

Grundläggande granskning 2019

Driftnämnd Kultur och skola
Mars 2020

*Helena Richardsson
Isabelle Panasco*



Sammanfattning

På uppdrag av regionens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en grundläggande granskning av Driftnämnd Kultur och skola. Den grundläggande granskningen syftar till att på översiktlig nivå följa, granska och pröva driftnämndens ansvarstagande för verksamheten. Den grundläggande granskningen omfattar i huvudsak tolkning av och arbete med Regionfullmäktiges mål och budget, uppföljning och återrapportering av verksamheten i enlighet med fastställd styrmodell, åtgärder när uppföljning av verksamhet visar avvikelse och arbete med intern kontroll enligt gällande anvisningar för intern kontroll.

Efter genomförd granskning är vår bedömning att Driftnämnd Kultur och skola i allt väsentligt har en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll inom de områden som omfattas av den grundläggande granskningen.

Den samlade bedömningen återfinns i sin helhet i avsnitt 3.5.

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Avgränsning	3
1.5.	Metod	3
2.	Region Hallands styrmodell	4
2.1.	Region Hallands styrmodell 2019	4
2.2.	Intern kontroll	5
3.	Granskningsresultat	6
3.1.	Driftnämnd kultur och skolas uppdrag	6
3.2.	Driftnämndens planering och styrning av sin verksamhet	6
3.3.	Driftnämndens uppföljning av verksamhet och ekonomi	7
3.4.	Driftnämndens arbete med intern kontroll	7
3.5.	Samlad bedömning	7

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunallagen förutsätter att revisorerna årligen granskar all kommunal verksamhet i den omfattning som följer av *God revisionsred.* Granskningen utgör underlag för den årliga ansvarsprövningen. I den årliga granskningen ingår en grundläggande del, där regionstyrelsens och nämndernas ansvarstagande för verksamheten följs, granskas och prövas. Enligt den goda seden handlar grundläggande granskning bland annat om frågor avseende hur styrelse och nämnder tolkat och brutit ned mål och uppdrag från fullmäktige, uppföljning av verksamhet och åtgärder vid avvikelser, systematiskt arbete med intern kontroll och tydligheten i protokoll. Föreliggande rapport utgör resultatet av den grundläggande granskningen av Driftnämnd kultur och skola 2019.

1.2. Syfte

Den grundläggande granskningen syftar till att på översiktlig nivå följa, granska och pröva nämndens ansvarstagande för verksamheten. Den grundläggande granskningen omfattar i huvudsak driftnämndens följsamhet till reglemente, tolkning av och arbete med Regionfullmäktiges mål, uppföljning och återrapportering av verksamhet i enlighet med fastställd styrmodell, åtgärder när uppföljning av verksamhet visar avvikelse och arbete med intern kontroll enligt gällande anvisningar för intern kontroll.

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna för denna granskning har i huvudsak hämtats ur följande:

- Kommunallagen (2017:725)
- Arbetsordningar och reglementen 2019
- Region Hallands mål och budget 2019 med plan 2020-2021
- Internkontrollreglemente för Landstinget Halland

1.4. Avgränsning

Granskningen avser Driftnämnd kultur och skola och är avgränsad till år 2019.

1.5. Metod

Granskningen har genomförts som en löpande insamling av fakta och iakttagelser. Inom ramen för granskningen har en genomgång av nämndens samtliga protokoll samt mål- och ekonomiuppföljningsrapporter avseende 2019 genomförts. Protokollgranskningen har i huvudsak syftat till att följa hur nämnden arbetar med styrning, uppföljning och kontroll samt att granska tydligheten i protokoll och beslutsunderlag. Översiktlig genomgång av nämndens interna kontrollplan med tillhörande riskanalys har genomförts i syfte att följa hur nämnden arbetat med intern kontroll i förhållande till Region Hallands reglemente för intern kontroll.

Ett utkast av rapporten har sakgranskats av företrädare från verksamheten.

2. Region Hallands styrmodell

I detta kapitel beskrivs Region Hallands styrmodell 2019 och fullmäktiges reglemente för intern kontroll sammanfattas.

