Meeting Book: Vest-Agder kontrollutvalg (26.02.2019)

Vest-Agder kontrollutvalg

Date: 2019-02-26T09:00:00

Location: Fylkeshuset, Ny-Hellesund

Note:

Det kalles med dette inn til møte i Vest-Agder kontrollutvalg 26.02.2019 kl. 09.00.

Møtet vil finne sted på fylkeshuset i Kristiansand, møterom Ny-Hellesund.

Forfall bes meldes til sekretariatet på sander.haga.ask@temark.no eller på tlf: 99 35 85 99.

Vara møter kun etter særskilt innkalling.

Saksliste

Møteinnkalling

3/19 Godkjenning av møteinnkalling 26.02.2019 3

Møteprotokoll

2/19 Godkjenning av møteprotokoll av 28.01.2019 4

Saker til behandling

10/19 Oppfølging av mislighetssaker i fylkeskommunen 15

11/19 Rapport fra forvaltningsrevisjon Vigo IKS 19

12/19 Revisjonsrapport gjennomgang Statens Vegvesen 129

13/19 Orientering fra revisor 26.02.2019 179

14/19 Referatsaker 26.02.2019 180

15/19 Eventuelt 26.02.2019 211

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00138-8
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	26.02.2019

Godkjenning av møteinnkalling 26.02.2019

Forslag fra sekretariatet:

Møteinnkallingen godkjennes.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00138-9
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	26.02.2019

Godkjenning av møteprotokoll av 28.01.2019

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møtet 28.01.2019 godkjennes.

Vedlegg:

- Protokoll Vest-Agder kontrollutvalg 28.01.2019

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Møteprotokoll

Vest-Agder kontrollutvalg

Dato:	28.01.2019 kl. 12:00
Sted:	Fylkeshuset, Ny-Hellesund
Arkivsak:	19/00138
Til stede:	Vidar Kleppe (leder), Sølvi Gjerdahl Thomassen, Lars Jørgen Hauge,
Møtende varamedlemmer:	Arild Birkenes
Forfall:	Bente Birkeland, Terje Imeland
Andre:	Revisjonssjef Tor Ole Holbek Ass. Revisjonssjef Monica Harsvik Smith-Tønnessen Fylkesordfører Terje Damman sak 2/19
Protokollfører:	Sander Haga Ask

Sakskart			Side
		Møteinnkalling	
1/19	19/00138-1	Godkjenning av møteinnkalling 28.01.2019	3
		Møteprotokoll	
1/19	19/00138-2	Godkjenning av protokoll fra møtet 03.12.2018	4
		Saker til behandling	
1/19	19/02572-1	Vest-Agder kontrollutvalg årsmelding 2018	5
2/19	19/02518-3	Orientering - valg av revisor for Agder fylkeskommune 2020	6

3/19	19/00257-1	Revisors egenvurdering av uavhengighet 2019	7
4/19	19/00152-1	Orientering fra revisor 28.01.2019	8
5/19	19/00153-1	Referatsaker 28.01.2019	9
6/19	19/00154-1	Eventuelt 28.01.2019	10

Kristiansand, 28.01.2019

Vidar Kleppe
Kontrollutvalgsleder

Sander Haga Ask
Sekretær

Møteinnkalling

1/19 Godkjenning av møteinnkalling 28.01.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	28.01.2019	1/19

Forslag fra sekretariatet:

Møteinnkallingen godkjennes.

Møtebehandling

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Møteinnkallingen godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Møteprotokoll

1/19 Godkjenning av protokoll fra møtet 03.12.2018

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	28.01.2019	1/19

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møtet 03.12.2018 godkjennes.

Møtebehandling

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Protokoll fra møtet 03.12.2018 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Saker til behandling

1/19 Vest-Agder kontrollutvalg årsmelding 2018

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	28.01.2019	1/19

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget innstiller til fylkestinget:

Fylkestinget tar Vest-Agder kontrollutvalg sin årsmelding for 2018 til orientering.

Møtebehandling
Sekretariatet gikk igjennom forslag til årsmelding for kontrollutvalget og svarte på spørsmål.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Kontrollutvalget innstiller til fylkestinget:

Fylkestinget tar Vest-Agder kontrollutvalg sin årsmelding for 2018 til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

2/19 Orientering - valg av revisor for Agder fylkeskommune 2020

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	28.01.2019	2/19

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Møtebehandling
Sekretariatet innledet kort om saken.

Revisjonssjef Tor Ole Holbek orienterte om prosessen som har vært mellom de to selskapene.

Endringsforslag til vedtak fremsatt i møtet:
Saken tas til foreløpig orientering.

Votering
Enstemmig for endringsforslag til vedtak fremsatt i møtet.

Vedtak
Saken tas til foreløpig orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

3/19 Revisors egenvurdering av uavhengighet 2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	28.01.2019	3/19

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar revisors egenerklæring til orientering.

Møtebehandling
Revisor la frem sine uavhengighetserklæringer.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Kontrollutvalget tar revisors egenerklæring til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

4/19 Orientering fra revisor 28.01.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	28.01.2019	4/19

Forslag fra sekretariatet:

Skriv inn forslag til vedtak

Møtebehandling
Revisjonssjef Tor Ole Holbek orienterte om foreløpig innberetning av en mislighetssak. Møtet ble enstemmig vedtatt lukket jf. kommuneloven §31 pkt. 2 og fvl. §13 pkt. 1.

Revisjonssjef Tor Ole Holbek orienterte arbeidet med rapporten om Hidra Landfast.

Ass. Revisjonssjef Monica Harsvik Smith-Tønnessen orienterte om løpende regnskapsrevisjon.

Votering
Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak
Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

5/19 Referatsaker 28.01.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	28.01.2019	5/19

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Møtebehandling

1. Kontrollutvalget ønsker et fellesmøte med Aust-Agder kontrollutvalg hvor også fylkesordførerne blir innkalt til møtet. Tema for møtet er det kommende valget av revisor samt status i arbeidet med ny Agder Fylkeskommune.
2. Sekretariatet orienterte om vårkonferansen 26.04.2019 i Arendal

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

6/19 Eventuelt 28.01.2019

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Vest-Agder kontrollutvalg	28.01.2019	6/19

Møtebehandling
Ingen saker

Votering

Vedtak

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/12302-6
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	26.02.2019

Oppfølging av mislighetssaker i fylkeskommunen

Forslag fra sekretariatet:
Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Bakgrunn for saken:
Kontrollutvalget behandlet i møte 29.10.2018 i sak 39/18 en endelig innberetning av mislighetssak fra revisor. I beretningen anbefalte revisor:

- Reglement for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Vest-Agder fylkeskommune, oppdateres.
- Revisjonen anbefaler at det må foreligge skriftlig delegasjon fra fylkesrådmannen til de som skal ha fullmakt til å anmelde på vegne av Vest-Agder fylkeskommune.
- Reglement for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og mislighold i Vest-Agder fylkeskommune må gjøres tilstrekkelig kjent slik at denne følges.
- Fylkeskommunen bør sikre at personer med delegert fullmakt har tilstrekkelig kompetanse til å foreta anmeldelse på vegne av fylkeskommunen.
- Fylkeskommunen bør sikre at saker som følger reglement for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter, blir forskriftmessig oppbevart og arkivert.
- Revisjonen vil anbefale at en ved opphør av lærlingekontrakter følger de krav som er gitt i opplæringsloven.

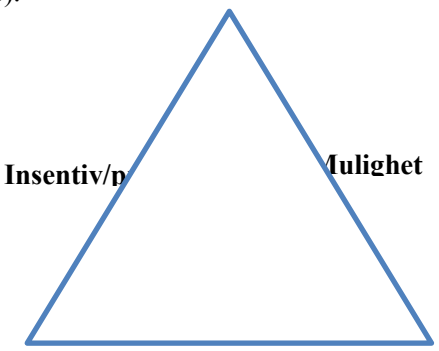
I møtet fattet kontrollutvalget følgende vedtak:
«Kontrollutvalget sender saken over til fylkesrådmann og viser til revisors anbefalinger. Kontrollutvalget ber om en skriftlig tilbakemelding om hvordan anbefalingene fra revisor blir fulgt opp innen februar 2019.»

Kontrollutvalget har på sin møte- og arbeidsplan for 2019 satt opp en sak i januar *orientering om mislighetssaker i fylkeskommunen.* Kontrollutvalget får derfor en sak om misligheter generelt og om hvordan administrasjonen har fulgt opp revisors anbefalinger fra den endelige innberetningen i sak 39/18.

Saksopplysninger:
I revisjonsstandarden ISA 240 *Revisors oppgaver med og plikter til å vurdere misligheter ved revisjon av regnskaper* blir misligheter definert slik:

"En bevisst handling, begått av en eller flere personer innen ledelsen, av personer som har overordnet ansvar for styring og kontroll, av ansatte eller av andre, som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel."

Forhold som vanligvis er til stede ved misligheter – mislighetstriangelet – med eksempler relevante for offentlig sektor (Kilde: Informasjonsskriv 3/2014 – Revisors oppgaver knyttet til misligheter ved revisjon av regnskaper i kommunal sektor).



Insentiv eller press *(som utøves på eller oppfattes som utøvd på ledelsen eller ansatte og gir dem motiv til å begå misligheter) – ansatte i offentlig sektor er ofte under press for å yte tjenester av høy kvalitet med få ressurser og innenfor budsjett. Dette kan være særlig relevant i vanskelige økonomiske situasjoner hvor det oppstår press for å opprettholde brukeravgifter og skattesatser, noe som gir insentiver for å overvurdere inntekter og undervurdere kostnader. Det kan også finnes insentiver for å bruke opp budsjettet før regnskapsårets slutt.*

Mulighet *(karakteristiske trekk eller omstendigheter som øker risikoen for at det begås misligheter i en enhet) – en vanskelig rekrutteringssituasjon eller mangel på tilstrekkelig kvalifiserte medarbeidere kan være mer utbredt i offentlig sektor. Slike situasjoner kan ofte føre til mangler i internkontroll og således skape muligheter for å begå misligheter. Den utstrakte forekomsten av mange kontanttransaksjoner med lav verdi i visse enheter i offentlig sektor, for eksempel kontanttransaksjoner på politistasjoner eller helseinstitusjoner, kan bidra til å øke disse risikoene. Selv om pengebeløpene er små, kan slike situasjoner føre til brudd på offentlig tillit, forventninger og ansvarlighet.*

Rettferdiggjørelse eller holdning *(atferd, karakter eller etiske verdier som tillater personer å rettferdiggjøre sine motiver for å begå misligheter) – det generelt lavere lønnsnivået i offentlig sektor sammenlignet med privat sektor kan få ansatte til å tro at det kan rettferdiggjøre misbruk av midler. Som ovenfor kan dette medføre brudd på prinsipper om offentlig tillit, forventninger og ansvarlighet.*

Aktuelle mislighetstyper:

- **Underslag** ((Strl. §§§ 324,325,326) tilegner seg en løsøregjenstand han besitter, men som helt eller delvis tilhører en annen) – interne misligheter
- **Utroskap** ((Strl. §§ 390,391) forsømmer en annens anliggender som han styrer eller har tilsyn med)) –interne misligheter
- **Korrupsjon** ((Strl. §§ 387,388) krever, mottar eller aksepterer/gir eller tilbyr en urettmessig fordel) –interne og eksterne misligheter
- **Bedrageri** ((Strl. §§§§ 371,372,373,374) fremkaller, styrker eller utnytter en villfarelse/bruk av uriktig eller ufullstendig opplysning)) – eksterne misligheter
- **Tyveri** ((Strl. §§§ 321,322,323) borttar eller medvirker til å bortta en gjenstand som helt eller delvis tilhører en annen)) – eksterne misligheter

Eksempler på misligheter kan være:

- Tyveri av medikamenter fra institusjoner

- Tyveri fra beboere ved institusjoner
- Uriktig føring av timelister
- Misbruk av kommunens drivstoffkort
- Personalmessige forhold – salg av tjenester til kommunen fra eget enkeltmannsforetak

Konsekvensene av misligheter for kommunen:

- **Tap av verdier** tilhørende virksomheten (og offentlig sektor) og potensielt erstatningsansvar
- **Redusert måloppnåelse** i budsjettgjennomføringen, og potensielt redusert velferd for befolkningen
- **Redusert arbeidsmiljø** internt i virksomheten og potensielt redusert velferd og produktivitet
- **Tap av omdømme** for virksomheten og offentlig sektor
- **Misligheter kan eskalere/" smitte"**

Hovedansvaret for å forebygge og avdekke misligheter ligger både hos dem som har overordnet ansvar for styring og kontroll i enheten, og hos ledelsen (rådmann). Kravene til revisor i oppgaven med å bidra gjennom revisjonen til å forebygge og avdekke misligheter. Etter god kommunal revisjonsskikk (ISA240) plikter revisor å forespørre ledelsen i kommunen om det er forekommet misligheter siste år, og om risikoen knyttet til dette.

Det fremgår videre at dersom revisor mistenker at det har forekommet misligheter, bør dette rapporteres muntlig. Hvis det konstateres at det har forekommet misligheter, skal revisor straks sende en skriftlig foreløpig innberetning til kontrollutvalget. I den grad det er mulig, skal revisor undersøke forholdet nærmere, og etter endt undersøkelse sende endelig innberetning til kontrollutvalget. Rådmann skal ha kopi av den endelige innberetningen. Det er vanlig praksis at rådmann også mottar kopi av foreløpig innberetning. Dersom revisor har konstatert misligheter, bør kontrollutvalget sørge for å få forholdene belyst så godt som mulig og følge opp administrasjonens håndtering av de innrapporterte mislighetene.

Videre fremgår det av kontrollutvalgsboken hvilket ansvar kontrollutvalget har i forbindelse med misligheter. Der går det frem at revisor skal vurdere risikoen for misligheter i kommunen, og skal gjøre seg kjent med hvilke kontrolltiltak kommunen har iverksatt for å hindre og avdekke misligheter. Som en del av oppfølgingen av revisjonen bør kontrollutvalget påse at revisor har vurdert risikoen for misligheter.

Kontrollutvalget er på mange måter prisgitt revisjonens løpende arbeid og derfor begrenses kontrollutvalgets ansvar i forbindelse med misligheter seg til at kontrollutvalget har et påseansvar og ikke et direkte operativt ansvar. Kontrollutvalget skal etterspørre og kontrollere at rådmann og/eller revisjon følger dette opp. For å følge opp revisors arbeid med misligheter kan kontrollutvalget be om å bli orientert om revisors risikovurderinger og vurderinger av kommunens internkontroll, dersom det er ønskelig.

Kontrollutvalget kan likevel forebygge og avdekke økonomiske misligheter og andre straffbare forhold ved å ha fokus på følgende forebyggende tiltak:

- Bidra til å skape en virksomhetskultur som preges av ærlighet og etisk atferd
- Fokus på internkontroll
- Bidra til at kommunens rutiner for økonomiske misligheter og andre straffbare forhold begått av ansatte er kjent i hele organisasjonen

I forbindelse med innberetning av mislighetssaken i sak 39/18 kom revisor med følgende anbefalinger til fylkeskommunen:

- Reglement for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Vest-Agder fylkeskommune, oppdateres.
- at det må foreligge skriftlig delegasjon fra fylkesrådmannen til de som skal ha fullmakt til å anmelde på vegne av Vest-Agder fylkeskommune.

- Reglement for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og mislighold i Vest-Agder fylkeskommune må gjøres tilstrekkelig kjent slik at denne følges.
- Fylkeskommunen bør sikre at personer med delegert fullmakt har tilstrekkelig kompetanse til å foreta anmeldelse på vegne av fylkeskommunen.
- Fylkeskommunen bør sikre at saker som følger reglement for saksbehandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter, blir forskriftmessig oppbevart og arkivert.
- at en ved opphør av lærlingekontrakter følger de krav som er gitt i opplæringsloven

En skriftlig tilbakemelding fra administrasjonen på oppfølgingen av revisors anbefalinger vil bli ettersendt til kontrollutvalget da den ikke var klar ved utsending av sakspapirene. Administrasjonen er invitert til møtet i kontrollutvalget for å orientere om hvordan revisors anbefalinger er blitt fulgt opp.

Vurdering fra sekretariatet:

Siden administrasjonens tilbakemelding ikke foreligger ved utsending av sakspapirene har ikke sekretariatet kommet med et forslag til vedtak. Når administrasjonens tilbakemelding på revisors anbefalinger foreligger vil sekretariatet ettersende dette til kontrollutvalgets medlemmer.

Vedlegg:

- Tilbakemelding på oppfølgingen av revisors anbefalinger (*Ettersendes)*

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 17/07213-18
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	26.02.2019

Rapport fra forvaltningsrevisjon Vigo IKS

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget tar rapporten og innstiller følgende til fylkestinget:

1. Fylkestinget ber eierrepresentanten påse at selskapet ved styret:
    a. Synliggjør risiko ved anskaffelser i selskapets strategier og rutiner
    b. Fortsetter arbeidet med implementering av system for internkontroll og at håndtering av personopplysninger er i tråd med gjeldende lov og forskrift
2. Fylkestinget ber eierrepresentanten i representantskapet til Vigo IKS å fremme forslag innen utgangen av 2020 om:
    a. Å evaluere styrets behov for å sikre eiernes målsetninger med selskapet oppnås, herunder også om styret har tilstrekkelig og nødvendig kompetanse for å møte fremtidige utfordringer
    b. At styret i Vigo IKS evaluerer behovet for etablering av et permanent og internt større fagmiljø
3. Fylkestinget tar rapporten for øvrig til orientering.

Bakgrunn for saken:

Selskapskontroll følger av bestemmelsene i Kommuneloven § 77 og forskrift om kontrollutvalg kapittel 6. Hensikten med selskapskontroll er at kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i kommunens selskaper, herunder kontrollere om de som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger

Fylkestinget behandlet 13.12.2016 Overordnet analyse og plan for selskapskontroll 2016-2019. Kontrollutvalget gikk fullmakt av fylkestinget til å endre planen i perioden ved behov. Kontrollutvalget vedtok selskapskontroll av Vigo IKS i kontrollutvalgets sak 39/17. Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune bestilte en selskapskontroll gjennomført som en forvaltningsrevisjon av Vigo IKS. I den forbindelse inviterte Kontrollutvalgssekretariatet Midt-Norge IKS kontrollutvalgene i de øvrige eierkommunene til å delta i kontrollen og gjennomføre egne eierskapskontroller. Agder Kommunerevisjon IKS leverte rapporten fra eierskapskontrollen i 2018 og ble behandlet i kontrollutvalgets møte 03.12.2018. Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i saken:

«Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og innstiller følgende til fylkestinget:

Fylkestinget tar selskapskontrollrapporten i Vigo IKS til orientering og ber om at rapportens anbefalinger følges opp om at:

- *Det legges til rette for eiermøter/kontaktmøter mellom fylkeskommunen og Vigo IKS*
- *Innkalling til representantskapet er i samsvar med interkommunale selskaper med 4 ukers varsel med saksliste*
- *Representantskapet sikrer at Vigo IKS rapporterer om selskapets arbeid med etikk og samfunnsansvar gjennom årsmeldingen*
- *styremedlemmer i fylkeskommunens selskaper registrerer sine verv i styrevervregisteret*

Fylkestinget ber fylkesrådmannen gi en skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget innen utgangen av 2019 på hvordan rapporten er blitt fulgt opp.»

Fylkestinget vedtok enstemmig kontrollutvalgets innstilling i saken.

Saksopplysninger:

Vigo IKS er et interkommunalt selskap som er eid av 17 fylkeskommuner og Oslo kommune. Selskapet oppsto i forlengelsen av et langvarig samarbeid om å koordinere utviklingen av viktige IT-systemer for videregående opplæring og ble etablert i februar 2012. Selskapet er organisert med et representantskap på 18 medlemmer, 1 medlem fra hver eierkommune, og et styre på 5 medlemmer. Selskapet jobber med drift og utvikling av en rekke datasystemer, der det skoleadministrative systemet Visma Flyt Skole er det mest omfattende

Rapporten fra forvaltningsrevisjonen i selskapet som ble gjennomført av Revisjon Midt-Norge SA er ferdig og klar for behandling i kontrollutvalget. Forvaltningsrevisjonen har følgende problemstillinger:

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

Den første problemstillingen omhandler eierstyringen relatert til Trøndelag fylkeskommune og er identisk med problemstillingen til Agder Kommunerevisjon IKS sin problemstilling i deres rapport som ble behandlet desember 2018 av kontrollutvalget. Kontrollutvalget kan derfor i stor grad se vekk fra kapittel 2 i rapporten fra Revisjon Midt-Norge SA og funnene blir i liten grad referert i saksfremlegget. Sekretariatet ønsker fortsatt å fremheve at revisor i kap. 2 skriver at kompetanse hos styremedlemmer må ha sammenheng med kompetansebehov knyttet til styrets oppgaver i den enkelte bedrift. 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 (Visma InSchool) har ifølge revisor hatt budsjettøkninger og forsinkelser underveis i prosjektet, og prosjektet er ennå ikke ferdigstilt. Det fremheves i rapporten at dette kan ha flere årsaker, men at eier i den forbindelse kan vurdere å utvide styret i Vigo IKS med flere «eksterne» styremedlemmer med kompetanse innen prosjektledelse, IT, osv., som kunne se på dette med «nye øyne».

Problemstilling 2:

Revisor skriver at Vigo IKS generelt sett har en god prosjektmetodikk som er et godt grunnlag for videre detaljering, med en tilhørende god oversikt over ressursbruk. Prosjektene blir tilført nødvendig kompetanse, og man har tidsplaner og tilhørende risikovurderinger. Revisors vurdering er at Vigo IKS sin overordnede organisering er i tråd med god praksis når det gjelder prosjektstyring. Todelingen (drift og prosjekt) er et godt utgangspunkt for videre organisasjonsutvikling etter hvert som prosjektene ferdigstilles, og man går over i en driftsfase.

Det fremgår av rapporten av VIGO IKS synes ifølge revisor å være avhengige av EY (Ernst & Young) for å sikre best mulig fremdrift på VIS-prosjektet (Visma InSchool). Hvis det skal kuttes ned på konsulentbruken nå vil man miste fremdrift på grunn av manglende intern kompetanse på enkelte områder. Revisor skriver at en alternativ vei er å 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. Ifølge rapporten sier daglig leder at det ble vurdert å bruke intern kompetanse for større deler av VIS-prosjektet, men at man ikke fant den kompetansen man var ute etter. Her kan man søke etter kompetanse i fylkeskommuner og Oslo kommune.

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

Problemstilling nr. 3
Ved stikkeprøvegjennomgang fant 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.

Problemstilling 4:
I rapporten skriver revisor at selskapet har fått bistand til å sikre etableringen av en hensiktsmessig internkontroll, herunder at det etablerer 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 med mer. Som en del av dette prosjektet skal man gjennomgå dokumentasjon av internkontrollen. Det antas at selskapet for en tilfredsstillende håndtering av personvern når internkontrollprosjektet nå straks er gjennomført. Revisor skriver at 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 arbeid med personvern

Rapporten kommer med to anbefalinger hvorav en av anbefalingene går på eierskapskontrollen og en anbefaling går på interne forhold i selskapet. Første anbefalingen går på å påse at representantskapet får innkalling og saksliste 4 uker før årsmøtet. Anbefaling nr. 2 går på at Vigo IKS må fortsette arbeidet meden tilstrekkelig og hensiktsmessig internkontroll i selskapet og at dette bør omfatte alle deler av selskapets virksomhet.

Vurdering fra sekretariatet:

Det er en omfattende rapport som er levert av Revisjon Midt-Norge SA. Sekretariatet har utelatt de deler av rapporten som omtaler Trøndelag fylkeskommune sin eierskapsoppfølging. Kontrollutvalget behandlet desember 2018 Agder Kommunerevisjon IKS sin rapport fra eierskapskontrollen i Vigo IKS som belyste Vest-Agder fylkeskommune sin eieroppfølging av Vigo IKS. Sekretariatet har i forslag til vedtak tatt utgangspunkt i vedtak fra kontrollutvalget i Trøndelag fylkeskommune og de vurderinger gjort av sekretariatet i Trøndelag. Forslag til vedtak går derfor noe lenger enn rapportens anbefalinger og omfatter andre forhold som er beskrevet i rapporten.

Vedlegg:

- Rapport selskapskontroll Vigo IKS – Revisjon Midt-Norge SA

Revisjon Midt-Norge

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 forutsetninger[1].

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs[2] 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.revisjonmidtnorge.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) eksl. 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 51/17[3] 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 revisjonsenheter 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 kommune[4]. 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 arbeidsoppgaver[5]:

- 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 størrelse[6]. 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.

