DL forteller at et moment som reduserer risiko på sikt er at det gjennomføres en sluttevaluering av arbeidet med de enkelte prosjektene. De minste prosjektene blir ikke evaluert, men flere av de større har blitt evaluert, og skal evalueres. Eksempelvis har det kommet en sluttrapport for PAS/PGS²⁶. Oppsummeringen av «viktige læringspunkter» kan brukes i fremtidige prosjekter for å redusere risiko.

3.3.3 Kontrollaktiviteter

Generelt knyttes kontrollaktiviteter til tiltak som sikrer gjennomføring av beslutninger, eksempelvis inngåtte avtaler, milepæler, leveranser, måloppnåelse, mm. Kontrollaktiviteter

²⁵ Vigo IKS har brukt konsulentselskapet A-2 ved tre anledninger for å kvalitetssikre arbeidet som gjennomføres med VIS.

²⁶ Utdanningsdirektoratet: Sluttrapport for PAS2 og PAS/PGS-prosjektet.

kan foretas i hele organisasjonen, bør bygge på gjennomførte risikovurderinger og være en integrert del av den daglige driften.

Innkjøpsområdet er generelt et område med risiko for manglende oppfølging av lover og regler. Her bruker selskapet ekstern kompetanse for å sikre korrekt gjennomføring av anskaffelser²⁷.

Alle prosjekter Vigo IKS er involvert i har et budsjett eller et estimat på økonomi- og timeressurser. Leverandørene rapporterer på fremdrift og bruk av timer. Når det gjelder VIS, så har Vigo IKS innført kontrollaktiviteter og oppfølging utover dette. I større prosjekter er det tettere oppfølging, og i forbindelse med VIS har man anskaffet et nettbasert verktøy for prosjektstyring²⁸ som bidrar til å gi god oversikt over prosjektet. Visma rapporterer status på fremdrift, økonomi mm. til SMP ukentlig og gjennom månedlige statusrapporter iht. det man har avtalt i kontrakten (SSA-T). Revisjonen har fått tilgang til dette verktøyet, og ser at det kan bidra til systematikk i styringen av utviklingen av VIS.

Innkjøpsreglement

Vigo IKS har et innkjøpsreglement som ble vedtatt av styret 15. mars 2016. Innledningsvis er det listet opp generelle prinsipper for innkjøp. Blant annet skal Vigo IKS sikre optimale anskaffelser med hensyn til kostnader, kvalitet og brukeropplevelser. Videre skal selskapet unngå leverandører eller produkter som innebærer krenkelser av internasjonale avtaler, nasjonal lovgiving eller fastsatt i dette reglementet. Det nevnes også som et generelt prinsipp at anskaffelser skal gjøres innenfor rammene av lov og forskrift.

Reglementet inneholder et punkt om virkeområde. Her står det at reglementet gjelder alle anskaffelser som foretas av og for selskapet, og gjelder alle som arbeider med anskaffelser på vegne av Vigo IKS.

Øvrige deler av reglementet angir enkelte krav til anskaffelsesprosessen, og standard kontraktskrav som kan eller skal stilles til leverandøren.

Reglementet inneholder ikke operative retningslinjer og rutiner som viser hvordan en skal gå fram for å sikre at anskaffelsene gjøres i tråd med lovverk. Det vises heller ikke til andre kilder som kan inneholde slike operative retningslinjer og rutiner.

²⁷ Bl.a. Innkjøpskontoret AS og Esther Gille i Gille advokater.

²⁸ Vigo IKS bruker styringsverktøyet Projectplace (tidligere Prosjektplassen), som er et webbasert verktøy for prosjektsamarbeid.

DL forteller at man selvsagt stoler på de rådene man får hos ekstern bistand på dette området, og at man ikke har sett behov for å ha kontroller utover dette.

Innkjøpsreglementet har et eget punkt om habilitet. Her vises det til at forvaltningslovens regler om habilitet gjelder for alle som arbeider med anskaffelser for Vigo IKS. Reglementet viser ikke til hvilke bestemmelser i forvaltningsloven som handler om habilitet. Det står heller ikke når en bør vurdere sin habilitet, hvilke forhold som skal vurderes, eller hva en skal gjøre dersom en vurderer seg inhabil. Innkjøpsreglementet viser heller ikke til selskapets etiske retningslinjer, som omtaler flere deler av habilitetsreglene.

3.3.4 Informasjon

Kommunikasjon og forståelse er viktig for å sikre etterlevelse av internkontrollen. Internkontroll må inkludere tiltak som bidrar til å sikre at kontrollkravene er kommunisert og forstått.

DL har jevnlig møtevirksomhet med skoleledere, utdanningssjefer og andre relevante aktører på eiersiden, og møter med prosjektdeltakere, faggrupper, ansatte mm. når det gjelder den mer operative delen av drift- og utviklingsoppgaver.

Deltakere i faggrupper, ansatte mm. opplyser om god informasjon, tilstrekkelig dialog og en hensiktsmessig rapportering.

Når det gjelder VIS, forteller både DL, prosjektleder for VIS og ansatte at man har tilstrekkelig informasjon for å løse de pålagte arbeidsoppgavene. Det er videre nødvendig møtevirksomhet mellom de ulike aktørene i prosjektet. Både Visma, EY og fagekspertene i funksjonelt team er samlokalisert på Skøyen i Oslo²⁹. Det synes å være et omforent synpunkt at samlokalisering har vært en forutsetning for de resultater man har oppnådd så langt. Det synes å være en omforent enighet om et – generelt sett - godt samarbeid og at man ikke må undervurdere nytten av samlokaliseringen og den uformelle dag til dag-dialogen som praktiseres.

3.3.5 Overvåking/oppfølging

Selskapet må fastslå om internkontrollkomponentene er til stede og fungerer, herunder gjennomføre eventuelle korrigerende tiltak dersom dette skulle være nødvendig.

DL forteller at man generelt sett prøver å iverksette korrigerende tiltak hvis det oppstår en eller annen form for avvik, herunder ser på muligheten for å redusere sannsynligheten for at et tilsvarende avvik skal oppstå igjen. Dette er også et område man vil se nærmere på i

²⁹ SMP består av fagekspertene fra funksjonelt team, innleide konsulenter fra EY, konsulenter fra Visma, samt ansatte fra Vigo IKS. SMP er samlokalisert i lokalene til Visma på Skøyen i Oslo.

forbindelse med det prosjektet som for tiden gjennomføres innenfor internkontroll og risiko- og sårbarhetsanalyser³⁰.

Sluttrapporter fra prosjektene gir også mulighet for å korrigere rutiner/systemer hvis dette skulle synes nødvendig.

3.3.6 Måloppnåelse

Strategiplanen og vedtektene legger en del mål/føringer for hva Vigo IKS skal oppnå. Suksess for Vigo IKS er delvis kontekstavhengig, men synes å være en kombinasjon av:

- Gevinster og mål
- Bruk av konsulenter vs. interne ressurser
- Funksjonalitet og tekniske egenskaper (kvalitet, utvidbar)
- Kostnadskontroll
- Tidskontroll
- Prosjekteffektivitet

Det fremgår av referatene fra styre- og representantskapsmøtene at det er lagt fram statusrapporter fra prosjektene.

DL forteller at Vigo IKS ikke gjør noen oppfølging av gevinstrealisering, men peker på områder som det ligger gevinster i ved utvikling av løsningene. Vigo IKS sørger for å gi informasjon til fylkeskommunene og Oslo kommune om mulige gevinster. Videre gis det opplæring og brukerstøtte til de ansatte, men det er den enkelte fylkeskommune som har ansvaret for at løsningen blir brukt etter intensjonen. Dette inkluderer å sikre at alle skoler og fylket er forberedt og motivert for å ta i bruk den nye løsningen. Fylkene har videre ansvar for realiseringen av gevinster. Trøndelag fylkeskommune har eksempelvis planlagt et lokalt innføringsprosjekt der ulike roller ivaretas, hvor man har begynt å forberede innføringen av systemet i fylket³¹. Det er aktuelt å kjøpe tjenester fra fylkeskommunen i en periode for dette arbeidet, og man har begynt å vurdere forarbeid til innføringen – eksempelvis foranalyse av integrasjoner, arkivering av data, rydding og kvalitetssikringsarbeid.

Når det gjelder realisering av gevinster, forteller DL at det generelt er en utfordring å få ansatte i fylkeskommunene til å ta i bruk nye IT-løsninger og systemer, herunder å bruke dem på optimale måter. Innføring og bruk av ny teknologi, normalt i form av en IT-løsning, er bare

³⁰ Jf. kapittel 3.3.2 Vurdering av risiko.

³¹ Trøndelag fylkeskommune: Strategiplan 2015 – 2018 med budsjett – Fylkesrådmannens forslag

delvis en teknisk affære. For å kunne hente ut gevinster fra en IT-investering, må rutiner endres og en viss omorganisering av virksomheten må til hos dem som innfører IT-systemet (fylkeskommunen/Oslo kommune). Dette kan medføre usikkerhet blant personale, og andre aspekter som må håndteres på ledernivå. Innføring av ny teknologi krever en form for implementeringsstrategi som viser hvordan teknologien skal innføres i organisasjonen og hvilke konsekvenser og endringer dette medfører.

Gevinstanalysen kan ikke omfatte alle områder, derfor ble arbeidsprosesser prioritert og valgt ut basert på antatt gevinstpotensial. Det opplyses fra selskapet at effektiviseringen bl.a. skal bidra til at skolens administrative tid utenfor klasserommet reduseres og at pedagogisk arbeid blir en relativt sett større del av skolehverdagen. Flere ulike og til dels tungvinte systemer krever i dag manuelle registreringer for å administrere undervisningen og oppfølging av elever. VIS skal bidra til mindre tid på administrative oppgaver.

Akershus fylkeskommune har kommet langt i å gjennomføre en gevinstanalyse. Det gjenstår fortsatt arbeid i Akershus før gevinstanalysen er helt ferdig, men noen foreløpige resultater tilsier at gevinstpotensialet er stort. De har sett på:

- Direkte gevinster
- Indirekte gevinster (frigjort tid)
- Kvalitative gevinster.

Det poengteres at det er svært viktig å forankre prosjektet og involvere virksomhetene, slik at de er klare til å endre arbeidsprosesser og realisere gevinster. Derfor er det også svært viktig med dialog og samarbeid med andre avdelinger i fylkeskommunen.

Forsinkelser

Daglig leder opplyser at PAS/PGS lokal, samt Visma InSchool har vært prosjekter med utfordringer og forsinkelser. De mindre prosjektene har blitt levert som planlagt.

Den operative utviklingen av VIS startet i 2014, og skulle etter planen ha vært ferdig implementert ute i skolene innen utgangen av 2017. Det har vært flere utsettelse etter dette, og et foreløpig estimat på ferdigstilling av løsningen er januar 2021.

I PAS/PGS lokal var utfordringen dels samarbeidsproblemer innad i Utdanningsdirektoratet (Udir.). Det var avtalt at Udir. skulle videreutvikle en lokal variant på en eksisterende løsning. Underveis i prosjekt – etter tre års arbeid - bestemte Utdanningsdirektoratet å skrote den eksisterende løsningen, og lage en helt ny. Vigo IKS ble ikke tatt med på råd ifm. denne beslutningen. Vigo IKS, som samarbeidspart, måtte godta dette, herunder at innbetalte midler til arbeidet med den første løsningen, gikk tapt. DL forteller at selskapet ikke hadde noen

innflytelse på fremdriften i dette prosjektet. Samarbeidsprosjektet er nå i hovedsak ferdig og løsningen er i drift.

3.3.7 Vurdering internkontroll

Et godt internkontrollsystem er tilpasset virksomhetens art, omfang og kompleksitet. Hva som er god og tilstrekkelig internkontroll varierer mellom ulike virksomheter og hvilke lovkrav de er underlagt. Internkontroll i Vigo IKS handler mye om å ha tilstrekkelig kontroll og oversikt slik at en kan vurdere om arbeidet med anskaffelser har ønsket utvikling, at målsetninger for anskaffelsen nås, at lover og regler følges.

Selskapet synes å ha etablert en systematikk som er et godt utgangspunkt for at det skal bli en helhetlig og god internkontroll i selskapet, og sånn sett et godt utgangspunkt for å kunne håndtere daglig leders ansvar for internkontroll. Selskapet synes også å ha god oppfølging av kontrakter, frister og økonomi så langt det lar seg gjøre. Her er det meste på plass, og selskapet bruker ekstern kunnskap der hvor de selv mangler kompetanse.

Det gjennomføres risikovurderinger og iverksettes relevante tiltak på prosjektene som selskapet gjennomfører. Det er eksempelvis en jevnlig oppfølging innenfor økonomi, leveranser og frister, og man vurderer risiko både i forbindelse med kontraktsinngåelser og ved endringer underveis i VIS-prosjektet. Dette er godt dokumentert i prosjektstyringsverktøyet³² som brukes i forbindelse med utviklingen av VIS.

Vigo IKS har herunder kjøpt inn bistand fra ekstern konsulent til arbeid med mal for risiko- og sårbarhetsanalyser, og mangler på dette området vil bli rettet opp.

Utfordringer

Vår undersøkelse viser at det er enkelte utfordringer. Selskapet mangler skriftlighet på enkelte områder. Det er til dels overlappende ansvarsbeskrivelser, slik at daglig leder og styret har likelydende fullmakter, men rollene er klargjort gjennom innkjøpsreglement og styrevedtak. Få ansatte, hvor flere besitter nøkkelkompetanse, er også en faktor som må hensyntas når man vurderer hvilken dokumentasjon som er nødvendig. Her må man sikre seg at selskapet ikke får vesentlige problemer selv om en av de ansatte eksempelvis blir syk.

Når det gjelder tiltak for å sikre etterlevelse av anskaffelsesregelverket bruker selskapet ekstern kompetanse, og DL er tydelig på at Vigo IKS aldri anskaffer noe uten å kvalitetssikre med sine leverandører de har rammeavtale med innen offentlig anskaffelse.

³² Planview Prosjektplace.

Samlet sett mener vi likevel at Vigo IKS har noe mangelfulle rutiner og retningslinjer for anskaffelser. Det foreligger således en risiko for at anskaffelsesregelverk pga. manglende rutiner ikke blir etterlevd i tilfeller der Vigo selv står for gjennomføring av anskaffelsen.

Det er positivt at generelle dokumenter som selskapsstrategi og etiske retningslinjer behandler temaer knyttet til anskaffelser. Vigos strategi er behandlet både i styre og representantskap, og er på den måten godt forankret i selskapets ledelse. Den generelle strategien til Vigo IKS inneholder imidlertid ikke alle elementene som Difi anbefaler for en anskaffelsesstrategi.³³

Det opplyses om at de ansatte har tilstrekkelig informasjon til oppgaveløsning. Informasjon om oppgaveløsning er ikke ensbetydende med informasjon om og kommunikasjon rundt internkontroll. Her er det en forskjell, og det er viktig at ledelsen kommuniserer og informerer om internkontroll, innkjøpsreglement, rutiner mv., hvorfor dette er viktig at etterleves osv. Dersom dette blir tydelig kommunisert i Vigo, så ville dette redusert risikoen for mangler når det gjelder skriftlighet og rutiner.

Difi anbefaler at det utarbeides operative dokumenter som håndbøker, rutiner og retningslinjer for gjennomføring av anskaffelser. Et innkjøpsreglement kan være et slikt operativt dokument. Vigo IKS har et innkjøpsreglement. Etter vår vurdering framstår reglementet som kortfattet og overordnet, og inneholder i liten grad operative retningslinjer og rutiner som viser hvordan ansatte skal gå fram for å sikre at anskaffelsene gjøres i tråd med lovverk. Vi mener derfor at reglementet virker lite egnet som et operativt hjelpemiddel i innkjøpsarbeidet. Vigo innhenter i stor utstrekning ekstern bistand til større anskaffelser. Operasjonaliseringen av rutinene bør derfor tilpasses til det behovet Vigo har, f.eks. rutiner for innhenting av anskaffelsesbistand, behovsvurdering, utarbeidelse av konkurransegrunnlag og kravspesifikasjoner samt rutiner for kvalitetssikring av dette.

Habilitet

Det er positivt at de etiske retningslinjene behandler temaer som kan ha betydning for habilitet ved anskaffelser, herunder hvordan håndtere tilbud om gaver og andre fordeler i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelser. Både styreinstruksen og innkjøpsreglementet har egne punkter om habilitet, men disse gir ikke konkret veiledning. Disse dokumentene har ikke tilstrekkelige tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet, jf. kravet i gjeldende anskaffelsesforskrift § 7-5 andre ledd.

³³ Kilde: Anskaffelsesstrategi, veileder, Direktoratet for forvaltning og IKT, desember 2016.

Måloppnåelse

Beslutningstakerne må uansett akseptere at det er risiko knyttet til IT-prosjekter. Det viktige er å ha kontroll med risikoen, ikke nødvendigvis å unngå denne. De overordnede målene for et IT-prosjekt er at leveransen skal få rett innhold, og at den leveres til rett tid og til rett kostnad. Disse tre faktorene er alle forbundet med stor usikkerhet, og det kan uansett være gode – og plausible – grunner til både forsinkelser og økonomiske overskridelser. Det som er viktig, er hvordan man håndterer utfordringene som dukker opp.

De fleste prosjektene som gjennomføres i regi av Vigo IKS synes å være gjennomført iht. plan. VIS-prosjektet har imidlertid utfordringer både når det gjelder leveranser på tid og økonomi. Dette blir nærmere omtalt i kapitlene nedenfor.

VIS-prosjektet er ennå ikke ferdigstilt, og man kan ikke konkludere på gevinstrealiseringen.

Gevinstene av ulike prosjekter hentes ut i den enkelte fylkeskommune etter at prosjektet er ferdigstilt. Så lenge utviklingsarbeidet befinner seg i prosjektets vernede omgivelser, får man ikke testet systemene ut, læringen starter først når systemet blir tatt i bruk. Da forstår man hvordan det fungerer i brukernes hverdag, hvordan det forøvrig samhandler med eierorganisasjonen, og hvilke muligheter det gir oss for å jobbe smartere.

3.4 Økonomistyring

Følgende kriterier er utledet fra IKS-loven, generelle prinsipper for selskapsledelse, økonomisk teori og selskapets vedtekter:

- Selskapet skal ha en forsvarlig egenkapital
- Selskapet må ha økonomi til å kunne ivareta de oppgavene som er nødvendige for å nå formålet, herunder en forsvarlig drift.
- Selskapet bør identifisere og håndtere risikoer som står i veien for å nå målene
- De oppgavene selskapet utfører skal være i tråd med det formålet eierne har satt for selskapet.

Data

Eierne fullfinansierer selskapets drift og utviklingsoppgaver. Vigo IKS sin økonomimodell innebærer pr. dags dato en lik innbetaling til selskapet fra alle de 18 eierne når det gjelder utvikling av nye og eksisterende systemer samt drift av Vigo IKS.³⁴ I 2017 vedtok representantskapet at det skal bli en ny fordelingsnøkkel for kostnadene, dette mot Oslo

³⁴ Driftsutgiftene pr. system fordeles etter elevantal i hver enkelt fylkeskommune/Oslo kommune. Disse utgiftene inngår ikke i selskapets budsjetter. Det er gjennomført en differanse i innbetalingen fra 2017.

kommune sin stemme. Endringen her er at fylkeskommuner med lavt elevtall vil få lavere utgifter, og fylkeskommuner med høyt elevtall vil få større utgifter. Tabell 1 nedenfor viser en oversikt over fordeling av kostnader basert på hhv. gammel/ny fordelingsnøkkel.

Tabell 1. Kostnadsfordeling mellom eiere

Kostnadsgruppe/år	Nå	År 1	År 2	År 3
Deles likt	100 %	90 %	80 %	70 %
Deles etter antall elever	0 %	10 %	20 %	30 %

Kilde: Vigo IKS

Ny selskapsavtale med blant annet ny fordelingsnøkkel er behandlet i styret, og ble behandlet i representantskapsmøtet i april 2018. Deretter må den behandles i fylkestingene/bystyret. Dagens selskapsavtale krever enighet når det gjelder fordelingsnøkkelen. Dersom det ikke oppnås enighet om nytt forslag til kostnadsfordeling, vil resultatet bli at dagens fordeling videreføres. Dagens selskapsavtale er tolket dithen at det er et alminnelig flertall som gjelder i representantskapet i dag i alle saker, bortsett fra endringer av selskapsavtalen og vedtak om budsjett og kostnadsfordeling som krever enstemmighet.

Selskapet har en fireårig økonomiplan som revideres en gang pr. år og behandles sammen med budsjett. Tabell 2 nedenfor viser resultatet for Vigo IKS for perioden 2015 – 2017, mens tabell 3 viser balanseregnskapet.

