

Selskapskontroll

Vigo IKS



November 2018

Forord

Fylkestinget behandlet 13.12.2016 Overordnet analyse og plan for selskapskontroll 2016-2019 (sak 64/16). Kontrollutvalget fikk fullmakt av fylkestinget til å endre planen i perioden ved behov.

Selskapskontroll av Vigo IKS ble vedtatt av kontrollutvalget (sak 39/17).

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune har bestilt en selskapskontroll gjennomført som 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.

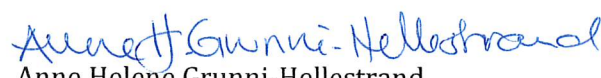
Denne eierskapskontrollen er gjennomført i overenstemmelse med kommunelovens regler om gjennomføring av selskapskontroll i §§ 77 femte ledd og 80 samt med forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

Prosjektet er gjennomført av Agder Kommunerevisjon IKS på oppdrag fra Vest-Agder kontrollutvalg.

Vi vil takke Vest-Agder fylkeskommune for et godt samarbeid i forbindelse med selskapskontrollen.

Kristiansand, 20.11.2018


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Anne Helene Grunni-Hellestrand
Registrert revisor

Innhold

1	SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER	5
2	INNLEDNING	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Formål og problemstillinger	7
2.3	Avgrensninger	8
2.4	Vurderingskriterier	8
2.5	Metode og gjennomføring	8
2.6	Relevant regelverk.....	9
2.6.1	Lov om interkommunale selskap.....	9
2.6.2	Forvaltningsloven	10
2.6.3	Lov om offentlige anskaffelser	10
2.6.4	Offentlighetsloven	11
2.6.5	KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll	11
2.6.6	Fylkeskommunens retningslinjer for eierskap	12
3	OM VIGO IKS	14
3.1	Kort om selskapet og bakgrunn	14
3.2	Representantskapet og styret.....	15
4	EIERSTYRING OG OPPFØLGING AV VIGO IKS	17
4.1	Valg av selskapsform	17
4.2	Selskapsavtale	17
4.3	Representantskapets sammensetning og myndighet.....	19
4.4	Kompetanse i styrende organer	19
4.5	Gjennomføring av representantskapsmøter	20
4.6	Mål for Vigo IKS	21
4.7	Eiermøter og rapportering	22
4.8	Etisk retningslinjer og samfunnsansvar	23
4.9	Særskilte føringer fra fylkestinget vedrørende selskapet	25
5	OPPSUMMERING	26

6	ANBEFALINGER	28
7	HØRINGSUTTAELSE TIL RAPPORTEN	29
7.1	Høringsuttalelse fra fylkeskommunen	29

1 Sammendrag og anbefalinger

Vigo IKS er et interkommunalt selskap som er eid av 17 fylkeskommuner og Oslo kommune. Hovedkontoret er lokalisert i Skien. Selskapet arbeider med drift og utvikling av en rekke datasystemer, der det skoleadministrative systemet Visma Flyt Skole er det mest omfattende. Regnskapet for 2017 viste at selskapets driftsinntekter ble 71,3 millioner kroner.

Vest-Agder kontrollutvalg vedtok i desember 2017 å gjennomføre en eierskapskontroll av Vigo IKS. Gjennom denne eierskapskontrollen har revisjonen undersøkt hvordan Vest-Agder fylkeskommunes eierinteresser i selskapet forvaltes, herunder om de som forvalter eierinteressene gjør det i samsvar med fylkestingets vedtak og forutsetninger, og aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring.

Revisjonens gjennomgang viser at eierinteresser i Vigo IKS utøves i samsvar med fylkestingets vedtak og forutsetninger. Representantskapet har behandlet budsjett, økonomiplan, regnskap, valgt styremedlemmer, styreleder og nestleder som forutsatt i IKS-loven.

Selskapet hadde etablert en praksis med at sakslisten med dokumenter ble lagt ut syv dager før møtene i representantskapet, som ikke var i samsvar med § 8 i IKS-loven¹ (frist på 4 uker). Selskapet er i ferd med å endre praksis, slik at innkalling til møter i representantskapet skjer i samsvar med IKS-loven. Det er ført referater fra møtene, men disse er ikke underskrevet i 2016 og 2017. Fra 2018 blir referatene underskrevet av møteleder og to medlemmer valgt av representantskapet.

Selskapsavtalen ble utformet i tråd med kravene i IKS-loven. Sett i lys av Vigo IKS formål, funksjon og eiersammensetning, mener revisjonen at valg av interkommunalt selskap som selskapsform var hensiktsmessig ved opprettelsen av selskapet. Selskapets mål er beskrevet i selskapsavtalen, selskapsstrategien og i prosjektporteføljen. Revisjonens vurdering er at eierne har satt klare mål for selskapets virksomhet.

Fylkeskommunen har gjennom de overordnede prinsipper for eierstyring lagt til grunn at selskapet skal arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar. Det er utarbeidet etisk regelverk for selskapet og rutiner for varsling. Vår gjennomgang av årsmeldingene for 2016 og 2017 viser at det imidlertid ikke sies noe nevneverdig om selskapets arbeid med etikk og samfunnsansvar.

Årsmeldinger og årsregnskap for selskapet legges frem for hovedutvalget for kultur og utdanning og fylkestinget i Vest-Agder.

Fylkestinget har foruten etablering av selskapet, behandlet sak om kostnadsfordeling mellom eierne i 2016. Ny selskapsavtale som er godkjent av representantskapet i april 2018, må godkjennes av alle fylkestingene og Oslo bystyre.

¹ Lov 29. januar 1999 om interkommunale selskaper.

Anbefalinger

Revisjonen vil på grunnlag av de vurderinger som er gjort i eierskapskontrollen av Vigo IKS foreslå disse anbefalinger:

- Det bør legges til rette for eiermøter/kontaktmøter mellom fylkeskommunen og Vigo IKS.
- At innkalling til representantskapsmøter er i samsvar med lov om interkommunale selskaper (4 ukers varsel og med saksliste).
- Representantskapet bør sikre at Vigo IKS rapporterer om selskapets arbeid med etikk og samfunnsansvar gjennom årsmeldingen.
- På generelt grunnlag bør alle som påtar seg styreverv for fylkeskommunale selskaper registrere sine verv i styrevervregisteret.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Vigo IKS er et interkommunalt selskap som er eid av 17 fylkeskommuner og Oslo kommune (eierkommunene). 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 eierkommune², og et styre på 5 medlemmer. Vigo IKS arbeider med drift og utvikling av en rekke datasystemer, der det skoleadministrative systemet Visma Flyt Skole er det mest omfattende.

Vest-Agder fylkeskommunes eierinteresser utøves av Anne Ma Timenes, som er Vest-Agder fylkeskommunes representant i representantskapet.

IKS-ordningen innebærer at deltakerne har et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser.