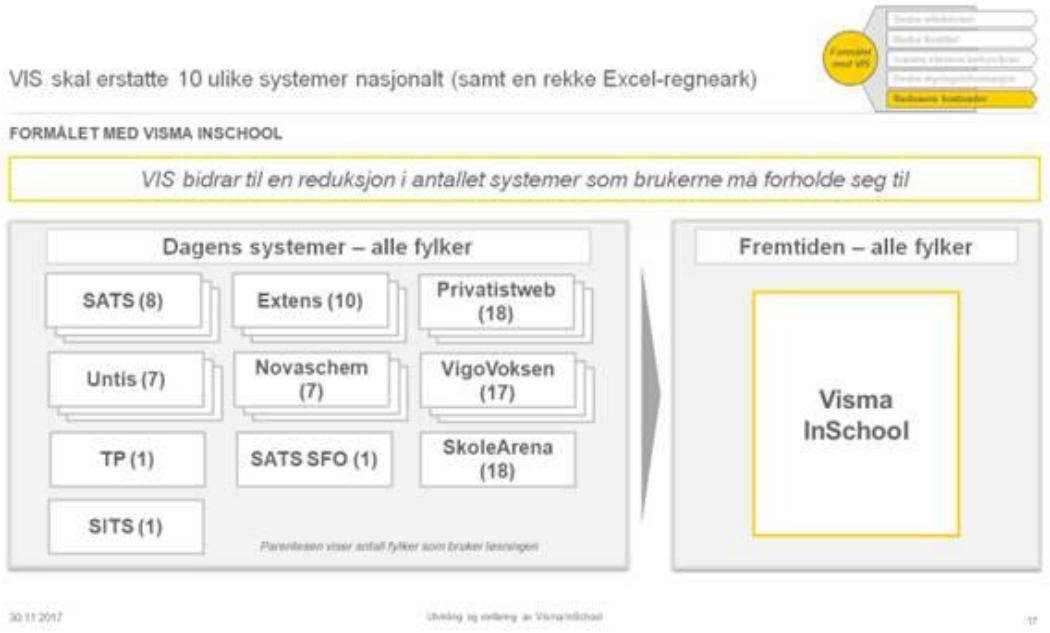
[5] http://www.vigoiks.no/om-vigo-iks

[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.

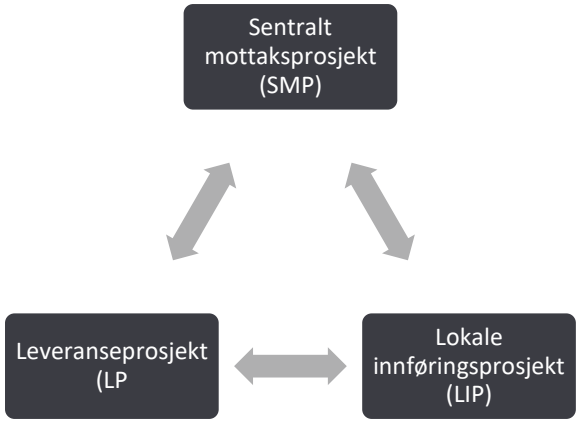
Det nye skoleadministrative systemet Visma InSchool (VIS) er for tiden under utvikling av Visma Enterprise AS på oppdrag fra Vigo IKS. Dette systemet er det største prosjektet Vigo IKS har hatt ansvaret for. VIS skal erstatte opptil 10 ulike systemer, se figuren nedenfor.



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-tjeneste[7] (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 konsulentselskap 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 kapittelet 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 kommunerevisjon[8] - 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 jurist[9]:

[8] Rapport 02/2018, Eierskapskontroll – Vigo IKS

[9] http://www.vigoiks.no/om-vigo-iks/styret-vigo-iks

- styreleder Arly Hauge, fylkesopplæringssjef - Vest-Agder fylkeskommune
- styremedlem Bjørn Marthinsen, IT-direktør - Utdanningsetaten Oslo kommune
- styremedlem Ane Tonette Lognseth, assisterende opplæringssjef - 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 styre[10], 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-analyse[11] 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 ressurs[12] – 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
    - årsberetning og årsregnskap
    - valg/suppleringsvalg til styret
    - overordnede mål og retningslinjer for driften
    - andre saker som er forberedt ved innkallingen
- Ordinært representantskapsmøte andre halvår skal behandle
    - årsbudsjett og økonomiplan (fire år)
    - eventuelle låneopptak innarbeidet i årsbudsjettet
    - 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 fastsatter 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.

<u>Vurdering</u>

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 InSchool[13] (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 år[14]. 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 eierskap[15].

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: Eierskaputvalgets 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 ivaretakelse 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 kapittelet 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 utvikling[16].

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. Utfordringen 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 innholdskrav til internkontroll når det gjelder prosjektstyring[17] 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 innholdskrav 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 bidrar 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 IKS[18]. 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 GDPR[19].

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 Innkjøp[20] 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 EY[21] 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 A2[22] 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 risikoreduserende 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-arbeid[23]. 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 konsulent[24] 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/prosjektoppfølging, 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 parters 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 forbedringer[25].

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/PGS[26]. 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 anskaffelser[27].

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 prosjektstyring[28] 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 fageksperte ne i funksjonelt team er samlokalisert på Skøyen i Oslo[29]. 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 fageksperter 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 sårbarhetsanalyser[30].

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 fylket[31]. 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 utsettelser etter dette, og et foreløpig estimat på ferdigstillelse 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 prosjektstyringsverktøyet[32] 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 overordet, 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 elevantall 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 budsjettrammene 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/utsettelser 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 (>600 000[35]) 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 anbudsdokumentene var kostnad her beregnet til anslagsvis 8,1 MNOK ekskl. mva[36].

[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 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 der 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) eksl. 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 konsulenttjenester 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 budsjettert 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 fylkeskommune[37]:

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.

<u>Eksterne kostnader</u>

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 budsjettert 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 bestillerolle på enkelte områder, men på den måten at DL likevel skriver under hvis det er noe[38]. 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 godkjennelse 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 frikjøpe 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, epos[39] 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-testere[40]. 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 brukermedvirkning, noe som gir større trygghet for at funksjonaliteten faktisk tilfredsstiller fylkeskommunenes behov[41].

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 fageksperter 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 prosjektet[42] – 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 bruker-representasjon fra kundens side for bedre å sikre at skolenes behov blir ivaretatt. 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 godkjennelse 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 nødvendig[43], 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 UAT[44]-er). Høsten 2018 har det imidlertid vært utfordringer, og piloteringen ble stoppet en periode[45]. 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 tilfredstillende, 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 tilfredsstiller 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 fraværsføring 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 fageksperter 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 kontraktsmotpart 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/utsettelser 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. Interntestingen 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 risikobevissthet 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 "integrert 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 risikobevissthet 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 anskaffelser[46]. 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:
    - beregne verdien av anskaffelsen på forhånd,
    - benytte tillatt anskaffelsesprosedyre,
    - kunngjøre konkurransen og kontraktsvilkårene på riktig måte,
    - 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 samarbeidspartnere[47]. 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. Vilkårene 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 vilkårene 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 kostnadsmessig 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 innkjøp[49] 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 lll 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 Konkurransebetingelser. 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 vekting 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 anskaffelses, 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 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.

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. Konkurransepreget 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 vekting 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 leverandør[52] 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.

Konsulentselskapet 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 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 Klagenemda 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: Klagenemdas 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 kostnadsmessig 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 tilleggsavtalen, 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 konsulentselskapet er gitt en annen og mer omfattende rolle for fase 4 i tilleggsavtalen 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 oppfølgning 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,

brukerstøtte 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 forføyning[58] 18.11.2013,
- at Vigo IKS sendte tilsvar til Nedre Telemark tingrett 04.12.2013, og
- at saken ble trukket 11.12.2013.

Revisjonen har mottatt begjæringen om midlertidig forføyning. Her viser tilbyderen 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 tilbyderen for at Vigo IKS hadde innhentet konsulentbistand i utarbeidelsen av en omfattende og detaljert kravspesifikasjon som var klar før kunngjøringen. Dermed mener tilbyderen at konkurransepreget dialog ikke var lovlig prosedyre. I sitt tilsvar 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 er 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 tilsvar, 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 prosjekt[59] 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
    - Oppfyller selskapet kravene?
    - Hva må eventuelt endres/avklares?
    - Hvordan bør man skrive informasjonen slik at den treffer målgruppen? (konsulenten må kunne vise til forslag/resultater av tidligere arbeid)
    - Innsynsretten, gir man brukerne innsyn i egne data?
    - Informeres det om hvordan brukeren skal gå frem for å få innsyn?
    - Retten til å få endret data som er feil?
- Bistand til å kvalitetssikre at selskapet følger lover og forskrifter mht innsamlet informasjon
    - Behandler selskapet informasjonen i tråd med lovhjemmel/innhentet samtykke?
    - Samler selskapet inn for mye informasjon?
    - 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 konsulentselskapet 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 enkeltindividet 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 sluttført 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.
    - Det er ikke foretatt andre former for risikovurderinger i forkant men i løpet av året skal IST AS gjøre sin risikovurdering av VIGO sentralbase.
    - Når Vigo IKS har fått levert vår mal til risikovurdering fra SERIT[60] 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 konsulenttjenester 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
- Sjekklister

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
- Persomvernombud 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 kontraktenes 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 internkontroll[61], 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. Målrettet 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 kommunene[63]:

> *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 forventing 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 rutinene 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
		Evaluering
		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

Har her 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 organ[64].

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 trådde 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 terskelverdi[65], 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-terskelverdiene[66] må oppdragsgiveren gjennomføre anskaffelsen som åpen konkurranse[67], begrenset konkurranse[68] eller konkurranse med forhandling[69], 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 dialog[70] 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 Doffin[71].

---

[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 kunngjøringer.

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 TED[72], 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, kontraktsvilkårene 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 protokoll[73]

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 behandlingsansvarlig[74] virksomhet og databehandleren[75] skal være regulert i en databehandleravtale[76]. 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

Revisjonsrapport fra Revisjon Midt-Norge SA

Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/03199-2
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	25.02.2019

Revisjonsrapport om gjennomgang av Statens Vegvesen

Forslag fra sekretariatet:
Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Bakgrunn for saken:
Agder Kommunerevisjon IKS har på vegne av landets fylkesrevisorer foretatt en gjennomgang av statens vegvesen knyttet til fylkesvegregnskapet. Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at staten og fylkeskommunene bruker samme vegadministrasjon på regionalt nivå til å utføre henholdsvis riks- og fylkesvegoppgaver. Staten og fylkeskommunene bestemmer hvilke oppgaver som skal gjøres, knyttet til henholdsvis riks- og fylkesveg

Statens vegvesen har ansvar for en kompetent og effektiv felles vegadministrasjon i samsvar med vegloven § 10. Det er Statens vegvesens regionvegkontorer under ledelse av hver sin regionvegsjef som etter vegloven § 10 har oppgaven som sams vegadministrasjon på regionalt nivå. Vegdirektøren som leder av Statens vegvesen og regionvegsjefen har ansvar for at sams vegadministrasjon er organisert og har kompetanse og systemer/ verktøyer, som effektivt kan løse de oppgaver (utredninger, tiltak, mm) som staten og fylkeskommunene har behov for/beslutter. Arbeidet skal være av den kvalitet som er bestemt, og i tråd med gjeldende lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser. Regionvegsjefen hører under Vegdirektoratet i riksvegsaker og andre statlige oppgaver og under fylkeskommunen i fylkesvegsaker, jamfør vegloven § 10 og departementets instruks.

Fylkeskommunen er vegmyndighet og vegeier av fylkesveiene og beslutter strategier og overordnede planer, handlingsprogrammer og årlige budsjettet for fylkesvegnettet. Regionvegsjefen hører under fylkeskommunen i fylkesvegsaker og har ansvar for at oppgavene blir utført som fastsatt i avtaler eller annen styringsform, fullmakter og lignende med den enkelte fylkeskommune.

Saksopplysninger:
Agder Kommunerevisjon IKS har skrevet en rapport fra sin gjennomgang i Statens vegvesen som følger vedlagt. I rapporten konkluderer revisjonen med at fylkesrevisorene kan bygge på det arbeid som gjøres ved den sentrale regnskapsenheten i Statens vegvesen. Det foreligger ifølge revisor en betryggende internkontroll og denne er dokumentert. Revisor påpeker videre følgende momenter som den enkelte revisor bør vurdere i sitt revisjonsarbeid:

1. Iboende risiko knyttet til behandling av inngående merverdiavgift synes noe redusert.

2. Dokumentasjon av timer belastet på fylkene
    a. Her får fylkende månedlig rapport
3. Prosjektoppfølging skjer i regionene (medtatt fra fjorårets rapport)
    a. Inkludert her er kontering
    b. En særskilt risiko synes å være i delte prosjekter
4. Utfakturering fra Statens vegvesen på vegne av fylkeskommunene (medtatt fra fjorårets rapport)
    a. Ingen endring
5. Pensjonselementet i kalkulatorisk timepris.
    a. Her har fylkene fått godskrevet dette for 2017 og 2018
6. Mottatt periodiseringsrapport og usikre forhold utsendte fra regionen gjennomgås fylkesvis
7. Skille drift/investering gjennomgås fylkesvis
8. Vurdere om en skal innhente aktuelle rapporter fra internrevisjonen i Statens vegvesen

Revisjonens rapport legges frem for kontrollutvalget til orientering og revisor vil kunne svare på spørsmål i møtet om rapporten.

Vedlegg:

- Revisjonsrapport gjennomgang Statens vegvesen

Agder Kommunerevisjon

Rapport etter gjennomgang Statens vegvesen

Januar 2019

Gjennomgang Statens vegvesen 2018

Innhold

1. Innledning 3
2. Informasjonsinnhenting 3
3. SVV 3
3.1. Organisering 3
3.2. Landsdekkende regnskap 5
3.3. SAMs omorganisering 6
3.4. Revisjonsberetning 2017 - SVV 6
4. Overordnet rutiner og kontroll 7
4.1. Fullmakter 7
4.2. Sentrale systemer 7
4.2.1. Bestill og Betal – flyt inngående faktura 8
4.3. Nytt bestillings – og fakturabehandlingssystem 9
4.4. Registrering av nye leverandører / manuelle utbetalinger 9
5. Regnskapskontroller 9
6. IT – sikkerhet / automatiske kontroller 10
6.1. Gyldig kontostreng 10
7. Rapportering 10
8. Merverdiavgift 11
8.1. Behandling av merverdiavgift – kontroller rettet mot dette 11
8.2. Omtvistede beløp / delbetaling 12
9. Misligheter 12
10. Prosjektstyring 12
11. Diverse 12
11.1. KOSTRA 12
11.2. Regnskapsprinsipp 12
11.3. Utbetaling til enkeltmannsforetak (innberetning) 13
11.4. Kalkulatorisk lønn – pensjon 13
12. Etiske retningslinjer 14
13. Internrevisjonen i SVV 14
13.1. Varsling 16
14. Grensedragning sentralt SVV / regioner 16
15. Revisjon 2019 17
16. Oppsummering / vurdering 17

1. Innledning

Det ble i mail 17.10.2018 rettet henvendelse fra Agder Kommunerevisjon IKS til de øvrige fylkesrevisorer mht. om de ville delta i oppfølgning av felles revisjon av Statens vegvesen 2017. Engasjementsbrev er ikke sendt ut da vi anser dette som videreføring av fjorårets arbeid. Kontrollrutiner i SVV er fordelt på Regnskapskapsenhet i Vadsø og Økonomiseksjonen i Oslo samt ute i regionene.

Denne rapporten vil fokusere på endringer skjedd i 2018, og bygger på rapport utarbeidet i 2017. Disse må sees i sammenheng.

Rapporten er oversendt SVV før ferdigstillelse for gjennomlesning, og innspill fra de er hensyntatt i rapporten.

2. Informasjonsinnhenting

Den 6.november ble det rettet en henvendelse til SVV / Vegdirektoratet hvor følgende problemstillinger ble reist:

- Organisering av oppgaver – om dette er endret?
- Har det skjedd noen vesentlige endringer i Økonomihåndboken?
- Nytt fakturabehandlingssystem «Bestill og betal» implementert?
- Pensjonselement i kalkulatorisk timepris – er det noen bevegelse i denne saken?
- Påvirker de endringer som er vedtatt vedr Sams vegadministrasjon den daglige drift

Denne henvendelse er fulgt opp av et telefonmøte den 10.1.19.

Denne rapport er utarbeidet basert på følgende informasjonsinnhenting:

- Telefonmøte
- Gjennomgang av Økonomihåndboken til SVV
- Forespørsel til internrevisjonen
- Dokumentgjennomgang / rutinegjennomgang

3. SVV

3.1.Organisering

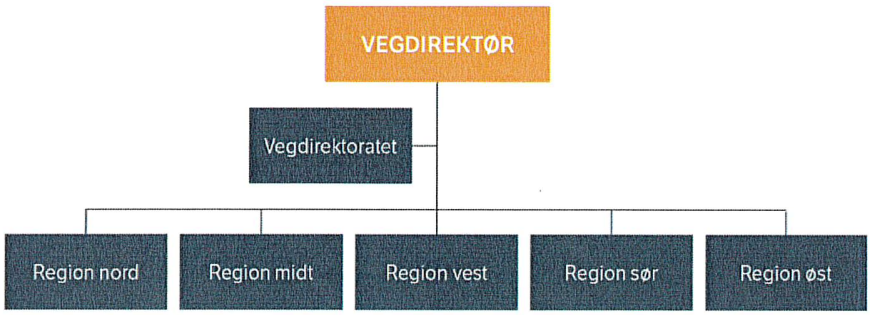
SVV består av Vegdirektoratet og fem regioner (Region øst, Region sør, Region nord, Region vest og Region midt). Etaten ledes av en vegdirektør, mens hver region ledes av regionvegsjefer. Vegdirektoratet er det øverste forvaltningsnivået og ligger i Oslo.

Gjennomgang Statens vegvesen 2018

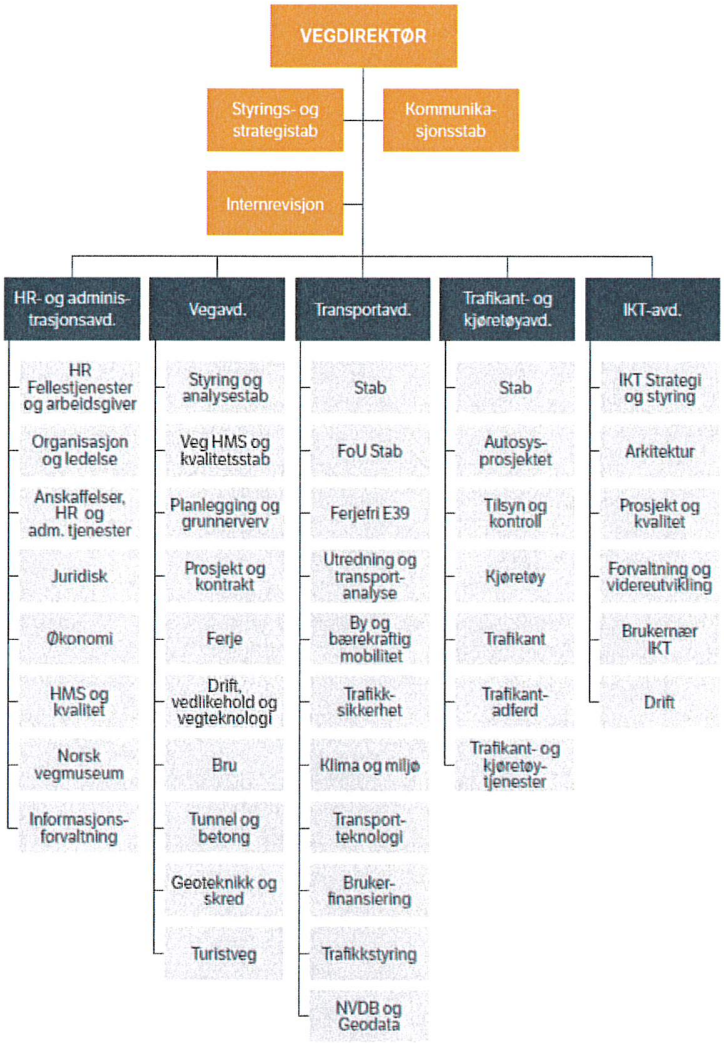
Staten ved Statens vegvesen har ansvar for å stille med sams vegadministrasjon på regionalt nivå, herunder dens organisering, kompetanse og systemer / verktøy for å løse både fylkesvegsaker, riksvegsaker og andre statlige oppgaver.» [1]

Økonomiseksjonen i Vegdirektoratet er ansvarlig for økonomi- og regnskapsløsningen. De utarbeider rutiner og kontroller og foretar analyser på overordnet nivå basert på risikovurdering av dagens system / rutiner og innspill fra fylkesrevisorene.

Landsdekkende regnskapsenhet er ansvarlig for regnskapsføringen.



[1] https://vegvesen.no/fag/veg+og+gate/Sams+vegadninistrasjon



De enkelte regioners organisering ligger som vedlegg 1.

3.2.Landsdekkende regnskap

Enheten har 16 ansatte, ved oppstart i 2003 var de 40 ansatte. Enheten var i 2018 ledet av Ranja Sivertsvik, f.o.m. 1.1.2019 har avdelingsdirektør Anne Hege Kase tatt over ansvaret som leder for enheten, sitter ikke i Vadsø. Det er to personer som deler på fagansvaret i Vadsø. Det pågår en løpende effektivisering av arbeidet ved enheten. Det behandles 250.000 inngående faktura i året, av disse utgjør e-faktura i overkant av 80 %.

Enhetens ansvar er å avlegge et regnskap som reflekterer den underliggende aktivitet. Det er i Økonomihåndboken uttalt:

«Gjennom riktig regnskapsføring bidrar du til at

Eksterne krav til statsregnskapet ivaretas

Krav til fylkesvegregnskapet ivaretas

Statens vegvesen kan fatte beslutninger som sikrer at etatens mål nås på en effektiv måte»

3.3.SAMs omorganisering

Stortinget har i anmodningsvedtak bedt regjeringen sørge for at regional vegadministrasjon, som har ansvaret for planlegging og drift av fylkesvegene, overføres fra Statens vegvesen til regionalt folkevalgt nivå. I utredningen «Fra Sams og samling» utarbeidet av SVV er det skissert følgende oppgaver som må utføres:

Når	Hva	Hvem	Status
Innen utgangen av 2018	Forslag til omorganisering av SVV	SVV	
Innen februar 2019	Beslutning av organisering i FK	FK	Den enkelte revisor må sjekke sitt fylke.
Innen juni 2019	Vedta overføringslov og endring i vegloven, med iverksetting samtidig	Stortinget	
Juni 2019	Vedta forskrift til veglov og overføringslov	Regjeringen	
Sommer 2019	Beslutte innplassering av berørte medarbeidere	FK og SVV	
Innen august 2019	Gjennomføre alle avklaringer og inngå avtaler	FK og SVV	
Høst 2019	Utredning om konsekvenser av oppsplitting av driftskontraktene	SVV	

Det er ved ressurskartlegging[2] beregnet at Statens vegvesen i 2017 brukte 1650 årsverk på å utføre oppgaver på fylkesvegene for fylkeskommunene.

SVV jobber med denne overføringen, og dette vil bli en krevende prosess. En vurderer å hente inn ekstern bistand som skal kvalitetssikre de data som overføres, dette for å redusere risikoen for feil, samt å få en ekstern kvalitetssikring. Det er noe ulik status på i de ulike sammenslåingsprosessene, men i tråd med de politiske arbeider SVV for at fylkeskommunene skal overta alle oppgaver fra og med 1. januar 2020.

SVV vurderer å avholde en felles økonomisamling for representanter for økonomiavdelingene i de ulike fylkene og SVV, om dette blir gjennomført vil dette skje i mai/ juni 2019.

Omorganiseringen innebærer en noe mer krevende situasjon for de ansatte i SVV.

3.4.Revisjonsberetning 2017 - SVV

Riksrevisjonen avga den 30.4.18 revisjonsberetning til SVV, det er her avgitt konklusjon med forbehold, det er tre forhold Riksrevisjonen tar forbehold om. Vi har vurdert disse, og de påvirker ikke fylkesvegregnskapet. Revisjonsberetningen er medtatt som vedlegg 2.

[2] Fremgår i «Fra Sams og samling».

4. Overordnet rutiner og kontroll

SVV har en rekke rutiner og kontroller som regionene og Økonomiavdelingen i Vegdirektoratet skal etterleve.

I Økonomihåndboken[3] er det beskrevet alle de krav som gjelder for alle enheter i SVV med hensyn til utarbeidelse av finans- og utgiftsbudsjett, regnskapsføring, bruk av økonomisystemene med mer.

Rutiner oppdateres løpende.

Fullmakter og fordeling av roller og ansvar er en sentral del av SVV sitt internkontroll. Det er her ikke foretatt noen vesentlige revideringer i 2018. En har gått over fra Ebasys til Bestill og betal ved behandling av inngående faktura, men dette har ikke medført endringer i de overordnede rutiner og intern kontroll.

