

Grundläggande granskning - Driftnämnd Kultur och skola

Region Halland

Mars 2022

Helena Richardsson, projektledare

Isabelle Panasco, projektmedarbetare

Marie Lindblad, kvalitetssäkrare

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 nämndens ansvarstagande för verksamheten. Den grundläggande granskningen omfattar i huvudsak driftnämndens 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

Sammanfattning	1
1.1 Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte	3
1.3 Revisionskriterier	3
1.4 Avgränsning	3
1.5 Metod	3
2. Region Halland	5
2.1 Region Hallands styrmodell 2021	5
2.2 Intern kontroll	7
3. Granskningsresultat	8
3.1 Driftnämnden Kultur och skolas uppdrag	8
3.2 Driftnämndens planering och styrning av sin verksamhet	8
3.3 Driftnämndens uppföljning av verksamhet och ekonomi	9
3.4 Driftnämndens arbete med intern kontroll	10
3.5 Samlad bedömning	10

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunallagen förutsätter att revisorerna årligen granskar all kommunal verksamhet i den omfattning som följer av God revisionssed. 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. Granskningen utgör underlag för den årliga ansvarsprövningen.

Regionstyrelse, nämnder och beredningar ska förvalta och genomföra verksamheten i enlighet med fullmäktiges uppdrag, lagar och föreskrifter. För att fullgöra uppdraget bör respektive organ bygga upp system och rutiner för ledning, styrning, uppföljning, kontroll och rapportering samt säkerställa att dessa verktyg tillämpas på avsett sätt. En bristfällig styrning och kontroll kan riskera att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt och att målen inte nås.

Föreliggande rapport utgör resultatet av den grundläggande granskningen av Driftnämnd Kultur och skola.

1.2 Syfte

Syftet med den grundläggande granskningen är att översiktligt bedöma måluppfyllelsen samt om Driftnämnd Kultur och skola har en tillräcklig styrning och kontroll för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen
- Arbetsordningar och reglementen 2019
- Region Hallands mål och budget 2021 med ekonomisk plan 2022-2025
- Reglemente intern kontroll

1.4 Avgränsning

Granskningen avser Driftnämnd Kultur och skola och är avgränsad till år 2021.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts som en löpande insamling av fakta och iakttagelser. Inom ramen för granskningen har en genomgång av driftnämndens samtliga protokoll samt mål- och ekonomiuppföljningsrapporter avseende 2021 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 internkontrollplan med tillhörande riskanalys har genomförts i syfte att följa hur nämnden arbetat med intern kontroll i förhållande till Region Hallands reglemente för intern kontroll. Vidare har det utförts

intervju med verksamhetsföreträdare där diskussioner om målstyrning, uppföljning och intern kontroll förts.

Ett utkast av rapporten har sakgranskats av företrädare från verksamheten.

2. Region Halland

I detta kapitel beskrivs Region Hallands styrmodell 2021 och fullmäktiges reglemente för intern kontroll sammanfattas.

2.1 Region Hallands styrmodell 2021

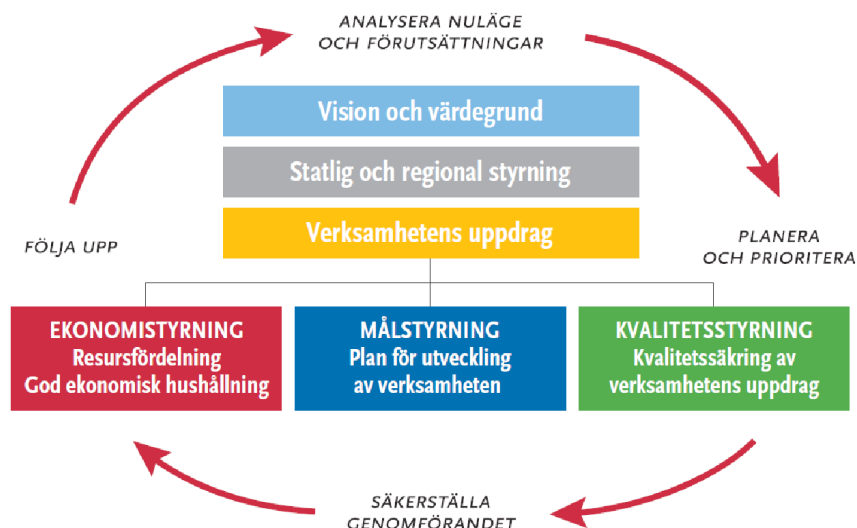
Styrmodellen för Region Halland utgår från regionfullmäktiges vision för Hallands utveckling till den Bästa Livsplatsen för Hallands invånare. För att nå goda resultat ska det finnas en tydlig länk mellan vision, övergripande mål, nämndernas mål, verksamheternas syfte och aktiviteter och uppföljning.

