

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

Selskapskontroll av Vigo

1 INNLEDNING

Revisjon Midt-Norge utarbeidet med utgangspunkt i bestilling fra kontrollutvalget i STFK (KU) i sak 4/17 en projektskisse for selskapskontroll av Vigo IKS, som kontrollutvalget sluttet seg til i sak 20/17. Basert på denne skissen ble kontrollutvalgene i øvrige eierfylker/Oslo kommune invitert til å delta i selskapskontrollen av Vigo IKS.

14 av sekretariatene har gitt tilbakemelding på at de er interessert i å delta i dette prosjektet.

Videre arbeid

Denne prosjektplanen danner grunnlaget for bestillingen av selskapskontroll i Vigo IKS. Prosjektplanen legges fram for KU for godkjenning, og sendes deretter de deltakende kontrollutvalgene slik at de kan ta stilling til deltakelse i selskapskontrollen.

Ved positivt vedtak må det forventes at kontrollutvalgene i samme møte kommer med eventuelle innspill til planen slik at den ikke må til ytterligere behandling i utvalgene.

2 OM VIGO IKS

Vigo IKS, ble formelt opprettet 1. februar 2012 med den hensikt å ivareta utvikling av fylkeskommunens IT-systemer innen videregående opplæring. Selskapet eies av alle fylkeskommunene, samt Oslo kommune. Vigo IKS arbeider med drift og utvikling av en rekke datasystemer, der det skoleadministrative systemet Visma Flyt Skole er det mest omfattende. I tillegg har selskapet ansvar for drift og utvikling av datasystemer for blant annet prøve- og eksamensavvikling, arkivering av elevdata, opplæringstjeneste og leveranse av statistikkgrunnlag.

PROSJEKTPLAN

Kommune: STFK Prosjekt: VIGO Oppdragsansvarlig: Espen Langseth Prosjektnr.: 3576 Styringsgruppe, dato: 13.11.2017

Fra § 3 i Selskapsavtalen er følgende formål definert for Vigo IKS.

«Selskapet skal utvikle/videreutvikle, eie og/eller drifte, alt etter bestilling og i nært samarbeid med deltakerne, fylkeskommunenes felles inntak- og forvaltningssystem Vigo, for elever/lærlinger 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.»

2.1 MULIGE OMRÅDER FOR UNDERSØKELSE

I saksutredningen¹ til denne saken fremgår noen antatte risikoer:

- Selskapet står for drift og utvikling av tjenester av høy vesentlighet for eierkommunene
- Selskapet har høye budsjett, få ansatte og gjennomfører komplekse anskaffelser av høy verdi
- På eiersiden har selskapet stor geografisk spredning
- Selskapet kjøper konsulent tjenester i betydelig omfang
- Selskapet leier inn ansatte i eierfylkene i deltidsengasjement (tilsvarende 1,7 årsverk i 2016)
- Selskapet har etablert faggrupper som består av ansatte fra eierfylkene, og som bistår med fagkompetanse på de ulike datasystemene.

Prosjektskissen som KU vedtok i sak 20/2017 ble vedlagt i invitasjonen om samarbeid. Her hadde revisjonen pekt på temaer som kan være aktuelle for forvaltningsrevisjon i Vigo:

- Bestillerkompetanse, herunder kompetanse innen anskaffelser og kontraktsstyring
- Ressursstyring, internt og overfor samarbeidspartnere
- ROS-analyser, herunder praksis og kompetanse
- Sikre tjenester til brukerne (fylkeskommunene)

I tilbakemeldingen fra kontrollutvalgene er det pekt på andre risikoområder som bør være med i undersøkelsen, med vekt på økonomistyring, håndtering av personopplysninger, samt bruk og utforming av samarbeidsavtaler.

¹ KU-sak 4/17

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

2.2 VURDERING AV RISIKOOMRÅDENE

Denne selskapskontrollen består av to elementer: eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon i selskapet.