Kontrollutvalget i Sør-Trøndelag fylkeskommune har bestilt en selskapskontroll gjennomført som forvaltningsrevisjon av Vigo IKS. I den forbindelse har Kontrollutvalgssekretariatet Midt-Norge IKS invitert kontrollutvalg i de øvrige eierkommunene til å delta i kontrollen. Deltaelsen fra eierkommunene har i hovedsak omfattet undersøkelse av eierstyringen.

Eierskapskontroll er hjemlet i kommuneloven §§ 77 og 80 og i forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14 og er undersøkelser av hvordan eieren utøver eierskapet i selskapet. Eierskapskontrollen er en mer begrenset kontroll enn en forvaltningsrevisjon og gjøres ved hjelp av egenerklæringer fra dem som utøver eierfullmaktene og selskapets styre. I tillegg innhentes dokumenter som er relevante for eierstyringen, men uten at disse analyseres detaljert.

Prosjektplan for felles selskapskontroll av Vigo IKS er godkjent av Vest-Agder kontrollutvalget (sak 39/17). Denne rapporten omhandler eierskapskontroll av Vigo IKS.

2.2 Formål og problemstillinger

Eierskapskontroll er den obligatoriske delen av selskapskontrollen, og innebærer at man undersøker hvordan fylkeskommunens eierinteresser i selskapet utøves, herunder at det kontrolleres om de som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Formålet med undersøkelsen er å gi kontrollutvalget informasjon om fylkeskommunens utøvelse av eierskapet i Vigo IKS og bidra til å utvikle eierstyringen i Vest-Agder fylkeskommune.

Hovedproblemstillinger:

1. Utøves eierinteresser i samsvar med fylkestingets vedtak og forutsetninger, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring?

² 17 fylkeskommuner og Oslo kommune.

2. Satt klare resultatmål og andre mål for selskapet
3. Fulgt opp at selskapet ivaretar sitt samfunnsansvar
4. Sikret seg nødvendig informasjon om selskapet gjennom rapportering
5. Ivaretatt eventuelle andre særskilte føringer vedrørende selskapet fra fylkestinget

Problemstilling nr. 1 besvares ved å undersøke blant annet om eierne, i dette tilfellet Vest-Agder fylkeskommune, har ivaretatt kravene i IKS-loven og eventuell annen relevant lovgivning og fylkeskommunale vedtak blant annet ved etablering av selskapsavtale og gjennomføring av møter i representantskapet, valg av styre mv.

2.3 Avgrensninger

Revisjon Midt-Norge skal gjennomføre en selskapskontroll i form av en forvaltningsrevisjon, mens deltakende kommunerevisjoner skal gjennomføre eierskapskontroll i egen fylkeskommune. Datainnsamling i Vest-Agder fylkeskommune ble i stor grad rettet mot utdanningsavdelingen i Vest-Agder fylkeskommune.

Eierskapskontrollen ble avgrenset til å gjelde perioden 2016–2018.

2.4 Vurderingskriterier

Kilder til vurderingskriterier i rapporten er i hovedsak:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (koml)
- Lov 29. januar 1999 om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- Eierskapsmelding Vest-Agder fylkeskommune, vedtatt 12.12.2017
- Selskapsavtalen mellom eierne om Vigo IKS
- Fylkestinget 14.12.10 (sak 70/10): *Oppretting av et felles interkommunalt (IKS) for å ivareta drift av Vigo og et eventuelt samarbeid om skoleadministrative systemer*
- KS: *Anbefaling om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (2015)*

2.5 Metode og gjennomføring

En eierskapskontroll er en avgrenset undersøkelse av hvordan eieren utøver eierskapet i selskapet i forhold til gjeldende føringer for dette.

Eierskapskontrollen gjennomføres ikke som en forvaltningsrevisjon, men som en mer begrenset kontroll. Undersøkelsen er basert på Agder Kommunerevisjon IKS mal for eierskapskontroll som er gjennomført for andre kommunale selskaper.

Kontrollen gjøres ved hjelp av egenerklæringer fra de som utøver eierfullmaktene i representantskapet og fra selskapets styre. I tillegg innhentes dokumenter som er relevante for eierstyringen. De benyttes på et overordnet nivå i kontrollen.

I dette prosjektet har hovedelementene i metoden vært følgende:

- Det er innhentet opplysninger fra Vigo IKS, og egenerklæringer fra representantskapet og styret. I tillegg er det innhentet informasjon fra Vest-Agder fylkeskommune ved utdanningsavdelingen.
- Følgende dokumenter er innhentet og gjennomgått:
 - aktuelle fylkestingsaker
 - selskapsavtalen
 - årsmeldinger for 2016–2017
 - innkallinger, saksframlegg og protokoller fra representantskapsmøter
 - korrespondanse mellom eierkommunene og Vigo IKS
 - etiske retningslinjer

Vi har valgt å komme med anbefalinger på bakgrunn av gjennomført eierskapskontroll.

Undersøkelsen omfattet årene 2016–2018. Datainnsamling foregikk i perioden desember 2017 til august 2018.

2.6 Relevant regelverk

2.6.1 Lov om interkommunale selskap

Det er særlig lov om interkommunale selskaper som danner det regulatoriske utgangspunkt for Vigo IKS selskapsform. I denne loven defineres et interkommunalt selskap som et «selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper».

Videre påpekes det at et interkommunalt selskap anses som et eget rettssubjekt, og at deltakerne i et IKS hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser.³

Den øverste myndighet i et IKS er representantskapet. Medlemmene i representantskapet oppnevnes av fylkeskommunene og Oslo kommune, som er deltakere i selskapet. Hver enkelt deltaker skal ha minst ett medlem i representantskapet.

Det er gjennom representantskapet deltakerne utøver sitt eierskap. Fylkeskommunene og Oslo kommune har instruksjonsrett overfor sine representanter. Representantskapet behandler selskapets budsjett, årsregnskap og økonomiplan, og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles.

Etter selskapsavtalens § 7 skal selskapets regnskap føres i samsvar med de kommunale regnskapsprinsipper.

³ I selskapsavtalen § 4 står det at hver deltaker er ansvarlig for 1/18 av selskapets gjeld.

2.6.2 Forvaltningsloven

Lovens virkeområde er definert i § 1, hvor det fremkommer at loven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer». Med forvaltningsorgan menes i denne sammenheng «et hvert organ for stat eller kommune». I forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 53 1997-98) sies det at «det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet er at forvaltnings- og offentlighetsloven ikke gjelder for virksomhet som er skilt ut som et eget rettssubjekt. Ut fra dette blir utgangspunktet at lovene ikke gjelder for interkommunale selskaper. Det er likevel slik at selv om en virksomhet er skilt ut som et eget rettssubjekt, kan det bli spørsmål om lovene gjelder fordi virksomheten har en særlig offentlig tilknytning. Det må for hvert enkelt selskap foretas en konkret vurdering hvor det legges vekt på virksomhetens art, hvorvidt selskapet er redskap for offentlig politikk, om virksomheten driver i konkurranse med andre o.l.». Forvaltningsloven har bestemmelser om habilitet i kapittel 2.