Tabell 2. Driftsregnskap (millioner kroner).

Driftsregnskap	2017	2016	2015
Overføring fra eiere	64,3	82,8	59,5
Sum driftsinntekter	71,3	93,8	73,5
Sum driftsutgifter	63,1	75,3	69,8
Netto driftsresultat	9,1	19,7	3,7
Regnskapsmessig resultat	11,0	26,6	16,4

Kilde: Vigo IKS

Selskapets driftsinntekter var på 71,3 MNOK i 2017 (93,8 MNOK i 2016).

Selskapet skal anslå både inntekter og utgifter på en realistisk måte, og har ansvar for at budsjetttrammene holdes. Det kan oppstå utfordringer i løpet av budsjettåret som gir lavere inntekter/høyere utgifter enn forutsatt. Ordinært resultat var på 11 MNOK i 2017 (26,6 MNOK

i 2016). Selskapet har en høy andel egenkapital, og 55,1 millioner i bankinnskudd pr. 31.12.17, herunder nesten 37 MNOK avsatt til disposisjonsfond.

Det regnskapsmessige resultatet sier ikke noe om hvor bra driften har gått. Et mindreforbruk (overskudd) i regnskapsmessige resultatet betyr først og fremst at det er avvik fra budsjett. Det faktum at det er brukt mindre penger på ett område enn budsjettert kan bety at pengene er brukt mer effektivt, men det kan også bety at man ikke har gjennomført det som var forutsatt i budsjettet.

- I 2016 var det eksempelvis budsjettert med 31,5 MNOK i utviklingskostnader på VIS, men de faktiske kostnadene var på 11,4 MNOK. Rent finansielt er det selvfølgelig bra med besparelser, men for å vurdere om det er bra eller dårlig må det også foreligge tall som viser hva man har fått av tjenesteyting for midlene.

Det har vært forsinkelser/utsettelse i forbindelse med utvikling av VIS, og ubrukte midler har blitt overført til disposisjonsfondet, se tabell 3 nedenfor.

Tabell 3. Balanseregnskapet

Balanseregnskapet	2018 (budsjett)	2 017	2 016	2015
EIENDELER				
Bankinnskudd		55,1	61,1	31,7
Diverse		6,1	6,6	3,1
Sum EIENDELER		61,2	67,7	34,8
EK OG GJELD				
Disposisjonsfond		36,9	12,3	2,4
Diverse		13,3	28,8	16,0
Regnskapsmessig overskudd		11,0	26,6	16,4
Sum EK OG GJELD		61,2	67,7	34,8

Kilde: Vigo IKS

Pr. 31.12.2017 var 33,5 MNOK på disposisjonsfondet øremerket bruk i VIS-prosjektet (kompensasjoner fra Visma og mindreforbruk). Disposisjonsfondet øremerket VIS-prosjektet er pr. 13.4.2018 (kompensasjoner og mindreforbruket 2017 - 5. 4 MNOK) er på 38,9 MNOK.

Bruk av disposisjonsfondet til VIS:

- I justert budsjett for 2018 er det lagt opp til å bruke 12,9 MNOK.
- I foreløpig budsjettet for 2019 er det lagt opp til å bruke 14,8 MNOK.
- Antatt restbeløp på disposisjonsfondet er da kr 11,3 MNOK.

Vigo IKS sin bruk av budsjettmidler

Vigo IKS gjennomfører en rekke prosjekter. Arbeidet Vigo IKS utfører for fylkeskommunene består hovedsakelig av drift, vedlikehold, anskaffelser, videreutvikling, kvalitetssikring og opplæring mot eksisterende IT-systemer og prosjektering av nye IT-system. Selskapet samarbeider videre med flere offentlige etater for å forbedre data, statistikk, retningslinjer, brukerveiledninger og kodeverk.

DL forteller at alle prosjekter Vigo IKS er involvert i har et budsjett eller et estimat på bruk av kroner/timer, fremdriftsplan og en leveranse. Selskapet bruker mye tid på å følge opp hvert prosjekt ift. økonomi og framdriftsplaner.

Tabell 4 nedenfor viser budsjettet på de ulike prosjektene som gjennomføres i regi av Vigo IKS, bortsett fra VIS-prosjektet. For opplysninger om disse prosjektene, se <http://www.vigoiks.no/utviklingsprosjekter>.

Tabell 4. Fordeling av utgifter (millioner kroner).

System	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vigo IKS : Driftsutgifter Vigo IKS	5,2	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Vigo : Drift og videreutvikling	6,5	6,3	6,3	6,6	6,6	6,6	6,6
Vilbli : Drift, brukerstøtte og videreutvikling	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Vigo Voksen : Drift, brukerstøtte og videreutvikling	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0	0,0
Pas Lokal : Drift, brukerstøtte, administrasjon og videreutvikling	6,1	6,1	6,1	10,2	10,2	10,2	8,5
VIGO-BAS							
Forvaltning og videreutvikling		2,9	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7

Kilde: Vigo IKS

De fleste prosjektene her gjelder drift og videreutvikling av et eksisterende system. Vi ser eksempelvis at det budsjetteres med en årlig driftsutgift på 8 MNOK årlig for Vigo IKS. Dette innbefatter lønn og sosiale utgifter for faste og midlertidig ansatte, ca. 5,7 årsverk. Videre gjelder dette styregodtgjørelser, drift av faggrupper, kjøp av eksterne tjenester osv.

PAS

Det ble totalt sett brukt 20 MNOK på å videreutvikle eksisterende løsningen, før Udir. etter hvert fant ut at de skulle utvikle en helt ny løsning (2015). Andelen fra Vigo IKS i den første løsningen ble på 10,5 MNOK. DL forteller at Vigo IKS kun var med på å finansiere denne løsningen, men var ikke ansvarlig for forsinkelser eller det faglige innholdet her. Udir. sitt nye prosjekt fikk en ny kostnadsramme på vel 80 MNOK. Dette ble den nye PAS/PGS lokal løsningen. Vigo IKS forhandlet fram en ny kostnadsramme. Vigo IKS har brukt vel 28 MNOK til utvikling på dette prosjektet og ser dette som et meget vellykket nasjonalt prosjekt hvor man har fått en helt ny løsning med den ønskede funksjonalitet.

En stor del av budsjettet til Vigo IKS går til utvikling av VIS, og dette prosjektet omtales nærmere nedenfor.

3.4.1 Visma InSchool (VIS)

Utviklingen og innføringen av Visma InSchool (VIS) er et relativt stort IKT-prosjekt sett i forhold til hvor mange brukere (>600 000³⁵) som kommer til å bli berørt av den nye løsningen, og hvor mange organisatoriske enheter (18 fylkeskommuner og over 430 skoler) som vil få nye arbeidsprosesser.

Prosjektet startet i 2010, hvor det ble foretatt en utredning om nytt skoleadministrativt system. Anskaffelsen av VIS skjedde i 2013 og selve utviklingsløpet begynte i 2014.

Vigo IKS hadde forhandlet seg frem til en fastpris på 75 MNOK på utviklingen av selve løsningen. Selve utviklingsarbeidet ble påbegynt, skulle ferdigstilles i løpet av 2016, mens systemet skulle ut til fylkene i løpet av 2017.

I tillegg var det forventet at Vigo IKS skulle bidra inn med kompetanse mot Visma når det gjaldt nødvendige avklaringer i selve utviklingsarbeidet (SMP).

- I forbindelse med anskaffelsen var det lagt inn opsjon på en fase 4 - Utvikling og implementering av de tekniske løsningene. Opsjonen inkluderte ifølge DL et estimat for det første året, ikke hele perioden. Fase 4 gjelder ledelse av og deltagelse i SMP, og varer fra og med 2014 og til systemet er ferdig utviklet. Denne opsjonen ble utløst, og i anbudsdocumentene var kostnad her beregnet til anslagsvis 8,1 MNOK ekskl. mva³⁶.

³⁵ Kilde: Vigo IKS

³⁶ Jf. «2014 – 2018 – nye avtaler» på side 74.

- DL forteller at man fort så at estimatet i fase 4 ikke var godt nok beregnet da prosjektet skulle vare over 4 år, og ikke kun ett år. Basert på estimat fra kontrakten når det gjaldt kundens medvirkning, kompleksiteten i prosjektet og påfølgende arbeidsoppgaver måtte man styrke prosjektorganisasjonen. Det ble forsøkt å verve interne prosjektfolk fra fylkeskommunene uten å lykkes. Styret valgte da å styrke prosjektorganisasjonen med eksterne aktører. Dette ble også godkjent av representantskapet.

Forsinkelser

Prosjektet har vært gjenstand for forsinkelser i flere runder av utviklingsarbeidet. I 2016 ble det etter hvert klart at det ikke var mulig å gjennomføre etter opprinnelig plan for fremdrift. Dette resulterte i forhandlinger mellom partene om kompensasjon og videre forløp for det videre arbeidet. I enighet av 04.07.2017 aksepterte Visma å utbetale en kompensasjon for å dekke Vigo IKS sine merkostnader pga. forsinkelsen, og partene kom til enighet om en ny utviklings- og tidsplan.

Prosjektet hadde fremdeles en estimert kostnadsramme på 163 MNOK. Fastprisen på utviklingen av VIS ble redusert med drøye 25 MNOK, fra 75 MNOK til 49,6 MNOK. Reduksjonen på drøye 25 MNOK brukes til SMP - frikjøpte ressurser fra fylkeskommunene, konsulenter fra EY, samt diverse forpliktelser rundt konvertering, integrasjoner, opplæring og annet teknisk arbeid (forvaltning og videreutvikling). Reduksjonen i fastpris er ment å kompensere for de ekstra utgiftene Vigo påføres som følge av at prosjektet forlenges.

- Som følge av forsinkelsene måtte man i utgangspunktet beholde SMP i 3 år til, og man antok i den forbindelse at utgiftene til SMP totalt sett ville øke fra 71,5 MNOK til 86,9 MNOK - dette basert på ny tidsplan og forventet ressursbruk i SMP basert på data fra perioden 2014-2017.
- Ny dato for ferdigstillelse av VIS ble satt til 2019-2020.

Vigo IKS fikk også med seg en reduksjon i lisensutgiftene over en 3-årsperiode etter ferdigstillelse av VIS. Dette har en verdi på drøye 30 MNOK som kommer fylkene til gode.

Nye prognoser i 2018

Det er nå varslet ytterligere forsinkelser, og det pågår forhandlinger om eventuell kompensasjon for dette. Prosjektets estimerte kostnadsramme på 163 MNOK vil ikke kunne overholdes. Ny dato for ferdigstillelse av VIS settes til 2021. Det siktes nå mot en beskjeden utrulling av VIS i 2019. Først i løpet av 2020-2021 kan løsningen være klar til bruk ved alle skolene. Totalforsinkelsen av VIS er ca. 4 år i forhold til opprinnelig milepældato. Vigo IKS har

krevd ytterligere kompensasjon fra Visma for å dekke inn økte utgifter i forbindelse med forsinkelsene. Tabell 5 nedenfor oppsummerer økonomien i prosjektet på overordnet nivå.

Tabell 5. Utvikling i totale kostnader (millioner kroner).

	Utvikling	SMP	Forvaltning/ videreutv.	Totalt
Opprinnelig budsjett	75	71,5	11,6	163
Forsinkelser 2016-2017	49,4	86,9	24,1	163
Nye prognoser 2018	49,4	102,9	34,7	187
Avvik				24

Kilde: Vigo IKS

Tabell 6 nedenfor viser prognosene på budsjett pr. 31.12.17 og 18.09.18. Det interessante her er å se den store effekten forsinkelser får på de ulike kostnadskategoriene. Når det gjelder utgiftene til SMP, ser vi at pr. 31.12.17 var estimerte utgifter til SMP antatt å bli 86,9 MNOK, mens pr. 17.08.18 er prognosene økt til 102,8 MNOK. Utgiftene til felles foranalyse og utrullingskostnader er økt fra en antatt utgift på 24,1 millioner pr. 31.12.17 til 34,7 millioner pr. 17.09.18.

Tabell 6. Utvikling i budsjett (millioner kroner)

	Opprinnelig budsjett	31.12.2017	17.09.2018	Nå	Avvik
VIS fastpris	75	49,4	49,4	?	25,6
SMP	71,5	86,9	102,8	?	-31,3
Felles foranalyse og utrullingskostnader	11,6	24,1	34,7		-23,1
Totalt	163	163	187		-24,0

Kilde: Vigo IKS/ Revisjon Midt-Norge SA

DL forteller at arbeidsdokumentene vedrørende økonomi endrer seg hele tiden. Det siste budsjettet man nå opererer med viser 21,4 MNOK på felles utrullingskostnader. Det er fordi det har blitt tatt ut 10,5 MNOK som er kostnader vi har inkludert i kompensasjonskravene mot Visma (og som er inkludert i 34,7 MNOK). Det blir feil å ta dem inn i budsjettet før dette er formelt behandlet og vi vet hva resultatet blir.

DL forteller videre at det er viktig å understreke at felles utrullingskostnader har økt fordi man etter hvert i prosjektet så at flere utrullingskostnader kunne behandles som felles. Dette er kostnader som ville kommet til fylkene uansett, derfor var det ikke "synlig" i starten av prosjektet. Ergo kan man ikke snakke om en overskridelse her. Flere av kostnadspostene var først behandlet som fylkesspesifikke, dvs. utenfor Vigo IKS sitt budsjett. En stor del av

økningen har altså ingenting med kostnadsoverskridelser å gjøre. Riktig nok hadde Visma også underestimert arbeidet knyttet til felles opplæringsmateriell og konverteringsløsning, men disse delene utgjør en mindre andel av økningen fra 11 MNOK til 24 MNOK.

3.4.2 Bruk av konsulenter

I 2010 ble det gjennomført en forstudie for et mulig felles skoleadministrativt system for alle fylkeskommunene og Oslo kommune. I perioden mars - oktober 2011 ble det gjennomført et forprosjekt som en videreutvikling av forstudiet. Konsulentselskapet EY bistod Vigo IKS i dette arbeidet. Anskaffelsen ble gjort via en rammeavtale som Oslo kommune hadde med Ernst & Young. Revisjonen har ikke oversikt over kostnadene her.

I 2012 signerte Vigo IKS avtale med EY om levering av konsulentoppdrag som konkurransegjennomfører for «Anskaffelse av leverandør til felles nasjonalt skoleadministrativt system». Tilgjengelige regnskapsdata viser at Vigo IKS utbetalte 9,3 MNOK inkl. mva. til EY. I forbindelse med anskaffelsen var det også lagt inn opsjon på en fase 4 - Utvikling og implementering av de tekniske løsningene. Utviklingen her er beskrevet i kapittel 3.4.1. Ved oppstart av prosjektet gikk man over til en pris pr. time, hvor tidsbruken skal estimeres i forbindelse med detaljplanlegging av prosjektet. Prosjektleder for SMP – som er leid inn fra EY - kommer med et estimat for tidsbruk for kommende periode (år), som skal godkjennes av DL. Tabell 7 nedenfor viser utgifter til EY i forbindelse med VIS-prosjektet.

Tabell 7. EY – Kostnader (MNOK) ekskl. mva. og reiseutgifter.

År	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	SUM
EY	8,5	12,0	15,3	10,0	10,6	11,4	5,0	72,8

Kilde: Vigo IKS

Totalt sett blir det brukt over 100 MNOK inklusive mva. på konsulenttenester når det gjelder gjennomføringen av VIS-prosjektet siden 2010.

En antatt kostnad på 8,1 MNOK ekskl. mva. (antatt kostnad ved anskaffelsestidspunktet) er nå kommet opp i nesten 73 MNOK ekskl. mva. når vi ser på utgiftene til EY i perioden 2014 – 2020.

- Dette er nærmere kommentert i kapittel 3.5.3 og kapittel 4.4.

DL forteller at estimatet på 8,1 MNOK skulle dekke det første året. Man kunne anslått og lagt frem et estimat som sier at bistanden (inntil man vet bedre) vil være på samme nivå frem til

2017 - tilsvarende prosjektets varighet. Dersom 8,5 MNOK hadde vært lagt til grunn for en årlig kostnad, ville det blitt 34 MNOK pr. 2017.

- Vigo har imidlertid måttet øke ressursbruken på kundesiden pga. forsinkelser og mangelfull kompetanse hos Visma.
- De faktiske utgiftene ble 45,8 sammenlignet med 34 MNOK dersom man skulle lagt det første året til grunn for hele perioden. Det er ca. 12 MNOK mer enn planlagt.

DL forteller at representantskapet, styret og styringsgruppen hele tiden har vedtatt endringer i budsjett og økonomi vedrørende økning.

Del 1: Kommentarer fra Vigo IKS i forbindelse med høringsuttalelsen til rapporten

Det blir feil tall å sammenligne beløpet i den opprinnelige anskaffelsen mot antall kroner som nå er brukt til innkjøp av konsulentbistand. Konsulentbruken må også sees opp mot den interne ressursbruken, og mot prosjektets totale økonomiske ramme.

- Ett tall uten å sammenligne dette med noe blir meningsløst.

Et interessant spørsmål er om en 50/50 fordeling mellom eksterne og interne ressurser (som har vært tilfelle i Vigo-prosjektet) mht. antall timer er rimelig konsulentbruk sett i lys av tilgjengelig kapasitet og kompetanse i Vigo og fylkeskommunene.

3.4.3 Eksterne kostnader

Fylkene vil ha en del implementeringskostnader ved å ta i bruk den nye løsningen. Eksempler på slike kostnader er planleggingskostnader, tilpasninger som eventuelt må gjøres mot andre systemer som fylkene allerede har anskaffet, opplæring i den nye systemløsningen, og andre kostnader som påløper i tilknytning til innføringen av nye systemet. En del av disse kostnadene kan enkelt identifiseres og tallfestes, mens andre kan være vanskelige å måle fordi man i hovedsak er i planleggingsfasen når det gjelder innføring av VIS i fylkene.

Dette er kostnader som uansett vil påløpe når man skal bytte ut større datasystemer.

En annen utfordring på kostnadssiden er det at VIS skulle erstatte 10 programmer som fylkeskommunene brukte i forbindelse med videregående opplæring. I forbindelse med «første» forsinkelse forhandlet Vigo frem en kompensasjon til fylkene ved at lisensutgiftene til VIS ble redusert de tre første årene med drøye 30 MNOK.

Nå når VIS blir ytterligere forsinket blir man nødt til å forlenge avtalene med enkelte programvareleverandører. Dette kan bety økte kostnader for fylkeskommunene.

Avtaleforlengelser medfører ikke nødvendigvis merkostnader med mindre man betaler dobbelt en lenger periode enn det man opprinnelig hadde tenkt.

I Oslo kommune har forsinkelsene fått konsekvenser. I fjor sommer måtte Utdanningsetaten foreta en direkteanskaffelse av et konkurrerende system. Årsaken var at Visma InSchool var blitt kraftig forsinket, og det forelå ingen omforente planer for leveranse til kommunen, skriver etaten i sin årsberetning. Forsinkelsen medførte at skolene i Oslo måtte bytte til ny løsning mens de venter på at systemet fra Visma skal bli ferdig, sa etatens IKT-direktør Bjørn Marthinsen til digi.no. Den gamle løsningen de har benyttet, SATS Skole, var nemlig «teknisk utdatert» og nær slukkedato. Osloskolene sto i fare for å stå uten skoleadministrativt datasystem, om ikke noe ble gjort. I juni 2017 tegnet Utdanningsetaten kontrakt med IST om innkjøp av deres programvare til bruk ved over 170 skoler med totalt 80.000 elever i hovedstaden. Avtalen trådte i kraft umiddelbart med en varighet på minst tre år. Kontrakten er verdt i overkant av 50 MNOK, ifølge IST. I etatens årsrapport fremgår det at løsningen ble tatt i bruk allerede samme høst.

- Oslo kommune forventer å bli kompensert for de merkostnader vi har som følge av dette, svarte IKT-direktør Marthinsen i en e-post til Digi.no.

Vigo IKS forhandler med IST for en samlet forlengelse av avtalen for Extens. For Telemark fylkeskommune betyr eksempelvis forsinkelsen at man må avvente oppsigelse av eksisterende programavtaler som skal erstattes av VIS, og dette medfører jo i seg selv en forlengelse av disse utgiftene. Dette vil på den annen side ikke bli en merkostnad siden det ikke betales på drift av VIS før denne løsningen er ferdig.

- Merkostnader kan oppstå hvis man tenker kostnadsbesparelser, dvs. gevinster som uteblir.
- Kostnadene vil også øke dersom fylkeskommunene har budsjettet med en lavere kostnad.