4.1.Fullmakter

Det foreligger to typer fullmakter, de økonomiske fullmaktene og fullmakter for anvisning av regnskapsbilag (fullmaktsmatrise). Dette ble gjennomgått i fjorårets rapport og det foreligger her ingen endringer i 2018.

Bestill og Betal har, som EBASYS, en sperre» i systemet slik at det ikke er mulig at samme person attesterer og anviser. Her foreligger det feil i rapporter en henter ut[4], her kan det fremstå som om samme person har attestert og anvist, dette skal rettes.

Hvert halvår (1. juni / 1. desember) sendes fullmaktsmatrisen ut til samtlige regionvegsjefer. De skal skriftlig bekrefte at denne stemmer. Denne kontroll er også gjennomført i 2018.

4.2.Sentrale systemer

Økonomisystemene for etaten består av flere delsystemer (moduler):

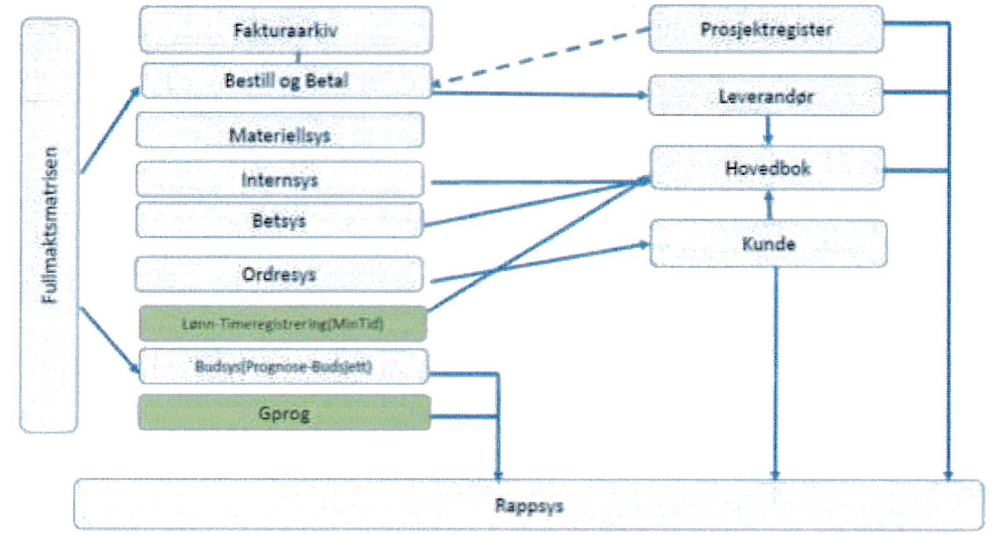
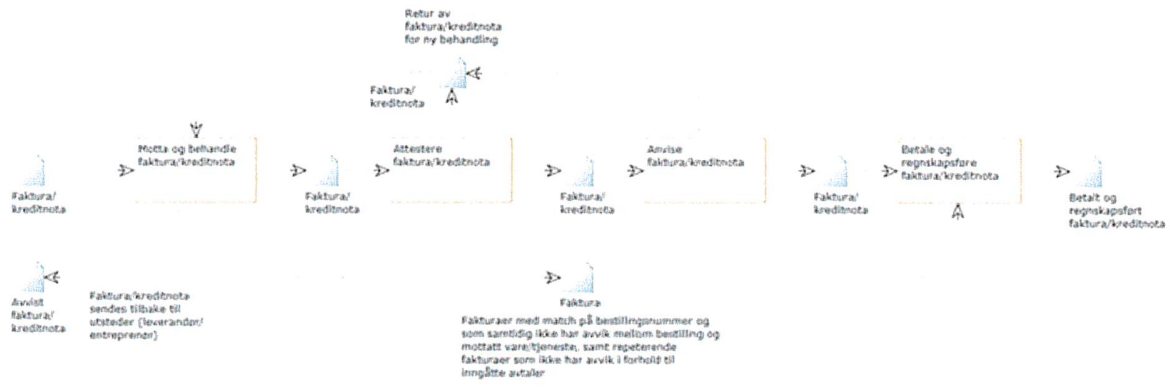


Foto: Skjermdump

[3] Økonomihåndboken ligger på intranett hos SVV
[4] Dette gjelder kun enkelte fakturaer

Navn	Beskrivelse
Fullmaktsmatrise	Se 4.1
Onbase	Elektronisk fakturaarkiv hvor alle inngående fakturaer, inklusiv vedlegg arkiveres.
Bestill og Betal	Dette er SVV' system for elektronisk behandling av inngående fakturaer, Systemet sørger for at faktura sendes elektronisk til riktig attestant og anviser, før den går til utbetaling.
Materiellsys	Dette er et elektronisk skjema for registrering og vedlikehold av de eiendommer/bygg/biler/B-varer som SVV eier og evt. leier.
Internsys	System for interne transaksjoner i SVV. Skal benyttes til intern fakturering både i og mellom regioner og til intern kostnadsfordeling. Belastninger mot fylkeskommuner som skjer gjennom Internsys vil primært være knyttet til omfordeling som ikke har innvirkning på mva.-kompensasjon.
Betsys	Betalingssystem på trafikkstasjonene – ikke relevant for fylkeskommunene
Ordresys	Ordreregistreringssystem. Skal brukes ved salg til private, kommuner eller andre offentlige institusjoner. Benyttes når SVV foretar salg på vegne av fylkeskommunene.
Lønn (personal) – Timeregistrering (Min Tid)	Timeregistreringssystem som danner grunnlag for fordeling av timer og knytning av kalkulatorisk lønn gjøres her.
Budsys (Prognose – Budsjett)	Dette er etatens system for å registrere utgiftsbudsjett, Finansbudsjett og prognose.
G-Prog	
Rappsys	Rapporteringsverktøy som gir muligheter for å hente ut overordnede rapporter og å drille seg ned på detaljer. Rappsys er basert på produktet Oracle Discoverer. Oracle Discoverer skal skiftes ut.
Prosjektregister	Oversikt over prosjekter
Leverandør	
Hovedbok	
Kunde	

4.2.1. Bestill og Betal – flyt inngående faktura[5]



[5] Figur hentet fra Kvalitetshåndboken til SVV

Som vedlegg ligger prosessdiagram for behandling av inngående faktura (av 15.10.2018), se vedlegg 3.

I alle systemer foreligger det logg på alt som er utført.

4.3.Nytt bestillings – og fakturabehandlingssystem

Det er i oktober 2018 implementert et nytt bestillings – og fakturabehandlingssystem, «Bestill og betal» fra Palett. Her er det primært fakturabehandlingsdelen som per dd er tatt i bruk.

I bestill og betal konterer en netto, i motsetning til EBASYS hvor en konterte bruttobeløp. Det foreligger to automatiske kontroller ved kontering:

1. Nettobeløp i regnskapssystem må stemme med nettobeløp på faktura
2. MVA-beløpet i regnskapssystemet må stemme med MVA-beløp på faktura

En har knyttet MVA-kode opp mot art, dette har medført at en har økt antall arter. Om en forsøker å bruke en art som er knyttet opp mot en annen MVA-kode enn den en bruker blir faktura stoppet. Økning i antall arter har medført at det har vært noen utfordringer knyttet til KOSTRA, dette har en løpende ryddet opp i.

Ved overgangen ble faktura som sto «åpne» i EBASYS slettet og ført på nytt i Bestill og Betal, dette medførte en del føringer i vegregnskapet, men dette skulle gå i null (foreligger noen unntak der det er avdekket feilbelastninger, skulle vært stat).

Implementeringen anses som fullført og SVV er fornøyd med overgangen.

EBASYS oppfylte ikke alle krav til generering rapporter gitt i bokføringsforskriften. Bestill og Betal oppfyller de krav som stilles til spesifikasjon av merverdiavgift[6].

4.4.Registrering av nye leverandører / manuelle utbetalinger

Registrering av nye leverandører foretas av egne personer, dvs. ikke de som behandler inngående faktura. Det er ikke mulig å betale en leverandør manuelt, dvs. at faktura ikke går igjennom ordinær fakturabehandling. Rutine er uendret i 2018.

5. Regnskapskontroller

Her foreligger det ingen endringer sett i forhold til fjoråret, men vi medtar dette for å få en helhet i rapporten.

I Økonomihåndboken fremkommer det en oversikt / beskrivelse av regnskapskontroller. Etter opprettelse av den sentrale regnskapsenheten er det utviklet rutiner/ kontroller som regionene skal utføre da regionene sitter nærmere den informasjon som er knyttet til formålet med rutinene.

I tabellen under fremkommer disse kontrollene (har utelatt kontroller som kun vedrører riksvegregnskapet):

[6] Bokføringsloven § 5, jfr bokføringsforskriften § 3-1, første ledd nr. 8.

Ident	Navn	Kontrollområde	Ansvarlig
ØK K3	Kontroll av byggherrekostnader belastet fylkeskommunene til drift og vedlikehold	Fylkesvegregnskapet	Økonomiledere i regionene
ØK K7	Kontroll av mulige dobbeltutbetalinger	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Økonomiledere i regionene og avdelingsledere i Vegdirektoratet / staber Vegdirektoratet
ØK K8	Kontroll – ikke konterte fakturaer	Fylkesvegregnskapet	Økonomiledere
ØK K8B	Kontroll – feilkonterte fakturaer	Fylkesvegregnskapet	Økonomiledere
ØK K9	Kontroll av inngående faktura er koblet mot rett kontrakt	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Økonomiledere / avdelingsledere i Vegdirektoratet / landsdekkende
ØK K11	Kontroll av åpne poster i Internsys	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Økonomiledere / avdelingsledere i Vegdirektoratet
ØK K13	Kontroll av leverandører som kun benyttes av en attestant eller anviser	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Økonomiledere i regionene / avdelingsledere i Vegdirektoratet
ØK K14	Kontroll av rekvirering av fylkesvegmidler	Fylkesvegregnskapet	Økonomiledere
ØK K17	Kontroll av fakturaer som ikke er sluttbehandlet innen ett år	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Økonomiledere i regionene / avdelingsledere i Vegdirektoratet

I vedlegg 4 fremkommer en beskrivelse av kontrollene.

6. IT – sikkerhet / automatiske kontroller

Generell IT-sikkerhet blir håndtert sentralt, i Oslo. Vi mottok her sjekkliste fra SVV den 30. januar 2018 (vedlegg 5), her har vi knyttet til denne rapport kun rettet en muntlig henvendelse om det her foreligger vesentlige endringer som vil påvirke denne, og det er det ikke.

6.1.Gyldig kontostreng

Gyldig kontorstreng ble i EBASYS først kontrollert ved anvisning. I Bestill og Betal blir dette kontrollert ved kontering, en får heller ikke lagt faktura i «venteboks» uten at det foreligger gyldig kontering.

7. Rapportering

Fra Oslo legges det ut månedlig regnskaprapporter til fylkeskommunene, dette legges i et eget område. Dette fremgår også på intranett i økonomihåndboken («Økonomihåndboken/Regnskapsføring/Rapportering av fylkesvegregnskapet»).

Rapportering skal skje den 8. i påfølgende måned, om dette faller på en helgedag vil rapportering skje første påfølgende arbeidsdag.

Gjennomgang Statens vegvesen 2018

Rapportering for perioden februar – november:

- E120 Regnskapsfil til fylkeskommunene
- E920 Fylkeskommunene detaljert regnskapsfil
- E921 Fylkeskommunene regnskapsfil med mva. spesifikasjon
- FK 100 KOSTRA rapportering inkl. E920
- FK 100 KOSTRA fylkesrapportering hittil år / siste periode
- FB 150 Dokumentasjon kalkulatorisk belastning

Alle fakturaer som er fullstendig kontert og ført mot fylkesvegregnskapet i Bestill og Betal.

- Faktura trenger ikke å være anvist
- Faktura den enkelte har lagt i «venteboksen» inngår også i rapporteringen

Rapportering desember

- I tillegg til ordinær rapportering sendes det ut en tilleggsrapport på faktura innkommet påfølgende år som vedrører arbeid utført gjeldende år (en avventer kontering av påfølgende år til en har foretatt rapportering).
- Tilleggsskjema fra regionene (inngår ikke i den sentrale rapportering) hvor følgende forhold er medtatt:
    - Omtvistede krav
    - Eventuell verbal tilleggsinformasjon

Dokumentasjon av timebelastning gjøres vha. FB 150 rapportene der navn, prosjekt, sats og timetall fremkommer. Timer medtatt her skal være godkjent av leder.

De jobber også med en løsning når det gjelder korreksjon av fakturaer og merking der fakturaer som kun får endret kontering innen fylket får korreksjonstekst «Endret kontering», mens fakturaer som endres til annet fylke eller stat eller slettes får korreksjonstekst «Slettet».

8. Merverdiavgift

8.1.Behandling av merverdiavgift – kontroller rettet mot dette.

Kontroll ØK K8 og ØK K8B er rettet mot foreldelse av faktura (se kapittel 5).

Her er det sendt en skriftlig forespørsel til Landsdekkende regnskap mht. rutiner og kontroller.

Fjorårets gjennomgang av rutiner, intervjuer og observasjoner på dette området viser at SVV har identifisert en rekke risikoområder, blant annet etter fylkesrevisorenes tidligere innspill. Det er her satt i gang kompenserende manuelle kontroller. I år har vi drøftet med Landsdekkende de endringer som har skjedd ved implementering av Bestill og Betal.

De som skanner / verifiserer, kontrollerer at faktura blir tolket / verifisert med de opplysninger som er i samsvar med det optiske bilde på faktura. Omfanget av skannede faktura reduseres i takt med innføring av ehf faktura.

Alle utenlandske fakturaer gjennomgås av Landsdekkende regnskap mht korrekt mva-behandling. En tar ut månedlige rapporter fra Altinn og benytter dette som kontroll mot import og innsendelse av skattemelding for merverdiavgift.

SVV håndterer også noe salg på vegne av fylkeskommunene på veiprosjekter (salg av masse). Viser her til fjorårets rapport. Oversikt over inntektsføringer i 2018 knyttet til fylkeskommunene se vedlegg 7.

Årets gjennomgang indikerer at den iboende risiko knyttet til merverdiavgift er noe redusert ved implementering av Bestill og Betal.

8.2.Omtvistede beløp / delbetaling

Regnskapssystemet har ikke mulighet for å foreta delbetaling av faktura (likt med EBASYS). Vi ble gjort oppmerksom på at Riksrevisjonen har gjennomgått dette uten kommentarer.

Vi viser her til fjorårets rapport.

9. Misligheter

Risiko for misligheter synes uendret sett i forhold til fjorårets gjennomgang, se her også kapitel 14 i rapporten.

10. Prosjektstyring

Det foreligger her ingen endringer sett i forhold til fjorårets rapport, henviser til denne.

11. Diverse

11.1. KOSTRA

Her har SVV ikke mottatt beskjed om endret bruk av KOSTRA koder fra KMD/KOSTRA regnskapsgruppe. I forbindelse med implementering av Bestill og Betal oppsto det noe feil bruk av KOSTRA-arter i forbindelse med opprettelse av nye arter. Viser her til 4.3.

11.2. Regnskapsprinsipp

SVV[7] legger kontantprinsippet til grunn for egen regnskapsføring. I tillegg leverer de regnskapsgrunnlag til fylkeskommunene som fører regnskapet etter anordningsprinsippet.

Kontantprinsippet innebærer regnskapsføring av transaksjoner ved betaling. Konsekvenser av at kontantprinsippet legges til grunn, er at «balanseregnskapet» på eiendelssiden bare vil omfatte likvider samt svært likvide fordringer. Anleggsmidler og kortsiktige poster på eiendelssiden og gjeldssiden vil ikke fremkomme i balanseregnskapet. En fremlegger et artsregnskap som skiller på utgifter knyttet til drift og utgifter knyttet til investering.

I økonomihåndboken fremkommer det i «Rapportering av fylkesvegregnskapet» at alle kostnader knytter til utført arbeid i en periode skal inngå i rapporteringen. Dette innebærer at faktura som ikke

[7] Økonomihåndboken - Regnskapsprinsipper

er betalt også skal inngå. Ved årsavslutning utarbeides det periodiseringsbilag, se her også omtale i kapitel 7.

Skille mellom drift og investering vurderes og dokumenteres av den enkelte fylkeskommune.

11.3. Utbetaling til enkeltmannsforetak (innberetning)

Regnskapsenheten foretar innberetning av enkeltmannsforetak via Altinn. I dag kan SVV ikke i sitt system skille ut eventuell merverdiavgift i den/de utbetaling(er) som er foretatt. SVV har etablert en praksis hvor de innberetter bruttobeløp på enkeltmannsforetaket. Her vil det ikke være noe endring i 2018 da Bestill og Betal først ble implementert i oktober, etter et helt kalenderår med bruk av dette systemet vil en sannsynligvis kunne innberette nettobeløp i 2019.

11.4. Kalkulatorisk lønn – pensjon

Det er i nysaldering av statsbudsjettet for 2018 vedtatt at fylkeskommunene over kapittel 542, post 60 skal motta kompensasjon for pensjonspremie som Statens vegvesen har mottatt for 2017 og 2018. Basert på alle timer registrert i 2017, inkl. fylkesveier har Samferdselsdepartementet kommet frem til at den samlede belastningen for fylkeskommunene til premiebetaling utgjør kr 54,5 mill kroner. Samferdselsdepartementet legger til grunn at tallet for 2018 er om lag det samme. Samlet for 2017 og 2018 kompenseres fylkeskommunene med 109 mill. kroner med en særskilt fordeling. Endringene i rammetilskudd til den enkelte fylkeskommune fremkommer i etterfølgende tabell.

	(i hele 1 000)	
01	Østfold	2 896
02	Akershus	9 805
03	Oslo	-
04	Hedmark	2 964
05	Oppland	4 870
06	Buskerud	5 965
07	Vestfold	3 300
08	Telemark	4 562
09	Aust-Agder	3 046
10	Vest-Agder	4 132
11	Rogaland	11 775
12	Hordaland	14 083
14	Sogn og Fjord	3 720
15	Møre og Rom	6 721
50	Trøndelag	15 661
18	Nordland	8 131
19	Troms	5 691
20	Finnmark	1 676
	Samlet	108 998

Etter det vi kjenner til er det ikke lagt inn en tilsvarende kompensasjon i statsbudsjettet for 2019.

12. Etiske retningslinjer

På intranett til SVV ligger «Etiske retningslinjer for statstjenesten med tillegg, kommentarer og kommentarer knyttet til Statens vegvesens virksomhet» datert mars 2016. Viser her til fjorårets rapport mht. nærmere beskrivelse – ingen endring i 2018.

Det fremgår også følgende i økonomihåndboken[8]:

«Den som har budsjettansvar kan ikke anvise godtgjørelser eller andre utbetalinger til seg selv.

Man kan heller ikke anvise godtgjørelser eller andre utbetalinger til personer som man har / har hatt nær relasjon med, slik som beskrevet i forvaltningslovens § 6 om habilitet.»

13. Internrevisjonen i SVV

Det er rettet henvendelse til Kari Høiby mht. endringer i internrevisjonen, årets rapporter, samt om det har vært avdekket misligheter som berører fylkeskommunene.

Internrevisjonen i SVV er organisert som en stabsenhet direkte underlagt vegdirektøren, og rapporterer til denne. Enheten har i dag syv ansatte (per 31.12.18, seks ansatte). Organiseringen innebærer at enheten er faglig uavhengig og objektiv i forhold til linjeorganisasjonen for øvrig. Vegdirektøren godkjenner formelt plan for revisjon uten begrensninger for revisjonens arbeid. Internrevisjonens virksomhet baseres på IIAs definisjon av internrevisjon, kjerneprinsipper, etiske regler, internasjonale standarder for profesjonell utøvelse av internrevisjon og internmetodikk. Dette fremkommer av Instruks for internrevisjonen i SVV underskrevet av vegdirektør og leder for internrevisjonen, trådt i kraft 1.9.2016.

Internrevisjonen har tre hovedoppgaver:

- Bekreftelsesoppdrag
- Rådgivningsoppdrag
- Ansvarlig for varsling / kritikkverdige forhold.

Internrevisjonen arbeider på tvers av alle enheter i SVV.

Det er gjort avtale med internrevisjonen at dersom det avdekkes misligheter knyttet til fylkesvegregnskapet skal den aktuelle fylkesrevisor varsles. Dette skjer til den person som er oppført på vedlagte liste, vedlegg 6.

Aktuelle rapporter vil bli gjort tilgjengelige for fylkesrevisor på forespørsel til internrevisjonen. Vi er gjort kjent med følgende rapporter som kan være aktuelle (2018):

<u>Revisjon nr.1/2018 Gjennomgang av drifts-og vedlikeholdskontrakter</u>

Formålet med revisjonen var å undersøke om prosessen for inngåelse, etterlevelse og styring av drifts – og vedlikeholdskontrakter er iht. gjeldende regelverk og interne retningslinjer. En har tatt for

[8] Økonomihåndboken/Regelverk og instrukser/Intern økonomiinstruks/Attestasjon og anvisning

seg et utvalg drifts- og vedlikeholdskontrakter fra alle regioner og har hatt fokus på kritiske aktiviteter i følgende prosesser:

- Inngåelse av kontrakt
- Etterlevelse av kontrakt
- Hovedentreprenørers oppfølgning av sine underentreprenører
- Krav til og kontroll av rapportering

Hovedfunn:

- Revisjonen viste at driftskontrakter kan være kompliserte og utfordrende å følge opp. Det er avdekket flere svakheter i byggherres oppfølgning av, og i etatens verktøy for styring og oppfølgning av driftskostnader. Flere av dagens utfordringer er allerede kjent og det jobbes med tiltak for å bedre dette. Internrevisjonen mener det er viktig at arbeidet samkjøres da det i dag sitter flere og jobber hver for seg med samme problemstilling.

Revisjon nr.2/2018 Tildeling av entreprisekontrakter

Det overordnede målet med revisjonen var å undersøke prosessen for tildeling av kontrakt i investeringsprosjekter er i henhold til gjeldende regelverk og interne retningslinjer, og om gjennomføringen er god nok. Revisjonen har tatt utgangspunkt i prosjekter der entreprenør ikke har vært i stand til å møte betingelsene i kontrakten, og vurdert og evaluert:

- Utarbeidelsen og kvalitetssikringen av konkurransegrunnlaget, herunder kvalifikasjonskrav, utvelgelses – og tildelingskriterier.
- Kritiske kontrollpunkter i evaluering av tilbydere og tildeling av kontrakt.
- Om etaten har tatt lærdom fra tidligere tildelinger.
- Om etatens retningslinjerer oppdaterte og hensiktsmessige.

Det ble valgt ut to prosjekter fra hver region hvor enten hovedentreprenør gikk konkurs, SVV hevet kontrakten fordi hovedentreprenøren ikke var i stand til å møte betingelsene kontrakten eller entreprenørens manglende oppfyllelse av betingelsene i kontrakten har gitt betydelig konsekvenser for SVV.

Hovedfunn:

- Varierende aktiv bruk av kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.
- Varierende kvalitetssikring av konkurransegrunnlaget
- Utfordrende å vurdere og ta i bruk erfaringene med entreprenørene
- Mangel på system for å vurdere kritiske risikoer ved entreprenørene
- Lite systematisk læring fra tildelingene
- Mangler ved retningslinjene for tildeling av investeringsentrepriser.

Revisjon nr.3/2018 Forvaltning av vegtunneler

Det overordnede målet med revisjonen var å undersøke om regionenes etablerte systemer for og organisering av tunnelforvaltning tilfredsstiller kravene til effektiv tunnelforvaltning, og om det eksisterer god praksis på området. Revisjonen undersøkte også om tunnelforvaltningen praktiseres i

henhold til etablerte prosesser, samt om de etablerte prosessene legger til rette for god forvaltning av Statens vegvesens tunneler.

Det er valgt ut elleve tunneler fordelt på alle regioner i etaten.

Hovedfunn:

- Potensial for forbedringer på flere felt, bl.a. ved gjennomføring av inspeksjoner, oppfølgning og koordinering av tunnelforvaltningen fra Vegdirektoratets side.
- Behov for å oppdatere rutiner og retningslinjer knyttet til tunnelforvaltning, samt revidere ansvarslinjene mot brann- og redningsetater.
- Behov for å etablere et helhetlig IKT-forvaltningssystem.
- Behov for å styrke enhetligheten i regionenes tunnelforvaltning.

I denne rapporten er det kommentert at regionene ikke har noen særskilt rapportering til fylket på deres tunneler[9].

I tillegg er følgende rapporter nær ferdigstillelse:

- Sensorrollen
- Fakturabehandling
- IKT – driftsleverandør
- Asfaltkontrakter

13.1. Varsling

Alle varsler i SVV mottas av internrevisjonen. Dette blir saksbehandlet av henholdsvis internrevisjonen eller Seksjon for trafikant - og kjøretøykriminalitet.