2.1. Region Hallands styrmodell 2019

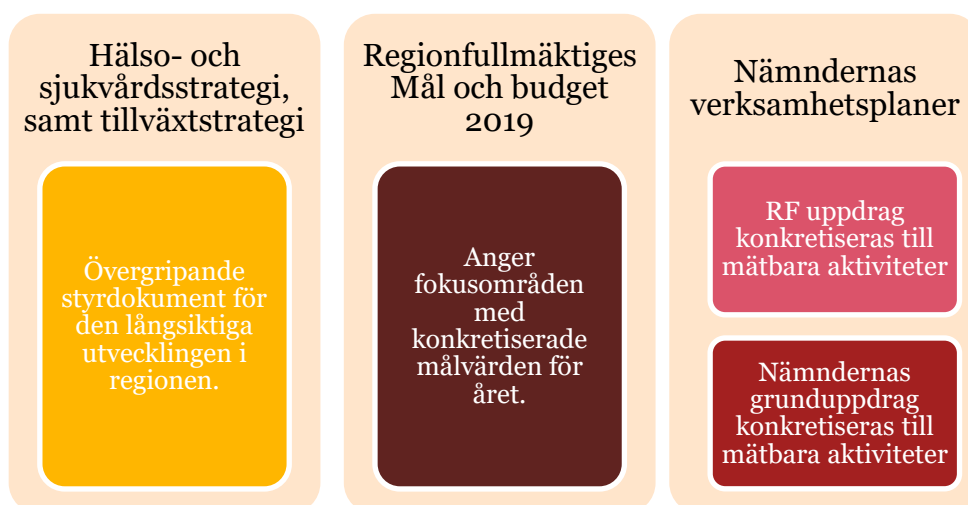
Styrmodellen för Region Halland utgår från regionfullmäktiges långsiktiga vision för Hallands utveckling till den *Bästa Livsplatsen* genom förverkligande av hälso- och sjukvårdsstrategin och tillväxtstrategin. Strategierna beskriver delmål som konkretiserar målen, strategiska val och prioriteringar som ange hur målen ska uppnås.

Mål och budget är regionens styrdokument på kort och medellång sikt. Utifrån Region Hallands vision och uppdrag sammanfattar Mål och budget 2019 den regiongemensamma resursfördelningen, planen för utvecklingsarbetet samt indikatorer för att styra och följa upp verksamheten. I Mål och budget 2019 pekar regionfullmäktige ut fokusområden med konkretiserade mål som Region Halland ska arbeta med under 2019, som stödjer de övergripande, långsiktiga målen. De konkretiserade målen mäts på koncernnivå genom indikatorer med angivna målnivåer som ska uppnås under året.

Utifrån fokusområden och konkretiserade mål har nämnderna tilldelats uppdrag som ska konkretiseras i form av aktiviteter i verksamhetsplanen. Dessa aktiviteter mäts med uppföljningsvariabler. Även nämndernas grunduppdrag konkretiseras genom uppföljningsvariabler, vilket är nytt inför 2019. Respektive nämnd ansvarar för att planering och genomförande av aktiviteter som styr mot målen sker inom respektive verksamhet. I Mål och budget framgår att det är en avgörande faktor att fokusområden och konkretiserade mål implementeras i verksamhetsplaner och budget på olika nivåer i organisationen för framgång i hållbarhetsarbetet inom regionen.

I budget 2019 med ekonomisk plan 2020-2021 ingår krav på effektiviseringar och avgiftshöjningar. Arbetet med att genomföra åtgärder och nå effektiviseringarna ska ske tillsammans. Budget ska följas upp genom sedvanlig redovisning och genom ett antal verksamhetsindikatorer som regionfullmäktige målsatt på koncernnivå.