Trøndelag fylkeskommune har også forlenget avtalene med leverandører. Dette synes å ha medført noen økte kostnader. Dette arbeidet oppsummeres på følgende måte i Trøndelag fylkeskommune³⁷:

I løpet av perioden 2018-20 skal vi gjøre store endringer i sektorens IT-systemer. Dette vil medføre både en økonomisk belastning og en personalmessig belastning på grunn av mange endringer i løpet av relativt kort tid. Den største endringen er knyttet til innføringen av VIS. Vår bruk av systemet er planlagt til å gå i drift 1.8.2020. Dette er ett år senere enn antatt på samme tid i fjor. Vi opplever samtidig en

³⁷ Jf. Økonomiplan 2019-2022 med budsjett 2019 - Fylkesrådmannens forslag, side 57.

betydelig ustabilitet i dagens systemer og har vært nødt til å styre egne supporttjenester med ett årsverk. Dette årsverket må være i organisasjonen inntil nytt skoleadministrativt system er på plass. Skifte til nytt system vil medføre et opplæringsbehov når det gjelder superbrukere og sluttbrukere i løpet av høsten 2019 og våren 2020. Opplæringen av superbrukere er tidligere stipulert til å koste om lag 3 MNOK. Leverandør endrer nå konseptet for opplæring, og vi er usikre på i hvor stor grad dette vil redusere våre kostnader. På grunn av forsinkelsene i utviklingen av systemet, vil vi i de tre første driftsårene ha 34 prosent lavere pris enn antatt. Det er også behov for å gjøre en del endringer innen sektorens ulike skjema brukt av elever og andre brukere. Dagens prosesser bærer i for stor grad av manuelt arbeid. Denne satsingen vil starte når nytt sak- og arkivsystem er på plass.

Administrasjonen i Trøndelag fylkeskommunen skrev følgende til fylkesutvalgets møte 17. januar 19.

Visma InSchool (VIS) er et felles skoleadministrativt system som skal innføres i alle fylkeskommuner i Norge, Oslo kommune inkludert. Anskaffelsen ble gjennomført i oktober 2012 – desember 2013. Visma vant konkurransen og kontrakt mellom Vigo IKS og Visma ble signert 16. desember 2013. Utviklingen har pågått siden januar 2014 og i følge prosjektets opprinnelige plan skulle systemet innføres i alle fylkeskommuner i løpet av 2017.

I prosjektstatus fra Vigo IKS til fylkeskommunene den 7. desember 2015 ble første forsinkelse i prosjektet varslet. Det har vært flere forsinkelser siden den gang og i siste prosjektstatus fra Vigo IKS til fylkeskommunene den 14. november 2018, ble det informert om at VIS etter ny plan vil være ferdig utviklet 2.10.2020.

Våren 2018 startet Telemark og Akershus fylkeskommune opp pilotering av VIS. Piloteringen ble midlertidig stanset 30. august fordi løsningen var for ustabil, men målet er å sikre utrulling til pilotfylkene Akershus og Telemark i løpet av 2019. Endelig status på dette er uavklart. Utrulling til øvrige fylker er ikke avklart, men det antydes utrulling til alle fylker i 2020, eller en oppdeling med at noen fylker venter med utrulling til 2021. Det siste er mest sannsynlig, da Visma og Vigo ikke har kapasitet til å følge opp alle fylkene samtidig. Denne planen er avhengig av at det ikke påløper ytterligere forsinkelser. Historikken i prosjektet tatt i betraktning, er det grunn til å tro at nye forsinkelser kan oppstå.

Det pågår merkantile forhandlinger mellom Visma og Vigo IKS angående kompensasjon som følge av forsinkelsene, så utviklings- og utrullingsplanene er per i dag ikke kontraktfestede. Utviklingen av VIS fortsetter i henhold til gjeldende kontrakt mens forhandlingene pågår.

2.1.2019 besluttet styringsgruppen for det lokale innføringsprosjektet for Visma InSchool i Trøndelag fylkeskommune å inngå avtale med IST om oppgradering av nåværende skoleadministrativ løsning Extens, til deres nye skoleadministrative løsning Everyday. Bakgrunn for beslutningen er driftsutfordringer med dagens systemer som er utdaterte og som leverandøren har problemer med å supportere på en god måte, i tillegg til at systemene ikke oppfyller kravene i ny personvernforordning eller krav til sikkerhet. Skolene er helt avhengig av et fungerende skoleadministrativt system for å kunne planlegge, gjennomføre og administrere skolehverdagen på en effektiv og god måte og risikoen med å

fortsette med dagens systemer er høy. Siden det er ytterligere forsinkelser i utviklingen av Visma InSchool og tidspunkt for utrulling til fylkeskommunene ikke er avklart så vi oss nødt til å utrede muligheten for å oppgradere til Everyday og et forprosjekt ble gjennomført sammen med leverandøren i desember.

Vi har i møter med Vigo IKS presisert at dette ikke betyr at vi forlater det nasjonale prosjektet om felles SAS, men at vi er nødt til å sikre egen drift inntil VIS er tilgjengelig med nødvendig funksjonalitet.

3.4.4 Vurdering økonomistyring

Økonomistyring handler om bevisste tiltak for å forvalte de midler som prosjektet har til rådighet, slik at prosjektet når sine mål.

Det er ikke et mål i seg selv å ha samme inntekts- og kostnadsutvikling som man har budsjettert med, det er imidlertid viktig at man legger inn de endrede forutsetningene. Øker kostnadene, må man finne årsaken til det og endre kalkylene. Det samme gjelder dersom man av ulike årsaker ikke får gjennomført de planlagte prosjektene iht. tidsplaner.

Her synes Vigo IKS å god oversikt og kontroll.

- Oppfølgingen skjer løpende, og man har i utgangspunktet mulighet til å iverksette tiltak.

Som følge av forsinkelsene i utviklingen av VIS har Vigo IKS overført ubrukte midler til disposisjonsfondet. Dette er helt innenfor standarden.

Hvorfor økning i kostnader?

I VIS-prosjekter blir sluttproduktet dels til gjennom en gradvis prosess med en del endringer underveis. Selv om man har fastpris på utviklingen av prosjektet, er det fremdeles en økonomisk risiko som følge av kostnadene til SMP – kundens medvirkningsforpliktelse – som er sterkt korrelert med tidsbruken i prosjektet.

Fullføringen av prosjektet ser ut til å bli ca. 4 år forsinket. Hvilke økonomiske konsekvenser dette får er ennå ikke sikkert, jf. tabell 6. Vigo IKS og Visma har i den forbindelse en dialog om årsaken til forsinkelsene, og etter Vigo IKS sitt syn er selskapet berettiget til ytterligere kompensasjon fra Visma.

I kapittel 3.5 Ressursstyring vil årsaker til forsinkelser og kostnadsøkninger bli nærmere kommentert.

Eksterne kostnader

Fylkeskommunene og Oslo kommune kan få økte utgifter som følge av forsinkelsen i utviklingen av VIS. Dette skyldes bl.a. at de må forlenge lisenser på datasystemene som VIS

etter hvert skal erstatte. Det betales imidlertid ikke til drift til VIS før denne er rullet ut og tatt i bruk – så det betales ikke dobbelt opp.

- Merkostnader kan oppstå hvis man tenker kostnadsbesparelser, dvs. gevinster som uteblir.
- Kostnadene vil også øke dersom fylkeskommunene har budsjettet med en lavere kostnad.

Det ble fremforhandlet en kompensasjon som følge av forsinkelsene frem til april 2017 på kr 62. mill. Vigo IKS har inne tilsvarende krav nå for de forsinkelser som er påløpt etter 2017. Det er ikke avklart hvorvidt fylkeskommunene og Oslo kommune vil bli ytterligere kompensert utover det som ble fremforhandlet i april 2017.

Fylkeskommunene og Oslo kommune sammen med Vigo IKS synes å ha lagt gode planer for hvordan man skal håndtere en eventuell forsinkelse av VIS-prosjektet, og har håndtert dette på en god måte.

3.5 Ressursstyring

Kriterier

I ressursstyringen inngår de aktivitetene som gjennomføres i Vigo IKS for å sikre at selskapet til enhver tid har tilstrekkelig med ressurser. Fokuset for revisjonen har vært styring av bemanningsressurser. Dette er gjort ved å kartlegge og vurdere på hvilken måte bemanningsplanlegging gjennomføres i selskapet. Revisjonen har ikke omfattet finansiell ressursstyring eller ressursstyring i forhold til utstyr, teknologi eller arealer.

Data

DL forteller at alle prosjekter Vigo IKS er involvert i har et budsjett eller et estimat på bruk av kroner/timer, fremdriftsplan og en leveranse. Selskapet bruker mye tid på å følge opp hvert prosjekt ift. økonomi og framdriftsplaner.

Vigo IKS har ikke et generelt prosjektstyringssystem for selskapet, men for større prosjekter, eksempelvis VIS, er det tatt i bruk systemer for prosjektstyring. DL opplyser at han har undersøkt enkelte systemer, men synes ikke de passer til virksomheten i Vigo IKS.

Medvirkningsforpliktelse

I noen av prosjektene har Vigo IKS en medvirkningsforpliktelse. Vigo IKS innhenter kompetanse til prosjektene enten fra egen organisasjon, fra fylkeskommunene eller fra eksterne konsulenter. DL forteller at kompetanse fra egen organisasjon og/eller fra fylkeskommunene har vært styrken til selskapet. Det har vært en policy at alle fylkene skulle

bidra i utviklingsarbeidet, og de har mange dyktige medarbeidere som innehar riktig teknisk og funksjonell kunnskap. Selskapet har en avtale om at ansatte i fylkeskommunene kan leies inn i perioder for å jobbe med enkeltprosjekter og enkelte spesifikke fagområder. Det finnes et oppsett for slike avtaler, se kapittel 4.3.2 for videre informasjon om dette.

DL forteller at Vigo IKS mange ganger i hele perioden har søkt etter og spurt etter ressurser fra fylkeskommunene som kunne fylle oppgavene til de oppgavene man har leid inn eksterne konsulenter - uten resultat. Fylkeskommuner har ikke ressurser å avgi til denne type arbeid. Prosjektet skulle ikke vare så lenge det har gjort, hadde vi visst det vi vet i dag kunne vi ansatt folk selv.

Det er opprettet ulike faggrupper bestående av saksbehandlere fra fylkesadministrasjonene. Hensikten med faggruppene er å bistå med fagkompetanse når det gjelder å utarbeide kravspesifikasjoner, og bidra inn i utviklingen av datasystemene. De tre regionene nord, øst og sør-vest skal være representert i alle faggruppene. Arbeidsgiver betaler lønn, mens reiseregning dekkes over Vigo IKS' budsjett. Faggrupper opprettes etter behov. Per i dag er det 6-7 faggrupper.

Faggruppene skal prioritere blant videreutviklingsønsker som kommer inn fra fylkeskommunene. Leder av faggruppen forteller at han har en bestillerrolle på enkelte områder, men på den måten at DL likevel skriver under hvis det er noe³⁸. Hans rolleforståelse er at han skal komme med velbegrunnede faglige råd. Han forklarer arbeidsmetodikken på følgende måte:

- *Som en del av den kontrakten vi har med IST, er det etablert en helpdesk (hos IST) som tar imot henvendelser på det som ikke fungerer.*
- *Her lager vi videreutviklingslister etter hvert som det kommer innspill fra ulike deler av landet på det som ikke fungerer, dette er for øvrig noe alle faggruppene gjør. Faggruppene prioriterer deretter hva man bør gå videre med.*
- *Det kommer stadig ting som er «kjekt å ha», men som ikke nødvendigvis når frem i prioriteringen. Videre er det en del problemstillinger som kan løses av tilgjengelig «tredje-parts» verktøy. Vi som er med i faggruppen har jo også egne innspill fordi vi jobber innenfor dette området vi også. Videre har også leverandørene enkelte innspill, som de ser kan være lurt å ha gjennomført.*

³⁸ Jf. Mandat VIGO fagopplæring.doc

- *Det blir utarbeidet en kravspec på hva vi ønsker å få gjennomført av endringer, etter godkjenning fra DL. IST kommer da tilbake med et estimat på kostnader (timeforbruk) på å få gjennomført endringen.*
- *Av og til går vi i en dialog med leverandør for å få prisen ned. Det er selvfølgelig vanskelig for oss å vite hvor mange timer en leverandør bruker til en programmeringsoppgave, og vanskelig å argumentere mot de estimatene vi får på tidsbruk. Her har man ofte ikke nok kunnskap. Av og til får vi redusert prisene, andre ganger ikke.*

3.5.1 Visma InSchool

SMPs mandat er å sikre at intensjonen med kontrakten, de funksjonelle kravene og behovene bak disse, samt Vismas løsningsbeskrivelse i kontrakten innfris. SMP består av fire konsulenter fra EY på heltid, samt to fast ansatte i Vigo IKS (1,5 årsverk) og et funksjonelt team bestående 5-6 fageksperter frikjøpt fra fylkeskommuner i diverse stillingsprosenter. De frikjøpte har vært med i SMP og prosjektet hele tiden. I tillegg bruker DL noe tid på dette prosjektet.

DL forteller at SMP må ha en prosjektorganisasjon som er i stand til å fungere som en effektiv motpart til en så stor organisasjon som Visma er (Visma har 110 ansatte i prosjektet). SMP har gjennom hele prosjektet vært på grensen av hva som er forsvarlig mht. ressursbruk. Kapasiteten har vært «sprengt» så å si hele prosjektperioden. Vigo IKS har som følge av dette også hatt kontinuerlig fokus på hvordan prosjektarbeidet kan effektiviseres uten at dette går på bekostning av kvalitet og fremdrift.

Vigo IKS sin produktansvarlig i VIS forteller at hovedansvaret for gjennomføring av aktivitet fra Vigo sin side tilligger funksjonelt team. Fagekspertene i funksjonelt team har faste kontordager i Oslo i Visma sine lokaler, og man legger opp alle møter på disse dagene. Ved behov er deltagerne fra funksjonelt team også tilgjengelig andre dager. De innleide konsulentene fra EY har også kontor her. En slik samlokalisering med leverandørene gir en meget effektiv måte å arbeide på, og det er lettere å få til en god dialog når man er samlokalisert.

Det er Visma som har ansvaret for gjennomføringen av prosjektet, og behovet for arbeidsmøter meldes inn fra Visma når det er avklaringer de må ha i det videre arbeidet. Det foreligger en beskrivelse for denne samhandlingen.

For å kunne håndtere prosjektet, deler man det opp i «arbeidspakker» (aktivitet, epos³⁹ og krav, feil knyttet til releaser, mm). Hver arbeidspakke inneholder definerte deler av prosjektet. Det

³⁹ Overordnede funksjonelle tiltak

er fordelt en ansvarlig for hver aktivitet – både i SMP og hos Visma (PO). For hver enkelt aktivitet som skal gjennomføres, så er det en fra SMP som har hovedansvar og en som har et medansvar for oppfølging/avklaringer og test gjennom aktivitetens utviklingstid i forskjellige releaser. Når en har fått delt opp prosjektet i arbeidspakker, blir det avklart hvor mye tid og ressurser man behøver.

SMP får en oversikt fra Visma over hva det skal jobbes med de neste 2-3 ukene med hovedansvarlig og medansvarlig for en aktivitet/arbeidspakke (møteinnkallinger, aktivitet og agenda pr. møte). Det er også møter med demoer av løsninger som fagekspertene gir tilbakemeldinger på. Visma planlegger når arbeidet skal gjennomføres, og de har ansvaret for å få inn de ressursene som er nødvendig for å få på plass de nødvendige avklaringene. Da må de aktuelle deltagerne i funksjonelt team rydde plass slik at dette blir mulig.

Funksjonelt team har mandat til å bestemme funksjonalitet mm. på vegne av Vigo IKS på «sine» områder.

Systemansvarlig forteller videre at det er ukentlige statusmøter hvor fremdrift rapporteres fra Visma. Det er imidlertid først under akseptansetestene etter hver release SMP får testet utviklet funksjonalitet på en god måte.

Prosjektet har også en testleder, da Vigo har et ansvar for bl.a. akseptansetestingen og testaktiviteter må ledes, koordineres og planlegges. Testteamet består både av personer fra funksjonelt team og av ad hoc-testere⁴⁰. DL forteller at det er viktig at løsningen testes av personer som ikke er direkte involvert i utviklingen av løsningen. Dette gir et noe mer uavhengig «blikk» på løsningen og en bredere brukervedvirkning, noe som gir større trygghet for at funksjonaliteten faktisk tilfredsstiller fylkeskommunenes behov⁴¹.

Prosjektledelse

Vigo IKS har valgt å leie inn konsulenter (EY) til å utføre oppgaver innenfor prosjektledelse og tilrettelegging i SMP.

Basert på en felles gjennomgang av ressursbehovet mellom Vigo IKS og EY, legger man frem et estimat for tidsbruk i SMP for styret og styringsgruppen, herunder antall timer som skal brukes til innleie av konsulenter fra EY. DL poengterer at EY har aldri gjort disse estimatene på egenhånd uten at det er diskutert med Vigo IKS, og at er Vigo IKS som legger føringer for hvor stort budsjettet skal være.

⁴⁰ Dette er fagekspertene som ikke er direkte involvert i utviklingen av VIS.

⁴¹ Informasjon om organisering av VIS-prosjektet, DL 1. mars 2018.

Produktansvarlig VIS forteller at mange oppgaver i slike utviklingsprosjekt har en midlertidig karakter, og at det med dagens ansettelsesvern neppe er rasjonelt å ansette folk for å bemanne et prosjekt som er ment å skulle vare et år eller to. Man visste ikke at man skulle holde på så lenge med dette prosjektet⁴² – og derfor ble denne organiseringen besluttet. Når man ser på utgiftene over flere år, er det klart at man kunne tenkt annerledes og bygd opp en del kompetanse internt.

«Nå vil det nok være slik at en del kompetanse forsvinner når man går over i en driftssituasjon».

Prosjektleder (EY) er fornøyd med tilnærmingen Visma nå har til dette utviklingsprosjektet, med fokus på å bygge en god løsning for brukerne i dialog med kunden. Prosjektleder forteller at SMP har ulike team med godt kompetente personer som forstår behovene og ivaretar det faglige innenfor sine fagfelt. Det er vanligvis ikke utfordringer med å få til en omforent forståelse mellom Vigo IKS og Visma for hvordan VIS-systemet skal utvikles. Det synes også å være liten uenighet om hva som må anses som grunnleggende funksjonalitet som dekkes av kontrakten, og hva som kan anses som en tilleggstjeneste som Visma kan fakturere utenom.

«Her har Visma fokus på å lage et best mulig produkt, og gjøre jobben som må til».

Hvis man kommer med forslag til forbedringer, så hektes dette på kontrakten hvis det er gode innspill. Det har vanligvis ingen økonomisk effekt, da slike forbedringer underveis i all hovedsak er håndtert av kontrakten. Dette henger dels sammen med enigheten Vigo IKS og Visma oppnådde 4. juli 2017 i forbindelse med forhandlingene om forsinkelsen som oppsto knyttet til Release 2. Visma forpliktet seg i enigheten til å utvikle funksjonalitet/egenskaper som var utenfor kontrakt.

Prosjektleder forteller at det er en egen liste over funksjonalitet som bør/skal inn i systemet. Visma har en begrenset kapasitet, og de kan ikke legge på flere ressurser uten at det går på bekostning av produktivitet. Det har eksempelvis dukket opp flere saker/behov for feilrettinger i forbindelse med piloter ute i fylkene. Her har man også en liste med feil som må rettes opp, og dette må håndteres fortløpende slik at pilotene «holdes varm», men også fordi det er tidsfrister som skal overholdes. Dette rammer til dels annen nødvendig utvikling av systemet, og med begrensede ressurser blir det en stram tidsplan som må håndteres for at dette skal komme i havn.

⁴² Prosjektet skulle iht. plan gjennomføres i perioden 2014 – 2017, og er nå antatt å bli 4 år forsinket.

Utviklingen av VIS foregår gjennom samhandling mellom SMPs fagressurser, Vismas funksjonelle ressurser i Oslo, og utviklingsressurser i Vilnius og Dublin. Hovedparten av utviklingsressursene er lokalisert i Dublin. Skoleadministrasjon er et komplekst område, og da kommunikasjon må foregå på engelsk for å kunne videreformidle behov og krav til utviklingsressursene, skaper det utfordringer. For å lykkes i et slikt oppsett, er Visma helt avhengig av ressurser som har solid skolefaglig bakgrunn i kombinasjon med gode språkkunnskaper i engelsk. Dette har ikke alltid vært tilfelle i prosjektet.