2.6.3 Lov om offentlige anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser kommer til anvendelse der stat, kommune og offentligrettslige organer foretar kjøp av varer og tjenester.

Ettersom Vigo IKS er et eget rettssubjekt, kan det ikke anses som en del av den kommunale myndighet, så spørsmålet blir derfor om selskapet kan anses som et offentligrettslig organ. I henhold til forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2 annet ledd er et offentligrettslig organ en sammenslutning som

- a) *er opprettet for å tjene allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter*
- b) *er et selvstendig rettssubjekt og*
- c) *har tilknytning til det offentlige ved at*
 - 1. *organet hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter eller andre offentligrettslige organer,*
 - 2. *organets forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers ledelsesmessige kontroll eller*
 - 3. *organet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer.*

Det er ingen tvil om at Vigo IKS oppfyller de to siste vilkårene (b) og c); selskapet er et selvstendig rettssubjekt og det har tilknytning til det offentlige i samsvar med 1., 2. og 3. punkt over. Selskapet utvikler, eier og/eller drifter fylkeskommunenes felles inntaks- og forvaltningssystem for elever og lærlinger. Etter vår vurdering dekker Vigo IKS allmennhetens behov knyttet til lovpålagt videregående opplæring⁴. Alle eierne, fylkeskommunene og Oslo kommune, fullfinansierer selskapets drift og utviklingsoppgaver utfra en gitt avtalefordeling vedtatt av representantskapet.

Vigo IKS opplyser at selskapet følger lov om offentlige anskaffelser. Dermed legges det til grunn at Vigo IKS er å anse som et offentligrettslig organ som må følge anskaffelsesreglene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

⁴ Lov om grunnskolen og den videregående opplæring (opplæringslova).

2.6.4 Offentlighetsloven

I offentlighetsloven § 2 er det angitt hvem loven gjelder for. Her står det:

§ 2. Verkeområdet til lova

Lova gjeld for

- a) *staten, fylkeskommunane og kommunane,*
- b) *andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,*
- c) *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og*
- d) *sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.*

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.

For Vigo IKS sin del er det klart at fylkeskommunene og Oslo kommune både har eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i representantskapet, samtidig som de kan velge mer enn halvparten av de personene som pekes ut som representantskapsmedlemmer. Etter punkt b) og c) over gjelder således offentlighetsloven for Vigo IKS.

Dette utgangspunktet modifiseres ved at loven likevel ikke kommer til anvendelse der selskapet i hovedsak driver i direkte konkurranse og på samme vilkår som private selskaper. Som nevnt tidligere i rapporten er imidlertid Vigo IKS i all hovedsak et organ som utfører oppgaver som tjener allmennhetens behov, slik at dette unntaket ikke kommer til anvendelse. Dette betyr at Vigo IKS må forholde seg til offentlighetslovens bestemmelser. Eierne har også tatt dette med i selskapsavtalen § 10 hvor det står at det interkommunale selskapet skal følge offentleglova.

2.6.5 KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) har utarbeidet en anbefaling om hvordan kommuner bør utøve eierskap, selskapsledelse og kontroll av sine foretak. Noen av de viktigste områdene KS gir anbefalinger til er følgende:

- Opplæring av de folkevalgte – kurs om selskapsorganisering, eierskapsstyring, styringsmuligheter og lignende.
- Vurdering og valg av selskapsform - selskapets formål, og muligheten for politisk styring og kontroll
- Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
- Utarbeidelse og revisjon av selskapsstrategi, selskapsavtaler og vedtekter
- Jevnlig gjennomføres eiermøter – bidra til god eierstyring og kommunikasjon med selskapet

- Eierorganets sammensetning og funksjon
- Sammensetning av styret
- Etablere rutiner, herunder å fastsette styreinstruks og instruks for daglig leder
- Utarbeidelse av etiske retningslinjer
- Utarbeidelse av retningslinjer for habilitet
- Tilsyn og kontroll - eierskapskontroll, selskapskontroll

KS poengterer at kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styring av selskapet, og;

«Kommunestyrene bør hvert år fastsette overordnede prinsipper for sitt eierskap ved å utarbeide en eierskapsmelding for alle sine selskap» og «En eierskapsmelding vil sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar», jf. KS Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll.

Det pekes også på at vedtektene for aksjeselskap og selskapsavtalen for interkommunale selskap (IKS) regulerer viktige sider ved selskapenes rettsforhold. Det innebærer at vedtekter/selskapsavtalen bør vurderes med jevne mellomrom, herunder selskapets formål, for å se om det er behov for endringer.

KS anbefaler på generelt grunnlag at styreverv blir registrert i styrevervregisteret. Dette for å ha åpenhet om hvilke roller ansatte og politikere har, og videre at man er avhengig av allmennhetens tillit både i forvaltning og styring av kommunale selskaper. Denne anbefalingen ligger ikke i dag inne Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding. Revisjonen vil med dette komme med en generell anbefaling om at alle som påtar seg styreverv for fylkeskommunale selskaper registrerer sine verv i styrevervregisteret.

2.6.6 Fylkeskommunens retningslinjer for eierskap

Fylkestinget vedtok ny eierskapsmelding for Vest-Agder fylkeskommune i 2017.⁵ Dette for å angi retningslinjer for å sikre forankring av fylkeskommunens eierskap i fylkestinget og utøvelse av eierskapet gjennom administrasjonen. Eierskapsmeldingen skal bidra til åpenhet om fylkeskommunens samlede virksomhet. Utgangspunktet for offentlig eierskap er at det skal ivareta interessene til befolkningen.

Eierskapsmeldingen inneholder prinsipper for valg av selskapsform, eierstyring i de ulike selskapsformene og fylkeskommunens overordnede prinsipper for eierstyring. Det fremgår av eierskapsmeldingen at eierskapet utøves aktivt gjennom generalforsamling eller representantskapet og ved valg av styremedlemmer. Fylkeskommunen, dvs. flertallet i fylkestinget har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Kontakt mellom fylkeskommunen og selskapet skal i utgangspunktet gå via styret/styreleder og eiermøter. Eierskapsmeldingen trekker frem betydningen om at styret må ha den nødvendige kompetanse, i tillegg til kapasitet til å utføre sine oppgaver. Når det gjelder behandling av årsrapport/-

⁵ 12.12.2017 (sak 84/17)

regnskap, er det utarbeidet en oversikt over hvilke organ de enkelte selskap skal rapportere til. For Vigo IKS er det Hovedutvalg for kultur og utdanning.