Regionfullmäktige har genom *Arbetsordningar och reglementen 2019* angett ramarna för hur styrningen ska ske inom Region Halland. I *Riktlinje för planering och uppföljning*, antagen av Regionstyrelsen 2019-10-18, beskrivs hur Regionfullmäktiges beslut omsätts i praktiken. Syftet med riktlinjen är att fastställa hur arbetet med planering, genomförande och uppföljning ska ske för att säkerställa:

- förutsättningar för en god livskvalitet hos invånarna
- att Regionfullmäktiges mål och ambitioner uppnås
- att lagstiftning och intern styrning efterlevs
- en styrning med fokus på verksamheternas syfte
- en god ekonomisk hushållning.

Mål och budget är regionens styrdokument på kort och medellång sikt. I Mål och budget sammanfattas den regiongemensamma resursfördelningen, fokusområden, indikatorer och kvalitetsindikatorer för att styra och följa upp verksamheten. Regionfullmäktige fastställer årligen fokusområden på övergripande nivå i Mål och budget som är kopplade till invånarnas behov, verksamhetens syfte och de ekonomiska förutsättningarna. Fokusområdena har sin utgångspunkt i Region Hallands vision och de långsiktiga strategierna. I *Riktlinje för planering och uppföljning* framgår att fokusområdena mäts på koncernnivå genom indikatorer med angivna målnivåer som ska uppnås under året.

Figur 1. Region Hallands modell för planering och uppföljning



I Mål och budget är samtliga fokusområden likställda varandra. Regionfullmäktige fördelar inte fokusområdena till nämnderna.

Varje nämnd/styrelses bidrag till den regionövergripande måluppfyllelsen ska sammanfattas, tillsammans med en beskrivning av hur verksamhetens uppdrag ska kvalitetssäkras, i en verksamhetsplan. Nämnden kan i sin verksamhetsplan komplettera de regiongemensamma indikatorerna med egna indikatorer. Utifrån de mål och indikatorer som konkretiserats i verksamhetsplanen skapas aktiviteter och åtgärder som ska planeras och tidsättas med ett tydligt ansvar. Verksamhetsplanen ska ha ett flerårigt tidsperspektiv och fastställas av nämnden/styrelsen. Respektive nämnd ansvarar för att planering och genomförande av aktiviteter som styr mot målen sker inom respektive verksamhet.

I *Mål och budget 2021 med ekonomiska plan 2022-2025* har Regionfullmäktige beslutat om åtta fokusområden¹ med tillhörande indikatorer och målvärden som Region Halland ska arbeta med mellan åren 2021 och 2025. I Mål och budget 2021 är det inräknat i nämndernas budgettillskott för befolkningsökning, ökad vårdtyngd, medicinteknisk utveckling, kapitalkostnader och prisökningar, men också ett generellt effektiviseringskrav för att minska kostnadsökningstakten och få en budget i balans. Uppföljning av regionstyrelsens och nämndernas arbete till Regionfullmäktige ska utgå från Mål och budget och ska genomföras tre gånger per år. Utöver detta ska styrelsen och nämnderna göra mindre omfattande månadsrapporter vid några tillfällen under året. Lokala nämnder, Patientnämnden samt Gemensam nämnd för Hemsjukvård och Hjälpmedel behöver endast lämna rapport till den regiongemensamma uppföljningen i samband med uppföljningsrapport 1, uppföljningsrapport 2 och årsredovisningen.