Eierskapskontroll

Selskapet står for drift og utvikling av tjenester av høy vesentlighet for eierne. Det er representantskapet som utøver eierskapet i selskapet på vegne av alle eierne. Dersom dette ansvaret skal ha et reelt innhold må eierne også ha tilstrekkelig styring og kontroll med tjenesteutøvingen.

Revisjonen tar for seg prosessene knyttet til styringen av Vigo IKS. Med styring menes prosessene og aktivitetene som gjennomføres for å sikre at målene som er fastsatt for Vigo IKS nås.

Forvaltningsrevisjon

Når det gjelder forvaltningsrevisjonen er det pekt på flere risikoområder. Her vil det være fokus på utvalgte områder knyttet til ordinær drift.

Internkontroll er en betegnelse på bedriftens interne kontroll. I praksis er dette systematiske tiltak som skal sikre at bedriften planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med krav i lov- og regelverk, vedtak og føringer. Internkontroll er derfor en blanding av praktiske og dokumenterte tiltak, og en form for kvalitetssikring. Problemstilling 2 omhandler bedriftens internkontroll. God internkontroll er generelt sett også viktig for å sikre at prosesser innenfor håndtering av innkjøp og personopplysninger (problemstilling 3 og 4) blir håndtert på riktig måte.

Håndtering av risiko er sentralt i en bedrifts internkontroll. Når man etablerer internkontroll i en bedrift, må virkeområdet for internkontrollen identifiseres. Hvilke kontrollmålsettinger (drift, regnskapsrapportering, overholdelse av lover og regler, måloppnåelse, mm.) skal internkontrollen dekke? Dette bør gjøres gjennom en risikovurdering der det vurderes i hvilke arbeidsprosesser – og med hvilken sannsynlighet og konsekvens – styringssvikt, feil og mangler kan oppstå. Revisjonen vil derfor se på om VIGO IKS har oversikt over risikoforholdene i bedriften, og hvordan dette håndteres (problemstilling 2 a).

Selskapet disponerer – med fylkeskommunale briller - et høyt budsjett, gjennomfører anskaffelser av stor verdi, har få ansatte og kjøper konsulenttenester i betydelig omfang. Eierne fullfinansierer selskapets

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

drift og utviklingsoppgaver. Vigo IKS sin økonomimodell innebærer pr. dags dato² en lik innbetaling til selskapet fra alle de 19 eierne når det gjelder utvikling av nye og eksisterende systemer samt drift av Vigo IKS, mens driftsutgiftene pr. system fordeles etter elevtall i hver enkelt fylkeskommune/Oslo kommune. Disse utgiftene inngår ikke i selskapets budsjetter. Selskapets driftsinntekter var på 93,7 millioner kroner i 2016 (73,5 millioner kroner i 2015). Ordinært resultat var på 24,8 millioner kroner i 2016 (4,5 millioner kroner i 2015). Selskapet har en høy andel egenkapital, og 61,1 millioner i bankinnskudd pr. 31.12.16. Her er det relevant å se på hvilken økonomisk risiko det er for eierne, samt hvordan selskapet håndterer eventuelle over-/underskudd i selskapet (problemstilling 2 b).

Det startes stadig opp nye prosjekter, og flere prosjekter er forsinket når det gjelder leveranser og ferdigstillelse, eksempelvis leveransen av SAS (skoleadministrativt system). I ressursstyringen inngår de aktivitetene som gjennomføres i Vigo IKS for å sikre at virksomheten til enhver tid har tilstrekkelig med ressurser og fremdrift iht. vedtatte planer. For mange av tjenestene som utføres er Vigo i stor grad avhengighet av eksterne aktører (inklusive ansatte i eierfylkene). Det kan være flere utfordringer og implikasjoner knyttet til å ha en stor andel innleide konsulenter inne i bedriftene. Disse utfordringene knytter seg dels opp mot den avhengigheten som bedriftene opparbeider seg av konsulentene, dels at det er mange som skal følges opp. De nevnte elementene har flere iboende risikoområder som det vil være hensiktsmessig å få en gjennomgang av. Fokuset for revisjonen vil være på styring av ressurser, fremdrift i prosjektene, samt samarbeidsavtaler og utforming av disse (problemstilling 2 c).