VAFs overordnede prinsipper for eierstyring:

1. Aksjeeiere skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til fylkeskommunens eierskapsutøvelse og selskapets virksomhet.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamling og representantskap.
4. Styret er ansvarlig for å utarbeide klare mål og strategi for selskapet innenfor rammen av vedtektene.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset selskapets formål og situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.
7. Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet og skal herunder ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
8. Styret bør ha en plan for eget arbeid, arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling og evaluere sin virksomhet.
9. Lønns- og incentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapingen i selskapet og fremstår som rimelige.
10. Virksomheten skal arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar.
11. Vest-Agder fylkeskommunes etiske retningslinjer skal være førende for selskapets virksomhet.

Fylkesrådmannen har ansvar for den administrative kontakten med virksomhetene.

3 Om Vigo IKS

3.1 Kort om selskapet og bakgrunn

Vigo IKS er et interkommunalt selskap med alle fylkeskommuner og Oslo kommune som eiere. Selskapet ble opprettet 01.02.2012.

Formålet med selskapet er å utvikle, eie og/eller drifte fylkeskommunenes felles inntaks- og forvaltningssystem for elever og lærlinger. Selskapet deltar også i utvikling av skoleadministrative systemer og drifter to nettsted; www.vigoiks.no med informasjon blant annet om selskapet og nyheter om utviklingsprosjektene, og www.vilbli.no med informasjon til elever, foresatte og rådgivere.

Før etableringen av det interkommunale selskapet hadde alle fylkeskommunene i flere år samarbeidet om inntak til videregående opplæring og fagopplæring gjennom Vigo, som var en sentral database for elevdata og inntakssystem for videregående opplæring.

Vigo-samarbeidet ble ledet av Forum for fylkesutdanningssjefer, som også oppnevnte et styre for å følge opp det daglige arbeidet som også inkluderte arbeid med et nytt skoleadministrativt system. Våren 2010 gjennomførte Datatilsynet tilsyn med Vigo-samarbeidet og konkluderte med at samarbeidet mellom fylkeskommunene ikke var tilstrekkelig formalisert til at styret kunne ivareta de funksjonene det hadde som databehandler og avtalepart.

I forbindelse med Datatilsynets gjennomgang ble det også stilt spørsmål ved den juridiske organiseringen av Vigo. Det vil si at Vigo innebar et faktisk samarbeid mellom fylkeskommunene, men at dette samarbeidet ikke var formalisert i henhold til lovgivningen.

Fylkeskommunene valgte å etablere selskapet Vigo IKS i tråd med lov om interkommunalt samarbeid, IKS-loven av 1999. Fylkestinget i Vest-Agder godkjente i møte 14.12.10 (sak 70/10) selskapsavtalen mellom landets fylkeskommuner og Oslo kommune om deltakelse i Vigo IKS. Samtidig valgte fylkestinget i Vest-Agder leder av hovedutvalg for kultur og utdanning som medlem av representantskapet og nestleder som varamedlem.

I fylkestingsak 70/10 ble det lagt vekt på at formålet med å opprette et selskap er å formalisere driften av Vigo og ivareta driften av lovpålagte oppgaver på en mest mulig rasjonell måte. I tillegg til at det er størst gevinstpotensial med et felles skoleadministrativt system.

Vigo IKS er lokalisert i Skien og har en egen avtale med Telemark fylkeskommune om kjøp av administrative og økonomiske støttefunksjoner. Vigo IKS har fire fast ansatte, i tillegg leies det inn folk på deltid fra forskjellige fylkeskommuner i pågående prosjekter ved behov. Regnskapet for 2017 viste at selskapets driftsinntekter ble vel 71,3 millioner kroner, mot vel 93,7 millioner kroner i 2016.

Vigo IKS arbeider med utvikling og implementering av nytt skoleadministrativt system og samarbeider med Utdanningsdirektoratet om eksamensverktøy. I tillegg er arbeidet organisert i åtte faggrupper som samarbeider på de ulike områdene. Deltakerne i faggruppene har alle tilhørighet i fylkeskommunene og Oslo kommune.

Forum for fylkesutdanningssjefer er et konsultativt organ for styret. Etter selskapsavtalen § 8 skal styret legge fram saker for forumet til uttalelse før de legges fram for representantskapet til avgjørelse. I saker der styret er avgjørelsesmyndighet, kan styret legge fram saker til forumet til drøfting.

3.2 Representantskapet og styret

Representantskapet i Vigo IKS er selskapets øverste myndighet og besto av én representant, med personlig varamedlem, fra alle fylkeskommunene og Oslo kommune. Selskapsavtalen har flere bestemmelser som regulerer ansvar og oppgaver for representantskapet og styret.

Representantskapet skal møtes to ganger i året og behandle saker som:

- årsberetning og årsregnskap
- valg/suppleringsvalg til styret
- overordnede mål og retningslinjer for driften
- årsbudsjett og økonomiplan
- eventuelle låneopptak innarbeidet i årsbudsjettet

Representantskapet velger styremedlemmer, styrets leder, styrets nestleder og revisor. I henhold til selskapsavtalen består styret i selskapet av fem medlemmer med varamedlemmer, hvorav ett medlem fra Oslo kommune.

Styret i Vigo IKS består av 5 medlemmer med bakgrunn fra utdanning, IT, juridisk- og innkjøpskompetanse. Fylkesutdanningssjef Arly Hauge i Vest-Agder fylkeskommune innehar vervet som styreleder. Styrelederen har registrert sitt verv i KS styrevervregister.

Styret har ansvar for at selskapets virksomhet er organisert på en tilfredsstillende måte, og skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet. Styret har ansvaret for å ansette daglig leder i selskapet og fører tilsyn med ledelsen. Styret skal sørge for at selskapets regnskaper blir ført i samsvar med lover og forskrifter, og for at selskapets finansforvaltning er betryggende.

Styret skal ifølge selskapsavtalen blant annet legge fram følgende saker til behandling i representantskapet:

- overordnet strategiplan og eventuelle delplaner
- forslag til økonomiplan og årlige budsjetter
- årsregnskap og rapport om siste års aktiviteter i selskapet

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-analyse⁶ i styret. I mai 2017 ble det avholdt et styre-seminar med innleid kompetanse med fokus på generelt styrearbeid, roller og habilitet/inhabilitet. Det er planlagt en ny styreevaluering i 2018.

Revisjonen vil i det følgende vurdere hvordan Vest-Agder fylkeskommune og eierorganet etterlever de regelverk, retningslinjer og styringsdokumenter som er omtalt i sin forvaltning av Vigo IKS.

⁶ SWOT-analyse er en analyse som nyttes ved strategisk planlegging eller kartlegging av en organisasjon eller bedrifts egne sterke og svake sider samt identifisering av eventuelle problemer og muligheter som kan påvirke utvikling.

