

Granskning Styrning av Västra Götalandsregionens naturbruksuppdrag

Dnr: Rev 66-2015

Genomförd av: Anna Ljungkvist
Kristoffer Lundqvist
Revisionsenheten

Behandlad av Revisorskollegiet den 3 februari 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
Inledning.....	3
Bakgrund	3
Granskningens syfte och revisionsfrågor	4
Avgränsning	4
Revisionskriterier	5
Granskningsansvariga.....	5
Metod	6
Resultat av granskningen	6
Iakttagelser.....	6
Styrmiljö och styrsystem	6
Styrmiljö och styrsystem: Bedömning.....	8
Styrning och återrapportering	9
Styrmiljön och återrapportering: Bedömning	11
Samverkansavtalet	12
Samverkansavtalet: Bedömning	14
Beslutsfattande och kommunikation mellan beställare och utförare	15
Beslutsfattande och kommunikation mellan beställare och utförare: Bedömning.....	17
Sammanfattande bedömning.....	18
Rekommendationer	20
Undertecknande	20
Bilaga 1: Revisionskriterier	21

Sammanfattning

Regionens naturbruksverksamhet har de senaste åren befunnit sig i ett ansträngt läge både ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Revisorerna har uppmärksammat att det finns risk för brister i styrsystemet mellan naturbruksstyrelsen (utförare) och regionutvecklingsnämnden (beställare), vilket skulle kunna påverka verksamhetens förutsättningar negativt. Främst vad gäller att fördelningen av ansvar och befogenheter inte varit tydligt fördelat i styrdokument och styrmodell avseende vad som åligger beställare respektive utförare. Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrsystemet mellan naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden är tydligt och om det därmed finns förutsättningar för nämnderna att utöva sitt revisionsansvar såsom förutsättningarna ställs i nämndernas respektive styrmiljö.

Kommunallagen 6 kap 7§ anger att regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen ansvarar för att identifiera sin styrmiljö och inom tilldelat mandat upprätta en adekvat styrning, genom att upprätta ett väl fungerande styrsystem. Naturbruksuppdraget styrs av ett flertal lagar och förordningar, såsom kommunallagen, skollagen och lagen om regionalt utvecklingsansvar, samt regleras av ett samverkansavtal mellan regionen och länets 49 kommuner. Därtill styrs verksamheten av vad som anges i reglementen, budget, regionala strategier, handlingsprogram och så vidare.

Granskningen har visat att brister i styrsystemet främst kan konstateras i hur beställaren har identifierat sin styrmiljö (det vill säga lagstiftning och regler) och utifrån detta skapat ett styrsystem för verksamheten. Även processer avseende återrapportering nämnder och styrelser emellan brister, samt processer för kommunikationen mellan beställare och utförare. Det har även förekommit brister hos utföraren i tillämpningen av kommunallagens bestämmelser kring beslutsfattande. En grundläggande del av styrsystemet utgörs av samverkansavtalet, även här har brister i avtalets konstruktion, avtalsvård och efterlevnad konstaterats. Samverkansavtalet är främst en ägarfråga. Granskningen visar att beställare och utförare haft olika tolkningar av styrmiljön, samt vad styrmiljön medger för befogenheter för respektive styrelse. Revisionen bedömer att bristerna i att skapa ett fullständigt och tydligt styrsystem utifrån styrmiljön har påverkat förutsättningarna negativt för att genomföra naturbruksuppdraget och särskilt påverkat ett effektivt omställningsarbete av verksamheten för att råda bot på det ansträngda läget.