Figur 1. Översiktlig sammanställning av styrmodell



Regionfullmäktige har beslutat om tio fokusområden med tillhörande konkretiserade mål som Region Halland ska arbeta med 2019. Dessa stödjer de övergripande, långsiktiga målen i strategierna. Genom Mål och budget 2019 med plan 2020-2021 har regionfullmäktige bestämt hur nämnden ska styra och planera sitt arbete för verksamhetsåret så att grunduppdraget kan fullgöras så att fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning uppnås. Inför 2019 kommer det inte att ges några specifika uppdrag, utöver innehållet i Mål och budget, från regionstyrelsen till skillnad från föregående år.

Uppföljningen ska dokumenteras i uppföljningsrapporter och årsredovisning. Regionfullmäktige ska få återrapportering av mål och budget vid tre tillfällen varje år enligt följande:

Figur 2: Uppföljningsstruktur

Uppföljningsrapport 1 (mars)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av mål • Rapportering till RF
Uppföljningsrapport 2 (augusti)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av mål • Rapportering till RF
Slutlig uppföljning och redovisning, ÅR (december)	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomisk uppföljning • Uppföljning av mål • Uppföljning av policys • Rapportering till RF

2.2. Intern kontroll

Dåvarande landstingsfullmäktige fastställde reglemente för intern kontroll vid sammanträden 13-14 november 2006. Syftet med reglementet är att säkerställa att styrelse och nämnder upprätthåller en tillräcklig intern kontroll, det vill säga att de med rimlig grad av säkerhet ska fastställa att mål inom verksamhetsstyrning, tillförlitlig finansiell rapportering och efterlevnad av tillämpliga lagar och föreskrifter kan uppnås.

Enligt reglementet ska nämnderna inom sitt ansvarsområde tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen samt att regler och anvisningar för den interna kontrollen antas. I reglementets tillämplighetsanvisningar tydliggörs att en risk- och sårbarhetsanalys ska ligga till grund för den årliga planeringen, prioriteringen och uppföljningen av den interna kontrollarbetet. Därtill ska var och en av nämnderna anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen och resultatet av uppföljningen ska, med utgångspunkt från antagen plan, löpande rapporteras till nämnden. Senast i samband med årsrapporten ska resultatet från uppföljningen rapporteras till landstingsstyrelsen (numera regionstyrelsen).

Av reglementet framkommer vidare att den årliga interna kontrollplanen minst ska innehålla följande:

- Vilka rutiner som ska följas upp
- Omfattningen på uppföljningen
- Vem som ansvarar för att utföra kontrollen
- Till vem och när uppföljningen ska rapporteras

3. Granskningsresultat

I detta kapitel beskrivs resultatet av den grundläggande granskningen utifrån de iakttagelser som vi bedömer vara mest relevanta.

3.1. Driftnämnd kultur och skolas uppdrag

Den 24 oktober 2018 beslutade regionfullmäktige om ett reviderat reglemente för driftnämnder i Region Halland, vilket började gälla från och med 1 januari 2019. Enligt reglementet ska driftnämnderna, inom tilldelade ekonomiska ramar, verkställa de uppdrag och direktiv regionstyrelsen eller regionfullmäktige ger samt bidra till att regionfullmäktiges mål uppnås. Driftnämnderna ska även tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de riktlinjer som regionfullmäktige eller regionstyrelsen beslutar om och följa de föreskrifter som kan finnas i lag eller annan författning. Vidare ska nämnderna svara för information till allmänheten utifrån respektive nämnds verksamhetsansvar.

I sitt arbete ska nämnderna beakta de tre hållbarhetsdimensionerna, Agenda 2030 och de globala målen samt intentionerna i FN:s konvention för barns rättigheter.

Reglementet redogör vidare för att Driftnämnden kultur och skola har ett grunduppdrag gentemot fullmäktige att fullgöra regionens uppgifter inom kulturområdet. Nämnden är därutöver huvudman för gymnasieskola och folkhögskola i egen regi och ska därigenom utträta regionens uppgifter enligt lagar och förordningar inom utbildningsområdet.