4 Eierstyring og oppfølging av Vigo IKS

4.1 Valg av selskapsform

I Vest-Agder fylkeskommunes eierskapsmelding legges det til grunn at hovedregelen er at der selskapet skal yte tjenester til eierne i egenregi for flere kommuner kan interkommunale selskaper være en hensiktsmessig selskapsform. Revisjonens gjennomgang av denne meldingen viser at fylkeskommunen må vurdere flere forhold før selskapsform velges og at en bør legge vekt på:

- Behovet for politisk styring og kontroll, herunder delegering av myndighet
- Økonomiske forhold, ansvar og risiko
- Ikke-økonomiske forhold, herunder etiske og miljømessige hensyn
- Forholdet til overordnet fylkeskommunale planer og strategier

Fylkeskommunene hadde i mange år et samarbeid om inntak og fagopplæring (Vigo) som har vært ledet av Forum for fylkesutdanningssjefer (FFU). Det var oppnevnt et eget styre bestående av en fylkesutdanningssjef fra hvert opplæringskontor og en representant for samarbeidsforum for IT-sjefer. Dette samarbeidet mellom fylkeskommunene hadde ikke vært tilstrekkelig formalisert til at styret kunne ivareta de funksjonene en har som databehandler og avtalepart. Dette ble tydeliggjort gjennom et tilsyn som Datatilsynet hadde med Vigo våren 2010.

Det ble i den forbindelse utarbeidet et notat fra juridisk sjef i Møre og Romsdal fylkeskommune som konkluderte med at Vigo bør organiseres som et interkommunalt selskap. På bakgrunn av dette ble det fremmet forslag til fylkestinget om å opprette et felles interkommunalt selskap (IKS) til å ivareta både ansvaret for Vigo og for et fremtidig felles skoleadministrativt system.

Revisjonens vurdering

Sett i lys av Vigo IKSs formål, funksjon og eiersammensetning, mener revisjonen at valg av IKS som selskapsform var hensiktsmessig ved opprettelsen av selskapet.

4.2 Selskapsavtale

IKS-loven setter krav om at det skal opprettes selskapsavtale ved stiftelse av selskapet, jf. § 4. Selskapsavtalen må vedtas av alle deltakerne og § 4 lister opp en rekke minimumskrav til denne avtalen.

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

Gjeldende selskapsavtale ble undertegnet av representantskapets medlemmer og deretter vedtatt av alle deleierne. I Vest-Agder godkjente fylkestinget selskapsavtalen gjennom vedtak i møte 14.12.2010 (sak 70/10).

Selskapsavtalen inneholdt alle kravene i § 4 i IKS-loven. I tillegg inneholdt selskapsavtalen bestemmelser om representantskapets og styrets sammensetning, myndighet og gjennomføring av møter.

Selskapsavtalen er ikke datert, men avtalen er signert av alle deltakerne. Det redegjøres for selskapets formål i avtalens § 3.

Det følger av IKS-loven § 4 tredje ledd nr. 7 at selskapsavtalen også skal omtale deltakernes «innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet». I avtalens § 4 «innskuddsplikt og fordeling av kostnader» fremkommer det at hver av deltakerne skal årlig betale inn et beløp etter forslag fra representantskapet og vedtak i fylkestinget til dekning av selskapets «felleskostnader», herunder drift og utviklingsformål. Dersom deltakerne skal betale for spesifikke tjenester skal det inngås egen avtale om dette.

Når det gjelder selskapets adgang til låneopptak fremkommer det av IKS-loven § 22 at «Selskapet kan bare ta opp lån dersom dette er fastsatt i selskapsavtalen. Dersom selskapet skal kunne ta opp lån, skal avtalen inneholde et tak for selskapets samlede låneopptak». I selskapsavtalen § 11 står det at selskapet gis adgang til å ta opp lån «inntil en beløpsstørrelse på 5 mill kroner».

I styrets egenerklæring fremgår 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.⁷ 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 kunne vedtas i løpet av 2018. Representantskapet vedtok ny selskapsavtale 12. april 2018. Avtalen må behandles i fylkestingene i hver fylkeskommune og bystyret i Oslo.

Arkivverket med samarbeidspartnere har utarbeidet ny veileder for arkiv i interkommunale samarbeid.⁸ Det fremkommer her at interkommunale selskaper ikke har pålegg om å følge arkivloven, men at eierkommunene kan ta inn dette i selskapsavtalen. For Vigo IKS er det ikke tatt inn i selskapsavtalen⁹ at selskapet har plikt å følge arkivloven og underliggende forskrifter, men selskapets arkiv er omtalt i § 19.

Revisjonens vurdering

Selskapsavtalen er utformet i tråd med kravene i IKS-loven og beskriver mer detaljert om gjennomføring av representantskapsmøter og selskapets styremøter.

⁷ KS Advokatene i 2013 og Ad ARMA Advokatfirma i 2014

⁸ Veileder for arkiv i interkommunale samarbeid 2018

⁹ Tilsvarende i ny selskapsavtale vedtatt av representantskapet i 2018

4.3 Representantskapets sammensetning og myndighet

Vest-Agder fylkeskommune skal ha minst én representant i representantskapet, og det er fylkestinget som velger representant(-er). 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.

Det framgår av selskapsavtalen og referater fra representantskapsmøter at alle deltakerne i Vigo IKS var representert med én representant med personlig varamedlem. Da fylkestinget i Vest-Agder godkjente selskapsavtalen gjennom vedtak i møte 14.12.2010 (sak 70/10), ble leder av hovedutvalg for kultur og utdanning oppnevnt som fylkeskommunens medlem av selskapets representantskap og nestleder som varamedlem. Fra Vest-Agder fylkeskommune har leder for hovedutvalg for kultur og utdanning, Anne Ma Timenes deltatt på representantskapsmøter i perioden 2016 - 2018.

Selskapsavtalen § 5 fastslår at representantskapet er selskapets øverste myndighet og representantskapet har, ifølge sakskart og referater, behandlet selskapets budsjetter, økonomiplan og regnskap i undersøkelsesperioden 2016–2018.

I referatene fra representantskapets møter velges det ny valgkomité til valg i styret. Det er oppnevnt valgkomité for selskapet. Representantskapet fulgte valgkomiteens innstilling i møte 07.04.16, og valgte to nye styremedlemmer med varamedlemmer. I møte 06.04.17 valgte representantskapet ny nestleder i representantskapet og gjenvalgte styreleder, nestleder, ett styremedlem og ett varamedlem. I møte 12.04.18 fulgte representantskapet valgkomiteens innstilling, med unntak av valg av nytt styremedlem fra Hedmark. Det ble valgt ny leder og nestleder i representantskapet, 2 styremedlemmer og 2 varamedlemmer til styret.

Revisjonens vurdering

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

Representantskapet hadde behandlet budsjett, økonomiplan og regnskap i møtene samt valgt styremedlemmer, styreleder og styrets nestleder, som forutsatt i IKS-loven.