Styrningsansvaret enligt kommunallagen innefattar även ett ansvar att påtala behov av förtydliganden och justeringar till ägaren. Revisorerna bedömer att det krävs ytterligare förtydliganden av hur huvudmannafrågan enligt skollagen ska fördelas ställt till regionens styrmodell (ägare, beställare, utförare), för att kunna nå en högre effektivitet i genomförandet av naturbruksuppdraget. Revisionens samlade bedömning är att regionutvecklingsnämnden samt naturbruksstyrelsen inte har agerat tillräckligt för att säkra en god verksamhetsstyrning enligt de krav som ställs i kommunallag och skollag utifrån de förutsättningar som ges i reglementen, budgetprocess och uppdrag. Vi vill samtidigt understryka att den grundläggande styrningen och strukturen från ägaren har begränsat beställarens och utförarens handlingsutrymme väsentligt. Utifrån granskningens resultat och samlade bedömning ges ett flertal rekommendationer. Främst uppmanas regionutvecklingsnämnden att tydliggöra vilka uppgifter som åligger beställaren respektive utföraren gällande styrning av skoluppdraget enligt skollagens krav. I synnerhet gällande hur huvudmannafrågan ska tolkas i styrmodellen. En systematisk återrapportering avseende naturbruksuppdraget till ägare och beställare bör säkerställas. Båda styrelserna uppmanas också att säkerställa att överläggningar dem emellan är formaliserade.

Inledning

Bakgrund

Enligt Skollagens 2 kapitel 3 § har landsting och därmed även regioner möjlighet att vara huvudman för naturbruksgymnasier. I Västra Götalandsregionen (VGR) finns idag sex naturbruksskolor som tillhandahåller gymnasieutbildning, gymnasiesärskoleutbildning, vuxenutbildning och yrkeshögskoleutbildning. VGR har också ansvar för regionalt utvecklings- och tillväxtarbete enligt Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län och inom detta uppdrag ska naturbruksskolorna bidra till gröna näringars förutsättningar för tillväxt och kompetensförsörjning. Utifrån båda dessa uppdragsdelar ingår naturbruksskolorna som en del av regionens kompetensplattform, vilken är en central del av regionens tillväxt och utvecklingsarbete.¹

De senaste åren har andelen elever som söker till naturbruksutbildningar minskat i hela landet, och trenden är densamma även i Västra Götalandsregionen. Sedan 2013 har ingen av regionens naturbruksskolor² uppnått ”break even-nivå”³. Den demografiska utvecklingen har lett till mindre elevbas, samt ett fallande söktryck till regionens gymnasieutbildningar. Tillsammans med den nya skollagstiftningen har detta inneburit har intäkterna till naturbruksskolorna minskat. Dock är en stor andel av verksamhetens kostnadsmassa är oförändrad. Detta har lett till ett mycket ansträngt läge för naturbruksverksamheten både ekonomiskt och verksamhetsmässigt. En process för omställning av verksamheten pågår där regionfullmäktige i september 2015 beslutade att stänga tre av regionens sex skolor från höstterminen 2017.⁴ Sedan höstterminen 2015 har förstaårsintaget på två av dessa skolor stängts.⁵

För att kunna ta ansvar för och styra den verksamhet respektive nämnd och styrelse bedriver ställer kommunallagen krav på att nämnder och styrelser ska upprätta ett väl fungerande styrsystem. Detta ska inkorporera lagstiftning och författning, regionfullmäktiges styrdokument, visioner och policyer samt överenskommelser eller uppdrag, det vill säga utgå från nämndens/styrelsens styrmiljö. Nämnder och styrelser ska vidare säkerställa att styrsystemet efterlevs i verksamheten samt att styrsystemet är effektivt och uppnår avsedda effekter.⁶ Regionstyrelsen ska i sin tur utöva uppsikt över nämndernas utförande av sin interna kontroll.⁷

Naturbruksuppdraget styrs av ett flertal lagar och förordningar, såsom kommunallagen, skollagen och lagen om regionalt utvecklingsansvar. Naturbruksuppdraget regleras också av ett samverkansavtal mellan regionen och länets 49 kommuner.⁸ Därtill styrs verksamheten bland annat av vad som anges i reglementen, budget, regionala strategier, handlingsprogram. Regionens beställar-/utförarmodell anger ansvarsområden och roller för de olika nämnderna

¹ VG2020: regional strategi för tillväxt och utveckling 2014-2020.

² Sötåsen, Svenljunga, Uddetorp, Dingle, Nuntorp, Strömme.

³ Den nivå som utgör brytpunkten för en ekonomi i balans, då kostnaderna (skolans fasta kostnader sammanslaget med minimibemanning) och intäkterna (skolans elev- och driftintäkter) är i balans.

⁴ Sötåsen med inriktningarna lantbruk, djur och gymnasiesärskola, Svenljunga med inriktning skog, samt Uddetorp med inriktning lantbruk.