3.2. Driftnämndens planering och styrning av sin verksamhet

Driftnämnd kultur och skola har fastställt en verksamhetsplan för året 2019. Verksamhetsplan beskriver de processer och fokusområden som kan kopplas till de uppdrag som driftnämnden har under 2019. Utgångspunkten är de politiska direktiv som beslutats av regionfullmäktige i Mål och budget 2019 med ekonomisk plan för 2020 och 2021 samt i det av fullmäktige fastställda reglementet för nämnden. Nämnden har emellertid inte brutit ned riktade uppdrag till mätbara aktiviteter i verksamhetsplanen och det saknas indikatorer.

Enligt uppgift från verksamheten är det en utmaning att formulera indikatorer, nyckeltal och variabler som på ett bra sätt kan bidra till att mäta verksamheten, speciellt avseende kulturverksamheten. Enligt uppgift från verksamhetsföreträdare tog regionkontoret (HR, regional utveckling, hälso- och sjukvårds strategiavdelning och ekonomi) fram gemensamma uppdrag som sedan dialogiserades på ledningsgruppen för vård (inklusive Kultur och skola) den 6 december 2018 för att säkerställa att förvaltningarna visste vad de gemensamma uppdragen innebar utifrån fokusområdena. Därefter lades de gemensamma uppdragen in i verksamhetsplaneringen i Stratsys och tilldelades förvaltningarna enligt överenskommelse. Denna fördelning av uppdrag genomfördes med anledning av att regionfullmäktige inte fördelat de mål som framgår av Mål och budget 2019, vilket enligt verksamhetsföreträdare skapat en otydlighet kring vilka fokusområden nämnderna ska arbeta med och vad varje nämnd ska bidra med. Utifrån detta har Driftnämnd kultur och skola tilldelats fyra uppdrag från regionkontoret.

Regionstyrelsen tilldelade Driftnämnd kultur och skola 136,9 miljoner konor i regionbidrag för verksamhetsåret 2019. Driftnämnden beslutade om en internbudget den 11 december 2018. I och med ny mandatperiod behöver beslut konfirmeras av den nya nämnden som beslutar att anteckna anmälan om internbudget till protokollet.

3.3. Driftnämndens uppföljning av verksamhet och ekonomi

Under 2019 har Driftnämnd kultur och skola haft nio protokollförda sammanträden. Nämnden har återrapporterat om sin verksamhet till regionstyrelsen i samband med uppföljningsrapport 1, uppföljningsrapport 2, tre månadsrapporter och årsredovisning 2019. Uppföljningen följer centralt beslutade mallar för delårsrapport och årsredovisning.

Vid sammanträdet den 9 maj beslutar nämnden att godkänna och överlämna uppföljningsrapport 1 till regionstyrelsen. Nämnden prognostiserar ett överskott om 1,1 mnkr för helåret. Vid sammanträdet i oktober beslutar nämnden att godkänna och överlämna uppföljningsrapport 2 till regionstyrelsen. Nämnden redovisar då ett överskott på 2,0 mnkr.

Den 14 februari 2020 beslutar nämnden att godkänna upprättad årsrapport inklusive uppföljning av arbetsmiljö och internkontroll 2019. I årsrapporten framgår ingen bedömning av fokusområdenas måluppfyllelse, däremot sker en bedömning av förvaltningens måluppfyllelse. Motivering till måluppfyllelse vilar huvudsakligen på en sammanvägning av aktiviteter snarare än faktisk måluppfyllelse utifrån indikatorer. Enligt uppgift från verksamheten har man valt att beskriva genomförda aktiviteter och effekterna i årsrapporten i kvalitativa termer då det varit svårt att ta fram nyckeltal och variabler som på ett bra sätt kan bidra till att mäta verksamheten. Det framhålls att de fokusområden som framgår av Mål och budget 2019 spänner över hela organisationen där alla förvaltningar mer eller mindre, direkt eller indirekt ska vara med och bidra. I årsrapporten följer nämnden upp de uppdrag som direkt berör nämndens ansvarsområde.

Enligt årsrapport redovisar driftnämnden ett budgetöverskott om 4,9 mnkr. Budgetöverskottet beror på dels sena beslut om statsbidrag kombinerat med minskade personalkostnader till följd av effektiviseringar under året.