Visma

Leder for utviklingen av VIS fra Visma er enig i at samlokalisering har vært en forutsetning for de resultater man har oppnådd så langt. Han forteller om et generelt et godt samarbeid og man må ikke undervurdere nytten av tilstedeværelse med den uformelle dag til dag-dialogen som praktiseres. Møtestrukturene med demoer og dialog med utvikling i Dublin fungerer godt sett fra Visma sin side. Imidlertid kunne man fra Visma sin side ønske en noe bredere brukerrepresentasjon fra kundens side for bedre å sikre at skolens behov blir ivarettatt. Dette har med å forstå kravene i en brukersammenheng å gjøre.

Han forteller videre at slik avtalene er bygget opp er det kundens ansvar å planlegge og gjennomføre brukertester og godkjenne løsningen innenfor de tidsfrister partene avtaler. Etter Visma sitt syn har SMP har «lagt lista veldig høyt» med tanke på grundighet i oppfølgingen av detaljer og man skiller ikke (eller veldig lite) mellom kritiske, alvorlige og mindre feil/mangler. (Kategori A, B og C-feil). Konsekvensen er at etter Visma sin vurdering er en vesentlig del av fagekspertenes innsats er knyttet til testing, retesting og oppfølging av mindre alvorlige feil og mangler, antagelig mer enn 50 prosent av tiden til SMP-ressursene. Ca. 80 prosent av de feil og mangler man finner i løsningen er av kategori C, som per definisjon ikke hindrer bruk av løsningen. Dette går gjerne på mindre feil i brukergrensesnitt, brukervennlighet, kosmetiske feil osv. Man har gjerne midlertidige løsninger som avhjelp inntil endelig løsning er etablert.

Tabell 8. Klassifisering av testobservasjoner

Kategori A - kritisk feil / mangel som medfører full stopp, eller som er av en slik art at det ikke er mulig eller hensiktsmessig å fortsette test-/ verifikasjonsarbeidet før feil er utbedret.

Kategori B - alvorlig feil eller mangel, med men det er mulig å fortsette test- og verifikasjonsarbeidet uten alvorlig forringelse av påfølgende test- og verifikasjonsoppgaver.

Kategori C - feil som er av en slik art at de ikke er til hinder for bruk, fremdrift eller godkjenning etter de foreliggende krav og kriterier.

Programleder Visma forteller videre at beste praksis fra tilsvarende andre prosjekter er at kunden fokuserer ressurser i test og kontroll og godkjenning på A- og B-feil, og lar leverandør ta ansvaret for å følge opp C-feil, gjerne som kontinuerlige leveranser i drift og forvaltningsfasen. Dette med en forpliktelse på at feil skal løses innenfor en rimelig tid.

Visma ser at SMP bruker uhensiktsmessig mye ressurser på oppfølging, testing, retesting og kontroll av C-feil. Dette er imidlertid kundens rett og leverandør har liten mulighet til å påvirke rimeligheten i dette. SMP tolker avtalene på strengeste måte og dette er krevende ressursmessig. Her kunne SMP hatt en mer normalisert tilnærming og latt leverandør ta styring over C-feil og på den måten effektivisert sin egen ressursbruk. Det forutsetter at man har tillit til at leverandør tar ansvaret.

- SMP godkjenner ikke leveranse før alle C-feil er løst. Dette er ikke vanlig praksis.

Visma har forpliktelser knyttet til kvalitet i drift av løsningene og vil «straffes» ved manglende leveranser i så måte. Visma mener at en mer pragmatisk tilnærming fra SMP ville kunne avlaste SMP betydelig, uten at man fra Visma sin side har mulighet til å kvantifisere dette i form av ressurser / timer. En konsekvens fra VISMA med denne detaljfokus fra SMP, er at utviklerne må prioritere C-feil parallelt med kritiske feil og nyutvikling, som er ressurskrevende, da det treffer gjerne de samme utviklere i teamene.

«Ved å legge en del av de mindre viktige C-feilene litt på «hylla» inntil man er i drift/forvaltning, ville vi kunne raskere kunne løse de viktige sakene»

Det opplyses videre om at Visma har vært under et konstant press fra Vigo i forhold til gjennomføring på tid. I prosess med å behandle endringer har det fra VISMA, uten unntak, blitt presentert forslag til levering av lavt prioriterte funksjonsområder fremover i tid for nettopp å skape rom for kvalitet i leveranser. Gjennomgående har VIGO avvist slike forslag og nesten uten unntak har SMP presset VISMA til å levere på tidligere milepæler med korte frister. Man har «truet» med at løsningen da ikke vil kunne aksepteres for produksjon.

«Med et ønske om å tilfredsstille kunden og kanskje av «frykt» for ikke å få godkjent leveranser med ytterligere sanksjoner, samt frykt for kundens rett til å heve kontrakten, har VISMA strukket seg langt for å klare å levere og imøtekomme SMP sine krav, rettmessig eller ikke».

Del 2: Kommentarer fra Vigo IKS i forbindelse med høringsuttalelsen til rapporten

Så lenge føringen fra styringsgruppen er at kvalitet har høyest prioritet, er det naturlig at SMP også "legger lista høyt". DL mener Vigo IKS har en rimelig fordeling av B- og C-feil, noe som indikerer at man er i stand til å prioritere. I tillegg har man skjøvet mange feil ut i tid.

Kontraktuelt godkjenner Vigo leveransen når man er enige om retteplan, ikke når den siste C-feilen er løst, eller ville jo dagbøter løpe ved DMP4 og DMP5 - Ergo er det upresist beskrevet i kommentarene fra Visma. C-feil plasseres ut i tid, og mange er lagt inn i senere leveranser eller maintenance backlog. (Hvis Visma har oppfattet dette slik det står i teksten, så har de misforstått kontrakten)

Vigo IKS er generelt sett uenig i det som står etter tabell 8 og frem til pkt. 3.5.2.

- Det er bl.a Visma selv som setter milepæls- frister. Videre har Visma byttet programleder 4 ganger siden oppstarten av prosjektet, og de mangler den kronologiske kunnskapen over tid.
- Våre fageksperter sier det er feil at Vigo IKS ikke har godtatt å skyve på noe.
- Det må fokuseres på fagekspertenes forståelse av arbeidsprosesser. Dette er utvikling av et nasjonalt system, lokale AS-IS prosesser skal ikke være førende.
- Det presiseres at Vigo IKS hele tiden har godtatt Vismas skyving på krav i en release til en annen release samt flytting på milepæler - til Vigo IKS sin store frustrasjon. Dette fordi Visma aldri klarer å holde sine egne frister.

3.5.2 Testing av løsningen i pilot-skolene

Vigo IKS bestemte i samarbeid med skolene, høsten 2018 å avbryte pilotering etter opprinnelig plan. Vigo IKS begrunnet dette med at løsningen var beheftet med for mye feil. Visma var ikke enig i stansing var nødvendig⁴³, og argumenterte for at noen feil å forvente fordi feilretting inngår i arbeid med pilotering. DL forteller at Visma etter hvert måtte innse at beslutningen om stansing av pilotering var korrekt. Dette kan dokumenteres i referat fra møter med Visma.

Prosjektleder fra Visma forteller at den programvaren som sendes ut er testet og godkjent av SMP (godkjente UAT⁴⁴-er). Høsten 2018 har det imidlertid vært utfordringer, og piloteringen ble stoppet en periode⁴⁵. Vigo IKS mener at man har testet systemet iht. god praksis innenfor de rammene prosjektet har hatt tilgjengelig. Man vil aldri kunne teste et system 100 prosent. Vigo IKS/SMP har nå, basert på erfaringene så langt, tatt grep for å forbedre testingen ytterligere. En utfordring har hele tiden vært at systemet har vært under utvikling, noe som har gjort det vanskelig å teste systemet ende-til-ende fra ulike innfallsvinkler.

Dette støttes i hovedsak av Visma. Testmiljøene av programvaren har vært tilfredsstillende, men i UAT er det konstruerte /simulerte og anonymiserte testdata som er bygget for test. Disse

⁴³ Brev av 05.09.2018 fra Visma til Vigo IKS.

⁴⁴ Akseptansetest er en formalisert form for programvaretesting hvor det undersøkes om programvaren tilfredsstillende brukerbehov, funksjonelle krav, og forretningsprosesser.

⁴⁵ Denne perioden varte frem til månedsskifte januar/februar 2019.

er ikke reelle brukerdata og det viser seg vanskelig / umulig å simulere alle kombinasjoner i testdata som man møter i reell bruk hos piloten. Spesielt alle kombinasjoner innen fraværshåndtering har man ikke forutsett. En UAT er også basert på fagekspertenes/SMP sin forståelse av arbeidsprosesser og arbeidsflyt ved skolene. Det viser seg at det har vært avvik mellom teori og praksis i forhold til hvordan skolene faktisk utfører sine arbeidsprosesser innenfor bl.a. personal og timeplanlegging.

Fra Visma sin side kommenteres det er at man har en noe ulik forventning til hva en pilot faktisk skal være. En pilot er en test av løsning i reell bruk nettopp for å avdekke slike feil og mangler man ikke finner i de teoretiske tester man har utført. Det vil bestandig være en relativt høy feilrate hos pilot og i dette tilfellet har forventningene til et feilfritt system i pilotering vært for høye fra SMP. En bredere deltagelse og involvering fra forskjellige brukermiljøer tidligere i design og utvikling ville ha avdekket slike funksjonelle avvik før man satte løsningen i produksjon. En kravspesifikasjon vil aldri kunne være fullt dekkende og det må være vanskelig for kun noen få fage eksperter å kunne representere samtlige fagområder og bruksprosesser som løsningen skal understøtte for skolene.

LIP

Fylkeskommunene har ansvaret for å innføre VIS i fylket. Vigo IKS er kontraktspartner for Visma i alle kontrakter som inngås, derfor må også innføringen ha en person som sikrer at behovene fra fylkene samles og koordineres når kontrakter for innføring inngås. Vigo har en egen delprosjektleder som skal følge opp og planlegge alt arbeid knyttet til innføring, herunder gjennomføring av opplæring, idriftsetting av løsning, testing, verifisering og etablering av integrasjoner per fylkeskommune, konvertering av data m.m.

Det meldes tilbake fra fylkeskommunene at stadige forsinkelser/utsettelse skaper utfordringer for det arbeidet fylkene skal gjøre.

Del 3: Kommentarer fra Vigo IKS i forbindelse med høringsuttalelsen til rapporten

Visma sier i avsnitt 3 under punkt 3.5.2 at testmiljøene av programvaren har vært tilfredsstillende. Dette stemmer overhodet ikke, noe som også er dokumentert i referater etter møter mellom partene. Interntesting hos Visma før leveranser til en UAT er heller ikke tilfredsstillende.

Ang. forventninger til feilrate i pilot => Vi har ikke forventet et feilfritt system, men vi har forventet et system som fungerer såpass at det går an å bruke systemet

Bredere involvering => Dette ville løst problemet (her er vi på Vismas kompetanse, standardisering m.m., jf. det vi har skrevet i brevet til Visma mht. de merkantile forhandlingene)

Altså mangel på Vismas skolekompetanse. SMP har innhentet kompetanse på de områdene vi har sett vi har behov for i utviklingen av en nasjonal løsning.

Kommentarer til revisors vurdering på side 64 - 67

Kunne man muligens hatt høyere vektlegging av risiko og usikkerhetsanalyser for å skape risikobevisthet hos involverte aktører, og sikre at ambisjonsnivå ikke legges for høyt?

DL forteller at det er alltid lett i etterpåklokskapens lys å svare ja på spørsmålet, men poengterer at selskapet gjennom prosjektperioden har lagt nok vekt på risikovurderinger og usikkerhetsanalyser. Følgende nevnes spesielt:

- Kuttliste => vi opplever at vi hele tiden kutter løsningen til det minimale. Vi prioriterer kontinuerlig hva som er viktig å levere først, nettopp fordi Visma hele tiden er forsinket.
- Ambisjonsnivå => Lite konkret avsnitt. Hvis ambisjonsnivået viser seg å være for høyt, så må det være på konseptet "integret og automatisk timeplan". Det er til syvende og sist dette som har vært prosjektets hodepine fra starten. Prosjektet har vist at det er mulig å løse denne ambisjonen, men det har tatt betraktelig lenger tid enn det som var planlagt.
- Vi har delt opp/splittet releaser gang på gang fordi Visma ikke klarte å levere.

Testing => vi har en omforent teststrategi som er oppdatert med jevne mellomrom. Vi forbedrer ting kontinuerlig - det hører til prosjektets natur. Pga av dårlige testmiljø og dårlig intern testing hos Visma, har det vært vanskelig for SMP å få til «ende til ende» testing. Dette var en av grunnene til at pilotering måtte stoppes da løsningen ikke var moden nok til å slippes.

3.5.3 Vurdering ressursstyring

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.

Vår 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.

SMP er etablert av Vigo IKS for å ivareta kundens forpliktelser i henhold til kontrakt. Kontrakter synes å bli brukt som styringsredskap i den løpende prosjektgjennomføringen, og revisor har inntrykk av at produksjonsplanlegging og virksomhetsstyring er systematisk og transparent nok. Visma har ansvaret for å trekke inn ressurser når dette behøves for avklaringer o.l., og det synes som om SMP håndterer Vigo IKS sitt medvirkningsansvar iht. kontrakten, og med

ansvarlige for de enkelte delleveranser. Det er også positivt at Vigo IKS er samlokalisert Visma i Oslo. Dette er et godt grep for å sikre god informasjonsflyt og samarbeid med gode resultater.

VIS-prosjektet blir minst fire år forsinket. Her har man ikke innfridd i forhold til forventningene.

Hva som har skjedd når det gjelder oppfølging av kontrakt, eventuelt mislighold av kontrakt er en sak mellom partene (Vigo IKS og Visma), og forhold rundt dette kommenteres i liten grad.

Vurdering av risiko

Kunne man muligens hatt høyere vektlegging av risiko og usikkerhetsanalyser for å skape risikobevisthet hos involverte aktører, og sikre at ambisjonsnivå ikke legges for høyt?

Planer og estimater synes ikke å ha inkludert nødvendig usikkerhet. Til tross for at forsinkelser har oppstått siden 2015, synes ikke Visma å ha tatt høyde for tilstrekkelige usikkerhetsreserver i de reviderte planene, og det har vært gjentatte forsinkelser her. Det kan synes som om Visma har kjørt med for lite «slakk» i produksjonen og hatt – i ettertid – for høy risiko i planene for gjennomføring.

- Nå skal også dette punktet være ivaretatt, da Visma i sine oppdaterte planer høsten 2018 er tydelig på at man nå har realistiske planer med en tilstrekkelig usikkerhetsreserve.

I enigheten av 4.7.2017 – etter at det oppsto problemer med leveransen - mellom Visma og Vigo IKS i forbindelse med forsinkelsen/kompensasjon - forpliktet Visma seg til å levere mer funksjonalitet/funksjonelle egenskaper inn i løsningen utover det som er avtalt i den opprinnelige kontrakten.

Partene er klar over at Visma har lite «slakk» i produksjonen, herunder at krav om økt funksjonalitet/tilleggskrav når det gjelder VIS i en slik situasjon kan/vil medføre forsinkelser fra Visma sin side, og selvfølgelig innforstått med at endringer når det gjelder omfang med mer må inkorporeres i prosjekt- og fremdriftsplaner. At slike forhold ikke har blitt hensyntatt i tilstrekkelig grad savnes.

Her kunne man forventet bedre styring fra Vigo sin side og tydelige prioriteringer på hva som skal gjennomføres hvis det blir problemer med fremdrift, inkludert en kuttliste. En kuttliste betyr at man må gjennomgå funksjonalitet og prioritere hva som er viktig og mindre viktig hvis det oppstår utfordringer. Man kunne da tydelig – og tidlig – kommunisert hva som blir levert og hva som ikke kommer med i de ulike leveransene.

Det kan synes som om ambisjonsnivået har vært for høyt. Kunne man eventuelt vurdert reduksjon/utsettelse av mindre viktige områder i prosjektet, og dermed ambisjonsnivå,

gjennom oppdeling i mindre prosjekter/leveranser, og med mer hyppige leveranser underveis i prosjektene?

- Mål: ha rimelig grad av sikkerhet for at man har kompetanse og kapasitet til å både styre prosjektet innenfor de planlagte rammene og høste gevinstene.

SMP

Vigo IKS har etablert en stor prosjektorganisasjon (SMP) som er tenkt å beherske de faglige områdene i løsningen, og man får inn relevant kompetanse der dette synes hensiktsmessig. Etter revisors syn er dette en god løsning, VIS omhandler jo nettopp det å standardisere og forenkle arbeidsprosesser på tvers av skoler og fylkeskommuner. Skolene har tidligere i noen grad jobbet på ulik måte, herunder hatt ulike kodesett og standarder. Nå blir det en felles måte å jobbe på for alle.

Testing

Det synes å være uenighet mellom Vigo IKS og Visma når det gjelder hvem/hvordan man skal få til en hensiktsmessig testing av software.

Tester utføres av både Visma og Vigo IKS.

Det er et faktum at SMP tester og godkjenner ulike moduler av VIS-løsningen før programmet «rulles ut» til pilotskolene. Det er et faktum at testingen hos pilot-skolene ble midlertidig stoppet som følge av mange feil.

Revisor har ikke tilstrekkelig data til å vurdere hensiktsmessigheten ved de testene som utføres. Her må Vigo IKS og Visma bli enig om en hensiktsmessig og omforent testplan.

Konsulentbruk

Revisor vil innledningsvis bemerke at konsulentene fra EY synes å fremstå som meget kompetent. Vigo IKS har brukt EY ved 3 enkeltinnkjøp, med det resultat at man har betalt for tjenester fra EY siden 2010. Prosjektene de har gjennomført for Vigo IKS har blitt fulgt opp av nye prosjektinnsalg. Revisor ser absolutt fordelen med en slik kontinuitet også for Vigo IKS. Jf. imidlertid kapittel 4, vedrørende en klage fra en av deltagerne i anbudskonkurransen, på at EY først utarbeidet kravspesifikasjonen, og deretter vant anbudet for gjennomføringen av prosjektet.

Det kan være at den beste måten å dekke spisskompetanse og kapasitet på er å leie inn ekstern kompetanse, men det synes som om behov og formål ikke er godt nok klarlagt, jf. strategiplanens fokus på bruk av intern kompetanse. Her kunne man hatt en mer en overordnet

strategisk avklaring av hvilke oppgaver konsulenter skal brukes til. I mange tilfeller vil ansatte i fylkeskommunen kunne gjøre en like god jobb. Alternativet er at viktig kompetanse bygges opp utenfor virksomhetene, som i neste omgang svekker selskapet kompetansemessig når oppdraget er over og konsulentene slutter å jobbe for selskapet.

VIS-prosjektet medfører en viss grad av avhengighet mellom leverandør og kunde, og det krever mye kunnskapsoverføring fra Vigo til EY. Samtidig med kunnskapsoverføringen bygges det opp en relasjon mellom partene som gjør at de blir avhengige av hverandre for å oppnå det ønskede resultat. Jo større omfang som må realiseres før resultat oppnås, jo større blir denne avhengigheten.

Vigo IKS utarbeider sammen med konsulentene fra EY et estimat på timeforbruk pr. år, dette godkjennes av styringsgruppen. Hvordan skal DL kunne vurdere hva som er et korrekt timeforbruk? Det handler dels om i hvor stor grad man kan uthule intern kompetanse for man mister evnen til å bli en krevende kunnskap. For å ta i bruk ekstern kunnskap må man nødvendigvis også ha intern kunnskap. På samme måte som ved andre innkjøp utgjør også mangel på kunnskap hos bestiller en risiko.

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. DL 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.

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.

Revisjonen er innforstått med at det også i fremtiden vil være nødvendig å kjøpe ekstern bistand på flere områder. Det ligger i rådgivningens vesen at enkelte oppdrag er tidsavgrenset. Selskapet vil ikke ha behov for å bygge opp egne fagmiljøer for å løse forbigående utfordringer.

Samtidig setter vi spørsmålstegn ved balansen mellom det som kjøpes, og det Vigo IKS (og eierne) bør ha permanent internt på området.

4 ANSKAFFELSER

I dette kapittel vurderer vi om Vigo IKS sine offentlige anskaffelser er i tråd med lov- og forskrift, eiervedtak og god praksis.

4.1 Problemstilling

Vi undersøker følgende problemstilling:

- Følger Vigo IKS sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser?

4.2 Revisjonskriterier

Kilde for revisjonskriteriene er:

- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser⁴⁶. Anskaffelser av varer og tjenester over kr. 100 000 inkl. mva. omfattes av loven og forskriften
- Eventuelle styrevedtak knyttet til offentlige anskaffelser og/eller interne føringer/retningslinjer.
- Beste praksis – offentlige anskaffelser – veileder fra Nærings- og handelsdepartementet.