4.4 Kompetanse i styrende organer

Representanten fra Vest-Agder fylkeskommune i representantskapet er Anne Ma Timenes (KrF). Daglig leder i selskapet informerte om at representantskapet besto av både politikere og administrativt ansatte fra deltakerne.¹⁰

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 kompetanse, innkjøpskompetanse, fylkesrådmanns- og utdanningskompetanse. Det ble oppgitt at Vigo IKS ivaretar kjønnsbalanse etter regler for

¹⁰ Fylkeskommunene og Oslo kommune.

styresammensetning¹¹, det vil si at i perioden 2015 til desember 2017 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. I representantskapets møte 06.04.17 ble fylkesutdanningssjef Arly Hauge i Vest-Agder fylkeskommune gjenvalgt som styreleder. Ved nyvalg av styremedlemmer avholdes det en informasjons- og opplærings-samling.

Revisjonens vurdering

Representantskapet legger kompetansemessige kriterier til grunn for valg av styremedlemmer, og gjør dette basert på valgkomiteens innstilling.

4.5 Gjennomføring av representantskapsmøter

Representantskapet skal behandle regnskap, budsjett og økonomiplan for Vigo IKS, jf. IKS-loven § 7. Revisjonen har kontrollert at det foreligger protokoll som viser at representantskapet har vedtatt dette på korrekt vis for årene 2015 – 2017. Protokoll fra representantskapet godkjennes på neste møte. Representantskapsmøtene har vært lagt til Park Inn Radisson på Gardemoen.

Selskapet har ifølge daglig leder etablert en praksis med at sakslisten med dokumenter ble lagt ut syv dager før møtene på et passordbeskyttet område på nettstedet www.vigoiks.no. Selskapet er i ferd med å endre praksis, slik at innkalling til representantskapet skjer minst fire uker i forkant for møtet.¹²

Representantskapet har også behandlet saker som kostnadsfordeling, prosjektportefølje, utvikling av nytt skoleadministrativt system, regionreformen og Vigo IKS mm. Etter selskapsavtalen skal representantskapet behandle overordnet mål og retningslinjer for driften på første representantskapsmøte, jf. § 6.

Protokoller fra representantskapet for 2016 og 2017 er ikke underskrevet i samsvar med IKS-loven § 9, 7. ledd som sier at «*protokollen skal underskrives av møteleder og to av representantskapets medlemmer som velges ved møtets begynnelse*». Protokoll fra 12. april 2018 er underskrevet av møteleder og to medlemmer i representantskapet.

¹¹ § 10 i IKS-loven viser til reglene i aksjeloven § 20-6 om representasjon av begge kjønn i styret.

¹² Lov om interkommunale selskaper § 8.

Representantskapet gjennomførte to ordinære møter årlig i perioden 2016–2018. Det framgikk av referatene fra de ordinære representantskapsmøtene i perioden 2016 – 1. halvår 2018 at de ble holdt innenfor selskapsavtalens frister. Representantskapet har også fastsatt årsregnskap med revisjonsberetning og årsmelding for årene 2015 – 2017 innenfor lovens frist på 1. mai.

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

Revisjonens vurdering

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

Selskapet hadde etablert en praksis med at sakslisten med dokumenter ble lagt ut syv dager før møtene. Dette var ikke i tråd med IKS-loven som i § 8 (selskapsavtalen § 6) som fastslår at innkallingen med sakslisten skal varsles representantene fire uker før møtene. Selskapet er ifølge daglig leder i ferd med å endre praksis slik at de følger lov om interkommunale selskaper.

Det ble ført referater fra møtene som ble godkjent på påfølgende møte, men for 2016 og 2017 ble de ikke underskrevet av møteleder og to representanter. Dette er ikke i samsvar med IKS-loven som i § 9 fastslår at protokoll fra møtene skal underskrives av møteleder og to valgte representanter som velges ved møtenes begynnelse. Fra 2018 blir referatene underskrevet av møteleder og to medlemmer som ble valgt av representantskapet.

4.6 Mål for Vigo IKS

Eierne bør ha satt klare mål for selskapet. Fylkeskommunens utgangspunkt for offentlig eierskap er at det skal ivareta interessene til befolkningen, jf. eierskapsmeldingen.

I selskapsavtalens § 3 *Formål og ansvarsområde* er det beskrevet generelle mål for selskapet. Selskapet skal utvikle, eie og/ eller drifte felles inntaks- og forvaltningssystem for elever og læringer, skoleadministrative systemer og tilby nødvendige faglige kurs eller veiledninger.

I egenerklæringene fra representantskapet og styret vises det til at mål for selskapet er uttrykt i selskapsstrategien og i prosjektporteføljen.

Selskapsstrategien som gjelder i perioden 2017–2025, ble vedtatt i representantskapets møte 15.09.2016 (sak 24/16). Strategien gir disse føringene for arbeidet i selskapet:

- 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.
- Bidra til å anskaffe effektive og framtidsrettede IKT-systemer, slik at brukerne tilbys gode og hensiktsmessige verktøy.
- Bidra til kvalitetsheving av grunnlagsdata.

- Bidra til sikkerhet vedrørende dokumenthåndtering, kontrakter med mer.
- Være et miljøbevisst selskap.

Selskapsstrategien 2017–2025 har fire overordnede mål på følgende satsingsområder:

- 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 viste i egenerklæringen til at gevinst- og effektmål for de enkelte utviklingsprosjektene var formulert i prosjektporteføljen. Det gikk fram av referatene fra representantskapsmøtene at det ble lagt fram statusrapporter fra prosjektene. Styret svarte i egenerklæringen at målene ble oppfattet som tydelige.

Revisjonens vurdering

Selskapets mål er beskrevet i selskapsavtalen, selskapsstrategien og i prosjektporteføljen. Etter revisjonens vurdering har eierne satt klare mål for selskapets virksomhet.

4.7 Eiermøter og rapportering

Eiermøter gir fylkeskommunen mulighet for å ta opp aktuelle problemstillinger med selskapet om selskapets virksomhet og utvikling. Møte med selskapet skal gå via styret og styreleder, jf. fylkeskommunens eierskapsmelding. Eierne bør sikre nødvendig rapportering fra selskapet.

Vest-Agder fylkeskommune har opplyst at det ikke er gjennomført ordinære eierskapsmøter mellom Vigo IKS og fylkeskommunene. Det har vært møte i forbindelse med Visma InSchool mellom fylkeskommunen og prosjektet sentralt. I tillegg er det jevnlig møter mellom representanter fra fylkeskommunen og prosjektene i Vigo IKS.

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

Representantskapet bekreftet i egenerklæringen at det ikke ble fattet beslutninger i disse møtene. Alle vedtak og beslutninger tas i styret og representantskapet.