Figur 2: Uppföljningsstruktur

Månadsrapport	<ul style="list-style-type: none">Några mindre månadsrapporter, minimum två styckenRapportering till Regionstyrelsen Gäller ej lokala nämnder, Patientnämnden samt Gemensam nämnd för hemsjukvård och hjälpmedel
Uppföljningsrapport 1 (april)	<ul style="list-style-type: none">Ekonomisk uppföljningUppföljning av fokusområden samt indikatorerRapportering till Regionfullmäktige
Uppföljningsrapport 2 (augusti)	<ul style="list-style-type: none">Ekonomisk uppföljningUppföljning av fokusområden samt indikatorerRapportering till Regionfullmäktige
Slutlig uppföljning och redovisning, ÅR (december)	<ul style="list-style-type: none">Ekonomisk uppföljningUppföljning av fokusområden och utfall indikatorerRapportering till Regionfullmäktige

¹ Fokusområdena är: Hög attraktivitet, ökad konkurrenskraft, stärkt delaktighet, nära och sammanhållen vård, digital tillgänglighet i vården, styrning utifrån kunskap och kvalitet, kompetensförsörjning samt hållbar ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning.

I uppföljningsrapport 1 och 2 redovisas verksamhet och aktiviteter som stödjer beslutade fokusområden samt ett nuläge för indikatorer i relation till årets målvärde.

Kvalitetsindikatorer redovisas med utfall. I uppföljningsrapport 2, tillika delårsbokslut, redovisas dessutom en prognos på måluppfyllelsen för respektive fokusområde för helåret. Kvalitetsindikatorer redovisas med utfall i relation till utgångsvärdet, det vill säga rörelsen. I den av regionkontoret framtagna mallen för uppföljningsrapport 2 står det att förvaltningarna ska göra sin egen bedömning av måluppfyllelse/årsprognos per fokusområde (Genom att välja mellan Uppfylls, Uppfylls delvis samt Uppfylls inte).

I årsredovisningen redovisas utfall samt analys för samtliga indikatorer för uppföljning av Regionfullmäktiges fokusområden samt den verksamhet och de aktiviteter som stödjer dessa. För de beslutade kvalitetsindikatorerna kopplade till verksamhetens uppdrag redovisas utfall i relation till utgångsvärdet och analys. Bedömningen av kvalitetsindikatorerna sker utifrån en rörelse mot målvärdet.

2.2 Intern kontroll

Den 28 oktober 2020 fastställde Regionfullmäktige ett nytt reglemente för intern kontroll. Reglementet har tillämpats sedan 2021. Av reglementet framgår ansvarsfördelningen enligt följande:

Regionstyrelsens ansvar

Regionstyrelsen ska genom sin uppsiktsplikt säkerställa att det finns en god intern kontroll. Regionstyrelsen ansvarar för att:

- den interna kontrollen i Region Halland är tillräcklig
- upprätta internkontrollplan för den egna verksamheten

Nämndernas ansvar

- att den interna kontrollen inom respektive nämnds verksamhetsområde är tillräcklig,
- att upprätta internkontrollplan för respektive nämnds verksamhetsområde samt årligen utvärdera planen och rapportera till regionstyrelsen, och
- att regler och anvisningar för den interna kontrollen efterlevs.

Tjänstemannaorganisationens ansvar

- att säkerställa ett arbetssätt utifrån detta reglemente genom tillämpningsanvisningar för intern kontroll.

3. Granskningsresultat

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

3.1 Driftnämnden 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 även 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 utträtta regionens uppgifter enligt lagar och förordningar inom utbildningsområdet.

3.2 Driftnämndens planering och styrning av sin verksamhet

Den 14 december 2020 fastställde Driftnämnd kultur och skola en verksamhetsplan för 2021. Verksamhetsplanen innehåller en beskrivning av nämndens uppdrag, målsättningarna för året, kvalitetsindikatorer, internbudget, investeringsplan och arbetsmiljöplan. Av verksamhetsplanen framgår att nämnden beslutat om 23 förvaltningsmål kopplat till tre av fullmäktiges fokusområden. Planen omfattar även fyra regiongemensamma uppdrag kopplat till tre av fullmäktiges fokusområden. Till dessa har nämnden inte kopplat några förvaltningsspecifika mål. Vissa av uppdragen saknar indikatorer eller andra mätbara aktiviteter. 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. Det lyfts även att det är en utmaning att arbeta mot samtliga av regionfullmäktiges fokusområden på grund av att nämndens grunduppdrag är inriktat på kultur och skola.