⁵ Dingle och Strömme.

⁶ Kommunallag 6 kap § 7.

⁷ Kommunallag 6 kap § 1.

⁸ Samverkansavtal för VGR och regionens kommuner, 2006-01-01 – 2018-12-31 (GN49-2005).

och styrelserna, där naturbruksstyrelsen är utförare och regionutvecklingsnämnden är beställare. Fullmäktige är ägare och representeras av regionstyrelsen i löpande styrning.

Revisorerna har uppmärksammat att det finns risk för att styrsystemet mellan beställare och utförare är otydligt, närmare beskrivet att fördelningen av ansvar och befogenheter är otydlig avseende vad som åligger beställare och utförare, samt att olika tolkningar av styrmiljön verkar föreligga hos beställare och utförare. Revisionen ser en sannolikhet i att detta kan ha varit en bidragande orsak till den ansträngda situation naturbruksskolorna nu befinner sig i. Detta kan ha resulterat i att nödvändiga styråtgärder har försenats, uteblivit eller inte varit tydliga och resurssatta. Mot bakgrund av detta har revisorerna beslutat att granska styrsystemet mellan regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen för att klargöra huruvida detta är ändamålsenligt utifrån de ansvar och befogenheter som formellt har tilldelats av regionfullmäktige samt föreskrivs i lag, och nationella regelverk.

Granskningens syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om styrsystemet mellan naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden är tydligt och om det därmed finns förutsättningar för nämnderna att utöva sitt revisionsansvar såsom tilldelat i nämndernas respektive styrmiljö. Detta sker genom att granska den formella beslutsgången i ärendet om omställningsarbetet för naturbruksskolorna inom regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen. Granskningen kommer även att innefatta en bedömning av om styrningen tillämpats korrekt. Följande revisionsfrågor ställs:

1. Har naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden säkerställt att respektive nämnds ansvar och befogenheter inom naturbruksuppdraget är tydligt definierat utifrån given lagstiftning, regionuppdrag och styrmodell?
 - 1.1 Om nej, vad har nämnder och styrelser vidtagit för åtgärder för att tydliggöra detta?
2. Har naturbruksstyrelsen respektive regionutvecklingsnämnden, utifrån identifierat ansvar och befogenheter, fattat korrekta beslut om åtgärder avseende naturbruksuppdraget?
 - 2.1 Om nej, vilka skäl anger naturbruksstyrelsen respektive regionutvecklingsnämnden har legat till hinder för att fatta beslut om åtgärder?

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att granska det formella ansvaret för naturbruksuppdraget mellan naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden genom styrdokument samt dokument i ärendena kring omställningsarbetet av naturbruksstyrelsen 2015.

För att komplettera bilden av styrmiljön och styrsystemet kommer även dokumentation från presidieöverläggningar från naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden att inkluderas, för att möjliggöra eventuella jämförelser mellan den formella styrningen utifrån beslut i nämnd och styrelse i relation till eventuellt tillkommande informell direktstyrning från presidier.

I tillägg till detta inkluderas även beslutsdokumentation i dessa ärenden från regionstyrelsen, regionstyrelsens ägarutskott och beredningen för hållbar utveckling i granskningen för att ge en förklarande bakgrund. Regionstyrelsen ingår dock inte som ansvarig nämnd i granskningen.

Revisionskriterier

För specifik lagparagraf/bestämmelse, se bilaga 1.