Kravene til rapportering fra selskapet var ifølge egenerklæringen fra representantskapet knyttet til framleggelse av årsmelding, årsregnskap og prosjektrapportering på representantskapsmøter. 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 fylkestingene og Oslo bystyre pekte representantskapet i sin egen-erklæring på at interkommunale selskaper ikke direkte kan orientere et folkevalgt organ (menes at de ikke har talerett i et politisk 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 årsmelding inkludert årsregnskap i selskapet samt prosjektet Visma Flyt Skole (skoleadministrativt verktøy) og sak om endringer i selskapsavtalen vedrørende kostnadsfordelingen mellom eierne. Endringer i selskapsavtalen krever godkjenning fra alle eierne.

I Vest-Agder fylkeskommune, er det opplyst om at rutinen er endret fra 2018, til at årsmelding og årsregnskap for Vigo IKS legges frem for både hovedutvalg for kultur og utdanning og fylkestinget.

I styrets egenerklæring framgikk det at representantskapets krav til rapportering skulle være i henhold til selskapsavtalen, det vil si årsregnskap og årsmelding om siste års aktiviteter og tertialrapporter. I tillegg bes administrasjonen rapportere 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. Dette ble gjennomført i 2015, og på nytt i 2018 i sak 12/18 Prosjektportefølje Vigo IKS. Styreleder rapporterer også fra styrets arbeid på representantskapsmøtene.

Revisjonens vurdering

I tillegg til de halvårlige representantskapsmøtene hadde daglig leder av selskapet møter på administrativt nivå med eierfylkene og Oslo kommune om prosjektene selskapet utvikler og drifter. Etter revisjonens vurdering var det etablert fora som kan være egnet til å gi Vest-Agder fylkeskommune informasjon om selskapets måloppnåelse.

Selskapets årsmeldinger og årsregnskap legges fram for representantskapet i de ordinære møtene i tråd med selskapsavtalen. I tillegg ble det også lagt frem økonomiske tertialrapporter og statusrapporter for de enkelte prosjektene med informasjon om måloppnåelse og økonomi.

I Vest-Agder fylkeskommune legges årsmeldinger og årsregnskap for Vigo IKS frem for hovedutvalget for kultur og utdanning og fylkestinget.

Fylkestinget har ikke satt noen særskilte rapporteringskrav til Vigo IKS. Selskapet leverer viktige datasystemer til utdanningssektoren, og siden selskapet er organisert etter IKS-loven, har fylkeskommunen et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser.

4.8 Etisk retningslinjer og samfunnsansvar

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

Representantskapet og styret bekreftet i egenerklæringene at selskapet hadde utarbeidet etiske retningslinjer. Vest-Agder fylkeskommune har bekreftet overfor revisjonen at selskapets etiske regler ikke hadde blitt vurdert opp mot fylkeskommunens regelverk. Men medlemmene i representantskapet (og styret) omfattes 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 at selskapet 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. I tillegg at de har fokus på likestilling. I styret er kvinneandelen 40 prosent.

Ifølge representantskapets egenerklæring hadde selskapet fokus på miljø og sørget for mindre papirbasert kommunikasjon i den daglige drift 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. Selskapet har utarbeidet rutiner for varsling.¹³

Fylkeskommunens overordnede prinsipp for eierstyring, er at virksomheten skal arbeide målrettet for å ivareta sitt samfunnsansvar. Rapportering til fylkeskommunen skjer gjennom selskapets årsmeldinger. Revisjonens gjennomgang av årsmeldingene for 2016 og 2017 viste hovedsakelig til gjennomføringen av de ulike prosjektene, det vil si framdrift og økonomi. Årsmeldingene sier imidlertid ikke noe nevneverdig om selskapets arbeid med etikk og samfunnsansvar.

Revisjonens vurdering

Det er utarbeidet etisk regelverk, men dette er ikke vurdert opp mot Vest-Ager fylkeskommunes etiske regler. Representantskapet hadde overlatt arbeidet med etisk regelverk og selskapets ivaretagelse av samfunnsansvaret til styret og selskapet. Selskapet sier de følger lov om offentlige anskaffelser, utarbeider planer for HMS-arbeid og fokuserer på miljø. Representant-

¹³ Jf. § 2 A-3 i arbeidsmiljøloven.

skapet hadde ikke sikret seg informasjon om selskapets arbeid med ivaretagelse av samfunnsansvaret i noen særlig utstrekning gjennom årsmeldingen, men gjennom egenerklæringene viste representantskapet kjennskap til arbeidet.

4.9 Særskilte føringer fra fylkestinget vedrørende selskapet

Vest-Agder fylkeskommunes økonomiske bidrag til Vigo IKS dekkes under budsjettammen til utdanningsavdelingen. Alle eierne, fylkeskommunene og Oslo kommune, fullfinansierer selskapet. Gjeldende kostnadsfordeling innebærer en lik innbetaling fra de 18 eierne når det gjelder utvikling og drift av selskapet. Det kan inngås egne avtaler for levering av spesifikke tjenester til deltakerne når disse ikke er forutsatt dekket i selskapets ordinære drift.

Etter opprettelsen av selskapet oppsto det diskusjon mellom fylkeskommunene om prinsippet om lik deling av økonomiske bidrag til selskapet. Etter selskapsavtalen skulle alle deltakerne dekke hver sin 1/18-del.

Fylkestinget behandlet ny kostnadsfordeling 21.06.16 (sak 33/16). I vedtaket står det at selskapsavtalen for Vigo IKS videreføres uten endringer og fordeling av kostnadene mellom fylkeskommunene endres med en gradvis opptrapping. Dette for å få en mer rettferdig modell for fordeling av kostnader basert på elevtall. I saken står det at utviklingskostnadene er blitt betydelig større nå enn da selskapet ble stiftet.

I representantskapets møte 15.09.2016 ble det mot en stemme - Oslo kommune - vedtatt ny kostnadsfordeling. Samtidig ble det vedtatt at selskapsavtalen videreføres uten endringer.

Representantskapet viste i egenerklæringen til at selskapsavtalen over tid har vært til vurdering. Det ble innhentet to juridiske vurderinger av dagens selskapsavtale vedrørende uenighet om gjeldende kostnadsfordeling. Representantskapet vedtok høsten 2017 at selskapsavtalen skulle endres. Dette ble begrunnet med at flertallet ønsket en ny kostnadsfordeling, og at antall eiere blir færre etter hvert som sammenslåing av fylkeskommuner trer i kraft.

Representantskapet godkjente ny selskapsavtale for Vigo IKS i møte 12.4.2018 (sak 09/18). Selskapsavtalen er omarbeidet på flere punkt, hvor de største endringene er gjort i §§ 4, 5, 6, 8 og 11. Endringene omfatter fordeling av kostnader, representantskapet, styrets konsultative organ, låneopptak og garantistillelse. Kostnadsfordelingen¹⁴ med forklaring er etter råd fra KS advokatene tatt inn i selskapsavtalen. Selskapsavtalen må opp til godkjenning i hver fylkeskommune og Oslo kommune.