Det har kommet varsler som gjelder drifts -og vedlikeholdskontrakter, ingen av de forholdene som er avdekket har medført heving eller sanksjoner mot ansatte i Statens vegvesen.

14. Grensedragning sentralt SVV / regioner

Den landsdekkende regnskapsenheten utarbeider regnskapet, mens regionene har ansvaret for blant annet prosjektoppfølging som er sentralt i økonomistyringen. Det er også regionene som er ansvarlig for kontering, noe som anses som et risikoområde for delte prosjekter.

Som nevnt i kapitel 8, synes det å være god fokus på risikovurdering av dagens systemer i SVV slik at det er etablert flere kompenserende kontroller i Oslo bl.a. for å redusere risikoen for å tape mva.-kompensasjon.

I denne vurdering må også arbeidet som internrevisjonen utfører tillegges vekt. Etter vårt skjønn kan vi tillegge de samlede kontroller i SVV vekt slik at en ved kontroll av regionene kan rette fokus mot de områder med høyest iboende risiko.

[9] Fremkommer under funnet «Få oppfølgningspunkter og uklare ansvarslinjer mot redningsetatene.

15. Revisjon 2019

Det skjer store endringer organisatorisk i SVV 1.1.2020, det foreligger noe økt iboende risiko i en organisasjon i omstilling. På nåværende tidspunkt kan vi ikke si at den iboende risiko knyttet til fylkevegregnskapet øker.

Vår anbefaling er at en kun foretar en oppfølgning, på samme nivå som denne rapport vedrørende regnskapsåret 2019. Denne jobben er det kanskje hensiktsmessig at Agder Kommunerevisjon IKS ta da vi har vært involvert i begge fellesprosjektene. En bør samtidig vurdere om en skal gjøre noe samlet mht. overføringene som skjer 1.1.2020, avgjørelse her bør tas etter en vet om SVV innhenter eksterne til å kvalitetssikre dette.

16. Oppsummering / vurdering

Generelt sett kan vi konkludere med at vi kan bygge på det arbeid som gjøres ved den sentrale regnskapsenheten. Det foreligger her en betryggende intern kontroll og denne er dokumentert.

Vi vil peke på følgende momenter som den enkelte revisor bør vurdere i sitt revisjonsarbeid:

1. Iboende risiko knyttet til behandling av inngående merverdiavgift synes noe redusert.
2. Dokumentasjon av timer belastet fylkene
    i. Her får fylkende månedlig rapport
3. Prosjektoppfølging skjer i regionene (medtatt fra fjorårets rapport)
    i. Inkludert her er kontering
    ii. En særskilt risiko synes å være fordeling i delte prosjekter
4. Utfakturering fra SVV på vegne av fylkeskommunene (medtatt fra fjorårets rapport)
    i. Ingen endring
5. Pensjonselementet i kalkulatorisk timepris
    i. Her har fylkene fått godskrevet dette for 2017 og 2018.
6. Mottatt periodiseringsrapport og usikre forhold utsendt fra regionen gjennomgås fylkesvis
7. Skille drift / investering gjennomgås fylkesvis
8. Vurdere om en skal innhente aktuelle rapporter fra internrevisjonen SVV

Kristiansand 29. januar 2019

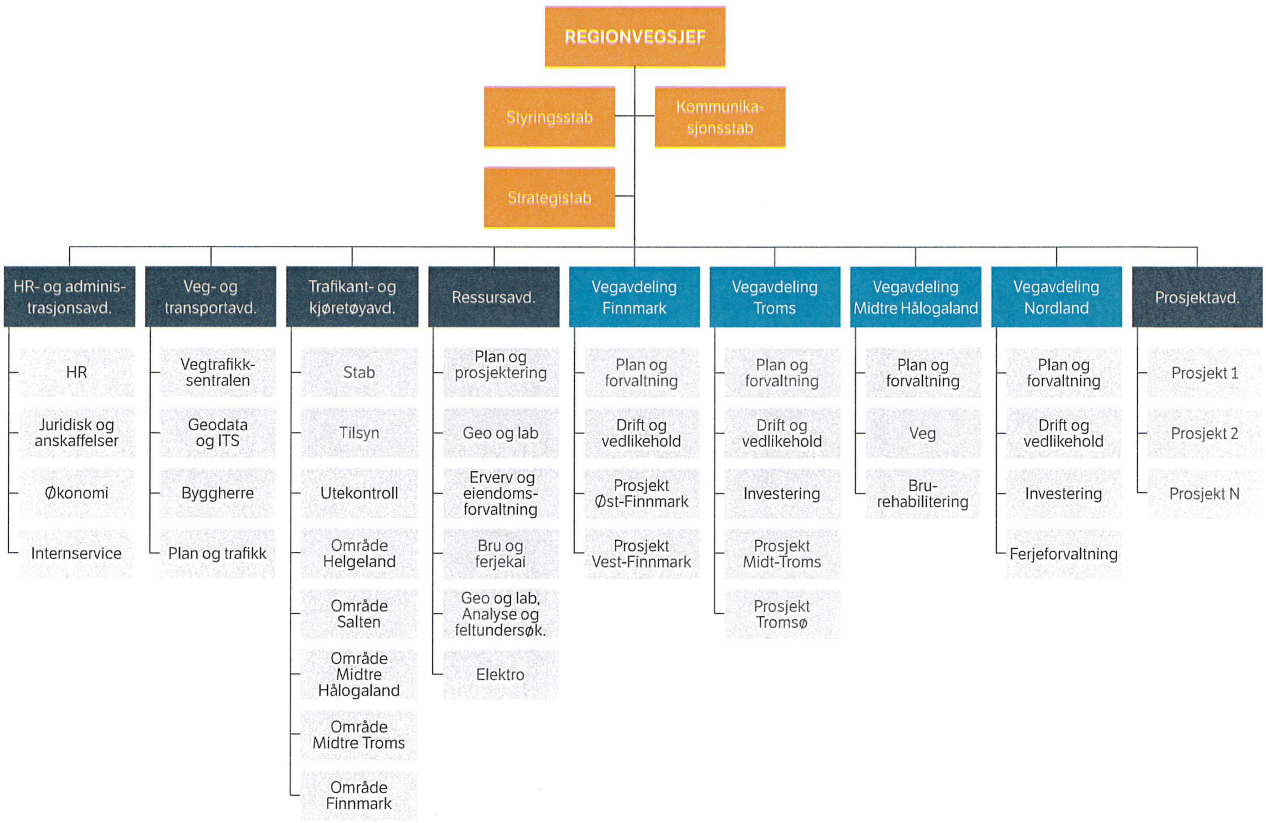
Monica H. Smith-Tønnessen
Ass. revisjonssjef / statsautorisert revisor

Gjennomgang Statens vegvesen 2018

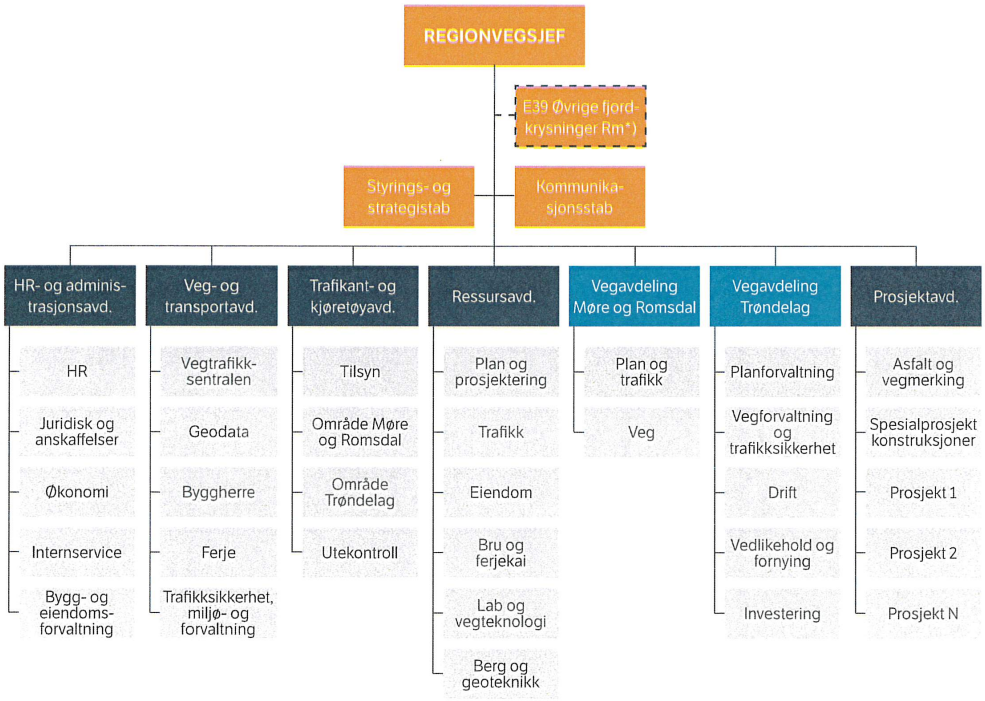
Vedlegg:

1 Organisasjonskart regioner
2 Riksrevisjonens beretning 2017
3 Prosessdiagram inngående faktura
4 Regnskapskontroller
5 Test av generelle IT-kontroller
6 Kontaktpersoner fylkesrevisorer
7 Inntektsføring knyttet til fylkene

Region nord

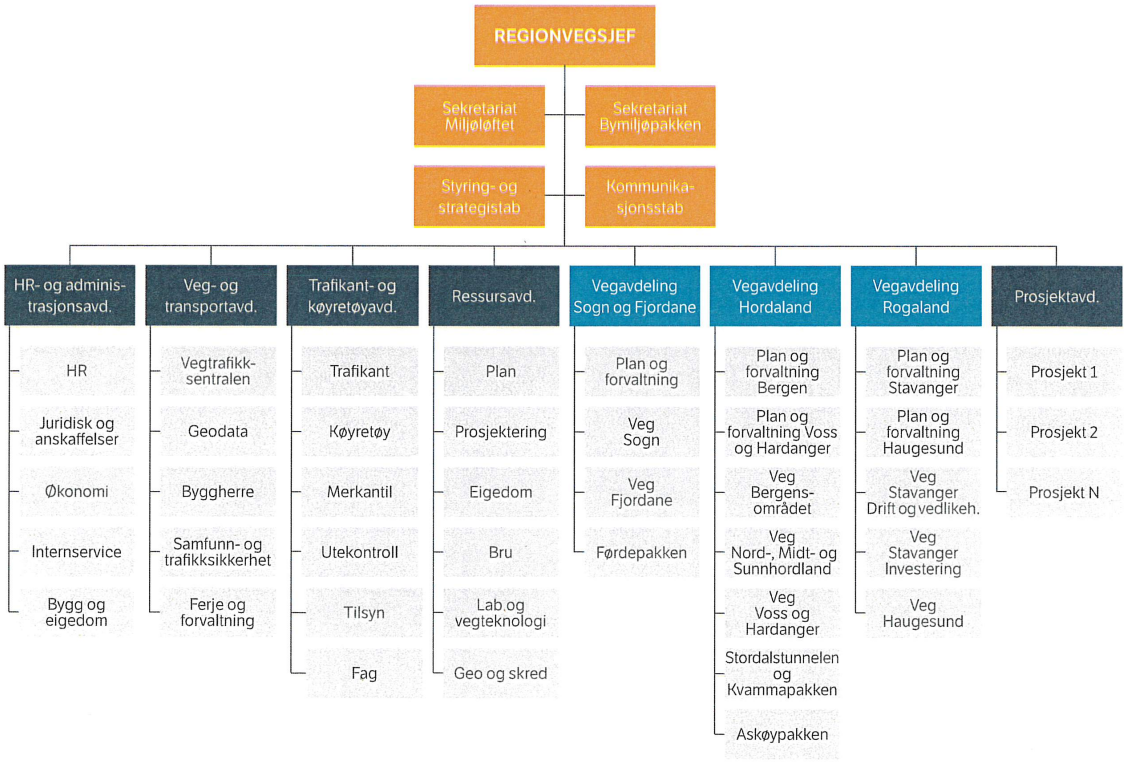

REGIONVEGSJEF
Styringsstab
Kommunikasjonsstab
Strategistab
HR- og administrasjonsavd.
HR
Juridisk og anskaffelser
Økonomi
Internservice
Veg- og transportavd.
Vegtrafikksentralen
Geodata og ITS
Byggherre
Plan og trafikk
Trafikant- og kjøretøyavd.
Stab
Tilsyn
Utekontroll
Område Helgeland
Område Salten
Område Midtre Hålogaland
Område Midtre Troms
Område Finnmark
Ressursavd.
Plan og prosjektering
Geo og lab
Erverv og eiendomsforvaltning
Bru og ferjekai
Geo og lab, Analyse og feltundersøk.
Elektro
Vegavdeling Finnmark
Plan og forvaltning
Drift og vedlikehold
Prosjekt Øst-Finnmark
Prosjekt Vest-Finnmark
Vegavdeling Troms
Plan og forvaltning
Drift og vedlikehold
Investering
Prosjekt Midt-Troms
Prosjekt Tromsø
Vegavdeling Midtre Hålogaland
Plan og forvaltning
Veg
Bru-rehabilitering
Vegavdeling Nordland
Plan og forvaltning
Drift og vedlikehold
Investering
Ferjeforvaltning
Prosjektavd.
Prosjekt 1
Prosjekt 2
Prosjekt N

Region midt

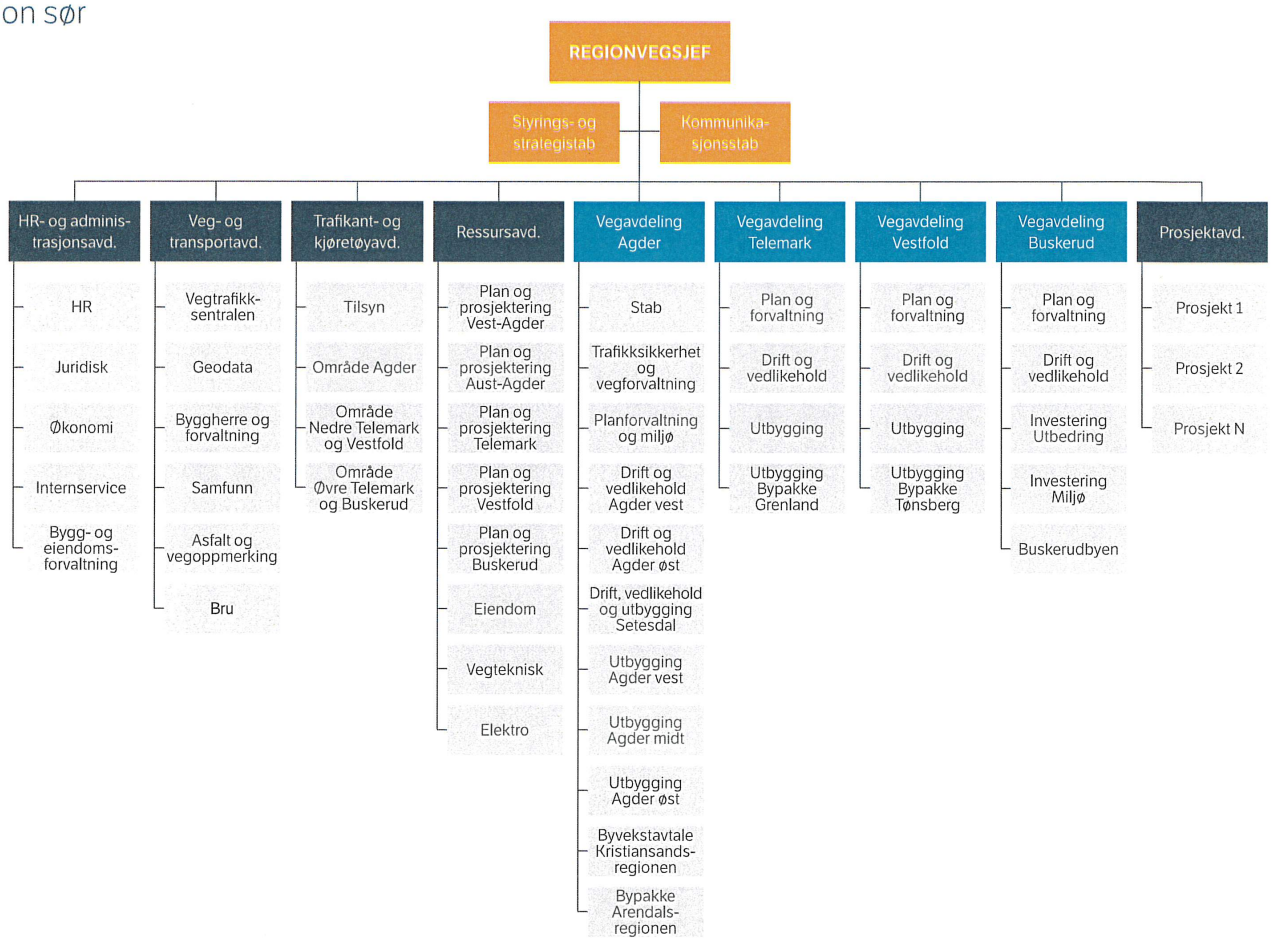


*) Midlertidig planorganisasjon

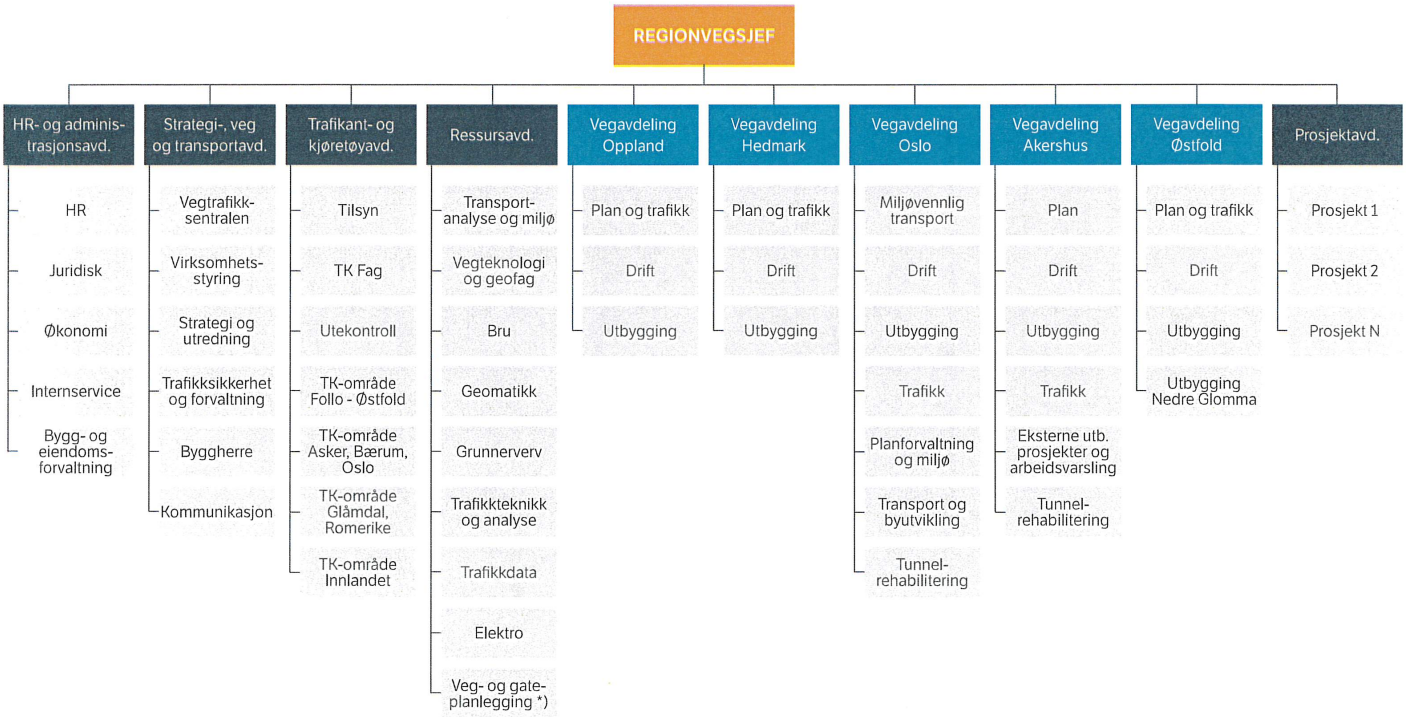
Region vest


REGIONVEGSJEF
Sekretariat Miljøløftet
Sekretariat Bymiljøpakken
Styring- og strategistab
Kommunikasjonsstab
HR- og administrasjonsavd.
HR
Juridisk og anskaffelser
Økonomi
Internservice
Bygg og eigedom
Veg- og transportavd.
Vegtrafikksentralen
Geodata
Byggherre
Samfunn- og trafikksikkerhet
Ferje og forvaltning
Trafikant- og køyretøyavd.
Trafikant
Køyretøy
Merkantil
Utekontroll
Tilsyn
Fag
Ressursavd.
Plan
Prosjektering
Eigedom
Bru
Lab og vegteknologi
Geo og skred
Vegavdeling Sogn og Fjordane
Plan og forvaltning
Veg Sogn
Veg Fjordane
Førdepakken
Vegavdeling Hordaland
Plan og forvaltning Bergen
Plan og forvaltning Voss og Hardanger
Veg Bergensområdet
Veg Nord-, Midt- og Sunnhordland
Veg Voss og Hardanger
Stordalstunnelen og Kvammapakken
Askøypakken
Vegavdeling Rogaland
Plan og forvaltning Stavanger
Plan og forvaltning Haugesund
Veg Stavanger Drift og vedlikeh.
Veg Stavanger Investering
Veg Haugesund
Prosjektavd.
Prosjekt 1
Prosjekt 2
Prosjekt N

Region sør


REGIONVEGSJEF
Styrings- og strategistab
Kommunikasjonsstab
HR- og administrasjonsavd.
HR
Juridisk
Økonomi
Internservice
Bygg- og eiendomsforvaltning
Veg- og transportavd.
Vegtrafikksentralen
Geodata
Byggherre og forvaltning
Samfunn
Asfalt og vegoppmerking
Bru
Trafikant- og kjøretøyavd.
Tilsyn
Område Agder
Område Nedre Telemark og Vestfold
Område Øvre Telemark og Buskerud
Ressursavd.
Plan og prosjektering Vest-Agder
Plan og prosjektering Aust-Agder
Plan og prosjektering Telemark
Plan og prosjektering Vestfold
Plan og prosjektering Buskerud
Eiendom
Vegteknisk
Elektro
Vegavdeling Agder
Stab
Trafikksikkerhet og vegforvaltning
Planforvaltning og miljø
Drift og vedlikehold Agder vest
Drift og vedlikehold Agder øst
Drift, vedlikehold og utbygging Setesdal
Utbygging Agder vest
Utbygging Agder midt
Utbygging Agder øst
Byvekstavtale Kristiansandsregionen
Bypakke Arendalsregionen
Vegavdeling Telemark
Plan og forvaltning
Drift og vedlikehold
Utbygging
Utbygging Bypakke Grenland
Vegavdeling Vestfold
Plan og forvaltning
Drift og vedlikehold
Utbygging
Utbygging Bypakke Tønsberg
Vegavdeling Buskerud
Plan og forvaltning
Drift og vedlikehold
Investering Utbedring
Investering Miljø
Buskerudbyen
Prosjektavd.
Prosjekt 1
Prosjekt 2
Prosjekt N

Region øst



*) Seks seksjoner med Veg- og gateplanlegging: Moss, Oslo 1, Oslo 2, Oslo 3, Hamar og Lillehammer

2

Riksrevisjonen

Vår referanse 2017/00734-50

STATENS VEGVESEN
Org. nr.: 971032081

Riksrevisjonens beretning

Til Statens vegvesen

Uttalelse om revisjonen av årsregnskapet

Konklusjon med forbehold

Riksrevisjonen har revidert Statens vegvesens årsregnskap for 2017. Årsregnskapet består av ledelseskommentarer og oppstilling av bevilgnings- og artskontorapportering, inklusiv noter til årsregnskapet for regnskapsåret avsluttet per 31. desember 2017.

Bevilgnings- og artskontorapporteringen viser at 30 193 281 255 kroner er rapportert netto til bevilgningsregnskapet.

Etter Riksrevisjonens mening gir Statens vegvesens årsregnskap, med unntak av virkningen av forholdet som er omtalt i avsnittet «Grunnlag for konklusjon med forbehold», et dekkende bilde av virksomhetens disponible bevilgninger, inntekter og utgifter i 2017 og av aksjer og mellomværende med statskassen per 31. desember 2017, i samsvar med regelverk for statlig økonomistyring.

Grunnlag for konklusjon med forbehold

Betaling av husleie for første kvartal 2018 på 18,8 millioner kroner er forsert. Det er dermed betalt og regnskapsført husleie for 15 måneder i 2017. Dette påvirker regnskapslinjen *kostnader lokaler* i artskontorapporteringen.