- Kommunallagen (1991:900) 6 kapitel § 7: Om nämnders ansvar över styrningen av verksamheten.
- Skollagen (2010:800) 2 kapitel § 3: Om att landsting får vara huvudman för gymnasieskola och gymnasiesärskola, samt att en eller flera nämnder ska fullgöra landstingets uppgifter. Sådana nämnder lyder även under kommunallagen.
- Skollagen (2010:800) 2 kapitel § 8: Om huvudmannens ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter.
- Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (2010:630) § 5: Om att landsting ska fastställa strategi för länets utveckling.
- Naturbruksstyrelsen reglemente (regionfullmäktige 2010-11-30 § 188) § 3: Om att styrelsen har ansvaret för de uppgifter som följer av lag m.m. inom sitt verksamhetsområde. Vidare är man utsedd att fullgöra regionens uppgifter enligt skollag, verkställa regionutvecklingsnämndens uppdrag samt fördela de resurser som ställs till styrelsens förfogande.
- Regionutvecklingsnämndens reglemente (regionfullmäktige 2015-04-14 § 60) § 2: Om regionutvecklingsnämndens rätt att fördela resurser från regionfullmäktige och regionstyrelse.
- Regionutvecklingsnämndens reglemente (regionfullmäktige 2015-04-14 § 60) § 3: Om ansvar att ge uppdrag, samt följa upp och utvärdera dessa. Bl.a. inom områdena näringsliv, utbildning och forskning, egen verksamhet, särskilt inom skolområdet.
- Regionutvecklingsnämndens reglemente (regionfullmäktige 2015-04-14 § 60) § 6: Om regionutvecklingsnämndens ansvar att säkerställa att den får tillräcklig information för att ta sitt ansvar för verksamheten.
- Samverkansavtal för VGR och regionens kommuner, 2006-01-01 – 2018-12-31 (GN49-2005): reglerar bl.a. utbildningsinnehåll, utbildningsorganisationen, finansiering, förbud mot konkurrens, samt studieinformationsansvar.
- Västra Götaland 2020, Strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland 2014-2020 (VG2020).

Granskningsansvariga

Granskningsansvariga: Kristoffer Lundqvist och Anna Ljungkvist.

Kvalitetsansvarig: Vilhelm Rundquist, revisionsdirektör.

Revisorskollegiets kontaktrevisorer är: Marie Engström Rosengren och Ulla Göthager.

Metod

Granskningen genomförs på basis av dokumentationsgenomgång av beslutsprocessen samt med kompletterande intervjuer med ansvariga tjänstemän i naturbruksförvaltningen och koncernkontoret samt presidierna för regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen. Dokumentationsgenomgången sker av beslutsunderlag och protokoll, samt av styrdokument för naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden, såsom reglemente, regionfullmäktiges uppdrag till regionutvecklingsnämnden, och regionutvecklingsnämndens uppdrag till naturbruksstyrelsen. I det fall den formella ärendegången involverat regionstyrelsen inkluderas deras beslutsunderlag och protokoll i analysen, denna information inhämtas genom dokumentationsstudier.

Resultat av granskningen

Iakttagelser

Nedan beskrivs naturbruksuppdragets styrmiljö och styrsystem, återrapportering nämnder och styrelser emellan, samverkansavtalet samt kommunikationen mellan beställare och utförare.

Styrmiljö och styrsystem

Regionens naturbruksverksamhet kan övergripande beskrivas vila på två ben, dels ett utbildningsuppdrag och dels ett regionalt tillväxtuppdrag där naturbruksskolorna bidrar till gröna näringars förutsättningar för tillväxt och kompetensförsörjningsbehov. Båda dessa perspektiv ska förenas inom regionens arbete med den regionala kompetensplattformen som i sig är en del i det övergripande regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet (utifrån vad som anges i VG2020, regionens ledande styrdokument för utvecklings- och tillväxtarbetet).

Den formella styrningen för naturbruksuppdraget vilar på Kommunallag (1991:900), Skollag (2010:800), samt Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Skollagen utövar direkt styrning från staten till regionen inom utbildningsuppdraget. Lagen om regionalt utvecklingsansvar utövar en styrning direkt från staten inom det regionala tillväxtuppdraget. Både skollag och lag om regionalt utvecklingsansvar påverkar hur regionen tolkat och utformat naturbruksuppdraget inom det landstingskommunala självstyrets ram, vilket tilldelas genom kommunallagen.

Fullmäktige har enligt kommunallagen, skollagen och lagen om regionalt utvecklingsansvar det övergripande ansvaret och befogenheterna för naturbruksuppdraget.⁹ Regionen är huvudman för naturbruksuppdraget i länet, vilket regleras av ett samverkansavtal mellan regionen och länets 49 kommuner. Avtalet beskrivs ytterligare i avsnittet Samverkansavtalet.