Det gjennomføres også komplekse anbudsprosesser. Her er det flere risikoforhold knyttet til gjennomføring av anbud. Her vil vi se på om VIGO IKS har tilfredsstillende regelverk/rutiner for offentlige anskaffelser, og om praksis understøtter lovpålagte krav og interne føringer (problemstilling 3 a og b).

- En mulig risiko knyttet til overnevnte er om selskapet innehar riktig kompetanse til å ivareta oppgaven. Dette innebærer imidlertid en vurdering av hvilken kompetanse man bør ha for de konkrete anskaffelsene selskapet er involvert i. Det synes ikke å foreligge klare kriterier for kompetansekrav, noe som for øvrig heller bør ligge i selskapets interne forordninger, for eksempel i prosess for rekruttering. Det revisjonen kan se på er i hvilken grad Vigo IKS har en strategisk tilnærming til innkjøpsprosesser, definert som i hvilken grad innkjøpsfaglig kompetanse er involvert på hensiktsmessig vis i forbindelse med anskaffelser (problemstilling 3 c).

² Fra 2017 har representantskapet vedtatt ny kostnadsfordeling.

PROSJEKTPLAN

Kommune: STFK Prosjekt: VIGO Oppdragsansvarlig: Espen Langseth Prosjektnr.: 3576 Styringsgruppe, dato: 13.11.2017

- En felles ITK-løsning innenfor videregående opplæring må vurderes opp mot en mest mulig helhetlig arkitektur. Funksjonalitet og ytelsesnivå er et viktig hensyn ved utvikling av IT-løsninger, det samme er tilgjengelig og brukervennlighet. IT-løsningene må ved behov også kunne samhandle med andre relevante virksomheter og deres IT-løsninger på et hensiktsmessig nivå. På virksomhetsnivå bør det være kontrollaktiviteter som sikrer kvalitet i tjenesteutøvelsen/leveransen (problemstilling 3 d).

Det finnes mange eksempler på at sensitive personopplysninger har kommet på avveie både innenfor privat og offentlig virksomhet. Revisjonen har ingen indikasjoner på at lignende kan forekomme når det gjelder Vigo IKS, men slike saker viser at dette kan være et område med risiko for svikt. I VIGO sentralbaseprosjektet får man nå én sentralbase for alle fylkeskommunene og de lokale databasene forsvinner. Dagens sentralbase er flyttet til et IT-senter i København. Dette innebærer at sensitive personopplysninger om elever håndteres i utlandet. Her vil det generelt sett være ulike risikoforhold når det gjelder håndtering av personopplysninger (problemstilling 4).

- Det er for øvrig gjennomført en undersøkelse blant ledere i offentlig og privat sektor i forbindelse med EUs nye personvernforordning³ som innføres i mai 2018. Bare én av fire av de spurte sier de er forberedt på den nye personvernloven⁴.

3 FORMÅL MED PROSJEKTET OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er todelt:

1. Vurdere hvordan eierfylkeskommunene/Oslo kommune følger opp sitt ansvar som eiere av selskapet.
2. Skaffe eiere innsikt i selskapets virksomhet og styring, herunder om VIGO IKS sine innkjøp, samhandling med leverandører, håndtering av personopplysninger og økonomistyring, er i samsvar med lov- og regelverk, vedtatte føringer og interne retningslinjer.

3.1 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i formålet er det formulert følgende problemstillinger.

³ EUs forordning for personvern blir norsk lov i 2018. Det betyr at vi får nye regler for personvern i Norge. Det nye regelverket gir virksomheter nye plikter.