Tilbakebetalt forskudd bompenger på 96 millioner kroner er klassifisert som *tilskudd til andre* i artskontorapporteringen. Siden dette gjelder forskudd mottatt i tidligere regnskapsår, burde det vært ført som utgifter på regnskapslinjen *øvrige driftskostnader*. I tillegg burde dette vært forklart i noteopplysninger.

Statens vegvesen mottar forskudd for å gjennomføre investeringer på riksveg og regnskapsfører disse på regnskapslinje *forskudd vegarbeid.* I saldoen inngår forskudd på netto 122,5 millioner kroner som er gjort opp tidligere år. Dette medfører at presentert saldo er for høy. Forholdet påvirker også note *7 forskudd til vegarbeider* og *17 bokført avregning mot statsregnskapet og mellomregnskap med statskassen.*

Vi har gjennomført revisjonen i samsvar med *lov om Riksrevisjonen*, *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1000–2999). Våre oppgaver og plikter i henhold til disse standardene er beskrevet under «Revisors oppgaver og plikter ved revisjonen av årsregnskapet». Vi er uavhengige av virksomheten slik det kreves i lov og instruks om Riksrevisjonen og de etiske kravene i ISSAI 30 fra International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAIs etikkregler), og vi har overholdt de øvrige etiske forpliktelsene våre i samsvar med disse kravene og INTOSAIs etikkregler. Etter vår oppfatning er revisjonsbevisene vi har innhentet tilstrekkelige og hensiktsmessige som grunnlag for vår konklusjon.

Postadresse
Postboks 8130 Dep
0184 Oslo

Kontoradresse
Storgata 16

Telefon
22 24 10 00

E-post
postmottak@riksrevisjonen.no

Internett
www.riksrevisjonen.no

Bankkonto
7694 05 06774

Org.nr.
974760843

Øvrig informasjon i årsrapporten

Ledelsen er ansvarlig for årsrapporten, som består av årsregnskapet (del VI) og øvrig informasjon (del I–V). Riksrevisjonens uttalelse omfatter revisjon av årsregnskapet og virksomhetens etterlevelse av administrative regelverk for økonomistyring, ikke øvrig informasjon i årsrapporten (del I–V). Vi attesterer ikke den øvrige informasjonen.

I forbindelse med revisjonen av årsregnskapet er det vår oppgave å lese den øvrige informasjonen i årsrapporten. Formålet er å vurdere om det foreligger vesentlig inkonsistens mellom den øvrige informasjonen, årsregnskapet og kunnskapen vi har opparbeidet oss under revisjonen. Vi vurderer også om den øvrige informasjonen ser ut til å inneholde vesentlig feilinformasjon. Dersom vi konkluderer med at den øvrige informasjonen inneholder vesentlig feilinformasjon, er vi pålagt å rapportere dette i revisjonsberetningen.

Det er ingenting å rapportere i så måte.

Ledelsens og det overordnede departementets ansvar for årsregnskapet

Ledelsen er ansvarlig for å utarbeide et årsregnskap som gir et dekkende bilde i samsvar med regelverk for økonomistyring i staten. Ledelsen er også ansvarlig for å etablere den interne kontrollen som den mener er nødvendig for å kunne utarbeide et årsregnskap som ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil.

Det overordnede departementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon og har forsvarlig internkontroll.

Riksrevisjonens oppgaver og plikter

Målet med revisjonen er å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet som helhet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon, verken som følge av misligheter eller utilsiktede feil, og å avgi en revisjonsberetning som gir uttrykk for Riksrevisjonens konklusjon. Betryggende sikkerhet er et høyt sikkerhetsnivå, men det er ingen garanti for at en revisjon som er utført i samsvar med *lov om Riksrevisjonen*, *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og internasjonale standarder for offentlig revisjon (ISSAI 1000–2999), alltid vil avdekke vesentlig feilinformasjon som eksisterer. Feilinformasjon kan oppstå som følge av misligheter eller utilsiktede feil. Feilinformasjon blir ansett som vesentlig dersom den, enkeltvis eller samlet, med rimelighet kan forventes å påvirke de beslutningene brukere treffer på grunnlag av årsregnskapet.

Vi utøver profesjonelt skjønn og utviser profesjonell skepsis gjennom hele revisjonen, i samsvar med *lov om Riksrevisjonen*, *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* og ISSAI 1000–2999.

Vi identifiserer og anslår risikoene for vesentlig feilinformasjon i årsregnskapet, enten den skyldes misligheter eller utilsiktede feil. Videre utformer og gjennomfører vi revisjonshandlinger for å håndtere slike risikoer og innhenter tilstrekkelig og hensiktsmessig revisjonsbevis som grunnlag for vår konklusjon. Risikoen for at vesentlig feilinformasjon ikke blir avdekket, er høyere for feilinformasjon som skyldes misligheter, enn for feilinformasjon som skyldes utilsiktede feil. Grunnen til det er at misligheter kan innebære samarbeid, forfalskning, bevisste utelatelser, feilpresentasjoner eller overstyring av intern kontroll.

Vi gjør også følgende:

- opparbeider oss en forståelse av den interne kontrollen som er relevant for revisjonen, for å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige ut fra omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for en mening om hvor effektiv virksomhetens interne kontroll er
- evaluerer om regnskapsprinsippene som er brukt, er hensiktsmessige, og om tilhørende opplysninger som er utarbeidet av ledelsen, er rimelige
- evaluerer den totale presentasjonen, strukturen og innholdet i årsregnskapet, inkludert tilleggsopplysningene
- evaluerer om årsregnskapet representerer de underliggende transaksjonene og hendelsene på en måte som gir et dekkende bilde

Vi kommuniserer med ledelsen og informerer det overordnede departementet, blant annet om det planlagte omfanget av revisjonen og når revisjonsarbeidet skal utføres. Vi vil også ta opp forhold av betydning som er avdekket i løpet av revisjonen, for eksempel svakheter av betydning i den interne kontrollen.

Når det gjelder forholdene som vi tar opp med ledelsen og informerer det overordnede departementet om, tar vi standpunkt til hvilke som er av størst betydning ved revisjonen av årsregnskapet, og avgjør om disse skal regnes som sentrale forhold ved revisjonen. De beskrives i så fall i et eget avsnitt i revisjonsberetningen, med mindre lov eller forskrift hindrer offentliggjøring. Forholdene omtales ikke i beretningen hvis Riksrevisjonen beslutter at det er rimelig å forvente at de negative konsekvensene av en slik offentliggjøring vil være større enn offentlighetens interesse av at saken blir omtalt. Dette vil bare være aktuelt i ytterst sjeldne tilfeller.

Dersom vi gjennom revisjonen av årsregnskapet får indikasjoner på vesentlige brudd på administrative regelverk for økonomistyring, gjennomfører vi utvalgte revisjonshandlinger for å kunne uttale oss om hvorvidt det er vesentlige brudd på slike regelverk.

Uttalelse om øvrige forhold

Konklusjon knyttet til administrative regelverk for økonomistyring

Vi uttaler oss med moderat sikkerhet om hvorvidt vi er kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene på en måte som i vesentlig grad strider mot administrative regelverk for økonomistyring. Uttalelsen bygger på ISSAI 4000-serien for etterlevelsesrevisjon. Moderat sikkerhet for uttalelsen oppnår vi gjennom revisjon av årsregnskapet som beskrevet ovenfor, og kontrollhandlinger vi finner nødvendige.

Basert på revisjonen av årsregnskapet og kontrollhandlinger vi har funnet nødvendige, er vi ikke kjent med forhold som tilsier at virksomheten har disponert bevilgningene i strid med administrative regelverk for økonomistyring

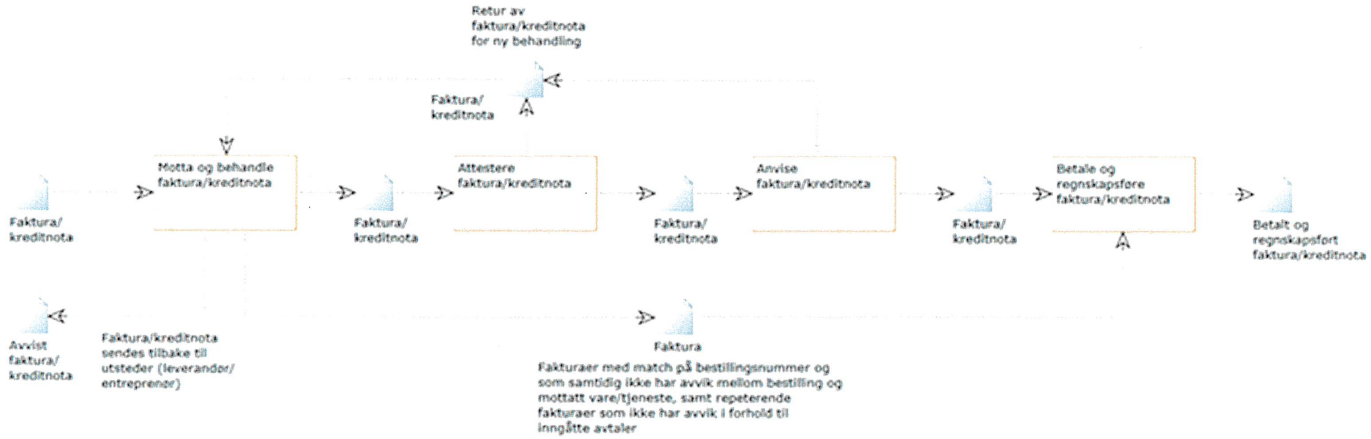
Oslo; 30.04.2018

Etter fullmakt

Tora Struve Jarlsby
ekspedisjonssjef

Terje Ottesen
avdelingsdirektør

Dokumentet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur


Retur av faktura/kreditnota for ny behandling
Faktura/ kreditnota
Motta og behandle faktura/kreditnota
Attestere faktura/kreditnota
Anvise faktura/kreditnota
Betale og regnskapsføre faktura/kreditnota
Faktura/ kreditnota
Faktura/ kreditnota
Faktura/ kreditnota
Faktura/ kreditnota
Betalt og regnskapsført faktura/kreditnota
Avvist faktura/ kreditnota
Faktura/kreditnota sendes tilbake til utsteder (leverandør/ entreprenør)
Faktura
Fakturaer med match på bestillingsnummer og som samtidig ikke har avvik mellom bestilling og mottatt vare/tjeneste, samt repeterende fakturaer som ikke har avvik i forhold til inngåtte avtaler

3

4

Regnskapskontroller

Idnr	Versjon/dato	Navn	Kontrollområde	Kontrollobjekt	Skal utføres når	Omfang	Ansvarlig for gjennomføring av kontrollen	Hvor skal kontrollen utføres?	Krav til dokumentasjon og arkivering	Veiledning	Rappsys-rapport
ØK K3	Versjon 1.1 - 19.06.2017	Kontroll av byggherrekostnader belastet fylkeskommunene til drift og vedlikehold	Fylkesvegregnskapet	Regnskaps-transaksjoner	Månedlig, før periode-avslutning	Fullstendig	Økonomiledere	I regionene	Dokumentasjon og arkivering	Ja	Q108
ØK K5	Versjon 1.2 - 24.4.2017	Kontroll av eksterne midler	Riksvegregnskapet	Eksterne midler	Månedlig	Fullstendig	Økonomiledere i regionene og seksjonsleder for Brukerfinansiering i Vegdirektoratet	I regionene og Transportavdelingen (Brukerfinansiering) i Vegdirektoratet	Dokumentasjon og arkivering	Ja	Q809
ØK K7	Versjon 1.1 - 29.6.2017	Kontroll av mulige dobbeltutbetalinger	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Inngående faktura	Månedlig	Utvalg	Økonomiledere i regionene og avdelingsledere i Vegdirektoratet	I regionene og avdelinger/staber i Vegdirektoratet	Dokumentasjon og arkivering	Ja	Q104
ØK K8	Versjon 1.3 - 29.3.2017	Kontroll - ikke konterte fakturaer	Fylkesvegregnskapet	Mva	Hver 14. dag	Fullstendig	Økonomiledere	I regionene	Dokumentasjon og arkivering	Ja	T801
ØK K8B	Versjon 1.0 - 1.6.2017	Kontroll - feilkonterte fakturaer	Fylkesvegregnskapet	Mva	I perioden 25-31. i hver måned	Fullstendig	Økonomiledere	I regionene	Dokumentasjon og arkivering	Ja	T801
ØK K9	Versjon 1.2 - 18.10.2016	Kontroll av at inngående faktura er koblet mot rett kontrakt	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Inngående faktura	Kvartalsvis	Utvalg	Økonomiledere i regionene Avdelingsledere i Vegdirektoratet Landsdekkende regnskap	I regionene og avdelinger/staber i Vegdirektoratet	Dokumentasjon og arkivering	Ja	Q102 reg
ØK K11	Versjon 1.2 - 20.4.2017	Kontroll av åpne poster i Internsys	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Internfakturering	I perioden 25-31. i hver måned	Fullstendig	Økonomiledere i regionene Avdelingsledere i Vegdirektoratet	I regionene og avdelinger/staber i Vegdirektoratet	Dokumentasjon og arkivering	Ja	Q105
ØK K13	Versjon 1.1 - 15.08.2017	Kontroll av leverandører som kun benyttes av en attestant eller anviser	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Mulige urettmessige utbetalinger	En gang per halvår, etter at regnskapsperioden er avsluttet	Utvalg	Økonomiledere i regionene Avdelingsledere i Vegdirektoratet	I regionene og avdelinger/staber i Vegdirektoratet	Dokumentasjon og arkivering	Ja	Q100
ØK K14	Versjon 1.1 - 04.08.2017	Kontroll rekvirering av fylkesvegmidler	Fylkesvegregnskapet	Rekvirering	Per utgangen av mars, juni og september	Fullstendig	Økonomiledere	I regionene	Dokumentasjon og arkivering	Ja	Q106
ØK K17	Versjon 1.2 - 04.08.2017	Kontroll - fakturaer som ikke er sluttbehandlet i Ebasys innen ett år	Riksveg- og fylkesvegregnskapet	Inngående faktura	Minimum 2 ganger per år. Med etterkontroll 1 mnd etter at kontrollen er gjennomført	Fullstendig	Økonomiledere i regionene Avdelingsledere i Vegdirektoratet	I regionene og avdelinger/staber i Vegdirektoratet	Dokumentasjon og arkivering	Ja	T801

Celle: C4
Merknad: Kontrollere at fylkeskommunene ikker er blitt belastet for kostnader til drift og vedlikehold. Kun unntaksvis skal dette forekomme

Celle: C5
Merknad: Kontroll av at det er samsvar mellom innbetalte eksterne midler og det som er registrert som forbrukt, samt at oppgjorte forskudd er identisk med motposten.
Heslkt:
Innbetalte midler skal være lik forbrukte midler for alle resultatområder, og oppgjort forskudd skal være lik motposten

Celle: C6
Merknad: Kontrollere at det ikke er gjort dobbeltutbetaling i
tilknytning til utbetalte fakturaer

Celle: C7
Merknad: Kontrollen skal sikre at alle fakturaer som er registrert i Ebasys blir tatt med i regnskapet for den periode/år arbeidet er utført.
Kontrollene skal også sikre at fakturaer ikke blir foreldet med hensyn til fylkeskommunenes mulighet til å kreve kompensasjon for merverdiavgift

Celle: F7
Merknad: Ekstra oppmerksomhet rundt mva-periodene

Celle: C8
Merknad: Konotrollere at det ikke ligger feilkonterte fakturarer som skal belastes fylkesvegregnskapet

Celle: C9
Merknad: Formålet er å kontrollere at Statens vegvesen
dokumenterer at regelverket om offentlige
anskaffelser blir fulgt. Kontrollen går ut på å sjekke
at gyldig disposisjons-, kontrakts- eller Mimenummer
er fylt ut i kontraktsfeltet/disp.- feltet, eller
at beskrivende kommentar er fylt ut i
kommentarfeltet dersom kjøpet er av en slik art at
det ikke kan konkurranseutsettes.

Celle: C10
Merknad: Kontrollere før periodeavslutning om det er internsysbilag som ikke er godkjent. Viktig at alle bilag blir postert i rett periode.

Celle: C11
Merknad: Hensikten med kontrollen er å avdekke mulige misligheter i tilknytning til utbetalinger

Celle: C12
Merknad: Kontroll av at fylkesvegmidler blir rekvirert i takt med forbruket

Celle: C13
Merknad: Kontrollen omfatter oppfølging av fakturaer som ikke er sluttbehandlet i Ebasys ett år etter at de ble sendt ut i flyten.
Kontrollen skal sikre at Ebasys kun skal inneholde reelle fakturaer som det er sannsynlig at skal betales

Vedlegg 5

Test av generelle IT-kontroller

Merknad angående operativsystemer og databaser: I mange ikke-komplekse IT-miljøer er forvaltningen av operativsystemer og databaser satt ut til en tredjepart som leverer en uavhengig revisjonsrapport ang. relevante ITGC- kontroller (for eksempel ISAE 3402 erklæring).

Hvis operativsystemer og databaser forvaltes lokalt er revisjonshandlingene nedenfor kun relevante å gjennomføre ifm databaseforvaltning (f. eks. databasen til en regnskapsrelevant applikasjon som VISMA, AGRESSO osv) . ITGC aktiviteter rettet mot operativsystemer i ikke-komplekse miljøer medfører primært en operasjonell risiko, og er derfor utenfor vårt ITGC-scope.

Risiko	Kontroll	Ansvarlig	Testprosedyre	Utvalgs-størrelse	Resultat	Kontroll fungerer tilfredsstillende (Ja/Nei)
Tilgang til programmer og data						
IT-kontrollmiljøet - overordnet	1. Strategier for bruk av og implementering av IT-løsninger, herunder hvilke ledelsesnivåer som er involvert 2. Ledelsens risikovurderingsprosess når det tas i bruk nye IT-løsninger, evt. foretas endringer i nåværende 3. Retningslinjer for implementering og bruk av nye systemer 4. Retningslinjer for tildeling av tilgang til systemene 5. IT-ledelsens bevissthet om og oppfølging av IT-sikkerhet 6. IT-kompetanse 7. IT-avdelingens kapasitet	IKT / Økonomi	SVV – har definerte prosedyrer / håndbøker som følger på de ulike områder 1 SVV - IKT Strategi SVV - Sikkerhetspolicy IKT - Arkitektur 2 Leveranseprosessen 3 Prosjektprosessen 4			

Vedlegg 5

			SVV - Tilgangsstyringspolicy SVV - Passordpolicy 5 IKT Sikkerhets- og beredskapsorganisasjon 6 IKT Avdeling 7 Ca. 340 internt ansatte + eksterne konsulenter			
	8. Foreligger det SLA avtaler med underleverandører til IT systemet?	IKT	☐ Det foreligger SLA avtale med underleverandører ☒ IA (avtale med IKT Drift) ELLER ☐ Det foreligger IKKE SLA avtale med underleverandører			
	9. Benyttes det sky løsninger med eksterne servere utenfor fylkeskommunens/kommunens direkte kontroll? a. Hva slags data ligger i disse løsningene b. Er det gjort risikoanalyser i forkant av etableringen av løsningen? c. Foreligger det oversikt som viser hva slags data som er lagret i løsningen? d. Foreligger det oversikt		☐ Det benyttes sky løsninger med eksterne servere utenfor enhetens direkte kontroll: a) b) c) d) ☒ Det benyttes IKKE sky løsninger med eksterne servere utenfor enhetens direkte kontroll:			

Vedlegg 5

	som viser hvem som har tilgang til denne løsningen hos leverandøren?		Kun interne servere			
	10. Foreligger det kvalitetssystem/internkontroll av lagring av sensitive personopplysninger og hvorvidt disse oppfyller datatilsynets krav til konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet iht. personopplysningsloven §13?	IKT / Økonomi	☒ Det foreligger risikovurdering: ELLER ☐ Det foreligger IKKE risikovurdering:			
	11. Hvis behandling av personopplysninger blir utført av 3.part, foreligger det databehandleravtale?	IKT / Økonomi	☒ Det foreligger databehandleravtale ☐ IA: ELLER ☐ Det foreligger IKKE databehandleravtale:			
Applikasjonsbrukere og IT-brukere med tilganger som kan overstyre/unngå mekanismer som ivaretar automatiske autorisasjon- og arbeidsdelingskontroller **NB:** Hvis databaser forvaltes internt av virksomheten, skal testprosedyrer 4 og 5 gjennomføres for både applikasjonen(e) og	12. Er det etablert arbeidsdeling mellom administrasjon, systemering/programmering og drift av systemene?	IKT	☒ Det er etablert arbeidsdeling Beskriv her: Dette styre med separerte utviklings-, test- og produksjonsmiljø, administrasjonsbrukere og spesialtilgang for IKT-Drift. **ELLER** ☐ Det er IKKE etablert arbeidsdeling Beskriv her:			

Vedlegg 5

databasen(e).			Konsekvens:			
	13. Passordparametere/oppsett er hensiktsmessig konfigurert og i tråd med god praksis.	IKT	☒ Passordparametere/oppsett er hensiktsmessig og i tråd med god praksis. Følgende handlinger er gjennomført: ☐ Bekreftet gjennom intervju og gjennomgang av oppsett at passordkrav er minimum 6 tegn og endres hver 90. dag eller oftere. ☐ Observert klientpålogging i IT-systemet for å bekrefte at passord er påkrevd. **ELLER** ☐ Passordparametere/oppsett er **ikke** hensiktsmessige og i tråd med anerkjent praksis. ***[dokumenter avviket hvis passord ikke påkreves, minimumslengden ikke er satt til 6 tegn eller passord ikke går ut etter 90 dager]***			
	14. Tilgangsforespørsler til applikasjonen er tilstrekkelig gjennomgått for å bekrefte at de er hensiktsmessig og godkjent.	IKT / Økonomi	(a) ☒ Tilgangsforespørsler til applikasjonen er			

Vedlegg 5

			tilstrekkelig gjennomgått for å bekrefte at de er hensiktsmessig og godkjent. Følgende handlinger er gjennomført: ☐ Innhentet oversikt over nyansatte i løpet av året fra lønn/HR-avdelingen og en systemgenerert oversikt over brukerkontoer og -roller i IT-systemet. ☐ Avstemt rapportene for å se hvilke av brukerne på systemlisten som har blitt opprettet i revisjonsperioden. *NB! Dette gir testpopulasjonen for pkt b)* (b) Følgende handlinger gjennomføres i henhold til utvalgsstørrelse: ☐ Innhentet og gjennomgått tilgangsforespørslene for et utvalg av nye brukerkontoer og bekreftet at forespørslene ble godkjent innenfor en akseptabel tidsramme av en autorisert person (som vanligvis er brukerens nærmeste leder). ☐ Bekreftet at brukeren faktisk fikk den tilgangen som ble godkjent ved å			

Vedlegg 5

			sammenligne rollene i tilgangsforespørslene med rollene i den system-genererte oversikten over brukerkontoer. **ELLER** ☐ Tilgangsforespørsler til applikasjonen er ikke tilstrekkelig gjennomgått eller godkjent av nærmeste leder. ***[beskriv detaljer hvis en godkjenning ikke er dokumentert eller hvis den tildelte rollen ikke stemmer med den godkjente rollen]***			
	15. Tilgangen fjernes tidsriktig når en ansatt slutter.	IKT / HR Når en ansatt slutter mister vedkommende tilgang til systemene	☐ Tilgangen fjernes tidsriktig (for å hindre tilgang etter avsluttet ansettelsesforhold) når en ansatt slutter. Følgende handlinger er gjennomført: ☐ Innhentet oversikt over ansatte som har sluttet i løpet av året fra lønn/HR-avdelingen og en systemgenerert oversikt over brukerkontoer og -roller i de relevante systemene fra IT-avdelingen. ☐ Sammenlignet oversiktene			

Vedlegg 5

			(for brukere som fremkommer i begge oversiktene) for å bekrefte at brukerkontoene er fjernet/deaktivert. ☐ Bekreftet at ingen av de personene som har sluttet har aktive brukerkontoer. **ELLER** ☐ Tilgangen fjernes **ikke** tidsriktig når en ansatt slutter. ***[beskriv avvik i detalj]***			
	16. Brukertilganger, inklusive superbruker/Administrator-tilganger, blir periodisk gjennomgått for å sjekke at tilganger og arbeidsdeling er riktige.	Det foretas periodisk sjekk av tilganger	For et utvalg måneder eller kvartaler (avhengig av kontrollhyppigheten): ☐ Bekreftet at ledelse har gjennomgått brukertilganger og fulgt opp eventuelle avvik. **ELLER** ☐ Ledelse har **ikke** gjennomgått brukertilganger eller fulgt opp eventuelle avvik.***[beskriv avvik i detalj]***			
	17. Superbruker/Administratortilganger er hensiktsmessige.	Økonomi Knyttet til økonomisystem	☒ Superbruker / Administratortilgangene er			