Ägaren

Av vad som följer av kommunallagen definieras den regioninterna fördelningen av ansvar och befogenheter för naturbruksuppdraget genom fullmäktiges reglementen för nämnder och styrelser, fullmäktiges budget, regionutvecklingsnämndens detaljbudget och årliga uppdrag till naturbruksstyrelsen samt naturbruksstyrelsens detaljbudget. Västra Götalandsregionen tillämpar den så kallade beställar-/utförarmodellen för att styra ekonomin och verksamheterna. Det innebär att de politiska organen inte bara har olika ansvarsområden utan också olika roller. Som ägare fördelar Regionfullmäktige ansvar och befogenheter genom

⁹ Undantaget de myndighetsbefogenheter som utgår från skollagen direkt till rektor (ref skollag 2 kap §§ 9, 10).

reglementen till regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen. Vidare tilldelar de mål, uppdrag och regionbidrag till regionutvecklingsnämnden. Regionutvecklingsnämnden som är beställarnämnd tilldelar årligen uppdrag och ersättning till naturbruksstyrelsen som är ansvarig utförare för naturbruksuppdraget. Regionstyrelsen representerar ägaren genom sitt styrande samordningsansvar och utövande av uppsiktsplikt, samt tecknar samverkansavtal med regionens kommuner för naturbruksuppdraget.

Granskningens dokumentstudier visar att det i ägarens identifierade styrmiljö och det styrsystem som formats utifrån denna saknas en styrning för huvudmannafrågan inom naturbruksuppdragets utbildningsdel utifrån skollag och föreskrifter på ägar- och beställarnivå. Ägaren har angett skollagen som en styrande faktor i reglementet för naturbruksstyrelsen men i övrigt saknas en styrning i fullmäktiges budget och regionstyrelsens detaljbudget eller i andra övergripande regionala styrdokument avseende hur huvudmannaskapet kopplats till ansvar och befogenheter för regionstyrelsen samt regionutvecklingsnämnden.

Beställaren

Regionutvecklingsnämnden har identifierat styrmiljön avseende lag och regional styrning¹⁰ för naturbruksuppdragets första ben - tillväxtuppdraget - och har i sitt styrsystem konkretiserat detta i detaljbudgeten samt i uppdragshandlingen till naturbruksstyrelsen. Styrning utövas utifrån regionfullmäktiges mål, VG2020 samt därunder inriktningsmål och åtgärder utifrån krav som ställs på naturbruksskolorna i handlingsprogram för livsmedel och de gröna näringarna. Detaljbudgeten anger mål och insatser för naturbruksuppdraget inom dimensionerna näringens tillväxt och utveckling, insatser för livslångt lärande och insatser för kompetensförsörjning till näringen samt insatser för alla medborgares lika förutsättningar att utvecklas inom regionen. Vad gäller naturbruksuppdragets andra ben – utbildningsuppdraget - kan samtidigt konstateras att nämnden inte har identifierat skollagen och dess föreskrifter som en del av sin styrmiljö och sitt styrsystem. Detaljbudgeten anger inte hur styrning ska utövas utifrån skollagens krav på naturbruksuppdraget. Detta framgår inte heller i nämndens uppdragshandling till naturbruksstyrelsen.

Utföraren

Ägaren har reviderat reglementen för beställare och utförare under 2015 däribland regionstyrelsens, regionutvecklingsnämndens samt naturbruksstyrelsens. Naturbruksstyrelsen har i remissvar påpekat en problematik i fördelningen av huvudmannansvaret och angett att behov finns av klagörande ändringar gällande huvudmannafrågan i utförarens och regionstyrelsens reglementen. Naturbruksstyrelsen ger i remissförslaget sin tolkning av huvudmannansvarets innebörd. ”Huvudmannen ansvarar för att organisera utbildningen samt för att följa upp och utvärdera måloppfyllelsen för att vid behov kunna förbättra verksamheten så att målen uppfylls”. Naturbruksstyrelsen framhåller vidare att skolinspektionen skärpt kraven på huvudmän vad gäller ansvaret för att säkerställa utbildningskvalitet och verksamhetsresurser, samt att VGR ”kan komma att ifrågasättas av skolinspektionen då NS inte fullt ut äger de frågor som huvudmannen enligt skollagen ansvarar för.”. Revisionen kan konstatera att remissvaret inte beaktats fullt ut i det beslutade reglementet. I det nya reglementet för utföraren gällande från 1 januari 2016 står endast att ”Styrelsen ska inom sitt verksamhetsområde fullgöra de uppgifter som följer av regionens huvudmannaskap enligt skollagen samt av andra lagar och författningar”. Regionutvecklingsnämnden har i sitt

¹⁰ Styrning och ledning i nämnder och styrelser, Delsyfte 1, dnr: Rev 34-2015.

remissvar angående översynen inte framfört några förslag på förtydliganden avseende beställarens ansvar i huvudmanfrågan enligt skollagen för naturbruksuppdraget.