Basert på ovennevnte har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- Selskapet må gjennomføre konkurranser ved å:
 - o beregne verdien av anskaffelsen på forhånd,
 - o benytte tillatt anskaffelsesprosedyre,
 - o kunngjøre konkurransen og kontraktsvilkårene på riktig måte,
 - o tildele skriftlig kontrakt i samsvar med konkurransegrunnlaget, og
- Selskapet må ha protokoller for anskaffelser over 100 000 kr, og protokollene må inneholde lovpålagte opplysninger.

En nærmere redegjørelse for revisjonskriteriene fremgår av vedlegg 2.

4.3 Bakgrunn - om anskaffelser i Vigo IKS

VIGOs oppgaver er å utvikle, eie, drifte fylkeskommunenes felles inntaks- og forvaltningssystem og skoleadministrative system. Utvikling og drift systemene kan settes ut til andre.

⁴⁶ Fra 2011 og fram til 2017 er anskaffelsesregelverket endret flere ganger. Vi vil bruke det anskaffelsesregelverket som gjaldt da de ulike anskaffelsene ble gjort.

VIGO IKS er en liten organisasjon, og anskaffelsene til ordinær kontordrift er ikke omfattende. De største og viktigste anskaffelsene som VIGO gjør, er kjøp av serviceavtaler, konsulenttjenester og innleie av personell fra fylkeskommunene for utvikling av systemer. Våren 2018 samarbeidet Vigo IKS med 11 leverandører av tjenester knyttet til IKT-prosjekter og offentlige samarbeidspartnere⁴⁷. De kjøpte også tjenester fra flere fylkeskommuner.

Tabell 9. Totalbeløp - kjøp av varer og tjenester (1000 kr)

	Budsjett 2016	Regnskap 2016	Budsjett 2017	Regnskap 2017	Budsjett 2018	Regnskap pr 12.10.18
Beløp inkl. mva	100 680	70 662	69 751	58 442	72 906	46 847
MVA-komp	13 650	10 706	10 050	6 992	7 050	5 447
Beløp kr. u mva	87 030	59 956	59 701	51449	65 856	41 399

Kilde: Uttrekk fra regnskap per 12.10.18

Tabell 10. Kjøp av konsulenttjenester, serviceavtaler og tjenester fra fylkesk. (1000 kr)

	Budsjett 2016	Regnskap 2016	Budsjett 2017	Regnskap 2017	Budsjett 2018	Regnskap pr 12.10.18
Konsulenttjenester, konto 12700	41 852	34 939	23 473	6 433	14 500	7 928
Serviceavtaler, konto 12400, 12401 og 12402	26 947	11 786	23 595	33 492	39 035	21 023
Kjøp fra fylkeskommunene	13 595	10 944	10004	9 242	9 330	10 792

Kilde: Uttrekk fra regnskapet 12.10.18

4.3.1 Eksterne leverandører

Vi får opplyst at Vigo IKS anskaffer i gjennomsnitt 1 – 2 nye tjenestekjøp per år fra eksterne leverandører. Anskaffelsene gjelder hovedsakelig kjøp av varer og tjenester knyttet til IKT-prosjekter. VIGO IKS kjøper også ordinære kontorvarer og –tjenester, samt reise og overnatting.

⁴⁷ Samarbeidet med offentlige aktører gjelder utvikling av teknisk løsning til bruk for lokal gitt eksamen. Samarbeidspartnerne er Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, og den tekniske løsningen kalles PAS lokal.

VIGO IKS kjøper konsulenttjenester også til andre oppgaver. Ett eksempel er kjøp av rammeavtale for juridisk bistand og innkjøpstjenester i 2018, og kjøp av bistand til å anskaffe leverandør av nytt felles skoleadministrativt system i 2010. Dette siste oppdraget gjelder ut 2019, og er nærmere omtalt nedenfor.

4.3.2 Kjøp av tjenester fra fylkeskommunene - egenregi

Vigo IKS leier inn ansatte fra fylkeskommunene for arbeid med konkrete temaer i en avgrenset tidsperiode.⁴⁸ Dette gjelder 15-16 personer hvert år. Stillingsbrøkene varierer fra 5% til 80 % - de fleste ligger mellom 30-50 %. I tillegg kjøper VIGO IKS timebasert bistand ad hoc til testing og liknende. VIGO IKS refunderer reiseutgifter. Kjøpene faktureres fra og betales til den aktuelle fylkeskommunen. Vigo IKS har betalt følgende summer til fylkeskommunene de senere årene for tjenestekjøp:

Tabell 11. Kjøp av tjenester - egenregi

	Budsjett 2016	Regnskap 2016	Budsjett 2017	Regnskap 2017	Budsjett 2018	Regnskap pr 12.10.18
Kjøp fra fylkeskommunene	13 595	10 944	10 004	9 242	9 330	10 792

Kilde: beløp i 1000 kr regnskapet for Vigo IKS per 12.10.2018

Vigo IKS har utarbeidet en mal for avtaler om disse tjenestekjøpene. Vi får opplyst at avtalemalen benyttes i hvert tilfelle og signeres av fylkeskommunen, den ansatte og daglig leder i Vigo IKS.

Et selskap kan på visse vilkår kjøpe tjenester fra sine eiere uten konkurranse, jf. anskaffelsesforskriften kapittel 3. Vilråene er at oppdragsgiverne samlet har samme kontroll over virksomheten som over egen organisasjon, at det ikke er privat eierskap og at minst 80% av aktiviteten hos VIGO utføres for eierne. Etter det vi kan se, er disse vilråene oppfylt når VIGO IKS kjøper tjenester av fylkeskommunene. Disse anskaffelsene vil derfor ikke bli omtalt nærmere i rapporten.

⁴⁸ Innleie av personell fra virksomheter som ikke har til formål å drive med utleie, er regulert av arbeidsmiljøloven § 14-3. Innleie er tillatt når den innleide arbeidstakeren er fast ansatt hos utleier.

4.4 Gjennomgang av konkrete anskaffelser

Problemstilling:

Følger Vigo IKS sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser?

Revisjonskriterier:

Selskapet må gjennomføre konkurranser ved å

- *beregne verdien av anskaffelsen på forhånd*
- *benytte tillatt anskaffelsesprosedyre*
- *kunngjøre konkurransen og kontraktsvilkårene på riktig måte*
- *tildele skriftlig kontrakt i samsvar med konkurransegrunnlaget*

Selskapet må ha protokoller for anskaffelser over 100 000 kr, og protokollene må inneholde lovpålagte opplysninger.

For å undersøke om Vigo IKS følger anskaffelsesreglene i praksis, har vi sett nærmere på om enkelte formelle krav til offentlige anskaffelser blir ivaretatt i noen konkrete anskaffelser. Med anskaffelse mener vi arbeidet med å forberede, gjennomføre og avslutte innkjøpet fram til inngåelse av kontrakt. Kontraktsoppfølgingen er kommentert i kapittel 3.5.

For å undersøke om Vigo IKS har en anskaffelsespraksis som er i samsvar med grunnleggende krav i regelverket, vil vi gi gjennomgå fire konkrete anskaffelser som er gjort i perioden 2011-2015. Noen av anskaffelsene vi har valgt ut ble gjort før opprettelsen av selskapet Vigo IKS i 2012. Anskaffelsene er valgt ut fordi de gjelder de store prosjektene som VIGO arbeider med, fordi de er omfattende kostnadmessig og fordi ingen av oppdragene ennå er avsluttet. Etter 2015 har ikke Vigo IKS gjort tilsvarende omfattende anskaffelser.

4.4.1 Systemet VIGO - anskaffelser av drift, brukerstøtte, vedlikehold og utvikling

Systemet VIGO har flere funksjoner. Det er:

- et søke- og inntaksverktøy for videregående opplæring,
- et administrasjonssystem for fagopplæring, og
- et verktøy for rapportering fra videregående opplæring, voksenopplæring og fagskolen inn til nasjonale og sentrale databaser.

Systemet VIGO eies av Vigo IKS, og ble tatt i bruk i 1992. Fram til i dag har selskapet som drifter Systemet Vigo skiftet eier og navn flere ganger. Vigo IKS sine avtaler har blitt videreført uten endringer ved hvert eierskifte.

Vi ser nærmere på anskaffelsene som ble gjort i 2010/2011 og 2015.

Anskaffelse i 2010/2011

05.11.2010 kunngjorde BTV innkjøp⁴⁹ konkurranse om «Rammeavtalen på drift, vedlikehold og videreutvikling av programsystemet Vigo» på Doffin og TED.

Det framgår av kunngjøringen at dette er en anskaffelse etter del III i anskaffelsesforskriften, og den valgte anskaffelsesprosedyren er åpen anbudskonkurranse. Oppdraget har en varighet på 2 år med mulighet for forlengelse med 1 + 1 år. Det står videre at oppdragsgiver forbeholder seg retten til å dele kontrakten mellom flere leverandører og anta hele eller deler av et tilbud.

Kunngjøringen har et eget avsnitt om tildelingskriterier. Her står det at kontrakt tildeles det mest økonomisk fordelaktige tilbudet, vurdert opp mot kriterier fastsatt i konkurransegrunnlaget. Videre står det at laveste pris ikke er et eget kriterium, og at tildelingskriteriene ikke står i en prioritert rekkefølge.

Vi har mottatt et dokument kalt Konkurransesbetingelser. Daglig leder opplyser at dette dokumentet er det som ellers omtales som konkurransegrunnlaget. Her står det at ytelsen som skal anskaffes er en rammeavtale på drift, vedlikehold og videreutvikling av programsystemet VIGO, og at dette er fylkeskommunenes dataapplikasjon for søking og inntak til videregående opplæring, administrasjon av fagopplæring i arbeidslivet og rapportering. I kunngjøringen var det lenket til en nettside der man kan registrere seg for å få mer informasjon, tillegg og avklaringer, og for deltakelse i konkurransen.⁵⁰

Anslått verdi av kontrakten framgår ikke av kunngjøringen eller konkurransebetingelsene. Vigo IKS opplyser at denne informasjonen var tilgjengelig for eventuelle interessenter på innloggingssiden for levering av tilbud.

08.03.2011 ble det inngått rammeavtale med International Software Technology AS (IST AS). Siden dette var før Vigo ble organisert som et IKS, ble rammeavtalen signert fra oppdragsgivers side av representanter for alle deltakerne i Vigo-samarbeidet. Videre ble det

⁴⁹ BTV Innkjøp: felles innkjøpsenhet for Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner.

⁵⁰ Konkurransegrunnlaget (Konkurransebetingelser) viser til en rekke vedlegg som ikke er gjort tilgjengelig for oss. Selve kunngjøringen er ikke tilgjengelig i elektronisk format, så vi har ikke undersøkt lenken nærmere.

inngått egne drifts- og vedlikeholdsavtaler. De bygger på Statens standardavtaler for IT-anskaffelser, kalt henholdsvis SSA-D og SSA-V. I rammeavtalen står det blant annet at:

- årlig drift koster 2,6 mill. kr eks mva.,
- årlig brukerstøtte og vedlikehold koster 5,3 mill. kr eks mva, og
- konsulentbistand per time koster 995 kr eks mva.

BTV innkjøp har ført og signert protokoll for anskaffelsen. Det er benyttet egen mal.

Protokollen inneholder en kort beskrivelse av anskaffelsen og navn på valgt leverandør. Videre står det at anslått verdi på kontrakten er 10 mill. kr, og at rammeavtalen har en varighet på 4 år. Under punktet om begrunnelse for valgt leverandør, står det at dette var eneste tilbyder. Protokollen inneholder ikke opplysninger som viser om/hvordan oppdragsgiver har vurdert om leverandøren oppfylte tildelingskriteriene.

Anskaffelse i 2015

Rammeavtalen utløp i 2015, og 02.03.15 kunngjorde BTV innkjøp en ny konkurranse om «Drift, vedlikehold og videreutvikling av systemet VIGO» på Doffin og TED.

I følge kunngjøringen er dette en anskaffelse etter del I og III i anskaffelsesforskriften, og den valgte anskaffelsesprosedyren er åpen anbudskonkurranse. Det er en enkeltanskaffelse. Tidsrammen for anskaffelsen er 3 år med opsjon på 1 + 1 år, og samlet anslått verdi er 62,5 mill. kr eks. mva.

I konkurransegrunnlaget er dette spesifisert til 12,5 mill. kr eks mva. hvert år. Det står videre at verdien vil variere fra år til år, og forplikter ikke oppdragsgiver. Det gis ikke anledning til å gi tilbud på deler av oppdraget.

Konkurransegrunnlaget inneholder videre en beskrivelse av oppdragsgiver, oppdraget, og regler for gjennomføring av konkurransen og krav til leverandørene. Det vises også til en kravspesifikasjon. Kravspesifikasjonen er på 16 sider, og beskriver systemets moduler og arbeidsgang, krav til brukerstøttetjenester (innhold, kompetansekrav, responstid, krav til brukerdokumentasjon, kurs og opplæring m.m.), vedlikeholdstjenester, feilretting, utviklingstjenester og annen konsulentbistand. I dokumentet beskrives også tekniske spesifikasjoner.

Konkurransegrunnlaget inneholder en oversikt over tildelingskriterier. Det framgår at disse kriteriene er en prosentvis vektning av pris og kostnader, oppdragsspesifikk kompetanse/erfaring, samt løsningsforslag, oppdragsforståelse og implementering.

28.05.2015 ble det signert ny avtale med IST AS. Fra oppdragsgivers side (Vigo IKS) er det daglig leder som har signert. Avtalen bygger på Statens standardavtaler for IT-anskaffelser, kalt SSA-D. Det framgår at avtalen varer i 3 år, og kan forlenges i 1 + 1 år. Begge partene har rett til å si opp avtalen med seks måneders skriftlig varsel før utløpet av hver avtaleperiode.

Vi har mottatt en usignert protokoll datert 30.04.15. BTV innkjøp er oppført som protokollfører. Videre står det at daglig leder i Vigo IKS skal signere protokollen.

Protokollen inneholder en kortfattet beskrivelse av hva som skal anskaffes, og anslått samlet verdi. Mer konkret oppgis følgende opplysninger om priser:

- årlig drift 3 mill. kr,
- årlig brukerstøtte og vedlikehold 6,5 mill. kr, og
- konsulentbistand per time 1165 kr.

Det framgår ikke av selve protokollen om dette inkluderer mva, men det framgår av konkurransegrunnlag og kontrakten.

I begrunnelsen for valgt leverandør, står det at de var eneste tilbyder. Videre står det at til tross for kun en tilbyder, vurderes tilbudet fra leverandøren som det beste markedet kan gi.

4.4.2 Anskaffelser vedrørende systemet VIGO - revisors vurdering

De grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket er at oppdragsgiveren må gjennomføre konkurranse så langt det er mulig, behandle leverandører likt, og sikre en gjennomiktig anskaffelsesprosess. Det er også et grunnleggende krav at oppdragsgiver må gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet.

Generelt vil innkjøp av de fleste IT-tjenester være vare- og tjenestekontrakter. Når anslått verdi for slike kontrakter oversteg 1,1 mill. kr gjaldt forskriftens del I og III, jf. § 2-1. Tillatte prosedyrer var åpen eller begrenset anbudskonkurranse. Konkurranspreget dialog og konkurranse med forhandling kunne også benyttes på særskilte vilkår, jf. anskaffelsesforskriften § 14-1.⁵¹

⁵¹ Ved åpen eller begrenset konkurranse er det ikke tillatt å forhandle om tilbudene. Ved konkurransepreget dialog og konkurranse med forhandling har oppdragsgiver anledning til å gå i dialog med leverandørene og diskutere mulige løsninger på oppdragsgivers behov.

I Vigo IKSs anskaffelser av IST AS i 2011 og 2015 er det vist til riktig del av lovverket, og det er benyttet åpen anbudskonkurranse, som er en tillatt prosedyre.

Forskriftens krav om at konkurranser om vare- og tjenestekontrakter som overstiger 1,1 mill. kr skal gjøres kjent for leverandørene både på Doffin og TED, er også ivaretatt.

Ifølge anskaffelsesforskriften § 17-1 bokstav a, skal kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget inneholde en tilstrekkelig og fullstendig beskrivelse av hvilken ytelse som skal anskaffes.

Konkurransegrunnlaget (konkurransebetingelser) beskriver ytelsen som skal anskaffes som rammeavtale på drift, vedlikehold og videreutvikling av programsystemet VIGO, og har henvisninger til ytterligere dokumentasjon. Denne dokumentasjonen er ikke gjort tilgjengelig i forbindelse med revisjonen. Etter vår vurdering er det imidlertid sannsynlig at kravene til konkurransegrunnlaget var ivaretatt i 2011.

For anskaffelsen gjort i 2015 foreligger det en kunngjøring og et konkurransegrunnlag som til sammen angir varighet og samlet pris for anskaffelsen, og en vektning av fire tildelingskriterier. Etter revisjonens vurdering synes det som om kunngjøring og konkurransegrunnlag tilfredsstiller forskriftskravene.

Det er tildelt skriftlige kontrakter som er i samsvar med konkurransegrunnlaget.

Generelt har oppdragsgiver en begrunnelsesplikt for alle sentrale avgjørelser som treffes under en anskaffelse. Begrunnelsesplikten gjelder i hovedsak beslutninger som skaper rettighet og plikter for leverandøren. Videre er det et minstekrav til innhold i protokoller for anskaffelser som skal gjøres etter anskaffelsesforskriftens del I og III, jf. § 3-2. Vi finner at protokollene inneholder flere av de lovpålagte opplysningene. Imidlertid ser vi at protokollen fra 2011 mangler begrunnelse for valg av leverandør og at protokollen fra 2015 inneholder en kort og generell begrunnelse. Dermed blir det vanskelig å legge opplysninger i protokollen til grunn når en skal vurdere om kontrakten er tildelt på grunnlag av kunngjorte tildelingskriterier.

I høringen sier Vigo IKS at *underliggende dokumenter og tildelingsbrevet har god begrunnelse for valg av leverandør så lenge det bare var en tilbyder som var interessert. I tildelingsbrevet står det at tilbudet IST gir svarer opp de krav og kriterier som er satt i konkurransegrunnlaget.*

I følge daglig leder i Vigo IKS er det generelt en risiko at få leverandører både har skolefaglig kompetanse og kapasitet til å utvikle, iverksette og drifte IT-løsninger som selskapet etterspør. Revisor vil bemerke at anskaffelse av leverandør til drift, vedlikehold og videreutvikling av systemet VIGO synes å være et eksempel på dette. Vi viser her til tidligere nevnte opplysninger

om at systemet har vært levert av samme leverandør⁵² helt siden starten tidlig på 1990-tallet, og at ingen andre leverandører har levert inn tilbud ved de to siste anskaffelsene.

4.4.3 Anskaffelser vedrørende nytt skoleadministrativt system

I 2009 og 2010 ble det gjennomført en forstudie for et mulig felles skoleadministrativt system for alle fylkeskommunene og Oslo kommune. Ønsket var et mer ensartet system for administrative prosesser som skal kunne tilpasses alle videregående skoler.

I perioden mars – oktober 2011 ble det gjennomført et forprosjekt. Formålet var å utarbeide et foreløpig dokument som skulle være utgangspunkt for en konkurransepreget dialog med potensielle leverandører, jf. anskaffelsesforskriften § 14-2.

Konsultentselskapet Ernst & Young AS bistod Vigo i dette arbeidet. De fikk oppdraget i 2010 via en rammeavtale som Oslo kommune hadde med Ernst & Young.⁵³

Konsulentbistand - innkjøpskompetanse

Etter gjennomføring av forstudie og forprosjekt, ønsket Vigo IKS å hente inn bistand til arbeidet med å anskaffe leverandør som kunne utvikle det nye skoleadministrative systemet. Nedenfor presenteres hendelsesforløpet i anskaffelsen av konsulentbistand i kronologisk rekkefølge.

2011-2013 – kunngjøring, klage og kontrakt

24.11.2011 kunngjorde BTV innkjøp anskaffelsen «Konkurransegjennomfører – anskaffelse av leverandør til 'Nasjonalt Skoleadministrativt System'» på Doffin og TED.

Det står ikke i kunngjøringen, men i konkurransegrunnlaget står det at anskaffelsen gjennomføres i tråd med anskaffelsesforskriften del I og III. I følge kunngjøringen gjennomføres anskaffelsen som åpen konkurranse. Det framgår at det er en enkeltanskaffelse.