Vedlegg 5

		ene er det definert en rollematrise som styrer hvilke tilganger en ansatt kan ha.	hensiktsmessig tildelt. Følgende handlinger er gjennomført: ☐ Gjennomgått en system-generert oversikt over brukerkontoer og tilknyttede roller for å definere hvilke ansatte som har superbrukertilgang (for eksempel er roller som "ADMIN" eller "SECURITY" ofte brukerkontoer med sterke rettigheter). ☐ Bekreftet for hver superbruker at tilgangen er i samsvar med den enkeltes behov (iht rolle og ansvar) **ELLER** ☐ Vi har avdekket ikke-hensiktsmessige Administrator/superbruker tilganger (for eksempel regnskapssjef eller daglig leder med superbrukertilgang). ***[beskriv avvik i detalj]***			

Vedlegg 5

Risiko	Kontroll	Ansvarlig	Testprosedyre	Utvalgs-størrelse	Resultat	Kontroll fungerer tilfredsstillende (Ja/Nei)
Programendringer						
Uautoriserte eller feilaktige endringer i programvare	18. Endringer gjennomgås og godkjennes før produksjonssetting a. Foreligger det faste prosedyrer for anskaffelse, endring og vedlikehold/oppgradering av programvare. b. Blir endringer/anskaffelser formelt godkjent før implementering? c. Hvordan blir prosessene dokumentert?	IKT / Økonomi Det foreligger definerte prosedyrer for testing og godkjenning av endringer	a) ☐ Intervjuet relevant personell angående endringer i IT-systemet (inklusive konfigurasjonsendringer) som ble gjort i løpet av året. b) ☐ Det har vært endringer i IT-systemet. Prosedyre 7 (se under) er gjennomført. ***[dokumenter detaljer rundt tilstrekkelig godkjenning/testing av endringer før produksjonssetting]***			

Vedlegg 5

			ELLER ☐ Det har ikke vært gjennomført noen endringer av relevans i IT-systemet. Vi har innhentet et system-generert bevis for å bekrefte dette (for eksempel skjermbilde av datoen på siste programendring, skjermbilde av relevante konfigurasjonsoppsett eller tilsvarende).			
	19. Programendringer testes før produksjonssetting	IKT / Økonomi Alle endringer testes utfra definerte prosedyrer.	(a) ☒ Endringer ble testet og godkjent før produksjonssetting. Følgende handlinger er gjennomført: ☐ Innhentet en oversikt over endringer i systemet (inklusive konfigurasjonsendringer) som er skjedd i revisjonsperioden. ☐ For et utvalg av endringer (se Audit Guide for samplingsveiledning),			

Vedlegg 5

			innhentet og gjennomgått endringsdokumentasjon for å bekrefte at endringene ble tilstrekkelig godkjent og testet før produksjonssetting. **ELLER** ☐ Endringer ble ikke godkjent eller testet før produksjonssetting. ***[beskriv avvik i detalj]*** (b) ☐ Brukerkontoer med tilgang til å endre kildekode og konfigurasjonsoppsett, er opprettet og er kun tildelt hensiktsmessig personell. Følgende handlinger er gjennomført: ☐ Innhentet og gjennomgått system-generert oversikt over brukerkontoer med tilgang til å endre applikasjonskode og applikasjonskonfigurasjon . ☐ Bekreftet at slike tilganger er gitt personell som har behov for denne typen			

Vedlegg 5

			tilganger. **ELLER** ☐ Tilgang til å endre applikasjonskode og konfigurasjonsoppsett er tildelt personell som ikke burde hatt slik tilgang. ***[beskriv avvik i detalj]***			

Risiko	Kontroll	Ansvarlig	Testprosedyre	Utvalgs-størrelse	Resultat	Kontroll fungerer tilfredsstillende (Ja/Nei)
IT-drift						
	20. Lesbarheten av sikkerhetskopier/backup-media testes med jevne mellomrom.	IKT	☒ Sikkerhetskopier tas regelmessig. Følgende handlinger er gjennomført: ☐ Intervjuet relevant personell og verifisert at sikkerhetskopier tas regelmessig. ☐ Observert system-generert bevis (for eksempel skjermbilde av backupoppsettet) for at sikkerhetskopier tas. **ELLER** ☐ Sikkerhetskopier tas ikke regelmessig. ***[dokumenter avvik hvis det ikke kjøres regelmessig (daglig eller ukentlig)***			

Vedlegg 5

			sikkerhetskopiering]			
	21. Systemfeil som medfører tap av eller utilgjengelighet av transaksjonsdata.	IKT	☒ Servere og annet utstyr plasseres i avlåste rom med begrenset adgangskontroll: Innhent oversikt over adganger til serverrom: **ELLER** ☐ Servere og annet utstyr plasseres IKKE i avlåste rom med begrenseet adgangskontroll:			
	22. Fysisk driftsmiljø: - Er det installert brannvarslingssystem og brannslokkingsystem som er beregnet for serverrom (eks. vanntåke, Co2)? - Er det datagulv? - Er det egne strømtilførsler til serverrommet og er disse sikret mot uatorisert tilgang?	IKT	☐ Fysisk driftsmiljø oppfyller vilkårene for sikker drift, noter evt. avvik og konsekvens (vurder inspeksjon av rommet):			
	23. Er det etablert tiltak for å hindre uautorisert tilgang (hacking)	IKT	☒ Det er etablert følgende tiltak for å hindre uautorisert tilgang			
	24. Er det etablert kontroller som vil fange opp uautorisert tilgang?	IKT	☒ Det er etablert kontroller som vil fange opp uautorisert tilgang: Overvåkning ELLER ☐ Det er IKKE etablert kontroller som vil fange opp uautorisert tilgang:			
	25. Hvilke tiltak er etabler for å hindre virusangrep?	IKT	☒ Det er etablert følgende tiltak for å hindre virusangrep: Antivirusbeskyttelse			

Vedlegg 5

			ELLER ☐ Det er IKKE etablert tiltak for å hindre virusangrep:			

6

Fylke	Revisjonsselskap	Kontaktperson	Mail	Telefon
Akershus fylkeskommune	Akershus og Østfold fylkesrevisjon	Linda Undrum	linund1@ostfoldfk.no	22 05 52 89
Aust - Agder fylkeskommune	Aust - Agder Revisjon IKS	Ketil Raknes / Arne Kjell Tellefsen	ketil@aarevisjon.no	41 32 07 33 / 37 01 33 89
Buskerud fylkeskommune	Buskerud Kommunerevisjon IKS	Inger Anne Fredriksen / Krityendra Sharma	ingfre@bkr.no, krisha@bkr.no	913 90 518 / 476 75 360
Finnmark fylkeskommune	Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS	Geir E. Ollila	geir@vefik.no	915 54 894
Hedmark fylkeskommune	Hedmark Revisjon IKS	Reidun Vie	Reidun.vie@hedmark-revisjon.no	934 90 506
Hordaland fylkeskommune	Deloitte AS	Espen Hordvik	ehordvik@deloitte.no	957 75 811
Møre - og Romsdal fylkeskommune	Møre og Romsdal Revisjon IKS	Veslemøy E. Ellinggard	Veslemoy.Ellinggard@mrrevisjon.no	907 50 045
Nordland fylkeskommune	Fylkesrevisjon Nordland fylkeskommune	Brynjar Gilberg	brygil@nfk.no	991 02 946
Oppland fylkeskommune	Innlandet Revisjon IKS	Andreas Steen	Andreas.Steen@irev.no	61289082 / 41451878
Rogaland fylkeskommune	Rogaland Revisjon IKS	Rune Haukaas	rune.haukaas@rogaland-revisjon.no	952 61 004
Sogn og Fjordane fylkeskommune	SF revisjon IKS	Marianne Vara	marianne.vara@sf-revisjon.no	415 30 961
Telemark fylkeskommune	Telemark kommunerevisjon IKS	Lisbeth Fines/ Birgitte Holmberg	Lisbet.fines@tekomrev.no, birgitte.holmberg@tekomrev.no	908 28 940/ 905 90 502
Troms fylkeskommune	KomRev Nord IKS	Doris Gressmyr/ Dianne Bendiksen	dg@komrevnord.no, db@komrevnord.no	95 70 12 68 / 98 20 73 74
Trøndelag fylkeskommune	Revisjon Midt-Norge SA	Lauritz Nicolai Løvaas Jessen	lauritz.jessen@revisjonmidtnorge.no	94 83 79 30
Vest - Agder fylkeskommune	Agder Kommunerevisjon IKS	Monica H. Smith-Tønnessen	monica.harsvik.smith-tonnessen@agderkomrev.no	454 96 454
Vestfold fylkeskommune	Vestfold kommunerevisjon	Eivind Finstad	Eivind.finstad@vestfoldkommunerevisjon.no	33 07 13 08/ 957 48 249
Østfold fylkeskommune	Akershus og Østfold fylkesrevisjon	Linda Undrum	linund1@ostfoldfk.no	976 70 277

	01 Østfold	02 Akershus	03 Oslo	04 Hedmark	05 Oppland	Region Øst
3014 Salg avg.pl. 25%	(50 124)	(14 697 369)		(341 371)	(12 866)	(15 101 730)
3031 Salg tjenester avg.pl. 25%				-	(19 830)	(19 830)
3111 Salg avg.fritt		-		(1 000 000)	(30 487)	(1 030 487)
3202 Tømmersalg				(28 969)	(160 052)	(189 021)
3211 Salgsinntekt utenfor avgiftsområdet		(58 609 104)		(161 973)	-	(58 771 077)
3233 Erstatning fra eksterne	(2 373 499)	(8 067 591)		(1 703 602)	(3 511 348)	(15 656 040)
3239 Eksterne inntekter andre	(558 923)	(69 800)		(530 246)	(854 952)	(2 013 921)
3611 Leieinntekt eiendom eksternt	(34 500)	(117 950)		(697)	-	(153 147)
3649 Annen leieinntekt	(12 000)	-		-	-	(12 000)
3934 Fylkesveg - årets bompenger	(12 784 697)	(726 853 000)	(1 232 399 000)	-	(33 000 000)	(2 005 036 697)
3935 Fylkesveg - bomp. mindreforbr. tidl						-
Totalt	**(15 813 743)**	**(808 414 814)**	**(1 232 399 000)**	**(3 766 858)**	**(37 589 536)**	**(2 097 983 951)**

	06 Buskerud	07 Vestfold	08 Telemark	09 Aust-Agder	10 Vest-Agder	Region Sør
3014 Salg avg.pl. 25%	(14 453 725)	(5 000)	(20 000)	(5 448 833)	(1 313 379)	(21 240 937)
3031 Salg tjenester avg.pl. 25%	-	-	-	-	-	-
3111 Salg avg.fritt	-	(30 000)	-	-	(460 600)	(490 600)
3202 Tømmersalg	-	-	-	-	-	-
3211 Salgsinntekt utenfor avgiftsområdet	-	(308 594)	-	(6 913 427)	-	(7 222 020)
3233 Erstatning fra eksterne	(3 582 200)	(2 817 895)	(2 097 654)	(1 167 030)	(1 708 715)	(11 373 494)
3239 Eksterne inntekter andre	(431 546)	(5 136 559)	(980 733)	(811 242)	(25 000)	(7 385 080)
3611 Leieinntekt eiendom eksternt	-	(4 250)	-	(35 351)	-	(39 601)
3649 Annen leieinntekt	-	-	-	-	-	-
3934 Fylkesveg - årets bompenger	-	(10 600 000)	(169 150 000)	(730 000)	(56 053 000)	(236 533 000)
3935 Fylkesveg - bomp. mindreforbr. tidl						-
Totalt	**(18 467 472)**	**(18 902 298)**	**(172 248 387)**	**(15 105 882)**	**(59 560 694)**	**(284 284 733)**

Vedlegg 1

	11 Rogaland	12 Hordaland	14 Sogn og Fjordane		Region Vest
3014 Salg avg.pl. 25%	(1 896 866)	(2 434 352)	(56 650)		(4 387 868)
3031 Salg tjenester avg.pl. 25%	(5 943 843)	-	-		(5 943 843)
3111 Salg avg.fritt	(90 600)	(2 196 449)	(110 000)		(2 397 049)
3131 Salg tjenester avg.fritt			(18 000)		(18 000)
3202 Tømmersalg	-	-	-		-
3211 Salgsinntekt utenfor avgiftsområdet	(5 019 400)	(2 703 353)	(188 715)		(7 911 469)
3233 Erstatning fra eksterne	(3 085 682)	(5 991 384)	(12 493 104)		(21 570 169)
3239 Eksterne inntekter andre	-	(18 111 539)	(20 383)		(18 131 922)
3611 Leieinntekt eiendom eksternt	-	(343 427)	-		(343 427)
3649 Annen leieinntekt	-	-	-		-
3934 Fylkesveg - årets bompenger	(806 550 000)	(626 229 000)	(6 328 000)		(1 439 107 000)
3935 Fylkesveg - bomp. mindreforbr. tidl					-
Totalt	**(822 586 390)**	**(658 009 504)**	**(19 214 852)**		**(1 499 810 746)**

	15 Møre og Romsdal	16 Sør-Trøndelag	17 Nord-Trøndelag	50 Trøndelag		Region Midt
3014 Salg avg.pl. 25%	-	-	(35 000)	(390 696)		(425 696)
3031 Salg tjenester avg.pl. 25%	-	(7 200)	-	-		(7 200)
3111 Salg avg.fritt	(35 400)	-	-	(1 000)		(36 400)
3131 Salg tjenester avg.fritt				-		
3202 Tømmersalg	-	-	-	-		-
3211 Salgsinntekt utenfor avgiftsområdet	(742 743)	(779 864)	(3 000)	(18 330 526)		(19 856 134)
3233 Erstatning fra eksterne	(3 122 577)	(270 518)	(7 672)	(5 264 942)		(8 665 709)
3239 Eksterne inntekter andre	(1 065 413)	-	-	(373 600)		(1 439 013)
3611 Leieinntekt eiendom eksternt	-	-	-	(145 000)		(145 000)
3649 Annen leieinntekt	-	-	-	-		-
3934 Fylkesveg - årets bompenger	(47 906)	-	-	(741 885 500)		(741 933 406)
3935 Fylkesveg - bomp. mindreforbr. tidl				18 256 500		18 256 500
Totalt	**(5 014 039)**	**(1 057 582)**	**(45 672)**	**(748 134 764)**	-	**(754 252 057)**

	18 Nordland	19 Troms	20 Finnmark	Region Nord
3014 Salg avg.pl. 25%	(989 704)	-	-	(989 704)
3031 Salg tjenester avg.pl. 25%	(27 119)	-	-	(27 119)
3111 Salg avg.fritt	(673 979)	(19 800)	-	(693 779)
3202 Tømmersalg	-	-	-	-
3211 Salgsinntekt utenfor avgiftsområdet	(25 800)	(1 144 253)	-	(1 170 053)
3233 Erstatning fra eksterne	(9 386 565)	(1 639 905)	(115 483)	(11 141 953)
3239 Eksterne inntekter andre	(3 000 000)	-	-	(3 000 000)
3611 Leieinntekt eiendom eksternt	(95 479)	-	-	(95 479)
3649 Annen leieinntekt	-	-	-	-
3934 Fylkesveg - årets bompenger	(4 000 000)	(10 051 000)	-	(14 051 000)
3935 Fylkesveg - bomp. mindreforbr. tidl	(26 000 000)	(50 604 000)	-	(76 604 000)
Totalt	**(44 198 646)**	**(63 458 957)**	**(115 483)**	**(107 773 086)**

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00149-3
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	26.02.2019

Orientering fra revisor 26.02.2019

Forslag fra sekretariatet:
Saken tas til orientering.

Saksopplysninger:
Kontrollutvalget har et ansvar for å se til at det blir gjennomført revisjon i kommunen. For å holde seg orientert om det pågående revisjonsarbeidet i kommunen, orienterer revisor kontrollutvalget gjennom året.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00153-3
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	26.02.2019

Referatsaker 26.02.2019

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Saksopplysninger:

- Gjennomførte tilsyn
  - Tilsyn Flekkefjord videregående skole – Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø
- Temark sin vårkonferanse 26.04.2019 i Arendal.
- Neste møte

Vedlegg:

- Tilsynsrapport Flekkefjord skole – Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

Fylkesmannens tilsynsgruppe:
Rådgiver Silje Lauvrak
Rådgiver Miriam Ekra

TILSYNSRAPPORT

Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø

Vest-Agder fylkeskommune

Flekkefjord videregående skole - studiested Flekkefjord
Flekkefjord videregående skole - studiested Kvinesdal

Sendes til:
Vest-Agder fylkeskommune
ved Kristin Tofte Andresen
Postboks 517 Lund
4605 Kristiansand

Kontaktperson: Åse Holte

Sammendrag

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder har ført tilsyn med Vest-Agder fylkeskommune, ved Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal. Utgangspunktet for tilsynet er opplæringsloven kapittel 9 A, og temaet for tilsynet er skolemiljø - skolens oppfyllelse av aktivitetsplikten. Tilsynet har som formål å kontrollere om fylkeskommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. For å kontrollere dette omfatter tilsynet tre deltemaer:

1. Plikten til å følge med å gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
2. Plikten til å varsle, undersøke å sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever.
3. Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak.

Fylkesmannen i Aust og Vest-Agder har funnet regelverksbrudd på de tre deltemaene ved Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal.

Tilsynsrapporten gir ikke en fullstendig vurdering av Vest-Agder fylkeskommune som skoleeier og Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal. Rapporten omhandler kun resultater knyttet til temaene som er valgt for tilsynet og situasjonen på det tidspunktet tilsynet er gjennomført. Fylkesmannen har mottatt skriftlig dokumentasjon og gjennomført intervju med ansatte og samtaler med foreldre og elever.

Utdanningsdirektoratet har fastsatt metode og innhold for tilsynet. Informasjon om nasjonale tilsyn og metodehåndbok som skal gjelde for alle tilsyn etter opplæringsloven, finnes på Utdanningsdirektoratets nettside - http://www.udir.no/.

Vest-Agder fylkeskommune og Flekkefjord videregående skole har sendt inn tilbakemeldinger på Fylkesmannens foreløpige rapport. De har kommentert Fylkesmannens funn og gjort rede for hvordan de ønsker å rette brudd på regelverket. Tilbakemeldingene er kommentert i den endelige rapporten. Fylkesmannen opprettholder våre konklusjoner om brudd på regelverket i foreløpig rapport, og gir Vest-Agder fylkeskommune en rettefrist til 1.februar 2019, etter kommunelovens § 60 d andre ledd.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag 2
1 Innledning 4
1.1 Kort om skolen 4
1.2 Om gjennomføringen av tilsynet 4
1.3 Om tilsynsrapporten 5
2 Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø..6
2.1 2.1 Rettslige krav 6
2.2 Våre observasjoner og vurderinger 9
2.3 Våre konklusjoner 16
3 Plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever 18
3.1 Rettslige krav 18
3.2 Våre observasjoner og vurderinger 20
3.3 Våre konklusjoner 22
4 Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak 23
4.1 Rettslig grunnlag 23
4.2 Våre observasjoner og vurderinger 24
4.3 Våre konklusjoner 27
5 Frist for retting av regelverksbrudd 28
6 Vedlegg: Liste over dokumentasjon 30

1 Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom fylkeskommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at fylkeskommunen har fått en frist for å rette.

Det er fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til fylkeskommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Rektor skal sikre at skolen oppfyller kravene i regelverket. Dette betyr at rektor må ha bestemt en fast fremgangsmåte for hvordan skolen skal oppfylle kravene. Dette er nødvendig der regelverket gir skolen et handlingsrom for hvordan skolen skal oppfylle kravet, slik at skolen selv må operasjonalisere hvordan den enkelte skal gå frem i hver enkelt sak. Det er ikke et krav at fremgangsmåten er skriftlig, men den må være egnet til å sikre at kravet i loven blir oppfylt i alle saker på den aktuelle skolen. Rektor må i tillegg følge opp at de som jobber på skolen bruker fremgangsmåten i praksis.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

1.1 Kort om skolen

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder har gjennomført tilsyn med Vest-Agder fylkeskommune ved Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal.

Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal har felles rektor og assisterende rektor. Intervjuer og dokumentasjon i tilsynet viser at praksisen ved enhetene er sammenfallende. Fylkesmannen har derfor valgt å skrive en felles rapport i dette tilsynet. Der Fylkesmannen har funnet ulikheter mellom enhetene er dette nevnt i rapporten.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Vest-Agder fylkeskommune i brev av 09.01.2018. Temaet for tilsynet er skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. Plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4.
2. Plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever jf. opplæringsloven § 9 A-5.
3. Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak jf. opplæringsloven § 9 A-4.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om fylkeskommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø. Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 08.08.18. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene fra dere under hvert av de aktuelle temaene.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg på opplysninger som kommer frem i egenvurderingene i tillegg til:

- dokumentasjonen dere har sendt inn
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på skolens nettsted
- intervjuene med skoleeier, skolens ansatte, elever og foresatte 21. og 22.mars 2018.
- kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettefristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

2 Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens aktivitetsplikt. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

2.1 2.1 Rettslige krav

Plikten til å følge med og gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak ved mistanke eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

Det er elevens egen subjektive opplevelse av skolemiljøet som avgjør om elevens rett til et trygt og godt skolemiljø er oppfylt. For at dere skal kunne oppfylle aktivitetsplikten, må alle ta utgangspunkt i hvordan eleven selv opplever at skolemiljøet virker på egen helse, trivsel og læring, jf. opplæringsloven §§ 9 A-2 og 9 A-3 andre ledd.

Alle som jobber på skolen, skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø

Plikten til å følge med varierer ut fra hvilken rolle, oppgaver og posisjon den voksne har på skolen, jf. opplæringsloven § 9 A-4 første ledd. Alle som jobber på skolen må kjenne til hvordan de i sin arbeidshverdag skal være årvåkne for forhold eller oppførsel som kan tyde på at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Dere skal følge spesielt godt med på hvordan elever med en særskilt sårbarhet har det på skolen. Dere må skaffe dere informasjon fra elevene om hvordan de opplever skolemiljøet.

Alle som jobber på skolen, skal gripe inn mot krenkelser dersom det er mulig

Plikten til å gripe inn omfatter andre typer handlinger enn handlinger forbundet med å sette inn tiltak, jf. opplæringsloven § 9 A-4 første ledd. Plikten til å gripe inn handler ofte om umiddelbart å stanse negativ oppførsel, for eksempel ved å bryte opp en slåsskamp eller stanse annen fysisk krenkelse, stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre elever verbalt. Alle som jobber på skolen, skal ha nulltoleranse mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering.

Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø

Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor om all mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven § 9 A-4

andre ledd. Terskelen for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal være lav. Å ha en mistanke om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, vil si å ha en følelse av eller antagelse om at eleven ikke har det bra. De som jobber på skolen, skal gi eleven beskjed om at de kommer til å varsle rektor om saken, med mindre dette hindrer at de kan varsle rektor raskt nok. I noen tilfeller vil det være nødvendig å varsle rektor straks, mens i andre tilfeller kan det være forsvarlig å vente noe lenger.

Rektor skal varsle skoleeieren om alvorlige tilfeller, jf. opplæringsloven § 9 A-4 andre ledd andre punktum. Eksempler på hva som er alvorlig, er saker der krenkelsene er særlig voldelige eller på andre måter svært integritetskrenkende, der flere elever alvorlig har krenket en enkeltelev, eller der skolen over noe tid ikke har klart å løse en sak.

Skolen skal undersøke alle saker

Etter at rektor har fått varsel om mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal dere undersøke saken så snart som mulig, jf. opplæringsloven § 9 A-4 tredje ledd. Tilsvarende gjelder tilfeller der en elev sier ifra om at han eller hun ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt.

Undersøkelsene skal få frem fakta om situasjonen, bakgrunnen for elevens opplevelse og hva i elevens omgivelser som påvirker hvordan eleven opplever skolemiljøet. Hvis undersøkelsen viser at eleven ikke har et trygt og godt skolemiljø, eller eleven selv har sagt fra om dette, må dere bruke informasjonen til å vurdere hvilke tiltak dere skal sette inn. Dere må innhente nok informasjon til å avdekke hva som har skjedd, og om én eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt. For at saken skal være godt nok opplyst, må dere snakke med alle elevene som kan belyse saken.

En elev som er involvert i saken, har rett til å uttale seg. Eleven skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om han eller hun vil uttale seg, hva saken gjelder, og hvorfor og hvordan dere skal gjennomføre samtalen. Dere skal tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen og sørge for at den er tilpasset elevens modenhetsnivå. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte eller få dem til å uttale seg på sine vegne.