Revisjonens vurdering

Fylkestinget i Vest-Agder har behandlet sak om kostnadsfordeling mellom deltakerne i selskapet i 2016. Representantskapet godkjente ny selskapsavtale for Vigo IKS i april 2018, hvor kostnadsfordelingen er endret i forhold til tidligere. Ny selskapsavtale må opp til godkjenning i hver fylkeskommune og Oslo kommune. Fylkestinget i Vest-Agder har pr. dato ikke godkjent ny selskapsavtale for Vigo IKS.

¹⁴ Fra 2019 fordeles 70 % av kostnadene knyttet til utvikling og videreutvikling av systemer mellom deltakerne og 30 % forholdsmessig etter elevtall. Øvrige kostnader fordeles etter eierandel i selskapet. For levering av spesifikke tjenester levert av selskapet kan det inngås egen avtale. Jf. § 4 i ny selskapsavtale.

5 Oppsummering

Fylkeskommunens utøvelse av eierinteressene

Revisjonens vurdering er at eierinteressene i Vigo IKS utøves i samsvar med fylkestingets vedtak og forutsetning, aktuelle lovbestemmelser og etablerte normer for god eierstyring. Valg av interkommunalt selskap som selskapsform for Vigo IKS sett opp mot selskapets formål, funksjon og eiersammensetning, mener revisjonen var hensiktsmessig ved opprettelse av selskapet.

Selskapsavtalen er utformet i tråd med kravene i lov om interkommunale selskaper.

Alle deltakerne i selskapet er representert med en representant hver i representantskapet. Møtene er gjennomført innenfor selskapsavtalens frister. Representantskapet har behandlet budsjett, økonomiplan og regnskap samt valgt styremedlemmer, styreleder og nestleder, som forutsatt i IKS-loven. Representantskapet legger kompetansemessige kriterier til grunn for valg av styremedlemmer. Representantskapet får også fremlagt økonomiske tertialrapporter og statusrapporter for de enkelte prosjektene med informasjon om måloppnåelse og økonomi.

Representantskapet har godkjent ny selskapsavtale for Vigo IKS i 2018, hvor blant annet kostnadsfordelingen er endret i forhold til opprinnelig avtale. Ny selskapsavtale må godkjennes av fylkeskommunene og Oslo kommune.

Selskapet hadde etablert en praksis med at sakslisten med dokumenter ble lagt ut syv dager før møtene på selskapets nettsted (passord beskyttet). Dette er ikke i samsvar med IKS-loven som i § 8 fastslår at innkallingen med sakslisten skal varsles representantene fire uker før møtene. Selskapet er i ferd med å endre praksis slik at innkalling til møter i representantskapet skjer i samsvar med IKS-loven.

Det ble ført referater fra møtene som ble godkjent på påfølgende møte, men i 2016 og 2017 ble de ikke underskrevet av møteleder og to representanter. Dette var ikke i tråd med IKS-loven som i § 9 fastslår at protokoll fra møtene skal underskrives av møteleder og to valgte representanter som velges ved møtenes begynnelse. Fra 2018 blir referatene underskrevet av møteleder og to medlemmer valgt av representantskapet.

Resultatmål og andre mål for selskapet

Revisjonen mener at eierne har satt klare mål for selskapet gjennom selskapsavtalen, selskapsstrategi og i prosjektporteføljen. Daglig leder av selskapet møter på administrativt nivå med eierfylkene og Oslo kommune, hvor tema er prosjektene selskapet utvikler og drifter. Etter revisjonens vurdering er det etablert fora som kan være egnet til å gi fylkeskommunen informasjon om selskapets måloppnåelse.

Samfunnsansvar

Representantskapet hadde ikke sikret seg informasjon om selskapets arbeid med ivaretagelse av samfunnsansvaret i noen særlig utstrekning gjennom årsmeldingen, men gjennom egenerklæringene viste representantskapet kjennskap til arbeidet. Selskapet hadde fokus på samfunnsansvar ved at selskapet sier de følger lov om offentlige anskaffelser, utarbeider planer for HMS-arbeid og fokuserer på miljø. Det er utarbeidet etisk regelverk for selskapet, men disse er ikke vurdert opp mot fylkeskommunens etiske regler.

Rapportering til eier

I Vest-Agder fylkeskommune legges årsmeldinger og årsregnskap for Vigo IKS frem for hovedutvalget for kultur og utdanning og fylkestinget. Fylkestinget har ikke satt noen særskilte rapporteringskrav til Vigo IKS. Selskapet leverer viktige datasystemer til utdanningssektoren, og siden selskapet er organisert etter IKS-loven, har fylkeskommunen et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser.

Styrevervregisteret

Styreleder har registrert sitt styreverv i styrevervregisteret. Revisjonen anbefaler på generelt grunnlag i samsvar med KS anbefalinger, at alle som påtar seg styreverv for fylkeskommunale selskaper bør registrere sine verv i styrevervregisteret.

6 **Anbefalinger**

Revisjonen vil på grunnlag av de vurderinger som er gjort i eierskapskontrollen av Vigo IKS foreslå disse anbefalinger:

- Det bør legges til rette for eiermøter/kontaktmøter mellom fylkeskommunen og Vigo IKS.
- At innkalling til representantskapsmøter er i samsvar med lov om interkommunale selskaper (4 ukers varsel og med saksliste).
- Representantskapet bør sikre at Vigo IKS rapporterer om selskapets arbeid med etikk og samfunnsansvar gjennom årsmeldingen.
- På generelt grunnlag bør alle som påtar seg styreverv for fylkeskommunale selskaper registrere sine verv i styrevervregisteret.

7 Høringsuttalelse til rapporten

7.1 Høringsuttalelse fra fylkeskommunen

Fylkesrådmannen takker for et godt samarbeid i forbindelse med selskapskontrollen, og en grundig og god eierskapskontroll av VIGO IKS. Vi er fornøyd med at revisjonens vurdering viser at eierinteressen i VIGO IKS i all hovedsak utøves på en forsvarlig og god måte. Dette er viktig for fylkeskommunen siden VIGO IKS forvalter et viktig fagområde innen utdanning. Med utgangspunkt i revisjonens vurderinger er det foreslått 4 anbefalinger.

- Det bør legges til rette for eiermøter/kontaktmøter mellom fylkeskommunen og VIGO IKS
- At innkalling til representantskapsmøtene er i samsvar med lov om interkommunale selskaper (4 ukers varsel og med saksliste)
- Representantskapet bør sikre at VIGO IKS rapporterer om selskapets arbeid med etikk og samfunnsansvar gjennom årsmeldingen.
- På generelt grunnlag bør alle som påtar seg styreverv for fylkeskommunale selskaper registrere sine verv i styreregisteret.

Fylkesrådmannen støtter anbefalingene og vil legge til rette for at anbefalingene følges opp.

Arly Hauge
Utdanningssjef