Regionstyrelsen tilldelade Driftnämnd kultur och skola 144,4 miljoner kronor i budget för verksamhetsåret 2021. Nämnden beslutade om en internbudget vid sammanträdet den 14 december 2020. Vid nämndens sammanträde den 11 februari 2021 beslutade nämnden att godkänna ett reviderat förslag till internbudget för kulturverksamheten 2021. Bakgrunden till beslutet var att det i den tidigare budgeten fanns 3 000 tkr ofördelade i avvaktan på beslut om statlig medfinansiering inom kultursamverkansmodellen. Den 22 januari 2021 meddelade Statens Kulturråd sitt beslut om statliga bidrag inom kultursamverkansmodellen (DNKS200441-13). I och med att den samlade finansieringen av regional kulturverksamhet 2021 blev klar beslutade

nämnden att revidera det budgetbeslut som antogs av nämnden den 14 december 2020 avseende kulturdelen av Kultur och skolas verksamhet.

3.3 Driftnämndens uppföljning av verksamhet och ekonomi

Under 2021 hade Driftnämnd kultur och skola åtta protokollförda sammanträden. Nämnden återrapporterade om sin verksamhet till regionstyrelsen i samband med uppföljningsrapport 1, uppföljningsrapport 2, två månadsrapporter och årsredovisning 2021.

Vid sammanträdet den 27 maj godkände driftnämnden uppföljningsrapport 1. Av uppföljningsrapporten framgår att stora delar av nämndens verksamhet har påverkats av Covid-19-pandemin. Exempelvis framgår att en stor del av undervisningen på regionens tre skolor har fått genomföras digitalt där elever och deltagare fått ta del av utbildningarna hemifrån. Detta har i sin tur medfört att beläggningen på internaten varit lägre än normalt under årets första månader. I uppföljningsrapporten framgår att nämndens avvikelse mot budget efter april månad uppgick till + 3 580 tkr. För helåret prognostiserades dock ett underskott om -3 021 tkr som en följd av intäktsbortfall beroende på Covid-19-pandemin. Driftnämnden upprättade ingen åtgärdsplan trots att prognosen var negativ eftersom hela underskottet kunde hänföras till pandemin. I uppföljningsrapport 1 framgår även en beskrivning av nämndens arbete i relation till regionfullmäktiges fokusområden.

Vid sammanträdet den 23 september godkände driftnämnden uppföljningsrapport 2. Rapporten belyser hur covid-19-pandemin påverkat och kommer att påverka skol- och kulturverksamheten under resterande del av året. I uppföljningsrapporten framgår en uppföljning och bedömning av nämndens måluppfyllelse samt utfall för vissa indikatorer. I rapporten framhålls att majoriteten av de indikatorer som är kopplade till kvalitetsstyrningen rapporteras först i årsredovisningen. Vidare framgår att verksamheten prognostiserar ett överskott på + 680 tkr för 2021. Förändringen i helårsprognosen uppges bero på att folkhögskolorna erhåller högre statsbidrag än beräknat i kombination med lägre kostnader för bland annat köpta lärartjänster, resor, livsmedel och vikarier.

Vidare framgår av protokoll (2021-02-11, §7) att nämnden även i år gett förvaltningen mandat att omfördela medel avsedda för intern kulturverksamhet för att möjliggöra insatser som motverkar negativa konsekvenser för kultursektorn i Halland med anledning av covid-19-pandemin.

Vid sammanträdet den 3 februari 2022 godkände driftnämnden årsredovisningen 2021. I årsredovisningen framkommer att driftnämndens verksamhet i mycket stor uträkning har påverkats av covid-19-pandemin. I årsredovisningen framgår även en beskrivning av genomförda aktiviteter och bedömning av tre av regionfullmäktiges fokusområden och nämndens mål. 15 av 23 nämndsmål bedöms som uppfyllda, 8 bedöms som delvis uppfyllda och 1 som inte uppfyllt. Två av de fem fokusområden som antogs i driftnämndens verksamhetsplan utvärderades inte i årsredovisningen.