Eleven skal få uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen

Eleven skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om han eller hun vil uttale seg, hva saken gjelder, og hvorfor og hvordan dere skal gjennomføre samtalen, jf. opplæringsloven § 9 A-4 femte ledd. Dere skal tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen og sørge for at den er tilpasset elevens alder og modenhetsnivå. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte, eller få dem til å uttale seg på sine vegne.

Skolen skal sette inn tiltak for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø

Plikten til å sette inn tiltak gjelder uavhengig av hva som er årsaken til at eleven ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt, jf. opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd. Årsaken kan være noe som skjer utenfor skoletiden eller skolens område.

Dere skal velge tiltak ut fra faglige vurderinger av hva som er egnede tiltak. Vurderingene skal basere seg på kunnskap, prinsipper og verdier som er utviklet og anerkjent av kompetente fagmiljøer. De egnede tiltakene skal gjøre det som er tilstrekkelig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø.

Dere må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak, og sette inn de tiltakene som er tilgjengelige for skolen. Dere må tilpasse tiltakene til saken og elevens helhetlige behov. Samlet sett skal dere gjennomføre de tiltakene som med rimelighet kan forventes av dere i den enkelte saken. Tiltakene må være lovlige etter opplæringsloven.

Dere må ta stilling til hva som er elevens beste i saken. Da må dere vurdere elevens syn på hva som bør være innholdet i aktivitetsplanen, elevens identitet og karaktertrekk og egenskaper, familiemiljø og nære relasjoner, beskyttelse, omsorg og sikkerhet, sårbarhet eller sårbare situasjoner, elevens rett til liv og utvikling, elevens fysiske og psykiske helse og elevens rett til utdanning. Det skal sterke hensyn til for at dere kan sette elevens beste til side. Dere må ta stilling til hvor stor vekt elevens beste skal ha.

Hvis dere setter inn tiltak som berører andre elever enn den som ikke har et trygt og godt skolemiljø, må dere vurdere hva som er til disse elevenes beste. Ved motstrid mellom hensynet til de forskjellige elevenes beste, må dere avgjøre om det er mulig å finne en løsning som ivaretar alle hensynene og elevene.

Skolen skal dokumentere hva den gjør for å følge med, gripe inn, varsle og undersøke saker

Dere skal dokumentere det dere har gjort i hver enkelt sak, og det er ikke tilstrekkelig å vise til rutiner eller planer for hvordan dere skal oppfylle aktivitetsplikten jf. opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd. Når det gjelder plikten til å sette inn egnede tiltak, er den skriftlige aktivitetsplanen god nok dokumentasjon.

2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Har alle som jobber på skolen, kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø?

Ved skolestart høsten 2017 fikk alle ansatte opplæring i nytt kapittel 9 A. Det fremkommer både i intervjuene og i egenvurderingene at alle som jobber på skolen er kjent med at skolens arbeid skal ta utgangspunkt i elevens subjektive opplevelse av situasjonen når de vurderer om en elev har et trygt og godt skolemiljø.

Det er Fylkesmannens vurdering at ansatte ved Flekkefjord videregående skole har kunnskap om regelverkets krav på dette punktet.

Sikrer rektor at alle som jobber på skolen, følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de følger spesielt godt med på elever som kan være særskilt sårbare?

Opplæringsloven § 9 A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø.

Hva som ligger i plikten til å følge med, er presisert nærmere i forarbeidene. Det heter i Prop. 57 L (2016-2017) s. 22 at plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom.

Plikten kan innebære alt fra inspeksjonsordninger til tilsyn i garderober. Det er i det hele tatt viktig at alle som arbeider på skolen har lav terskel for å bry seg med hva elevene driver med. Her er det også viktig å understreke elevenes rett til medvirkning etter oppll. § 9 A-4 femte ledd. Elever er en svært viktig kilde til informasjon for skolen. Det kan for eksempel være nyttig å involvere elevene for å finne ut om det er noen bestemte steder på skolen som de ansatte bør følge særlig med på, eller om det er bestemte elevmiljøer de ansatte bør være oppmerksomme på.

De ansatte forteller at skolen har rutiner for å følge med på skolemiljøet. De viser til at skolen har retningslinjer, systemer og ordninger som for eksempel oppstartsamtale, underveis-samtale, klasselærerråd og tiltakskort, undervisningsevaluering og mobbeundersøkelse for å følge med på elevenes skolemiljø.

Skoleledelsen løfter i tillegg til dette frem dokumentet som heter «Plan for skolens arbeid med elevenes skolemiljø». De peker på at denne sier at «Alle ansatte som ferdes i skolens arealer har plikt til å aktivt observere hvordan elever opptrer hver for seg, og sammen.» Skolen hadde på tilsynstidspunktet ikke et innarbeidet system for at ansatte rullerer på å være til stede i elevarealene i friminutter, men skolen har opplyst at de er i gang med å

utarbeide en plan for inspeksjon, som vil starte fra høsten 18. På studiested Flekkefjord er det ansatt en miljøarbeider som har en aktiv rolle i elevarealene i dag. Dette oppleves som svært positivt av både elever og ansatte, som sier at hun har en viktig rolle overfor elevene, og skolemiljøet. Miljøarbeideren gir tilbakemelding på elever som ser lei seg ut, er mye for seg selv o.l.

På Studiested Kvinesdal har skolen felles kantine for elever og ansatte. Mange av elevene oppholder seg i dette området, og opplever selv at det ofte er ansatte tilgjengelig. De ansatte sier at de ofte oppholder seg blant elevene i friminuttene, men at dette er tilfeldig, og ikke satt i system. For elever på skolens studietilbud for hverdagslivstrening, er de ansatte er mer systematisk tilgjengelige i elevarealene også i friminuttene.

Skolen har et skjerpet ansvar overfor elever med en særskilt sårbarhet, jf. Prop. 57 L (2016-2017) s. 22 og Rt. 2012 s. 146. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar. Skolene må kjenne til at enkelte grupper elever er overrepresentert blant de som krenkes. Det er derfor viktig at skolene følger særskilt med på hvordan disse elevene har på det skolen.

De ansatte forteller at skolen har ulike måter å fange opp, og å følge med på elever som er særskilt sårbare. De viser blant annet til at det er overføringsmøter ved overgangen mellom ungdomsskolen og videregående skole, for elever som har hatt ekstra oppfølging. Det vises videre til at de har klasselærerråd to ganger i året, hvor hver enkelt elev i klassen er tema. Her informeres det om elevers eventuelle behov for tilpasninger og tiltak. Elever som har utfordringer, både faglig og sosialt skrives det tiltakskort på. Tiltakskortene skrives for at de ansatte enkelt skal kunne følge opp elever med særskilte behov. Ledelsen viser også til at de gjennom rutinene for systematisk elevoppfølging fanger opp elever, og henviser videre til elevtjenestene, som f.eks. rådgiver, miljøveileder, helsesøster, skolelege, NAV, psykolog i skole og PPT.

De ansatte ved begge studiestedene sier at det er en selvfølge at de følger ekstra med på hvordan elever som av ulike årsaker er særskilt sårbare opplever skolemiljøet. Flere ansatte bemerker at skolen er liten, og at det derfor er tett kontakt mellom elever og ansatte, og at det er kultur på skolen for å ta en ekstra prat med elever etter behov.

Fylkesmannen ser at skolen har flere måter å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, avhengig av hvilken rolle den ansatte har. Rutinene som for eksempel overføringsmøter, samtaler, tiltakskort og lignende er godt egnet for å finne ut hvordan den enkelte elev opplever skolemiljøet. Skolen har også rutiner for å kunne følge særlig med på elever som av ulike årsaker er særskilt sårbare.

Fylkeskommunens planlagte innføring av inspeksjonsordning i elevarealene vil kunne gi økt mulighet til å aktivt og systematisk følge med på elevenes skolemiljø utenfor klasserommet.

Fylkesmannens vurdering er at Flekkefjord videregående skole oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

Sørger rektor for at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, dersom det er mulig?

I intervjuer med de ansatte fremkommer det at de ansatte er kjent med plikten til å gripe inn. De beskriver ulike situasjoner hvor de opplever ansvar for å stoppe uønsket atferd. Elevene bekrefter også at dette skjer i skolehverdagen. Fylkesmannen ser i skolens rutiner beskrevet i fylkeskommunens handlingsplan at plikten til å gripe inn er knyttet til atferd som innebærer fare for en eller flere elever.

Fylkesmannen vil påpeke at skolens plikt til å gripe inn også innebærer at ansatte har en plikt til å gripe inn overfor krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering. Når skolens rutiner er så snevre i forhold til plikten til å gripe inn, anser Fylkesmannen at det er en risiko for at skolens ansatte ikke griper inn i alle tilfeller der loven krever det, og at det kan være den enkelte ansattes egen forståelse og praksis som er styrende for om plikten til å gripe inn blir overholdt.

Fylkeskommunen opplyser i tilsvar til foreløpig rapport at skoleeiers plan under «avdekking av mobbing og krenkelser, viser til en videre plikt til å gripe inn, hvor gripe inn er knyttet til krenkelser. De vil likevel revidere dagens plan i tråd med Prop. 57 L, om ansattes plikt til å gripe inn. Dette er foreløpig ikke gjort, eller implementert på skolen.

Da skolens skriftlige rutiner for å gripe inn, ikke er i tråd med regelverket på nåværende tidspunkt finner vi det ikke sannsynliggjort at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sørger for at alle ansatte griper inn i alle situasjoner omfattet av regelverket.

Sikrer rektor at alle som jobber på skolen, varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø?

Rektor ved Flekkefjord videregående skole har delegert oppgaven for å motta varsel til avdelingslederne. Rektor holdes informert av avdelingslederne, men det er avdelingsleder som i de fleste tilfeller er saksbehandler i skolemiljøsaker.

I fylkeskommunens handlingsplan fremkommer det at, «Alle meldinger fra elever eller foresatte om at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, skal varsles, og utløser plikten til å undersøke. Skolen skal ha et system for registrering av enkelttilfeller av, og mistanke om, mobbing og krenkende atferd. Systemet sikrer

at mønsteret med gjentatte hendelser, som hver for seg kan være mindre alvorlige, blir avdekket.»

Fylkesmannen ser at skolens rutiner innebærer at de ansatte skal varsle skolens ledelse ved mistanke og ved melding om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Skolens ansatte beskriver en fremgangsmåte hvor de varsler kontaktlærer, avdelingsleder eller rektor. De ansatte opplyser at de selv snakker med elevene og begynner å undersøke situasjonen, for å vurdere om de skal varsle saken videre. Det er da ulikt om de varsler kontaktlærer eller avdelingsleder, ut fra sakens alvor og innhold.

Fylkesmannen vil påpeke at alle som jobber på skolen har varslingsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.

Det er presisert i forarbeidene til loven at terskelen for hva som skaper mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal være lav. Ut i fra intervju med skolens ansatte kan det synes som at terskelen for å varsle er høy, og at de ansatte har ulik praksis i forhold til når og hvem de varsler.

Fylkeskommunen opplyser at har hatt informasjonsmøter med personalet hvor varslingsplikten har vært tema. På bakgrunn av merknadene i tilsynet vil de revidere dagens plan i tråd med prop. 57. L, og tydeliggjøre at de ansatte ikke selv skal vurdere om varsling er nødvendig. Rutinene er foreløpig ikke endret og implementert.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort på nåværende tidspunkt at alle ansatte varsler rektor, eller avdelingsleder i alle saker. Skolen oppfyller ikke regelverkets krav på dette punktet.

Varsler rektor skoleeieren om alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak?

Handlingsplanen Vest-Agder fylkeskommune har utarbeidet sier at skolen skal vurderer saken i lys av fakta som er avdekket, og hvis saken er særlig alvorlig skal rektor varsle skoleeier. Skoleledelsen viser til at begrepet "alvorlig" åpner for skjønn. Faktum, elevens og foresattes opplevelse, og skolens faglighet vil være viktige elementer i vurderingen av om hendelsen er så alvorlig at den skal varsles skoleeier.

Skolen og skoleeier opplyser Fylkesmannen om at det ikke har vært alvorlige tilfeller ved Flekkefjord videregående skole som krever at skoleeier varsles, etter innføringen av nytt kapittel 9 A.

Fylkesmannen vurderer at skolens rutine ivaretar regelverkets krav. Fylkesmannen vil likevel bemerke at ulike oppfatning av begrepet «alvorlige tilfeller» vil kunne medføre en risiko for at skolene har ulik terskel for å varsle skoleeier, og at det bør defineres lokalt hvordan plikten til å varsle skoleeier ved «alvorlige tilfeller» skal praktiseres.

Sikrer rektor at skolen undersøker saken snarest når rektor mottar varsel fra en som jobber ved skolen, eller en elev sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt?

Skolens rutiner ved varsel sier at avdelingsleder i samarbeid med rektor skal undersøke saken, så fort som mulig innen en uke. Ledelsen ved skolen forteller i intervju at de inviterer eleven/e som er involvert og eventuelt foresatte til en samtale samme dag eller neste dag. I dette møtet avklares videre oppfølging i saken.

I sakene som Fylkesmannen har fått innsyn i ser vi at det er foretatt undersøkelser i tråd med rutinene beskrevet over.

Fylkesmannen vurderer at rektor sikrer at skolen undersøker saken snarest og oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

Sikrer rektor at eleven får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen?

Når skolen får mistanke eller kjennskap til at en elev ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt gjennomfører avdelingsleder, i samråd med rektor, en samtale med elevene. Skolen beskriver at det er disse samtalene som er utgangspunktet for elevenes aktivitetsplaner.

Aktivitetsplanene utarbeides av avdelingsleder og kontaktlærer. Elevenes stemme fremkommer ikke i alle sakene gjort tilgjengelig for Fylkesmannen. Det er ikke dokumentert at elevene har fått mulighet til å uttale seg om hvilke tiltak skolen bør iverksette, eller de tiltakene skolen ønsker å iverksette. I en av aktivitetsplanene som Fylkesmannen har fått oversendt står det at tiltak skal iverksettes «dersom eleven ønsker det». Fylkesmannen oppfatter at eleven derfor ikke har vært deltatt i utarbeidelsen av aktivitetsplanen.

Fylkesmannen vil understreke at aktivitetsplanen med tiltak, skal utarbeides i samråd med elev/foresatte. Det er da ikke tilstrekkelig at eleven blir hørt om sin opplevelse, men elev/foresatte skal også aktivt være med å drøfte ulike tiltak som kan være aktuelle. Fylkesmannen kan ikke se at elev/foresatte i tilstrekkelig grad er involvert i skolens utarbeidelse av aktivitetsplaner.

Fylkeskommunen har i tilsvar på foreløpig rapport uttalt at de lytter til elevene, og tiltakene blir drøftet med elevene. Fylkesmannen kan likevel ikke se at dette endrer vår vurdering. Da det mangler dokumentasjon i sakene på denne type drøftelser, og hva elevene selv tenker om tiltakene, kan Fylkesmannen ikke se at skolen/skoleeier har sannsynliggjort at elevene får uttale seg om innholdet i aktivitetsplanene. Fylkesmannen vil vise til sak 17/01919 som underbygger vår vurdering. I den aktuelle saken klager foresatte på at aktivitetsplanen ikke er utarbeidet i samarbeid med eleven. Her viser skolen til at aktivitetsplanen er utarbeidet ut ifra den informasjon de hadde fått av foreldre og elev via møter, søknader om klassebytte og logg skrevet av eleven. I etterkant ser de at det kunne vært hensiktsmessig å gjennomgå aktivitetsplanen med eleven, for å få innspill på denne.

På bakgrunn av dette finner Fylkesmannen at det derfor ikke er sannsynliggjort at rektor sikrer at eleven får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen.

Sikrer rektor at skolen setter inn egnede tiltak dersom en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt?

Skolens ledelse forteller at 9 A-saker er tema på alle ledermøter. Det er avdelingslederne som har ansvar for å utarbeide tiltakene i elevenes aktivitetsplaner, i samarbeid med kontaktlærer. Fylkesmannen ser i innsendt dokumentasjon at rektor i noen saker selv har deltatt i møter og utarbeidet aktivitetsplaner.

Tiltakene som skolen skal sette inn skal være lovlige, egnede og tilstrekkelige. Skolen må vurdere elevens syn om hva som bør være innholdet i aktivitetsplanen, og hva som vil være til elevens beste.
I sakene som Fylkesmannen har fått oversendt fremkommer det i liten grad hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for tiltakene. Regelverket stiller krav om en «barnets beste vurdering». Som del av dette må skolen vurdere elevens syn på innholdet i aktivitetsplanen. Det er ikke sannsynliggjort i dokumentasjonen gjort tilgjengelig for Fylkesmannen at skolen har gjort en «barnets beste vurdering» i disse sakene.

Fylkeskommunen opplyser i tilsvar på foreløpig rapport at «barnets beste vurderinger» er utgangspunkt for alt arbeidet som Flekkefjord videregående skole gjør. Dette er ikke eksplisitt uttrykt i sakene, men rektor har vurdert forpliktelsen som ligger i lovverket. Fylkeskommunen vil revidere dagens plan, i tråd med prop. 57. L.

Fylkesmannen kan ikke se at dette endrer vår vurdering. Da det mangler dokumentasjon i sakene på «barnets beste vurderinger» og rutinene enda ikke er laget og implementert, kan Fylkesmannen ikke se at skolen/skoleeier har sannsynliggjort at det blir foretatt en «barnets beste vurdering».

Dokumenterer skolen hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å følge med og gripe inn, varsle og undersøke?

Skolen viser til at de har skriftlige rutiner for hvordan de skal følge opp skolemiljøsaker. Fylkesmannen vil understreke at dokumentasjonskravet i § 9A-4 syvende ledd, innebærer at skolen har plikt til å dokumentere arbeid som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i *enkeltsaker.* Dette gjelder det arbeidet som gjøres for å sikre at kravene til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak oppfylles. Det vil da ikke være tilstrekkelig å vise til generelle rutiner, her kreves konkret dokumentasjon som f.eks. observasjonslogger, varslingsskjema, notater fra samtaler osv.

Skolen har utarbeidet et meldeskjema for å varsle rektor om skolemiljøsaker. Dette skjemaet er egnet for å dokumentere hvordan ansatte varsler rektor. Gjennom tilsynet har Fylkesmannen fått opplysninger som tyder på at skjemaet i ulik grad benyttes av de ansatte.

I enkelte av sakene som Fylkesmannen har fått oversendt ser vi at skolen til dels oppfyller noen av kravene til dokumentasjon f.eks. fremkommer det i en sak notat fra undersøkelsessamtaler, det foreligger varslingsskjema, e-post korrespondanse og referater. Fylkesmannen ser imidlertid at det ikke systematisk blir dokumentert hvordan skolen oppfyller plikten til å følge, gripe inn, varsle og undersøke, og at skolen ikke har innarbeidede rutiner for dette.

Fylkeskommunen er uenig i at sakene som er oversendt ikke i tilstrekkelig grad dokumenterer hvordan skolen følger med, griper inn, varsler og undersøker, og ber om mer opplysninger på hvilken dokumentasjon som mangler.

Fylkesmannen vil her viser til Prop 57 L, hvor skolens dokumentasjonsplikt er nærmere kommentert:

«Basert på høringsinnspillene anser departementet at det også bør lovfestes et overordnet dokumentasjonskrav som pålegger skolene å dokumentere arbeid som er gjort for å oppfylle aktivitetsplikten i enkeltsaker. Departementet anser at det bør stilles krav om at den enkelte skole skal sørge for at det skjer en forsvarlig og hensiktsmessig dokumentasjon av skolens arbeid i denne forbindelse. Dette gjelder det arbeidet som gjøres for å sikre at kravene til å følge med, gripe inn, varsle, undersøke og sette inn tiltak oppfylles. Når det gjelder plikten til å følge med, vil dokumentasjonen i stor grad være knyttet til aktiviteter som omfatter flere elever, grupper eller hele skolen. Mens i forbindelse med de øvrige delpliktene vil det dreie seg om hva skolen gjør i enkeltsaker. Departementet påpeker at enkeltsaker ikke trenger å handle om én enkelt elev, men kan være en situasjon eller utfordring som omfatter flere elever eller en klasse, gruppe, trinn mv. At kravet retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten, og ikke rutiner eller planer for hvordan kravet skal oppfylles, skiller dette dokumentasjonskravet fra de kravene til etterprøvbarhet som knyttes til kravet om systematisk arbeid og internkontroll etter forslaget til § 9 A-3.

Etter hva departementet kjenner til er denne typen dokumentasjon av skolemiljøarbeidet innarbeidet praksis ved de fleste skoler. At utfallet av ulike handlinger som gjennomføres som en del av dagens handleplikt skrives ned, er en vanlig og naturlig måte å drive skole på. Skolene har for eksempel observasjonslogger fra inspeksjonen, trivselsundersøkelser på klassenivå, notater fra elevsamtaler (plikten til å følge med), notater fra samtaler med elever og foreldre, møtereferater, arkivert e-postkorrespondanse, skjemaer fra utviklingssamtaler mv. (plikten til å undersøke), logger over varsler, notater i elevmapper mv. (plikten til å varsle), handlingsplaner, tiltakslister, evaluering av tiltaksplaner mv. (plikten til å sette inn tiltak). Departementet understreker at opplistingen her er ment som eksempler og ikke er ment verken normerende eller uttømmende. Kravet knytter seg til å dokumentere hva skolen har gjort i saker der det har vært mistanke om eller kjennskap til at en eller flere elever opplever at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

Departementet mener det verken er nødvendig eller hensiktsmessig å stille formkrav til dokumentasjonen ut over at den må være skriftlig og finnes på et slikt format at den kan tas ut og overbringes til fylkesmannen dersom det skulle være aktuelt i tilsyn eller en sak i håndhevingsordningen. Hva som dokumenteres og hvordan, må tilpasses den enkelte virksomhet og ikke minst

formålet med dokumentasjonen. Departementet viser til at dokumentasjonen skal være til nytte for både skolen selv, skoleeier og fylkesmannen.»

I sakene som Fylkesmannen har fått oversendt har skolen dokumentert enkelte av delpliktene, men vi ser også flere mangler. Det er blant annet ikke i noen av sakene dokumentert hvordan skolen har fulgt med på elevene, gjennom dokumentasjon fra f.eks. elevsamtaler, inspeksjonslogger eller kartlegginger. Ingen av sakene har dokumentasjon på at skolen har grepet inn. Det er imidlertid usikkert om det har vært hendelser i disse sakene, hvor ansatte har grepet inn, og kravet til dokumentasjon er inntrådt. Skoleledelsen opplyser imidlertid at de ikke er kjent med hvilke krav som stilles til å dokumentere gripe inn-plikten, overfor enkeltelever. I sak 17/02577 fremgår det at skolen skal undersøke saken, herunder snakke med involverte elever, vi har her ikke mottatt dokumentasjon på samtale med andre elever. I sak 16/05162 og 16/07807 er det ingen dokumentasjon på undersøkelser.

Fylkesmannen finner det derfor ikke sannsynliggjort at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

2.3 Våre konklusjoner

Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal oppfyller regelverkets krav på disse punktene:

- Alle som jobber på skolen har kunnskap om at det er elevens subjektive opplevelse som avgjør om eleven har et trygt og godt skolemiljø.

- Rektor sikrer at alle som jobber på skolen, følger med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø, og at de følger spesielt godt med på elever som kan være særskilt sårbare.

- Rektor varsler skoleeieren om alvorlige tilfeller, inkludert tilfeller der skolen ikke har klart å løse en sak.

- Rektor sikrer at skolen undersøker saken snarest når rektor mottar varsel fra en som jobber ved skolen, eller en elev sier fra om at skolemiljøet ikke er trygt og godt.

Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal oppfyller ikke regelverkets krav på disse punktene:

- Rektor skal sørge for at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, dersom det er mulig.

- Rektor skal sikrer at alle som jobber på skolen, varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.

- Rektor skal sikre at eleven får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen.

- Rektor skal sikre at skolen setter inn egnede tiltak dersom en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt.

- Skolen skal dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å følge med og gripe inn, varsle og undersøke.

3 Plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever

3.1 Rettslige krav

Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever

Alle som jobber på skolen skal varsle rektor straks, dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen krenker en eller flere elever, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 andre ledd og 9 A-5. Dersom det er en ansatt i skoleledelsen som krenker elever, skal den som jobber på skolen, varsle skoleeieren istedenfor rektor.

Hva som er å krenke, skal dere tolke vidt. Det kan være direkte handlinger og verbale uttrykk rettet mot elever. I tillegg omfatter begrepet mer indirekte krenkelser som utestenging, isolering og baksnakking. Hvordan elevene opplevde krenkelsen, er uten betydning for plikten til å varsle. Det er tilstrekkelig med mistanke for at plikten til å varsle inntrer. Å ha en mistanke vil si å ha en følelse av eller antagelse om at en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever.

Dere skal gi elevene som har blitt krenket, beskjed om at dere kommer til å varsle rektor eller skoleeieren om saken, med mindre dette hindrer at dere kan varsle raskt nok.