I konkurransegrunnlaget, under overskriften *Anskaffelsens formål og omfang* står det at konkurransen gjelder levering av konsulentoppdrag som konkurransegjennomfører, og anslått verdi er 6 mill. kr eks mva. For øvrig vises det til kravspesifikasjonen. I kravspesifikasjonen står det at valgt leverandør skal ha ansvaret for gjennomføring av anskaffelsen av leverandør til det nye skoleadministrative systemet. Leveransen skal bestå av fase 1 prekvalifisering, fase 2 dialogmøter, og fase 3 anbudskonkurranse og kontraktsignering. Dette arbeidet skal

⁵² Leverandøren har skiftet navn og eier flere ganger.

⁵³ Dette ble gjort før opprettelsen av selskapet Vigo IKS. Før dette hadde fylkeskommunene et mer uformelt samarbeid om felles IKT-løsninger for videregående opplæring.

gjennomføres i løpet av ett år. Det gis videre opsjon på en fase 4 knyttet til implementering av nytt skoleadministrativt system. Det står at opsjonen om implementering omfatter teknisk rådgiving, oppfølging ved programutvikling, rådgiving vedrørende data- og IKT-sikkerhet, og rådgiving ved implementering. Det står videre at tidsforbruk for fase 4 ikke er estimert, og vil avtales ved en ev. utløsning av opsjonen.

Det framgår ikke klart i kunngjøringen om den anslåtte verdien på 6 mill. kr dekker hele anskaffelsen eller fase 1-3. Vigo IKS opplyser til revisjonen at denne summen gjaldt fase 1-3.

I konkurransegrunnlaget står det at kontrakt tildeles det tilbudet som er økonomisk mest fordelaktig. Mer konkret er tildelingskriteriene; priser og kostnader, oppdragsspesifikk kompetanse/erfaring, og løsningsforslag/oppdragsforståelse. Videre er det laget skalaer for evaluering av hvert kriterium.⁵⁴

I følge protokollen kom det inn fire tilbydere, og EY ble valgt. En av tilbyderne klaget på avgjørelsen til Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA). Klaget handlet om flere forhold, herunder at oppdragsgiver har brutt regelverket ved å ikke avvise EY fra konkurransen siden de hadde utarbeidet forprosjektet som la grunnlaget for anskaffelsen. KOFA konkluderer slik: «*BTV innkjøp har brutt forskriften § 20-12 (1) bokstav f ved ikke å avvise valgte leverandør fra konkurransen.*»⁵⁵

Etter vedtaket fra KOFA innhentet Vigo IKS råd fra et advokatfirma om videre framdrift i konkurransen. Advokaten anbefalte at Vigo IKS fastholdt tildelingen til Ernst & Young.⁵⁶

20.09.2012 signerte Vigo IKS avtale med EY om levering av konsulentoppdrag som konkurransegjennomfører for «Anskaffelse av leverandør til felles nasjonalt skoleadministrativt system». Ifølge kontrakten skal oppdraget senest være fullført 30.09.2013, og totalprisen er 8,1 mill. kr eks mva. Det står også at det gis opsjon på fase 4. Oppdragsgiver må eventuelt utløse opsjonen i løpet av kontraktstiden (innen 30.09.2013).

2013 – protokoll

Revisor har mottatt en protokoll som er signert av protokollfører fra BTV innkjøp og datert 07.02.13. Det står at daglig leder i Vigo IKS skal signere protokollen, men det er ikke gjort i den versjonen vi har mottatt.

⁵⁴ For eksempel står det at det benyttes en skala fra 0-100 hvor laveste pris gis 100 poeng, og over dobbelt så høy pris som laveste pris gir 0 poeng.

⁵⁵ Kilde: Klagenemndas avgjørelse 20. august 2014 i sak 2012/144

⁵⁶ Kilde: Notatet er utarbeidet av Gille advokater DA og datert 10. september 2012.

Navnet på anskaffelsen er gjengitt i protokollen. Utover det, inneholder den ikke en beskrivelse av hva som skal anskaffes.

Anslått verdi er satt til 12 mill. kr i protokollen. På spørsmål fra revisjonen, svarer daglig leder i Vigo IKS at han ikke har en forklaring på denne summen, og sier at den er feil.

Det framgår av protokollen hvem som er valgt leverandør, men det framgår ikke hva som er begrunnelsen for valget. Under særskilte forhold nevnes det at en av tilbyderne har påklaget tildelingen til KOFA. Deretter står det:

«Avgjørelse ble tatt av KOFA 20. august 2012. Iventura ble gitt delvis medhold. BTV innkjøp/SAS Vigo benyttet ekstern advokatbistand i den videre prosess. Det ble besluttet å inngå kontrakt med Ernst og Young AS.»

2014-2018 – nye avtaler

10.01.2014 inngikk Vigo IKS og EY en tilleggsavtale, der oppdragsgiver utløser opsjonen på fase 4.⁵⁷ Ifølge tilleggsavtalen skal vilkårene i den første avtalen gjelde opsjonen så langt det passer. Det står videre at den opprinnelige avtalens totalpris på 8,1 mill. kr eks mva. ikke gjelder. I stedet blir opsjonen prissatt med en sum per time: 1350 eks. mva. Videre står det at tidsbruken skal estimeres i forbindelse med detaljplanleggingen av prosjektet.

Oppdraget for fase 4 beskrives i et bilag til tilleggsavtalen. Her står det at EY skal ha oppgaven som prosjektleder. Videre skal konsulentselskapet bistå Vigo IKS i et sentralt mottaksprosjekt (SMP), og følge opp at leverandøren av det felles skoleadministrative systemet leverer i henhold til kontrakt. Daglig leder opplyser at behovet for prosjektledelse oppstod etter hvert.

Avslutningsvis står det i tilleggsavtalen at det skal settes opp budsjett som synliggjør årlige kostnader inkludert en usikkerhetsreserve. Budsjettet skal godkjennes av Vigo IKS. Budsjettet skal synliggjøre estimerte kostnader for ekstern bistand, og inkluderes i prosjektets styringsdokument som skal godkjennes av prosjektets styringsgruppe. Bilaget inneholder en tidsplan der siste punkt er idriftssetting i Akershus fylkeskommune og Oslo kommune i oktober 2016. Utover det, inneholder ikke avtalen en sluttdato.

Henholdsvis 28.02.2018 og 16.03.2018 signerte partene en endringsavtale. Endringen gjelder utvidelse av engasjementet av Ernst & Young. Bakgrunnen for utvidelsen er at det har vært

⁵⁷ Innledningsvis i tilleggsavtalen vises det til opprinnelig avtale inngått 2. september 2012. Revisjonen antar dette kun er en skrivefeil, og den riktige avtaledatoen skal være 20. september 2012.

forsinkelser hos leverandøren av det felles skoleadministrative systemet, og at tilleggsavtalen fra 2014 med EY gjaldt ut hele 2017.

Endringsavtalen gjelder fram til 31.12.2019, og ytterligere forlengelse kan avtales. Det anslås at konsulentbehovet fra EY utgjør 4 fulltidsstillinger. Vigo IKS skal fortsatt godkjenne estimert timebehov i budsjettet. Innholdet i ytelsen følger av beskrivelsen i tilleggsavtalen.

Det framgår av endringsavtalen at timeprisen endres til 1485 eks. mva. Det står at dette skal kompensere for økt kostnadsnivå i samfunnet generelt, og at prisen er i samsvar med prisjustering for IKT-tjenester. I konkurransegrunnlaget som opsjonen er anskaffet etter, vises det til de kontraktsvilkår som skal regulere anskaffelsen. I disse kontraktsvilkårene står det at timepriser ikke er gjenstand for regulering.

Fase 4 har fram til juli 2018 vart i 4,5 år. Revisjonen har gjennomgått regnskapet for Vigo IKS, og ser at følgende summer er utbetalt til Ernst og & Young i denne fasen, jf. også tabell 7.

Tabell 12. Utbetalt til EY

År	Utbetaling inkl. mva.
2014	8,6 mill. kr
2015	15,8 mill. kr
2016	13,6 mill. kr
2017	11 mill. kr
01.01.18-30.06.18	6 mill. kr
	Samlet sum: 55 mill. kr

Kilde: Vigo IKS

4.4.4 Revisors vurdering av anskaffelse av konsulentbistand

I kunngjøringen og konkurransegrunnlaget framgår det at anskaffelsen gjelder et konsulentoppdrag som konkurransegjennomfører. Mer konkret består anskaffelsen av konsulentbistand i tre faser som skal lede fram til signering av kontrakt med en leverandør av et felles skoleadministrativt system. Arbeidet skal gjennomføres i løpet av ett år. I tillegg gis det opsjon på en fase 4 knyttet til implementering av systemet. Anslått verdi er 6 mill. kr eks. mva. og dekker ikke verdien av opsjonen, slik anskaffelsesforskriften § 2-3 nr. 5 krever.

Det er henvist til korrekt del av anskaffelsesregelverket, det er benyttet tillatt anskaffelsesprosedyre, og konkurransen er kunngjort på Doffin og TED, i tråd med lovkravet.

Gjennomføringen av fase 4 har vært vesentlig større både tidsmessig og kostnadmessig enn gjennomføringen av fase 1-3. Dette framkommer ikke i kunngjøringen. Vesentlige opplysninger om tema, tidsramme og kostnadsramme i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget fremhever fase 1-3 i sterkere grad enn fase 4. Vi viser her til beskrivelsen av anskaffelsen, som omtaler *konsulentoppdrag som konkurransegjennomfører*, oppgitt sluttdato 30.09.13, og anslått verdi på 6 mill. kr eks mva. Vi mener det er sannsynlig at en mer presis beskrivelse av opsjonen, og et riktigere tids- og kostnadsanslag kunne hatt betydning for konkurransen. Den tidlige kunngjøringen av en lite avklart opsjonen på fase 4 er i dårlig harmoni med intensjonene bak anskaffelsesreglene.

Det er tildelt tre skriftlige kontrakter under denne anskaffelsen. I den første avtalen, signert 20.09.12, opplyses det at opsjonen på fase 4 gjelder rådgiving på flere områder og oppfølging av implementering – i tråd med konkurransegrunnlaget. I tilleggssavtalen, signert i januar 2014, står det at EY skal lede sentralt mottaksprosjekt og følge opp at leverandøren leverer i henhold til kontrakt. Beskrivelsen av oppdraget er altså endret, og det indikerer at konsultentselskapet er gitt en annen og mer omfattende rolle for fase 4 i tilleggssavtalen fra 2014 enn det som var beskrevet i konkurransegrunnlaget fra 2012. Prisene er også endret, uten grunnlag i konkurransegrunnlag eller kontrakt.

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.

Vigo IKS skriver i høringen at avtalen fra 2012 angir at fase 4 gjelder «rådgivning på flere områder og oppfølging av implementering». Vigo IKS framholder at juristene som har vurdert dette mener at det ikke er holdepunkter for at avtalen av 2014 omfatter noe annet eller mer enn de rammer som ble trukket i 2012, og at dette tilsier at det ikke foreligger en vesentlig endring. Vigo IKS mener videre at det skal svært mye til at en anskaffelse blir ansett som en ulovlig direkteanskaffelse på bakgrunn av for vide kontraktsbestemmelser, ettersom disse skal ha vært tilgjengelige for alle tilbyderne.

Vigo IKS peker også på at endringene i anskaffelsesforskriften kapittel 28 antas å gjelde også for anskaffelser som er kunngjort og kontrakter som er tildelt før 2017. De viser til at prisendringene skyldes forsinkelser utenfor kontraktspartenes kontroll og at endringene ikke overstiger 50 % av opprinnelig kontraktsverdi. De mener derfor at endringene er innenfor tillatte rammer i forskrift om offentlige anskaffelser § 28-1 bokstav d.

Protokollen som ble signert i 2013 inneholder flere lovpålagte opplysninger, herunder navn på valgt leverandør, og en kort beskrivelse av oppdraget, men angir feil anslått verdi.

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.

4.4.5 Anskaffelse av nytt felles skoleadministrativt system (Visma InSchool)

Kunngjøring og konkurransebetingelser

02.11.2012 kunngjorde Vigo IKS en konkurranse kalt «Anskaffelse felles skoleadministrativt system» på Doffin og TED. Det er til denne anskaffelsen Vigo IKS har innhentet bistand fra Ernst & Young.

I følge kunngjøringen er dette en anskaffelse etter del I og III i anskaffelsesforskriften, og den valgte anskaffelsesprosedyren er konkurransepreget dialog. Konkurransen omfatter programvare for et felles skoleadministrativt system, samt drift, brukerstøtte og vedlikehold av løsningen, og implementering i alle fylkeskommuner/Oslo kommune. Tidsrammen for anskaffelsen er satt til 4 år med opsjon på utvidelse inntil 2 år.

Det er ikke anslått noen verdi på denne anskaffelsen. Vigo IKS opplyser i høringen at anskaffelsens karakter var slik at det ikke var mulig å anslå noen verdi på forhånd, annet enn at man med rimelig sikkerhet kunne anslå at relevante terskelverdier ville overstiges. I konkurransegrunnlaget er pris og prisrammer et eget punkt. Verdi/pris var noe anskaffelsesprosessen skulle bringe på det rene gjennom konkurransepreget dialog.

Konkurransegrunnlaget inneholder en tema- og tidsplan for hele konkurransen. Det framgår at alle som oppfyller kvalifikasjonskravene vil bli vurdert, og at de 3-5 leverandørene med de beste søknadene vil bli invitert til dialogfasen.

Kvalifikasjonskravene som er omtalt i konkurransegrunnlaget handler hovedsakelig om at leverandørene må ha tilfredsstillende vilkår for ansatte, og ha økonomiske, organisatoriske og tekniske forutsetninger for å kunne levere det oppdragsgiver etterspør.

I kunngjøringen står det at endelig tildeling vil skje til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet vurdert på grunnlag av kriterier fastlagt i konkurransegrunnlaget. Tildelingskriteriene for endelig tilbud er ikke vektet, men det oppgis at de er listet opp i prioritert rekkefølge; pris, leverandørens gjennomføringsevne, løsningens egenskaper, samt kvalitet på drift,

brakerstøtte og vedlikehold. Det står videre at en innbyrdes vekting vil bli sendt til deltakerne etter gjennomført dialogfase.

Avtale og protokoll

16.12.13 ble det inngått en avtale med Visma Unique AS. Avtalen er signert av partene og består av fem deler; en rammeavtale og fire delavtaler. De fem avtaledelene har egne bilag. Ett av bilagene til rammeavtalen handler om pris og prisbestemmelser. Her angis timepris for ulike stillingskategorier. Ytterrammene for timeprisene er 1000-1200 kr.

De øvrige fire avtaledelene bygger på statens standardavtaler for IT-anskaffelser og for konsulenttjenester, henholdsvis SSA-T, SSA-V, SSA-B og SSA-O. Vigo IKS opplyser i forbindelse med høringen at det ikke er gjort avrop på disse avtalene ennå.

Det er Visma Unique AS som eier den tekniske løsningen for det felles skoleadministrative systemet.

18.12.13 ble protokollen signert av daglig leder for Vigo IKS og innleid konsulent fra Ernst & Young. Her gjentas sentrale opplysninger om innholdet i anskaffelsen, rammeavtalens varighet, samt kvalifikasjonskrav og tildelingsdelingskriterier.

Begrunnelse for valgt anskaffelsesprosedyre oppgis å være at Vigo IKS ikke er i stand til objektivt å presisere de tekniske løsningene som kan oppfylle fylkeskommunenes behov for et nytt skoleadministrativt system.

Protokollen lister opp navn på leverandører som mottok prekvalifiseringsgrunnlaget – 24 stk., og navn på leverandører som leverte søknad om delta i dialogen – 4 stk. Det står videre at alle de fire leverandørene ble prekvalifisert.

Det framgår hvem som er tildelt oppdraget. Når det gjelder begrunnelse for valget vises det i protokollen til et tildelingsbrev. I tildelingsbrevet gjennomgås tildelingskriteriene som står nevnt i kunngjøringen; pris, gjennomføringsevne, tekniske og funksjonelle løsninger, drift, støtte og vedlikehold. Her er tildelingskriteriene vektet, og det framgår at valgt leverandør kommer best ut på alle kriteriene.

Protokollen inneholder følgende opplysninger:

- at tildelingsbrev og avslagsbrev ble sendt 04.11.2013,

- en av tilbyderne som ikke hadde blitt valgt sendte begjæring om midlertidig forføyning⁵⁸ 18.11.2013,
- at Vigo IKS sendte tilsvaret til Nedre Telemark tingrett 04.12.2013, og
- at saken ble trukket 11.12.2013.

Revisjonen har mottatt begjæringen om midlertidig forføyning. Her viser tilbyderens til at hjemmelen for å bruke konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre, kun er tillatt dersom det ikke er mulig å gi en tilstrekkelig presis beskrivelse av den tekniske løsningen som skal løse oppdragsgivers behov. I begjæringen argumenterer tilbyderens for at Vigo IKS hadde innhentet konsulentbistand i utarbeidelsen av en omfattende og detaljert kravspesifikasjon som var klar før kunngjøringen. Dermed mener tilbyderens at konkurransepreget dialog ikke var lovlig prosedyre. I sitt tilsvaret mener Vigo IKS at begjæringen ikke skal tas til følge, og gir sin begrunnelse for dette standpunktet.

Protokollen inneholder ikke opplysninger om kontraktsverdi.

Forlengelse av delavtale SSA-V om drift og vedlikehold

I møte 11.01.18 vedtok styringsgruppa å forlenge delavtale SSA-V med Visma Unique AS om drift og vedlikehold fra 8 til 10 år. I vedtaket står det styringsgruppa godkjenner avtaleforlengelsen under den forutsetning at beslutningen er innenfor styringsgruppas fullmakt, siden det vil innebære en økonomisk binding for alle fylkeskommunene. Vi har bedt Vigo IKS fremlegge dokumentasjon på at denne beslutningen er innenfor styringsgruppas fullmakt, men har ikke mottatt dette.

Det framgår av saksframlegget i saken at delavtale SSA-V inneholder en endringsklausul. For å vurdere om en forlengelse fra 8 til 10 år var i tråd med denne klausulen, ble det innhentet to juridiske vurderinger. Prosjektleder redegjør for de juridiske vurderingene i et notat som ligger ved saken. Det framgår av notatet at den ene vurderingen konkluderer med at en forlengelse av SSA-V med to år, fra åtte til ti år, ligger innenfor endringsklausulen i SSA-V punkt 3. Den andre vurderingen trekker frem elementer som peker i motsatt retning av dette. I saksframlegget konkluderer administrasjonen i Vigo IKS med at samlet sett er fordelene større enn ulempene, og anbefaler styringsgruppa å godta en avtaleforlengelse fra 8 til 10 år på visse betingelser.

⁵⁸ En midlertidig forføyning kreve for domstolene dersom en ønsker å sikre, stanse eller gjennomføre et krav midlertidig, inntil endelig avgjørelse foreligger. Inntil en kontrakt er inngått kan retten sette til side avgjørelser som er truffet i forbindelse med en offentlig anskaffelse, forutsatt at beslutningen er i strid med bestemmelser i lov eller forskrift om offentlige anskaffelser.

Ytterligere anskaffelser:

Underveis i arbeidet med utviklingen av et felles skoleadministrativt system, er det gjort flere anskaffelser. En av anskaffelsene gjelder konsulentbistand til å gjennomføre en ekstern kvalitetssikring av prosjektet. En annen gjelder et prosjektstyrings- og dokumentasjonsverktøy. Dette er mindre anskaffelser, og vi har utelatt dem fra vår gjennomgang.

4.4.6 Vurdering av anskaffelse av VIS

Etter revisors vurdering er det henvist til korrekt del av anskaffelsesregelverket, og konkurransen er kunngjort på Doffin og TED i tråd med lovkravet.

Ifølge anskaffelsesforskriften § 14-2 er det anledning til å benytte konkurransepreget dialog som anskaffelsesprosedyre for anskaffelser som er særlig komplekse, og hvor oppdragsgiver ikke er i stand til objektivt å presisere de tekniske vilkår som kan oppfylle oppdragsgivers behov og formål.

Ifølge Vigo IKS er anskaffelsen av et nytt felles skoleadministrativt system omfattende og komplisert. Derfor ble konkurransepreget dialog valg som anskaffelsesprosedyre. Vi ser at en av tilbyderne mente at vilkårene for benytte denne prosedyren ikke var oppfylt og begjærte en midlertidig forføyning. Etter at Vigo IKS ga sitt tilsvarende svar, ble begjæringen trukket. Generelt viser revisor til at adgangen til å bruke konkurransepreget dialog er en unntaksbestemmelse, og slike bestemmelser skal tolkes strengt. Det er en skjønnsmessig vurdering å fastslå om vilkårene er oppfylt. Denne konkrete saken har blitt drøftet inngående mellom en av tilbyderne og oppdragsgiver, og vi har ikke grunnlag for å overprøve Vigo IKS sine vurderinger i saken.

Kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget inneholder flere sentrale opplysninger, herunder varighet, en tema- og tidsplan for hele anskaffelsesprosessen, prekvalifikasjonskrav og endelige tildelingskriterier. Etter revisors vurdering er kravet om riktig kunngjøring av konkurransen og kontraktsvilkårene ivaretatt.

Det er tildelt en skriftlig avtale bestående av en rammeavtale og fire delavtaler i tråd med krav i regelverket.

Protokollen inneholder de fleste lovpålagte opplysningene, men mangler omtale av at det ikke er anslått verdi for anskaffelsen. Vi ser det som en fordel om begrunnelsen for begjæring om midlertidig forføyning kom klarere fram i protokollen, jf. anskaffelsesforskriften, vedlegg 4 pkt. 1.5, jf. § 3-2 pkt. (2), der det står at protokollen skal vise hvilke forhold som tillater oppdragsgiver å gjøre bruk av prosedyrer som krever særskilt begrunnelse. Samlet sett mener vi likevel at kravet til innhold i protokollen er ivaretatt for denne anskaffelsen.

Begrunnelsen for valgt leverandør framkommer i et tildelingsbrev vedlagt protokollen.

Vi har ikke vurdert forlengelsen av kontrakten i 2018.

5 PERSONVERN

5.1 Problemstilling

Vi undersøker følgende problemstilling:

- Har selskapet tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger?

5.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er i hovedsak utledet fra lov-2018-12-20-116, personopplysningsloven.

Det legges til grunn at det er etablert en klar fordeling av roller og ansvar for de som behandler personopplysninger. Dette skal være dokumentert og organiseringen av informasjonssikkerhetsarbeidet skal være beskrevet og dokumentert. Det må fremgå hvem som har ansvar for å gjennomføre risikovurderinger og ved behov iverksette forbedrings – og kontrolltiltak.

- Virksomheten må ha personvernombud
- Det må etableres en databehandleravtale dersom det er en annen virksomhet som behandler personopplysningene på vegne av VIGO IKS
- Rutiner for kartlegging og risikovurdering

En nærmere redegjørelse for vurderingskriteriene fremgår av vedlegg 2.

5.3 Personvern

Personvernombud

Vigo IKS har personvernombud. Han er ansatt som teknisk rådgiver i Vigo. Personvernombudet har mange års erfaring med arbeid med IT-løsninger og personvern.

Hans rolle som personvernombud er å være kontaktpunkt for ansatte og eksterne knyttet til personvern. Han skal være med og sikre at personvern blir ivaretatt, og har herunder som oppgave å påse at behandling av personopplysninger foregår i henhold til gjeldende lover og regler.

Når det gjelder opplæring har han vært på én samling i regi av Datatilsynet i april/mai 2018. Ut over dette støtter de seg til informasjon fra Datatilsynet.

Databehandleravtale

Vigo IKS har som behandlingsansvarlig inngått ny databehandleravtale med IST AS, som er en av flere databehandlere. Revisor har mottatt en datert og signert kopi av databehandleravtalen.

Revisor har også fått kopi av databehandleravtaler med fylkeskommunene og Oslo kommune.

Andre GDPR-krav

Vigo IKS har hatt en anbudskonkurranse for å få bistand med personvern og GDPR. Personvernombud forteller at det blant annet skal etableres tydeligere klare ansvars – og myndighetsforhold for bruk av informasjonssystemet. Dette er bra ivaretatt når det gjelder de oppgavene som forvaltes, men selskapet har et forbedringspotensiale internt i selskapet.

Personvernombudet forteller at Vigo IKS er underveis i gjennomføringen av et prosjekt⁵⁹ som tar for seg alle sider av GDPR området som vil berøre Vigo IKS, herunder rutiner, prosedyrer, ansvars- og myndighetsforhold. Jf. også rapportens kapittel 3,3 vedrørende internkontroll. Når det gjelder personvernforordningen (GDPR), er prosjektmandatet følgende:

- Bistand til en gjennomgang av informasjonen selskapet samler inn og lagrer.
- Bistand til å få på plass skriftlig dokumentasjon eller maler
 - o Oppfyller selskapet kravene?
 - o Hva må eventuelt endres/avklares?
 - o Hvordan bør man skrive informasjonen slik at den treffer målgruppen? (konsulenten må kunne vise til forslag/resultater av tidligere arbeid)
 - o Innsynsretten, gir man brukerne innsyn i egne data?
 - o Informeres det om hvordan brukeren skal gå frem for å få innsyn?
 - o Retten til å få endret data som er feil?
- Bistand til å kvalitetssikre at selskapet følger lover og forskrifter mht innsamlet informasjon
 - o Behandler selskapet informasjonen i tråd med lovhjemmel/innhentet samtykke?
 - o Samler selskapet inn for mye informasjon?
 - o Benytter selskapet riktig lovhjemmel?

Videre skal ekstern konsulent bistå Vigo IKS med sine metoder/verktøy for å avdekke hvilken informasjon som samles inn, hva denne informasjonen brukes til og av hvem, hvordan

⁵⁹ Gjennomføres i samarbeid med konsultentselskapet SERIT – www.serit.no. - en landsdekkende IT-kjede med 29 lokalkontorer.

informasjonen oppbevares og avhendes, og om informasjonen videreformidles til tredjepart. Konsulenten skal også se på hvilke lovhjemler er benyttet osv. for å få inn informasjonen, hvordan sikrer man enkeltindividets innsyn i informasjonen som er lagret i Vigos systemer, oppfyller selskapet brukerens rett til å bli slettet, osv. I VIGO systemet er det innsynsløsning som gir eleven innsyn i hvilke opplysninger som er registrert på vedkommende. Dette kommer også i VIS.

Etter slutført arbeid forventer Vigo IKS:

- At konsulenten har en arbeidsmetode/prosess som selskapet kan følge for å vurdere hvordan vi man pr. dags dato møter de nye GDPR kravene
- At konsulenten har en arbeidsmetode/prosess som kan sikre at selskapet får dokumentert hvordan de følger GDPR kravene, herunder mal for en personvernerklaring.
- At Vigo IKS sitter igjen med en metode selskapet kan anvende senere f.eks. ved innføring av nye eller endrede løsninger
- At Vigo IKS har et dokumentasjonssystem (maler etc.) som kan benyttes i kartleggingsarbeidet og oppbevare for dokumentasjonsformål
- At Vigo IKS har en mal for hvordan man lager gode personvernerklæringer tilpasset målgruppen
- At konsulenten har et dokumentsystem (maler etc.) som vi kan benytte ved gjennomføring for risiko- og sårbarhetsanalyser

Arbeidet er påbegynt, og flere av aktivitetene i prosjektplanene er gjennomført. Første møte med ekstern rådgiver ble avholdt 2.7.2018. Ifølge prosjektplanen skal all dokumentasjon godkjennes i løpet av uke 4 i 2019, og selve prosjektet skal godkjennes og avsluttes i uke 6 i 2019.

5.3.1 Kort om arbeidet med personvern i Vigo IKS

Organisering av sikkerhetsarbeidet

Rutiner og prosedyrer er under utarbeiding nå

Risikovurdering

Personvernombudet forteller at det er dokumenterte risikovurderinger knyttet til de enkelte prosjektene som gjennomføres og det blir laget handlingsplaner ut ifra risikovurderingen. Når det gjelder eksempelvis IST og Sentralbasen er dette en prosess som pågår hos leverandøren nå basert på innspill fra Vigo IKS underveis i prosessen med utviklingen av systemene.

Vigo IKS vil sammen med prosjektleder for internkontrollprosjektet ha en gjennomgang av eksisterende risikovurdering. Basert på dette vil man avgjøre om det er behov for ytterligere vurderinger/endringer.

Det opplyses at Vigo IKS har oversikt over personopplysningene som behandles. Det ble gjennomført et stort arbeid i våren 2018 der lovhjemlene for behandlingen ble definert. Det er videre bestilt en løsning for innsyn, som gir eleven innsyn i hvilke opplysninger som er registrert.

Tilgangskontroll

Det er etablert rutiner og praksis for en tilfredsstillende tilgangskontroll i fagsystemet.

Tilgangskontroll til ansatte i Vigo er levert av Telemark fylkeskommune, det opprettes bruker med brukernavn og passord. Tilgangskontroll i fagsystemene ellers blir styrt i den enkelte fylkeskommune som gir tilgang til sine ansatte. Ansatte i Vigo har ikke tilgang til informasjon om elever i fagsystemet. De har kun tilgang til å se ansattinformasjon i egen organisasjon. Tilgangskontrollen bygger på anerkjent teknologi. Ved tilgang til sensitive opplysninger benyttes en 2-faktor indentifisering. Det er logger over hvem som gjør hva og tidspunkt.

Det skal gjennomføres holdningsskapende arbeid

Det opplyses om at personvern er et tema som jevnlig diskuteres i selskapet. DL opplyser om at dette generelt sett skjer i forbindelse med gjennomføring og oppfølging av prosjekter, samt ved behov.

5.3.2 Flytting av servere til Danmark

Vigo IKS ble i 2016 informert av IST AS at deres leverandør av datarom/tjenester hadde meldt om at de ville avvikle sin virksomhet i Norge. Samtidig ble selskapet informert om at IST AS vil flytte sin server park til en ny leverandør som de bl.a. brukte i Sverige og Danmark i forbindelse med sine øvrige leveranser. Argumentene fra IST AS var bl.a. knyttet økt sikkerhet ved at produksjonsløsninger og backupløsningen nå ville kunne bli separert på flere driftssentre, i første omgang to.

DL forteller at etter at IST AS varslet at de ønsket å flytte alle sine servere til København foretok Vigo IKS seg følgende:

1. Selskapet kontaktet med Datatilsynet vedrørende flyttespørsmålet:

Selskapet fikk til svar at det i utgangspunktet ikke var noe problem men vi måtte forholde oss til datatilsynets veiledning på dette området

2. Selskapet krevde en juridisk vurdering av flyttingen

Denne fikk selskapet fremlagt fra et advokatfirma. Ingen negative ting kom frem på den

3. Selskapet gjorde et fysisk besøk på driftssentret i København for å sjekke alle fasiliteter.

Det opplyses om at man ble imponert over dette driftssenteret, både når det gjaldt antatt sikkerhet, leveransestabilitet og kompetanse.

- IST AS drifter sine egne servere på dette driftssenteret.
 - o Det er ikke foretatt andre former for risikovurderinger i forkant men i løpet av året skal IST AS gjøre sin risikovurdering av VIGO sentralbase.
 - o Når Vigo IKS har fått levert vår mal til risikovurdering fra SERIT⁶⁰ så vil vi fra Vigo IKS sin side gjøre vår risikovurdering.

5.4 Vurdering personvern

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.

⁶⁰ Jf. ovenfor om kjøp av konsulent tjenester for en gjennomgang av selskapets arbeid med personvern.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til eierrepresentanten i Trøndelag fylkeskommune, samt styreleder og daglig leder i Vigo IKS.

Daglig leder har gitt tilbakemelding i e-post av 05.02.2019. Revisor har korrigert enkelte faktafeil og presiseringer i tråd med tilbakemeldingene fra daglig leder.

Daglig leder hadde videre noen merknader til innholdet i rapporten. Disse merknadene er lagt inn i rapporten sammen med de datakapitlene som har blitt kommentert, se:

Side 50: *Del 1: Kommentarer fra Vigo IKS i forbindelse med høringsuttalelsen til rapporten*

Side 61: *Del 2: Kommentarer fra Vigo IKS i forbindelse med høringsuttalelsen til rapporten*

Side 63: *Del 3: Kommentarer fra Vigo IKS i forbindelse med høringsuttalelsen til rapporten*

Kapittel 4: Revisor har lagt inn enkelte kommentarer fra høringsuttalelsen, dette fremgår av teksten. En faktaendring har medført endring i revisors vurderinger når det gjelder selskapets håndtering av anskaffelsene.

Høringssvaret har ut over dette ikke medført endringer i rapporten..

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Totalt sett har revisjonen få merknader til selskapets drift og utvikling.

1. Er eierstyring og selskapsledelse i Vigo IKS i samsvar med gitte anbefalinger og eiernes forventning?

Undersøkelsen viste at eierskapsutøvelsen på enkelte områder ikke var i tråd med krav og føringer:

- Representantskapets medlemmer fikk sakslisten 21 dager før møtene og ikke minst fire uker før som IKS-loven og selskapsavtalen forutsetter.

Styret – med en utvidet ressurs – er styringsgruppe for VIS-prosjektet. I en situasjon med forsinkelser og utfordringer i VIS-prosjektet kunne eier «vurdert» å utvide styret i Vigo IKS med flere styremedlemmer med kompetanse innenfor prosjektledelse, IT, osv. som kunne ha sett på prosjektet med nye «mer eksterne» øyne.

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?

Selskapet synes å ha etablert en systematikk som er et godt utgangspunkt for at det skal bli en helhetlig og god internkontroll i selskapet, og sånn sett et godt utgangspunkt for å kunne håndtere daglig leders ansvar for internkontroll. Selskapet synes også å ha god oppfølging av kontrakter, frister og økonomi så langt det lar seg gjøre. Her er det meste på plass, og selskapet bruker ekstern kunnskap der hvor de selv mangler kompetanse.

Vigo IKS har ikke etablert en internkontroll med tilstrekkelige tiltak på anskaffelsesområdet.

Undersøkelsen viser også at selskapet mangler skriftlighet på enkelte områder, eksempelvis når det gjelder rutiner. Det er positivt at selskapet nå gjennomfører et prosjekt som ser på selskapets internkontroll slik at eventuelle mangler rettes opp.

Måloppnåelse

De overordnede målene for et IT-prosjekt er at leveransen skal få rett innhold, og at den leveres til rett tid og til rett kostnad. De fleste prosjektene som gjennomføres i regi av Vigo IKS synes å være gjennomført iht. plan. VIS-prosjektet (et av de største og viktigste prosjektene) har imidlertid utfordringer både når det gjelder leveranser på tid, økonomi og innhold. Her kan man først se på graden av måloppnåelse for dette prosjektet når det blir ferdigstilt.

Det kan synes hensiktsmessig å gjennomføre en evaluering av måloppnåelse når det gjelder VIS-prosjektet etter at systemet har vært i bruk 2-3 ute i fylkene/Oslo kommune.

Økonomistyring

Revisor har ingen merknader til selskapets økonomistyring.

Ressursstyring

Vår vurdering er at Vigo IKS generelt sett har en god prosjektmetodikk med en tilhørende god oversikt over ressursbruk – en god ressursstyring.

Når det gjelder selskapets ressursstyring, kan det imidlertid stilles spørsmål – i etterpåklokskapens navn - ved om man har hatt et for høyt ambisjonsnivå når det gjelder VIS-prosjektet. Dette er et stort og komplekst utviklingsprosjekt, dermed økes sannsynligheten for overskridelser på tid og/eller økonomi. Her kunne man forventet prioriteringer på hva som skal gjennomføres hvis det blir problemer med fremdrift, inkludert en kuttliste. Man kunne herunder vurdert reduksjon/utsettelse av mindre viktige områder i prosjektet for å sikre leveranser av de mest «virksomhetskritiske» områdene til fylkeskommunene og skolene.

Revisjonen mener videre at 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.

4. Følger Vigo IKS regelverket om offentlige anskaffelser?

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.

5. Har selskapet tilfredsstillende rutiner for håndtering av personopplysninger?

Vigo IKS arbeider nå med å anskaffe et internkontrollsystem tilpasset selskapets størrelse og virksomhet, hvor man det bla gjennomgår selskapets arbeid med personvern og personopplysninger slik at disse er i samsvar med gjeldende krav. Revisjonen har ingen merknader til selskapets håndtering av personopplysninger.

7.2 Anbefalinger:

1. Undersøkelsen viste at eierskapsutøvelsen på enkelte områder ikke var i tråd med krav og føringer:
 - Representantskapets medlemmer fikk sakslisten 21 dager før møtene og ikke minst fire uker før som IKS-loven og selskapsavtalen forutsetter.
2. Vigo IKS jobber for tiden med å etablere en tilstrekkelig og hensiktsmessig internkontroll i selskapet. Her må man fortsette det gode og viktige arbeidet. Dette arbeidet bør omfatte alle deler av selskapets virksomhet, herunder en gjennomgang av selskapets håndtering av regelverket for offentlige anskaffelser slik at man unngår brudd på regelverket.

KILDER

Lover, forskrift, veiledere

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 29. januar 1999 nr. 6 Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- Lov 6. juni 1997 nr. 44 Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- (Opphevet) Lov 16. juli 1999 nr. 69 Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- (Gjeldende fra 01.01.2017) Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- (Opphevet) Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- (Gjeldende fra 01.01.2017) Forskrift 12.august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
- Veileder til reglene om offentlige anskaffelser, sist revidert i desember 2013, Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Anskaffelser.no, Direktoratet for forvaltning og IKTs fagsider om offentlige anskaffelser
- Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sine fagsider om internkontroll
- DFØ, Veileder i internkontroll

Revisjonen hadde tilgang til alle interne dokumenter hos Vigo IKS, herunder:

- Utvikling og innføring av Visma InScholl, Beskrivelse av organisering, roller og ansvar (01.03.2018)
- Vigo: Referat fra møter i kodeverksgruppen.
- Vigo: Referat fra ulike faggruppemøter
- Referat fra møter i Representantskap og styre
- Vigo: Årsmeldinger
- Overordnede styrende dokumenter
- Styresaker
- Budsjett og planer
- Strategiske planer
- Organisasjonskart
- Årshjul/oversikt over aktiviteter
- Prosedyrer, rutinebeskrivelser
- Prosessbeskrivelser
- Risikovurderinger
- Møtestruktur/møteplaner
- Handlingsplaner/virksomhetsplaner
- Rapporter, lederavtaler
- Dokumentasjon som viser arbeidstidsplanlegging
- Sjekklistor

VEDLEGG 1 – METODE

Dokumentasjonen som ligger til grunn for denne selskapskontrollen er innhentet gjennom intervju og dokumentasjonsgjennomgang.

Det er gjennomført oppstartsmøte med daglig leder i Vigo IKS. Videre er det gjennomført intervju med:

- Systemansvarlig for Vigo IKS
- Programleder for Visma
- Personvernombud Vigo IKS
- Prosjektleder fra EY
- Leder av faggruppe for voksenopplæring.

Det er skrevet referat fra intervjuene, og alle referater er verifiserte. Intervjuene er gjennomført etter en semistrukturert intervjuguide og informantene fikk på forhånd tilsendt stikkord for samtalen og den vedtatte prosjektplanen.

Det er sendt ut egenerklæringer til representantskapet og styret, disse er besvart.

Anskaffelser

For de tre anskaffelsene vi har valgt ut, har vi gjennomgått kunngjøring, konkurransegrunnlag, avtaledokumenter og protokoll. I tillegg har vi gjennomgått andre sentrale dokumenter i tilknytning til anskaffelsene. En viktig årsak til bestilling av forvaltningsrevisjon av Vigo IKS, var et ønske om å undersøke anskaffelsen av leverandør til et felles skoleadministrativt system. Det var derfor klart på forhånd av denne anskaffelsen skulle undersøkes. Dette er anskaffelsen av Visma Unique AS.

Vi ønsket å undersøke to anskaffelser til. I perioden 2012-2017 fant vi to anskaffelser som pekte seg ut når det gjaldt årlige kostnader for Vigo IKS og kontraktens varighet. Disse anskaffelsene ligger noe tilbake i tid, men er likevel valgt ut, fordi de utgjør en vesentlig kostnad for Vigo IKS og fordi de har pågått over lang tid. Dette er anskaffelsene av International Software Technology AS (IST AS) og Ernst & Young.

Konklusjon

Vi mener at det har vært et tilstrekkelig antall intervjuer. Revisor har mottatt alle etterspurte dokumenter. Gjennomgangen av tilgjengelig informasjonen peker i samme retning. Vår samlede vurdering er at metodebruk og datagrunnlag i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svar på problemstillingene.

VEDLEGG 2 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

Kriterier for eierskapskontroll, kapittel 2.

Det vises til vedlegg 1 i Oslo kommunerevisjon sin i eierskapskontroll av Vigo IKS, rapport 02/2018.

Se: <https://www.oslo.kommune.no/...../rapporter-fra-kommunerevisjonen/>

Kriterier for styring og internkontroll, kapittel 3.

I rapporten tar utgangspunkt i COSOs definisjon av internkontroll, Direktoratet for økonomistyring sin veileder i internkontroll⁶¹, aksjeloven og IKS-loven.