Enligt årsredovisningen redovisar driftnämnden ett budgetöverskott om 7 389 tkr. Avvikelsen mot budget är till största del en konsekvens av covid-19-pandemin. Exempelvis har folkhögskolorna fått mer statsbidrag än förväntat samtidigt som material, livsmedel och utrustning inte behövt köpas in i samma omfattning som planerat när skolorna bedrivit fjärr- och distansundervisning. Dessutom har Kultur i Halland haft lägre kostnader för subventionsmedel till föreställningar för barn och unga samt minskade kostnader för resor och material.

3.4 Driftnämndens arbete med intern kontroll

Vid nämndens sammanträde den 15 oktober 2020 genomförde driftnämnden riskanalys och identifierade riskområden inför upprättande av internkontrollplan 2021. Nämnden beslutade att ge förvaltningen i uppdrag att sammanställa nämndens utvalda riskområden och återkomma med förslag på internkontrollplan 2021 till nämndens sammanträde den 14 december 2020.

Vid driftnämndens sammanträde den 14 december 2020 beslutade driftnämnden att anta internkontrollplan 2021. Planen omfattar nio risker inom fem områden. Av planen framgår kontrollmoment, metod, vem som är ansvarig för att genomföra kontrollen och när avstämning ska ske. Vidare framgår att resultatet av internkontrollen ska redovisas till driftnämnden.

Av driftnämndens sammanträdesprotokoll framgår att internkontrollarbetet följdes upp vid tre tillfällen under året, i samband med uppföljningsrapport 1, uppföljningsrapport 2 och årsredovisningen. Av helårsuppföljningen, som ingår i driftnämndens årsredovisning, framgår en beskrivning av de kontroller som har genomförts samt vilka åtgärder som bör vidtas inom de områden som uppvisar brister för att stärka den interna kontrollen. Exempelvis att Folkhögskolorna bör inkludera frågor gentemot deltagarna om hur stöd och anpassningar upplevs inom ramen för verksamheternas egenkontroll. Vid sammanträdet 3 februari 2022 antog driftnämnden årsredovisningen har därigenom godkänt och återrapporterat resultatet av den interna kontrollen enligt anvisningar.

3.5 Samlad bedömning

Granskningen visar att Driftnämnd Kultur och skola har antagit en verksamhetsplan för 2021. Verksamhetsplanen omfattar dock endast sex av fullmäktiges åtta fokusområden. Kommunallagen redogör för att nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer fullmäktige har bestämt. I regionfullmäktiges *Mål och budget 2021 med ekonomisk plan 2022-2025* framställs samtliga fokusområden som likställda varandra. 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. Det kan också innebära att nämndens arbete inte är förenlig med regionfullmäktiges viljeinriktning. Enligt vår bedömning tyder detta på att Region Hallands styrmodell fortsatt är otydlig, även om förbättringar har genomförts jämfört med föregående år. Vi anser att Driftnämnden i sin verksamhetsplan bör motivera varför nämnden väljer ut vissa av fokusområdena som framgår av Mål och budget för att förtydliga sin styrning av verksamheten.

Vi konstaterar att driftnämnden har följt upp sin verksamhet i enlighet med fullmäktiges riktlinjer. Nämnden återrapporterade om sin verksamhet till regionstyrelsen i samband med uppföljningsrapport 1, uppföljningsrapport 2, två månadsrapporter och årsredovisning 2021. I årsredovisningen framgår att 15 av 23 nämndsmål bedöms som uppfyllda, 8 bedöms som delvis uppfyllda och 1 som inte uppfyllt. Vi noterar dock att driftnämnden endast utvärderar tre av regionfullmäktiges fokusområden i årsredovisningen. Vidare framgår av årsredovisningen att driftnämnden redovisar ett budgetöverskott om 7 389 tkr.

Driftnämnden Kultur och skola har fastställt en plan för den interna kontrollen 2021 och följt upp resultatet av den interna kontrollen 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 tillfredsställande sätt.

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.

2022-03-16

Kerstin Sikander

Helena Richardsson

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Region Halland enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan daterad 2021-11-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.