Rektor skal varsle skoleeieren straks, dersom det er mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever, jf. opplæringsloven § 9 A-5.

Skolen skal undersøke saken straks

Dere må undersøke hva som har skjedd, om det har skjedd krenkelser og hvilke elever som er berørt, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 tredje ledd og 9 A-5.

Hvis undersøkelsene viser at en som jobber på skolen har krenket elever, må dere undersøke hvordan elevene opplevde dette. Hvis det er elever som ikke har et trygt og godt skolemiljø som følge av krenkelsene, må dere bruke informasjonen til å vurdere hvilke tiltak dere skal sette inn.

En elev som krenkelsen direkte retter seg mot har rett til å uttale seg. Eleven skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om han eller hun vil uttale seg, hva saken gjelder, og hvorfor og hvordan dere skal gjennomføre samtalen. Dere skal tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen og sørge for at den er tilpasset elevens modenhetsnivå. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte eller få dem til å uttale seg på sine vegne. Dersom krenkelsen rettet seg mot en

større gruppe elever, for eksempel en klasse, kan det være tilstrekkelig å snakke med klassen samlet eller med en del av elevene.

Skolen skal straks sette inn tiltak for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø

Dere må vurdere tiltak mot den aktuelle personen som har krenket. Hvilke tiltak og reaksjoner som kan være aktuelle mot ansatte, styres blant annet av arbeidsrettslige regler. Slike reaksjoner er ikke regulert i opplæringsloven, og er derfor ikke en del av tilsynet.

Hvis en eller flere elever opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø som følge av krenkelsen, gjelder skolens ordinære aktivitetsplikt. Dere skal så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringsloven §§ 9 A-4 fjerde ledd og 9 A-5.

Dere skal velge tiltak ut fra faglige vurderinger av hva som er egnede tiltak. Vurderingene skal basere seg på kunnskap, prinsipper og verdier som er utviklet og anerkjent av kompetente fagmiljøer. Et egnet tiltak skal gjøre det som er tilstrekkelig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø.

Dere må aktivt søke etter mulige og egnede tiltak, og sette inn de tiltakene som er tilgjengelige for skolen. Dere må tilpasse tiltakene til saken og elevens helhetlige behov. Samlet sett skal dere gjennomføre de tiltakene som med rimelighet kan forventes av dere i den enkelte saken. Tiltakene må være lovlige etter opplæringsloven.

Dere må ta stilling til hva som er elevens beste i saken. Da må dere vurdere elevens syn på hva som bør være innholdet i aktivitetsplanen, elevens identitet og karaktertrekk og egenskaper, familiemiljø og nære relasjoner, beskyttelse, omsorg og sikkerhet, sårbarhet eller sårbare situasjoner, elevens rett til liv og utvikling, elevens fysiske og psykiske helse og elevens rett til utdanning. Det skal sterke hensyn til for at dere kan sette elevens beste til side. Dere må ta stilling til hvor stor vekt elevens beste skal ha.

Skolen skal dokumentere hva skolen gjør for å varsle og undersøke

Dere skal dokumentere det dere har gjort i hver enkelt sak, og det er ikke tilstrekkelig å vise til rutiner eller planer for hvordan dere skal oppfylle aktivitetsplikten, jf. opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd. Når det gjelder plikten til å sette inn egnede tiltak, er den skriftlige aktivitetsplanen god nok dokumentasjon.

3.2 Våre observasjoner og vurderinger

Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever

I fylkeskommunens plan for skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø fremkommer det at rektor og avdelingsleder med personalansvar varsles umiddelbart når skolen mottar en muntlig eller skriftlig henvendelse fra elev eller foresatte om at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever.

De ansatte opplyser at de selv snakker med elevene og begynner å undersøke situasjonen, for å vurdere om de skal varsle saken videre. Det er da ulikt om de varsler rektor eller avdelingsleder, ut fra sakens alvor og innhold.

Fylkesmannen vil presisere at alle som jobber på skolen har varslingsplikt ved mistanke om eller kjennskap til at en ansatt har krenket en elev. En praksis der ansatte selv undersøker saken, for å vurdere om det er grunnlag for å varsle rektor, er ikke i tråd med regelverket. Dette innebærer en risiko for at rektor ikke straks blir varslet i alle saker der en ansatt har mistanke eller kjennskap til at en ansatt har krenket en elev.

Fylkeskommunen opplyser i tilsvar på foreløpig rapport at de vil revidere dagens plan i tråd med prop. 57. L, og tydeliggjøre at de ansatte ikke selv skal undersøke saken eller vurdere om varsling er nødvendig.

Fylkeskommunen har foreløpig ikke endret rutinen, eller gjort dette kjent for de ansatte. Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at alle ansatte varsler rektor ved mistanke eller kjennskap til en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever og oppfyller ikke regelverkets krav på dette punktet.

Skolen skal undersøke saken straks

I fylkeskommunens plan for skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø fremkommer at avdelingsleder i samarbeid med rektor skal undersøke saken, «snarest». I fylkeskommunens rutiner for varsling etter opplæringslovens § 9A-5 skal undersøkelser gjøres snarest, og i løpet av en til to uker.

Skolen beskriver i en av sakene sin fremgangsmåte når elever klager på undervisningen til en ansatt. Det fremkommer her at dersom skolen ikke har grunn til å tro at det foreligger ulovlige hendelser, ber skolen eleven ta saken opp direkte med vedkommende lærer, eller i en fagsamtale. Ledelsen ved skolen forteller i intervju at dersom de får melding om en sak inviterer skolen eleven/e som er involvert og eventuelt foresatte til en samtale samme dag eller neste dag. I dette møtet avklares videre oppfølging i saken.

Fylkesmannen vurderer at dette innebærer en risiko for at skolen ikke vil undersøke alle saker hvor elever opplever ikke å ha et trygt og godt skolemiljø.

Vi vurderer også at det er risiko for at saker ikke undersøkes raskt nok. Fylkesmannen presiserer at skolen skal undersøke saken «straks», jf. Opplæringsloven § 9 A-5 i saker som gjelder det ansatte krenker, og ikke «snarest», som det står i skolens rutine.

Fylkeskommunen opplyser i tilsvar på foreløpig rapport at de vil revidere dagens plan å endre begrepet «snarest» til «straks». Fylkeskommunen har foreløpig ikke endret rutinen, eller gjort dette kjent for de ansatte.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skolen undersøker alle saker straks.

Skolen skal straks sette inn tiltak for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø

I plan for skolens arbeid med elevens psykososiale skolemiljø fremkommer det at saken skal undersøkes, og eventuelt håndteres videre som personalsak. Det vises videre til utdanningsavdelingens prosedyrer for håndtering av meldinger etter opplæringslovens § 9A-5.

Vest-Agder fylkeskommunes rutine for varsling etter opplæringsloven 9A-5 sier at rektor skal konkludere på grunnlag av fakta i saken, og at dersom konklusjonen er at det ikke er grunnlag for mistanke om krenkelse, så skal saken avsluttes. Hvis undersøkelsen viser at det er grunnlag, skal saken følges opp som personalsak, og skolen må da sette i verk tiltak for at eleven skal ha det trygt og godt på skolen. Det bekreftes i intervju at praksis er i overensstemmelse med rutinene.

Fylkesmannen vil understreke at dersom en elevs subjektive opplevelse, er at en ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen sette inn tiltak jf. Oppl. § 9A-4, uavhengig av årsak. Dette innebærer at enkelte saker skal følges opp med aktivitetsplan for eleven til tross for at skolens undersøkelser viser at det ikke foreligger kritikkverdige forhold. Ut ifra dokumentasjonen og opplysningene fra skolen og skoleeier, finner vi det ikke sannsynliggjort at skolen straks setter inn tiltak, dersom elevens subjektive opplevelse er at de ikke har et trygt og godt skolemiljø på grunn av en ansatt.

Fylkeskommunen opplyser i tilsvar på foreløpig rapport at de vil revidere dagens plan. De vil tydeliggjøre at det er elevens subjektive opplevelse som er grunnlaget for videre håndtering av saken, og at det kan være grunnlag for å utarbeide aktivitetsplan, selv om det ikke er mistanke om krenkelse fra en ansatt ved skolen.

Fylkeskommunen har foreløpig ikke endret rutinen, eller gjort dette kjent for de ansatte. Fylkesmannen finner derfor at skolen ikke oppfyller regelverket på dette punktet.

Skolen skal dokumentere hva skolen gjør for å varsle og undersøke

Skolen har utarbeidet et meldeskjema for å varsle rektor eventuelt skoleeier ved mistanke eller kjennskap til at en som arbeider på skolen har utsatt en elev for krenkelser. Disse skjemaene er egnet for å dokumentere hvordan ansatte varsler rektor/skoleeier.

Vest-Agder fylkeskommunes rutine for varsling etter opplæringsloven 9A-5 sier at rektor skal dokumentere hvordan undersøkelser er gjennomført. I intervju med skoleledelsen bekreftet de at praksis er overensstemmelse med rutinene.

Fylkesmannens vurdering er at skolen oppfyller regelverket på dette punktet.

3.3 Våre konklusjoner

Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal oppfyller regelverkets krav på dette punktet:

- Skolen dokumenterer hva skolen gjør for å varsle og undersøke.

Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal oppfyller ikke regelverkets krav på disse punktene:

- Alle som jobber på skolen, skal varsle rektor straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever
- Skolen skal undersøke saken straks
- Skolen skal straks sette inn tiltak for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø

4 Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

4.1 Rettslig grunnlag

Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan for eleven

Dere skal lage en skriftlig plan som skal beskrive hvilken eller hvilke elever planen gjelder, hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak dere har planlagt, når dere skal gjennomføre tiltakene, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene, og når dere skal evaluere tiltakene, jf. opplæringsloven § 9 A-4 sjette ledd.

Det er ikke formkrav til planen utover at den skal være skriftlig. En aktivitetsplan behøver ikke å knytte seg til én bestemt elev, men kan ta for seg en situasjon eller utfordring som omfatter flere elever.

Eleven og foreldrene til eleven som saken gjelder, skal få de delene av aktivitetsplanen som omhandler eleven. Hvis eleven er over 18 år, skal ikke foreldrene få aktivitetsplanen, med mindre eleven selv ønsker det.

Skolen skal gjennomføre tiltak i tråd med aktivitetsplanen

Skolen må gjennomføre alle tiltakene som følger av aktivitetsplanen, jf. opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd. Det er rom for at dere gjør små praktiske endringer i gjennomføringen av tiltakene, dersom dere gjør dette i samråd med eleven og foreldrene.

Skolen skal evaluere og tilpasse tiltakene

For å kunne evaluere tiltakene slik det er bestemt i aktivitetsplanen, må dere skaffe dere tilstrekkelig informasjon om hvordan tiltakene har virket, jf. opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd. Eleven som tiltakene gjelder, har rett til å uttale seg. Eleven skal få nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om han eller hun vil uttale seg, hva saken gjelder og hvorfor og hvordan dere skal gjennomføre samtalen. Dere skal tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen og sørge for at den er tilpasset elevens modenhetsnivå. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte eller få dem til å uttale seg på sine vegne.

I mange tilfeller er det nødvendig å hente inn mer informasjon om hvordan tiltakene har virket. Dere må vurdere hvilke personer som kan gi slik informasjon.

Dere må vurdere informasjonen dere har hentet inn om hvordan tiltakene har virket, og med bakgrunn i vurderingen må dere tilpasse tiltakene. At dere må tilpasse tiltakene, betyr at dere må endre tiltakene eller sette inn nye tiltak, dersom eleven fortsatt opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø. Evalueringen kan også føre til at dere forlenger tiltak som virker.

Skolen skal sette inn tiltak så lenge eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, og det finnes egnede tiltak

Dere skal fortsette med å sette inn tiltak, så lenge eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, og det finnes egnede tiltak som skolen kan sette inn, jf. opplæringsloven § 9 A-4 fjerde ledd.

Det kan være tilfeller der aktivitetsplikten er oppfylt, selv om eleven og foreldrene fremdeles ikke er fornøyd med skolemiljøet. Dette vil være tilfellet dersom dere har gjort alt som med rimelighet kan forventes av dere, og skolens planer for videre tiltak er i samsvar med et godt faglig skjønn.

Dere skal informere elever og foreldre som mener at skolen ikke oppfyller aktivitetsplikten om at de kan melde saken sin til fylkesmannen, jf. forvaltningsloven § 11 og opplæringsloven § 9 A-9 første ledd.

Skolen skal dokumentere hva skolen gjør for å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

Dere skal dokumentere det dere har gjort i hver enkelt sak, og det er ikke tilstrekkelig å vise til rutiner eller planer for hvordan dere skal oppfylle aktivitetsplikten jf. opplæringsloven § 9 A-4 syvende ledd. Når det gjelder plikten til å sette inn nye eller endrede tiltak, er den skriftlige aktivitetsplanen god nok dokumentasjon.

4.2 Våre observasjoner og vurderinger

Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan for eleven

I plan for skolens arbeid med elevens psykososiale skolemiljø fremkommer det at skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan som skal inneholde: Hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som har ansvar for gjennomføring av tiltakene og når og hvordan tiltakene skal evalueres. Skolen/skoleeier har utarbeidet maler som inneholder disse punktene.

I sakene som Fylkesmannen har fått tilsendt fremgår det at skolen har ulik praksis for når aktivitetsplaner utarbeides. I en av sakene går det omtrent to måneder fra saken ble meldt til skolen til skolen utarbeider aktivitetsplanen. I en annen sak er skolens aktivitetsplan datert samme dag som saken avsluttes, og tiltakene i aktivitetsplanen er kun tiltak som er gjennomført, og ikke en plan for det videre arbeidet. Fylkesmannen påpeker at en del av intensjonen med aktivitetsplanen er at ansatte, eleven og foresatte skal være orientert om hvilke tiltak som er tenkt gjennomført, på bakgrunn av de undersøkelsene som skolen har gjort.

Det er et krav at eleven og foreldrene til eleven som saken gjelder, skal få de delene av aktivitetsplanen som omhandler eleven. Det fremgår ikke i skolens

planer, og heller ikke i sakene som Fylkesmannen har fått oversendt at dette praktiseres på skolen.

I tilsvar på foreløpig rapport opplyser Fylkeskommunen at de ikke har innarbeidet i rutinene at foresatte og eleven skal få en skriftlig tilbakemelding av aktivitetsplanen som omhandler eleven. Dette er likevel blitt gjort i de fleste sakene. Fylkeskommunen kan ikke se i lovgrunnlaget at det er et krav om at elev/foresatt skal få den del av planen som angår eleven.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell til tilsynet, hvor det vises til krav om at alle elever over 18 år og foresatte skal få aktivitetsplanen fra skolen. Utdanningsdirektoratet viser til at lovhjemmelen er opplæringsloven § 9A-4 sjette ledd. Som nevnt ovenfor er en del av intensjonen med aktivitetsplanen at ansatte, elev og foresatte skal være orientert om hva skolen jobber med. For å kunne sikre dette, og for at elev/foresatt skal kunne ivareta egne interesse, er det viktig at elev og foresatte ikke bare blir orientert om, men også får utdelt aktivitetsplanen.

Det er Fylkesmannens vurdering at Flekkefjord videregående skole ikke har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at skolen lager en skriftlig aktivitetsplan for eleven i tråd med regelverket.

Skolen skal gjennomføre tiltak i tråd med aktivitetsplanen

Skolen opplyser i egenvurderingen og i intervjuer at de gjennomfører tiltak i tråd med aktivitetsplanen.

I de innsende sakene som Fylkesmannen har mottatt i forbindelse med tilsynet har skolen i liten grad vedlagt dokumentasjon som viser at skolen gjennomfører tiltak i tråd med aktivitetsplanen.

I tilsvar på foreløpig rapport mener Fylkeskommunen å ha sannsynliggjort at tiltakene i aktivitetsplanene er gjennomført, og det vises til at det i evalueringsmøtene er vurdert om tiltakene har lykkes i stor nok grad. Det bes om at Fylkesmannen konkretiserer hva slags dokumentasjon som mangler for at kravet skal være oppfylt.

I sakene som Fylkesmannen har fått oversendt, er evalueringene i liten grad knyttet opp mot tiltakene som er gjennomført. Vi ser at skolen i enkelte tilfeller likevel dokumenterer gjennomføring av tiltak, for eksempel i sak 17/02577. Dette er imidlertid ikke gjennomgående i alle saker. I sak 17/01919 er det i aktivitetsplanen for eksempel satt inn tiltak som samtale med involverte elever og trivselstiltak i klassen. Det fremkommer ikke i saken om dette er gjennomført. I sak 16/07807 fremkommer det flere tiltak i aktivitetsplanen, mens det i evaluering kun vises til at foresatte opplever at tiltakene fungerer, og at det ikke er behov for nye tiltak. Det fremkommer her ikke om alle tiltakene er gjennomført i tråd med aktivitetsplanen.

Fylkesmannen finner det derfor ikke sannsynliggjort at skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

Skolen skal evaluere og tilpasse tiltakene

I to av sakene som Fylkesmannen har fått oversendt fremgår det ikke om elevene har fått anledning til å uttale seg om saken og skolens tiltak før saken avsluttes. Hvordan elevene opplever skolehverdagen kommer frem gjennom foresattes beskrivelse. Regelverket sier at eleven som tiltakene gjelder, har rett til å uttale seg. Skolen skal tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen og sørge for at den er tilpasset elevens modenhetsnivå. Noen elever ønsker at foresatte skal snakke med skolen, og på den måten uttale seg. Fylkesmannen vil bemerke at i slike tilfeller bør dette fremgå av dokumentasjonen i den aktuelle saken.

I de sakene Fylkesmannen har fått i forbindelse med tilsynet er sakene avsluttet etter evaluering, da det ikke er vurdert behov for å opprettholde tiltak. Fylkesmannen har derfor ikke grunnlag for å ta stilling til skolens praksis når det gjelder å tilpasse tiltakene. Fylkesmannen ser at enkelte tiltak er avsluttet etter elevenes ønske underveis. Fylkesmannen forutsetter at skolen tilpasser tiltakene dersom evaluering viser at tiltakene som er satt i verk ikke har ønsket effekt eller eleven ikke har det trygt og godt.

Det fremgår i intervjuer at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at det gjennomføres en evaluering av tiltak i aktivitetsplaner.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at skolen evaluerer og tilpasser tiltakene. Skolen oppfyller regelverkets krav på dette punktet.

Skolen skal sette inn tiltak så lenge eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, og det finnes egnede tiltak

I sakene som Fylkesmannen har fått innsendt er det satt inn tiltak til eleven selv og/eller foresatte gir uttrykk for å ha et trygt og godt skolemiljø igjen. Sakene viser at det er konkludert med at det ikke er behov for å sette inn nye tiltak. Fylkesmannen bemerker at elevens stemme og opplevelse av skolemiljøet alltid må fremkomme tydelig i skolens dokumentasjon i forbindelse med avslutningen av tiltak.

Fylkesmannen vurderer at skolens fremgangsmåte sikrer at regelverks krav møtes på dette punktet.

Skolen skal dokumentere hva skolen gjør for å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

Skolen forteller i intervju at saker som skal følges opp på skolen arkiveres i skolens sak- og arkivsystem. Rektor innkaller til evalueringsmøte og det skrives referat. Sakene som Fylkesmannen har fått oversendt viser at evaluering av tiltak dokumenteres.

Skolen har ikke oversendt saker hvor skolen har vurdert at det har vært behov for å tilpasse tiltakene i aktivitetsplanen. Fylkesmannen har derfor ikke dokumentasjonsgrunnlag for å kunne ta stilling til om skolen dokumenterer dette.

Dokumentasjonsplikten stiller krav til at skolen dokumenterer hvordan de gjennomfører tiltakene i aktivitetsplanen. I flere av sakene Fylkesmannen har fått oversendt har skolen ikke dokumentert hvordan tiltakene er gjennomført.

I tilsvar på foreløpig rapport viser Fylkeskommunen til at de har grundig gjennomgang av hva som skal stå i aktivitetsplanene med foresatt, elev og andre fagfolk på skolen, og at dette kan være grunnen til at tiltakene de har gjennomført ikke har blitt endret underveis. Fylkesrådmannen vil vurdere behovet for å tydeliggjøre og skriftliggjøre rutinene mht. til å evaluere og justere tiltak som skolen synliggjør i aktivitetsplanen.

På bakgrunn av det overnevnte finner Fylkesmannen at det på nåværende tidspunkt ikke er sannsynliggjort at skolens praksis oppfyller dokumentasjonskravene i regelverket når det gjelder å dokumentere gjennomføring av tiltak.

4.3 Våre konklusjoner

Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal oppfyller regelverkets krav på disse punktene:

- Skolen skal evaluere og tilpasse tiltakene
- Skolen skal sette inn tiltak så lenge eleven ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, og det finnes egnede tiltak

Flekkefjord videregående skole studiested Flekkefjord og Flekkefjord videregående skole studiested Kvinesdal oppfyller ikke regelverkets krav på disse punktene:

- Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan for eleven
- Skolen skal gjennomføre tiltak i tråd med aktivitetsplanen
- Skolen skal dokumentere hva skolen gjør for å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

5 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1. februar 2019. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø

Vest-Agder fylkeskommune må sørge for at det lokale arbeidet oppfyller kravene i opplæringsloven § 9 A-4.
Vest-Agder fylkeskommune må i den forbindelse se til at:

a) Rektor sørger for at alle som jobber på skolen, griper inn mot krenkelser som for eksempel utestenging, isolering, baksnakking, mobbing, vold, diskriminering og trakassering, dersom det er mulig.
b) Rektor sikrer at alle som jobber på skolen, varsler rektor dersom de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø.
c) Rektor sikrer at eleven får uttale seg om hva som skal være innholdet i aktivitetsplanen.
d) Rektor sikrer at skolen setter inn egnede tiltak dersom en elevs rett til et trygt og godt skolemiljø ikke er oppfylt.
e) Skolen dokumenterer hva som blir gjort for å oppfylle plikten til å følge med og gripe inn, varsle og undersøke.

Plikten til å varsle, undersøke og sette inn tiltak dersom en som jobber på skolen, krenker en eller flere elever

Vest-Agder fylkeskommune må sørge for at det lokale arbeidet oppfyller kravene i opplæringsloven § 9 A-5.

Vest-Agder fylkeskommune må i den forbindelse se til at:

a) Alle som jobber på skolen, varsler rektor straks ved mistanke om eller kjennskap til at en som jobber på skolen har krenket en eller flere elever
b) Skolen undersøker saken straks
c) Skolen straks setter inn tiltak for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø

Plikten til å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

Vest-Agder fylkeskommune må sørge for at det lokale arbeidet oppfyller kravene i opplæringsloven § 9 A-4.

Vest-Agder fylkeskommune må i den forbindelse se til at:

a) Skolen skal lage en skriftlig aktivitetsplan for eleven
b) Skolen skal gjennomføre tiltak i tråd med aktivitetsplanen
c) Skolen skal dokumentere hva skolen gjør for å gjennomføre, evaluere og tilpasse tiltak

6 Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- 6 elevsaker
- Skolens plan for arbeid med elevenes skolemiljø - hentet fra skolens hjemmeside
- 05.03.2018
- Meldeskjema om bekymring for elevens psykososiale miljø hentet fra skolens
  hjemmeside 05.03.2018
- Aktivitetsplan — skjema hentet fra skolens interne nettverk "portalen" som alle
  ansatte har tilgang til.
- Årshjul systematisk elevoppfølging FVG. Hentet fra skolens interne nettverk
- Huskeliste skolestart. "Portalen"
- Elevopplysninger skolestart. "Portalen"
- Fraværsrutiner. "Portalen"
- Rapportskjema. "Portalen"
- Oppstartsamtale August. "Portalen"
- Oppstartsamtale VG3. "Portalen"
- Samtale om læring og trivsel. "Portalen"
- Elevsamtale 2.termin. "Portalen"
- Prosedyre trippelsamtale. "Portalen"
- Gjennomføring av Elevundersøkelsen. "Portalen"
- Elevundersøkelsen presentasjon til elever og lærere. "Portalen"
- Elevundersøkelsen resultat på skolenivå. "Portalen"
- Elevundersøkelsen - resultater knyttet til trygt miljø. "Portalen"
- VIP—makkerskap for nye elever på skolen "Portalen"
- Lærerveiledning VIP makkerskap ”Portalen"
- Invitasjon foreldresamtale "Portalen"
- Mal tiltakskort. Ligger i faget Klasselærerråd mal og eksempel på It's Learning
- Mal referat klasselærerråd. "It's Learning"
- Oversikt over hvem som svarer av ansatte

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 19/00154-2
Saksbehandler Sander Haga Ask

Saksgang	Møtedato
Vest-Agder kontrollutvalg	26.02.2019

Eventuelt 26.02.2019