⁴ Deloitte personvernundersøkelse

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

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 utvidet fokus på følgende områder:

- a) Måloppnåelse
- b) Håndtering av risiko og bruk av ROS-analyser.
- c) Økonomistyring.
- d) Ressursstyring.

3. Følger Vigo IKS regelverket om offentlige anskaffelser?

- a. I hvilken grad har Vigo IKS interne retningslinjer og interne rutiner for offentlige anskaffelser som er i samsvar med lov og forskriftskrav?
- b. I hvilken grad er Vigo IKS sin praksis for offentlige anskaffelser i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutiner?
- c. I hvilken grad er innkjøpsfaglig kompetanse involvert på hensiktsmessig vis i forbindelse med anskaffelser?
- d. I hvilken grad har man sikret at det utvikles funksjonelle og hensiktsmessige IKT-systemer for brukerne?

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

- e. I hvilken grad er man sikker på at Vigo IKS etterlever regelverk og føringer som gjelder habilitet og etikk?

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?

3.2 AVGRENSNING

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 hvorvidt de rutiner og prosedyrer som foreligger, blir benyttet i praksis utover det som er skissert i problemstilling 2 a - c. Revisjonen vil heller ikke gjøre noen vurderinger av om kvaliteten/innhold på tjenestene utover det som faller inn under krav til internkontrollen.

Revisjonens undersøkelser under problemstilling 3 b – i hvilken grad Vigo IKS sin praksis for offentlige anskaffelser er i samsvar med lov og forskrift samt egne retningslinjer/rutiner – er avgrenset til et antall stikkprøver.

4 REVISJONSKRITERIER

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 fylkeskommunale føringer og retningslinjer.

Problemstilling 1

Selskapslovgivningen (her: IKS-loven) og KS sine anbefalinger for eierskap gir føringer for hvordan eierskap skal utøves, rollefordeling og styret og ledelsen i selskapet. I tillegg vil selskapsavtalens og fylkeskommunens egne eierskapsdokumenter kunne være kriterier.

Problemstilling 2

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

Vi vil i vår vurdering av selskapets internkontroll se hen til COSO-modellen, og fokusere på internkontroll innenfor økonomi- og ressursstyring. COSO-modellen opererer med fem sentrale komponenter. Disse er knyttet til kontrollmiljø, risikovurderinger, kontrollaktiviteter, informasjon og overvåking/ oppfølging.

Risikovurdering er et begrep i risikostyringen som dekker de tre stegene risikoidentifisering, risikoanalyse og risikoevaluering. Dette er en begrepsbruk som er forankret i den internasjonale standarden ISO 31000 «Risikostyring». I dag brukes ofte begrepet «risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS)» som et likeverdige alternativ til «Risikovurdering» slik ISO-standardene benytter det.

Vi vil også se hen til faglitteratur innenfor eksempelvis økonomistyring. Busch med flere⁵ viser til at god økonomistyring er en prosess som bl.a. omfatter målformulering, gjennomføring av tiltak og oppfølging av resultat.

Problemstilling 3

Kilde til å utlede revisjonskriterier vil være:

- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Alle anskaffelser av varer og tjenester omfattes av loven. Det er også andre forskrifter som kan komme til anvendelse, avhengig av type anskaffelse.
- Eventuelle styrevedtak knyttet til offentlige anskaffelser og/eller interne føringer/retningslinjer.
- Beste praksis – offentlige anskaffelser – veileder fra Nærings- og handelsdepartementet.

Problemstilling 4

Personopplysninger skal behandles i tråd med personopplysningsloven. Loven stiller blant annet krav om et system for internkontroll. Kravet utdypes i internkontrollforskriften og Datatilsynets veileder om internkontroll og informasjonssikkerhet. I mai 2018 får Norge nye personvernregler, og virksomheten må tilpasse seg det nye regelverket.