3.4. Driftnämndens arbete med intern kontroll

Vid nämndens sammanträde i januari 2019 antar nämnden en plan för intern kontroll. Planen omfattar kontrollmoment inom områdena ekonomi, IT-system/ informationssäkerhet, extraordinära händelse, miljö, verksamhetens genomförande/kvalitet.

Vid nämndens sammanträde den 11 december 2018 genomfördes en riskanalys som ligger till grund för den interna kontrollplanen. Nämnden identifierade då riskområden som behövde följas upp under 2019. En särskild plan med aktiviteter för uppföljning av den interna kontrollen utgör en del av verksamhetsplanen. Efter överväganden i riskbedömningsprocessen beslutade nämnden att ge förvaltningen i uppdrag att återkomma med ett förslag på internkontrollplan.

Av sammanträdesprotokoll framgår att Driftnämnd kultur och skola har följt upp och återrapporterat resultatet av den interna kontrollen enligt fastställd internkontrollplan i samband med årsredovisningen. Vi har kunnat iaktta att uppföljning av den interna kontrollplanen finns i bilaga till uppföljningsrapport 1 och uppföljningsrapport 2. Driftnämnden har därigenom godkänt och återrapporterat resultatet av den interna kontrollen enligt anvisningar.

3.5. Samlad bedömning

Granskningen visar att Driftnämnd kultur och skolan, i jämförelse med föregående år, har antagit en verksamhetsplan för 2019 som beskriver prioriteringarna för året och hur nämnden ska bidra till att regionfullmäktiges mål uppnås. Vi noterar att verksamhetsplanen saknar mätbara aktiviteter och indikatorer (s.k. uppföljningsvariabler). Vi rekomen-

derar därför nämnden att, trots de svårigheter som uttrycks under granskningen, se över möjligheterna att upprätta mätbara indikatorer för delar av sin verksamhet.

Vi noterar att driftnämndens verksamhetsplan enbart omfattar delar av de fokusområden och konkretiserade mål som framgår av Mål och budget 2019. Kommunallagen redogör för att nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer fullmäktige har bestämt. Regionfullmäktige har för 2019 beslutat om tio fokusområden med tillhörande konkretiserade mål. Driftnämndens beslut att välja ut delar av dessa kan vara problematiskt eftersom nämnden indirekt gör prioriteringar som kan ge konsekvenser för verksamhetens inriktning och kvalitet. I regionfullmäktiges budget framställs samtliga verksamhetsmål som att de är likställda varandra. När driftnämnden väljer ut delar av målen finns risk att alla mål inte får likvärdig prioritet. Det kan också innebära att nämndens arbete inte är förenlig med regionfullmäktiges viljeinriktning. I sammanhanget ska nämnas att det i Mål och budget 2019 framgår att nämnderna, utifrån fokusområden och konkretiserade mål, har tilldelats uppdrag som ska konkretiseras i form av aktiviteter i verksamhetsplanen. Det framgår dock inte hur fördelningen av uppdrag förväntas gå till.

Enligt vår bedömning tyder detta på att Region Hallands styrmodell fortsatt är otydlig, även om förbättringar har genomförts jämfört med föregående år. Vi bedömer att dessa otydligheter gör det svårt att bedöma i vilken utsträckning driftnämnden har bidragit till att fullmäktiges mål för god ekonomisk hushållning 2019 uppnås.

Driftnämnden kultur och skola har fastställt en plan för den interna kontrollen 2019 och följt upp resultatet av den interna kontrollen vid tre tillfällen under året i enlighet med reglementet för intern kontroll. Enligt vår bedömning har driftnämnden därigenom varit tillräckligt informerad för att verifiera att de riskreducerande åtgärderna och kontrollaktiviteterna fungerat på ett tillfredställande sätt.

Nämnden har bedrivit sin verksamhet inom tilldelade ekonomiska ramar under 2019.

Efter genomförd granskning är vår bedömning att Driftnämnd kultur och skola i allt väsentligt har en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll inom de områden som omfattas av den grundläggande granskningen.

2020-03-20

Kerstin Sikander

Uppdragsledare

Helena Richardsson

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Region Halland enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-09-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.