I følge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) er god styring av anskaffelser en lederoppgave. God styring kan bidra til bedre kvalitet og brukertilfredshet, effektivisering og gevinstrealisering, og redusere risiko på flere områder, herunder for manglende måloppnåelse.

Difi mener at virksomheter som gjør anskaffelser bør ha en velfungerende internkontroll for sine innkjøp – tilpasset selskapets størrelse og innkjøpenes kompleksitet.

Ifølge Direktoratet for økonomistyring (DØS) handler internkontroll om å etablere og bruke systemer som gir nødvendig trygghet for at oppgaveutførelsen gir ønsket kvalitet og effektivitet. Måltrettet og effektiv drift innebærer at virksomhetens kjerne-, støtte- og styringsprosesser er utformet, gjennomført og fulgt opp på en måte som bidrar til at fastsatte mål og krav blir oppfylt.⁶² KS beskriver internkontroll slik i sin veileder for kommunene⁶³:

I praksis kan vi si at internkontroll er: formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides,

⁶¹ <https://dfo.no/filer/Fagområder/Internkontroll/Veileder-internkontroll.pdf>

⁶² Kilde: Internkontroll, Direktoratet for økonomistyrings nettsider

⁶³ Kilde: KS veileder Orden i eget hus

vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp for å sikre den ønskede utvikling, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.

DØS skriver at kompetanse hos medarbeiderne og deres tilgang til informasjon, kartlegging av risiko i arbeidsprosesser samt kontrollaktiviteter og formalisering, ofte er avgjørende for å oppnå ønsket kvalitet og effektivitet. Kartlegging av risiko handler om å identifisere risikoer som kan hindre måloppnåelse. Kartleggingen vil gi grunnlag for prioritering i kontrollarbeidet, og vurdering av behov for endringer/forbedringer i arbeidsprosessene. Kontrollaktiviteter handler om planlagte og tilfeldige kontroller samt avvikshåndtering. Med formalisering siktes det til at ansvar og myndighet for internkontrollen må være klare, og at internkontrollen er gjort skriftlig gjennom rutiner, prosedyrer og rapporteringer. Videre bør internkontrollen være en integrert del av ordinær ledelse og styring. Det innebærer blant annet at ledelsen må sørge for å etablere internkontrollen, og påse at den etterleves og vedlikeholdes.

Vigo IKS er en liten virksomhet med et avgrenset ansvarsområde. Det har betydning for hva som er hensiktsmessige ordninger i internkontrollen. Samtidig forvalter selskapet store ressurser, og arbeider med tiltak som har stor betydning for videregående opplæring. Vi legger til grunn at Vigo IKS bør ha tiltak for internkontroll i et omfang og med en kvalitet som er tilpasset den virksomheten de driver.

Roller, ansvar og myndighet

Vigo IKS er et interkommunalt selskap. Det ble opprettet 01.01.2012 og alle fylkeskommunene og Oslo kommune er deltakere i selskapet.

Interkommunale selskaper skal organiseres med et styre og en daglig leder, som sammen utgjør selskapets ledelse. Styret i et interkommunalt selskap skal påse at selskapet drives i tråd med blant annet selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett, og andre vedtak fastsatt av representantskapet, jf. IKS-loven § 13. I samme paragraf står det at styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av selskapet.

Daglig leder har ansvar for den daglige driften, og skal følge retningslinjer og pålegg gitt av styret. Som hovedregel kan ikke daglig leder avgjøre saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning, jf. IKS-loven § 14.

IKS-loven og selskapsavtalen angir de ytre rammene for styringen av interkommunale selskaper, mens anskaffelsesregelverket angir kravene til innkjøpsarbeidet. Vi legger til grunn at interkommunale selskaper som gjør anskaffelser, bør ha tiltak som klargjør myndighet, roller og ansvar for dette arbeidet.

Strategi, retningslinjer og rutiner

Difi mener at virksomheter som gjør innkjøp etter regelverket for offentlige anskaffelser, bør ha en anskaffelsesstrategi. Den bør være en integrert del av styringsdokumenter og rapporteringsrutiner for virksomheten, slik at innkjøp blir en del av ledelsens samlede arbeid med prioritering av ressurser og forventning til resultater.

I følge Difi bør anskaffelsesstrategien legges til grunn for mer operative retningslinjer og rutiner som er tilpasset selskapets størrelse og innkjøpenes kompleksitet. Slike retningslinjer bør ha en slik form at de brukes av organisasjonen ved gjennomføring av konkrete anskaffelser. For offentlige aktører som har behov for omfattende og langvarig samarbeid med leverandører, bør de operative retningslinjene og rutineene inneholde egnede tiltak for slike anskaffelser, fra behovsvurdering til gjennomføring.

Gjeldende anskaffelsesforskrift krever at oppdragsgiver skal ha rutiner for å ivareta enkelte av kravene i anskaffelseslov og –forskrift, f.eks. for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter i anskaffelsesloven § 5, og krav om tiltak for å forebygge inhabilitet i anskaffelsesforskriften § 7-5 andre ledd.

Habilitet

Ved innkjøp etter anskaffelsesregelverket, må ansatte og styret i interkommunale selskaper følge forvaltningslovens regler om habilitet, jf. IKS-loven § 15. Habilitet i anskaffelser var særskilt regulert i anskaffelsesforskriften § 3-7. I gjeldende forskrift finner vi reglene om habilitet i § 7-5.

Formålet med reglene om habilitet, er å sikre at avgjørelser blir forberedt og truffet av personer som har en fri og ubundet stilling i forhold til de saker som behandles. En som er inhabil må avstå fra å tilrettelegge eller fatte vedtak i en sak.

Forvaltningsloven lister opp tre hovedgrunner for inhabilitet:

Når en selv er part eller har en definert tilknytning til den eller de som er part i en sak, f. eks. er styremedlem i et selskap som er part i saken.

Når det foreligger andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til ens upartiskhet.

Når en leder er inhabil, kan direkte underordnede ansatte ikke avgjøre saken, jf. § 6.

Den som kan være inhabil plikter å gjøre oppmerksom på forholdene og ta spørsmålet opp til vurdering av eget tiltak. Vedkommende tar selv stilling til om han/hun er inhabil eller ikke, jf. forvaltningsloven § 8. I kollegiale organ, f. eks. i styret, er det organet som tar stilling til spørsmålet om habilitet, jf. § 8 andre ledd.

Gjeldende anskaffelsesforskrift § 7-5 andre ledd krever at oppdragsgiveren skal treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet. Det er ikke spesifisert hvordan slike tiltak skal innrettes, men det vil være gode forebyggende tiltak å ha rutiner som sikrer at habilitet alltid blir vurdert, og at vurderingen og avgjørelsen dokumenteres og eventuelt begrunnes.

Det er ikke et krav at internkontrollsystemet i selskapet skal være basert på COSO-modellen, men modellen representerer et sett med hovedelementer som bør inngå i en overordnet vurdering av internkontroll. I vår vurdering av internkontroll har vi derfor lagt til grunn inndelingen i COSO-modellen. De ulike elementene er oppsummert i tabell 13 nedenfor.

Tabell 13. Oversikt sentrale elementer i Coso-modellen

Coso	Beskrivelse	Eksempler
Kontrollmiljø	Fundamentet for god internkontroll. Ledelsens holdning, adferd og definerte retningslinjer er utgangspunktet for god internkontroll.	Retningslinjer, organisering, ansvars- og myndighetsfordeling
		Ressurser og kompetanse
		Samhandling
Risikovurdering	Risikovurdering foretas på både overordnet og detaljert plan. Konkrete handlinger iverksettes for å møte risikoen.	Fastsette mål
		Identifisere risiko
		Vurdere og prioritere risiko
		Håndtere risiko
Kontrollaktiviteter	Kontrollaktiviteter etableres for å sikre at retningslinjer, regelverk og andre krav etterleves i praksis. Etableres for å redusere risiko og unngå uønsket adferd.	Retningslinjer, prosedyrer, rutiner
		Økkelkontroller, detaljerte kontrollaktiviteter som møter identifisert risiko
		Systemstøtte
Informasjon og kommunikasjon	Det må legges til rette for effektiv kommunikasjon, informasjonsdeling og rapportering.	Rapportering oppover, kommunikasjon nedover / oppover / til siden
		IT-systemstøtte for effektiv kommunikasjonsflyt
Oppfølging	Ledelsen må etablere mekanismer for å følge opp at internkontrollen fungerer.	Løpende oppfølging
		Evaluerings
		Korrigerende tiltak ved avvik

Kilde: Deloitte: Rapport fra forvaltningsrevisjon internkontroll

Økonomistyring

Her har revisjonen lagt til grunn føringene i aksjeloven og IKS-loven utover prinsippene for god internkontroll.

Ressursstyring

Her har revisjonen lagt til grunn COSO-modellens føringer for god internkontroll.

Kriterier for anskaffelser, kapittel 4.

Regelverket for offentlige anskaffelser stiller krav til hvordan offentlige myndigheter og offentligrettslige organer gjøre innkjøp. Vigo IKS er et offentligrettslig organ⁶⁴.

De grunnleggende kravene i anskaffelsesregelverket er at oppdragsgiveren må gjennomføre konkurranse så langt det er mulig, behandle leverandører likt, og sikre en gjennomsiktig anskaffelsesprosess. Det er også et grunnleggende krav at oppdragsgiver må gjennomføre konkurransen på en måte som står i forhold til anskaffelsens art, omfang, verdi og kompleksitet. Målet er at oppdragsgiveren skal sørge for en mest mulig effektiv bruk av offentlige midler, og opptre slik at befolkningen har tillit til at anskaffelsen skjer på en samfunnstjenlig måte, jf. anskaffelsesloven § 1.

Anskaffelsesregelverket er endret flere ganger i den perioden vi reviderer. Gjeldende lov og forskrift trådte i kraft 1. januar 2017. Før dette gjaldt regelverket i all hovedsak for alle offentlige kontrakter knyttet til levering av varer og tjenester. Etter 1. januar 2017 gjelder det kun for anskaffelser over 100 000 kr.

Vigo IKS har i all hovedsak gjort de anskaffelsene vi vil undersøke før ny lov og forskrift trådte i kraft 1. januar 2017. I den delen av rapporten der vi gjennomgår konkrete anskaffelser vil vi derfor bruke anskaffelsesregelverket som gjaldt da med tilhørende veiledere som grunnlag for revisjonskriteriene. I de tilfellene det er relevant, vil vi gjøre oppmerksom på endringene fra gammelt til gjeldende regelverk.

Gjennomføring av konkurranse

Krav til konkurranseform

Anskaffelsesforskriften inneholder regler om hvilke konkurranseform som oppdragsgiver kan eller må benytte ved innkjøp. For anskaffelser gjort før 1. januar 2017 var reglene slik:

⁶⁴ Et offentlig rettslig organ er organisert som selvstendig rettssubjekt. Det skal tjene allmenhetens behov, og har ikke en forretningsmessig karakter. Videre er det kontrollert eller finansiert av offentlige myndigheter, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2, andre ledd.

For anskaffelser under nasjonal terskelverdi⁶⁵, kan oppdragsgiver som hovedregel avgjøre hvordan anskaffelsen skal gjennomføres – så lenge det legges til rette for konkurranse, jf. forskriften del I.

For innkjøp med en anslått verdi som ligger mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdiene⁶⁶ må oppdragsgiveren gjennomføre anskaffelsen som åpen konkurranse⁶⁷, begrenset konkurranse⁶⁸ eller konkurranse med forhandling⁶⁹, jf. forskriften del II § 5-1.

For anskaffelser over EØS-terskelverdiene må oppdragsgiveren gjennomføre kjøpet som åpen eller begrenset konkurranse. I enkelte tilfeller kan oppdragsgiver benytte konkurransepreget dialog⁷⁰ eller konkurranse med forhandling, jf. del III §§ 14-1 til 14-4.

Anskaffelsesdokumenter – krav til kunngjøring og konkurransegrunnlag

Potensielle leverandører må få kjennskap til at en oppdragsgiver skal foreta en anskaffelse. I følge anskaffelsesreglene er det krav om at konkurranser må eller bør kunngjøres – avhengig av anslått verdi på innkjøpet.

Anskaffelsesforskriften angir hvilke forhold oppdragsgiver må ta hensyn til ved beregning av anslått verdi for en anskaffelse. Den anslåtte verdien skal omfatte et samlet beløp som oppdragsgiver kan komme til å betale for de kontrakter som utgjøre anskaffelsen, jf. anskaffelsesforskriften § 2-3 første ledd. Det omfatter blant annet enhver form for opsjon og eventuelle forlengelser av kontrakten, jf. § 2-3 femte ledd.

For anskaffelser under nasjonal terskelverdi, er det ikke krav om at konkurransen må kunngjøres på bestemte måter/steder. Oppdragsgiver kan for eksempel velge å invitere et utvalg av leverandører til å delta i konkurranse, annonsere i aviser eller på nett, eller kunngjøre frivillig på Doffin⁷¹.

⁶⁵ Nasjonal terskelverdi var 500 000 kr fram til 01.01.17. Etter det økte den 1,1 mill. kr og senere til 1,3 mill. kr.

⁶⁶ EØS-terskelverdiene var 1,75 mill. kr fram til 01.01.17. Etter det er de økt til 2 mill. kr.

⁶⁷ **Åpen anbudskonkurranse** er en anskaffelsesprosedyre som tillater alle interessert leverandører å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling, jf. anskaffelsesforskriften § 4-2 bokstav a.

⁶⁸ **Begrenset anbudskonkurranse** er en anskaffelsesprosedyre som bare tillater de leverandører som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud, men som ikke tillater forhandling, jf. anskaffelsesforskriften § 4-2 bokstav b.

⁶⁹ **Konkurranse med forhandling** er en anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver har adgang til å forhandle med en eller flere leverandører, jf. anskaffelsesforskriften § 4-2 bokstav d.

⁷⁰ **Konkurransepreget dialog** er en anskaffelsesprosedyre hvor oppdragsgiver i en eller flere runder har dialog med leverandører før det gis konkurrerende tilbud, jf. anskaffelsesforskriften § 4-2 bokstav c. Konkurransepreget dialog kan benyttes ved særlig komplekse kontrakter, jf. samme forskrift § 14-2 (1).

⁷¹ Doffin er den offisielle norske databasen for kunngjøring.

Anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-verdiene må kunngjøres på Doffin, jf. § 9-1. Kunngjøringen skal gjøres på et eget skjema fastsatt av departementet. Anskaffelser over EØS-terskelverdiene må kunngjøres både på Doffin og TED⁷², jf. § 18-1.

Dersom vilkårene for konkurransen ikke kan beskrives tilstrekkelig utfyllende i kunngjøringen, skal oppdragsgiver utarbeide et konkurransegrunnlag. Dette gjelder både for anskaffelser mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdiene, og anskaffelser over EØS-terskelverdiene. Krav til konkurransegrunnlaget er beskrevet i anskaffelsesforskriften §§ 8-1 og 17-1.

Konkurransegrunnlaget blant annet beskrive hva som skal anskaffes, herunder verdien på eller omfanget av anskaffelsen, kontraktvilkårene og hvordan konkurransen skal gjennomføres. Det sentrale er at konkurransegrunnlaget skal gi alle interessenter lik informasjon, og sette leverandører i stand til å vurdere hva oppdragsgiver etterspør og på hvilke vilkår.

Krav til dokumentasjon

Det er et grunnleggende krav for alle anskaffelser at oppdragsgiver fortløpende skal sikre dokumentasjon av de forhold som har betydning for gjennomføring av en konkurranse, slik at en i ettertid kan få en god forståelse av oppdragsgivers vurderinger og upartiskhet, jf. anskaffelsesforskriften § 3-1 (7).

Krav om protokoll⁷³

Oppdragsgiver skal føre protokoll for anskaffelser som overstiger 100 000 kr. Protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom anskaffelsesprosessen. For anskaffelser mellom 100 000 kr og nasjonal terskelverdi og for anskaffelser over nasjonal terskelverdi, stilles det konkrete krav til innhold i protokollen, jf. anskaffelsesforskriften § 3-2.

Kriterier for personvern, kapittel 5.

Personvern er viktig i et demokratisk samfunn. Sentralt for personvern er det enkelte menneskets ukrenkelighet og krav på respekt fra andre mennesker, respekt for egen integritet og privatlivets fred. Personvern handler om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger. Retten til å bestemme over egne personopplysninger innebærer at man skal ha rett til å ha innflytelse på bruk og spredning av opplysninger om seg som person.

⁷² TED-databasen er den offisielle europeiske databasen for kunngjøringer.

⁷³ Reglene om krav til protokoll som omtales i dette avsnittet gjaldt fram til 01.01.17. Gjeldende regler stiller ikke særskilte krav til innhold og utforming av protokoller. I anskaffelsesforskriften står det at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen, jf. § 7-1.

Personopplysningslov

Ny personopplysningslov tredde i kraft 20.07.2018 og bygger på EUs personvernforordning (GDPR) 2016/679. Personvernloven inneholder flere rettigheter til registrerte personer. I tillegg inneholder den personvernprinsipper som alle virksomheter på følge. Virksomheten må dokumentere at de følger prinsippene.

Prinsippene er følgende:

- Lovlig, rettferdig og gjennomsiktig
- Formålsbegrensning
- Dataminimering
- Riktighet
- Lagringsbegrensning
- Integritet, konfidensialitet og tilgjengelighet
- Ansvarlighet

Videre har noen virksomheter plikt til å ha personvernombud. Et personvernombud skal gi råd om hvordan den behandlingsansvarlige best mulig kan ivareta personverninteressene.

Forholdet mellom en behandlingsansvarlig⁷⁴ virksomhet og databehandleren⁷⁵ skal være regulert i en databehandleravtale⁷⁶. Avtalen skal sikre at personopplysningene blir behandlet i samsvar med regelverket og setter en klar ramme for hvordan databehandleren kan behandle opplysninger.

Informasjonssikkerhet

Når det blir lagret personopplysninger, er det en risiko for at personer som er lagret opplysninger om, kan bli utsatt for krenkelser av sitt personvern. Det er derfor viktig å ha tilfredsstillende rutiner for både bruk og beskyttelse av personopplysninger.

Det er spesielt to lover, i tillegg til personopplysningsloven, som angir plikter for sikring av personopplysninger. Forvaltningsloven har bestemmelser om taushetsplikt om opplysninger om personlige forhold, og disse opplysningene vil være personopplysninger. Videre er

⁷⁴ Den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes. Dette er vanligvis en virksomhet.

⁷⁵ Den som behandler personopplysninger på oppdrag fra den behandlingsansvarlige. Dette er vanligvis en virksomhet.

⁷⁶ En avtale mellom databehandler og behandlingsansvarlig om hvordan personopplysninger skal behandles.

arkivloven med forskrifter sentral, ettersom arkivmaterialer ofte inneholder personopplysninger. Opplæringsloven har og bestemmelser som er relevante.

I veilederen til Datatilsynet om internkontroll og informasjonssikkerhet defineres informasjonssikkerhet slik:

Informasjonssikkerhet dreier seg om å håndtere risikoen for at personopplysninger og andre informasjonsverdier blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Dette gjøres ved først å identifisere hvilke personopplysninger virksomheten har. Deretter gjennomføres en risikovurdering for å avklare om eksisterende sikkerhetstiltak er tilfredsstillende.

Dersom risikovurderingene avdekker manglende tiltak må det vurderes om nye tiltak skal iverksettes for å oppnå tilfredsstillende sikkerhetsnivå for personopplysningene. Kontrollrutiner må utarbeides og jevnlig følges, for å kontrollere at tiltakene blir fulgt opp og virker etter hensikten.

Arbeidsdeling er et viktig prinsipp når det gjelder internkontroll. Det bør normalt ikke tildeles mer enn én rolle i et system. Den som autoriserer en tilgang skal ikke være den som gir tilgangen til systemet. Antall ansatte med utvidede rettigheter bør også begrenses.

Utledning av revisjonskriterier

Det legges til grunn at det er etablert en klar fordeling av roller og ansvar for de som behandler personopplysninger. Dette skal være dokumentert og organiseringen av informasjonssikkerhetsarbeidet skal være beskrevet og dokumentert. Det må fremgå hvem som har ansvar for å gjennomføre risikovurderinger og ved behov iverksette forbedrings – og kontrolltiltak.

- Det skal være etablert rutiner for innhenting av samtykke til lagring av personopplysninger
- Virksomheten må ha personvernombud
- Det må etableres en databehandleravtale dersom det er en annen virksomhet som behandler personopplysningene på vegne av VIGO IKS
- Rutiner for avvikshåndtering

M Revisjon

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no