⁵ Økonomistyring i det offentlige” av Busch med flere (2002/2009).

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

5 METODE

Problemstillingene i denne selskapskontrollen er av en slik art at det forutsettes både dokumentasjon av formelle forhold knyttet til selskapet, økonomiske data og mer detaljert informasjon om prosesser for eierstyring og drift av Vigo IKS. Datagrunnlaget som må innhentes for å belyse problemstillingene, er derfor av både kvantitativ og kvalitativ karakter.

Intervju

En viktig del av datagrunnlaget vil være informasjon fra intervju med sentrale roller i tilknytning til eier og selskapet. Intervju gir en større mulighet for å gå i dybden og få fram nyanser som karakteriserer prosessene og som ikke fanges av statistikk eller annen dokumentasjon.

Dokumentanalyse

Undersøkelsen vil også basere seg på gjennomgang av relevant dokumentasjon fra VIGO IKS. Her vil vi få frem en økonomisk oversikt, samt oversikt over selskapets styring, rapportering og informasjonsflyt.

Stikkprøvegjennomgang

For å vurdere VIGO IKS sin praksis knyttet til offentlige anskaffelser, vil vi gjennomføre noen case-analyser av utvalgte gjennomførte anskaffelser. Utvelgelse av case vil bli utført etter en kartlegging av offentlige anskaffelser i selskapet.

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

6 RESSURSER OG ORGANISERING

Av bestillingen framgår det at kontrollen skal gjennomføres under Revisjon Midt-Norges koordinering, og at den skal involvere valgte revisorer i de fylkeskommunene som blir med på selskapskontrollen.

Ressurser

Eierskapskontroll i hver enkelt eierfylkeskommune/Oslo kommune.

Den delen som går på oppfølging av eierstyringen utføres med arbeidsinnsats fra valgt revisor i alle deltakerfylkene/Oslo kommune. Her vil informasjonen, enten det gjelder dokument, system eller intervjuinformasjon, finnes i det enkelte fylket, og det vil være mest rasjonelt og kostnadsbesparende at denne informasjonsinnhenting skjer lokalt og av valgt revisor.

Noe informasjon vil alle revisjonsenhetene ha behov for å hente ut. For å redusere belastningen for både revisjonsenhetene og den reviderte enhet, sender Kommunerevisjonen i Oslo ut et spørreskjema til styret og representantskapet på vegne av alle revisjonsenhetene (vedlegg 1 og 2). Kommunerevisjonen vil dele denne informasjonen med de andre revisjonsenhetene.

Forvaltningsrevisjon av Vigo IKS

Revisjon Midt-Norge IKS får ansvar for planlegging og gjennomføring av prosjektet og står for den faglige og praktiske koordineringen.

Oppdragsansvarlig er Espen Langseth.

Her er det anslått et ressursbehov på opptil 700 timer. Dette inklusive alt av planleggingsarbeid, datainnhenting, rapportskrivning og dialog/informasjon.

Datainnsamlingen vil i stor grad være rettet mot selskapet som er lokalisert i Skien. Selskapet har en god del samarbeidspartnere, som leverandører og ressurspersoner blant eierne. Det vil være behov for informasjon fra disse også. Dette kan skje på flere måter, og trenger ikke innebære stor grad av reisevirksomhet. Organiseringen av dette håndteres av Revisjon Midt-Norge IKS.

PROSJEKTPLAN

Kommune:
STFK

Prosjekt:
VIGO

Oppdragsansvarlig:
Espen Langseth

Prosjektnr.:
3576

Styringsgruppe, dato:
13.11.2017

6.1 TIDSHORISONT

Styringsgruppe: Prosjektplan	November 2017
Prosjektplan i kontrollutvalget	November 2017
Oppstartsmøte	Januar 2018
Datainnsamling/rapportskriving	Februar 2018 – November 2018
Ferdig rapport	Desember 2018