Vid granskningens intervjuer med utföraren och beställaren samt utifrån noteringar från presidieöverläggningar mellan naturbruksstyrelsen, regionutvecklingsnämnden och regionstyrelsen framkommer att det finns vissa otydligheter kring det uppdrag som naturbruksstyrelsen har. Intervjuerna har visat att både beställare och utförare i praktiken ansett naturbruksstyrelsen vara huvudman men ändå tolkat en huvudmans befogenheter på skilda sätt. Otydligheten avser vilka mandatgränser som råder mellan ägare, beställare och utförare vad gäller större organisationsförändringar såsom stängning av skolor. Även mandatet att stänga intag till utbildningar förefaller utifrån intervjuerna varit otydliga under våren 2015.

Styrmiljö och styrsystem: Bedömning

Utifrån vad som ovan konstateras avseende kommunallagens krav på att nämnder och styrelser ska upprätta ett ändamålsenligt styrsystem är revisionens bedömning att det för naturbruksuppdraget råder en obalans i styrsystemet på ägar-, beställar- och utförarnivå vad gäller de två ben naturbruksuppdraget vilar på. Det finns totalt sett en fungerade styrning på plats för uppdragsdelen som rör regionala utveckling. Här hanteras styrkraven från både lagen om regionalt utvecklingsansvar och kraven från kommunallagen tydligt i ägarens budget, beställarens och utförarens reglemente, detaljbudgetar samt uppdragshandlingen från beställare till utförare. Dock ser vi att uppdragshandlingen till utföraren brister ur ett styrningsperspektiv eftersom det saknas krav på en systematisk återrapportering av måltal och indikatorer till beställaren.

Revisionens bedömning vad gäller det andra benet är att regionen brister i hur skollagens krav identifierats i styrmiljön samt infogats i det formella styrsystemet från beställaren till utföraren. Det finns ingen tydlig rollfördelning vad gäller hur ansvar och befogenheter för huvudmanfrågan i skollagens mening är fördelade mellan regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen i beställarens detaljbudget eller i uppdragshandlingen till utföraren. Ett par exempel där otydligheter förekommit är styrning av utbildningsinnehållet i naturbruksuppdraget, kvalitetsstyrning och utveckling och större organisationsförändringar såsom till exempel stängning av skola. Huvudmannaskapet hanteras i styrsystemet enbart ur ett utförarperspektiv i naturbruksstyrelsens reglemente. Eftersom styrmodellen har tre nivåer anser revisionens att det bör konkretiseras även på ägar- och beställarnivå.

Vår bedömning är att det även på informell nivå varit otydligt under omställningsprocessen vilka ansvars- och befogenhetsgränser som råder mellan ägare, beställare och utförare. Det har funnits en medvetenhet kring att man uppfattat ansvar och befogenheter olika mellan beställare och utförare och tolkningsdiskussioner har förekommit.

Omställningsprocessen av naturbruk innefattar både regionutveckling och skollag, men styrs främst av ändrade förutsättningar inom skoluppdraget. De brister som konstateras i styrsystemet avseende huvudmannaskapet sett utifrån regionens beställar-/utförarmodell har sannolikt försvårat en effektiv omställningsprocess och lett till ökade omställningskostnader räknat i resursåtgång och förlorad utbildningskvalitet, och har möjligen även påverkat framtida förutsättningar för naturbruksuppdraget negativt. I översynen av reglementen under 2015 ser vi inte att regionutvecklingsnämnden tagit sådana initiativ till att genomdriva förtydliganden av huvudmanfrågan i regionens styrmodell. Naturbruksstyrelsen har tagit

initiativ till att förtydliga huvudmannafrågan, men inte problematiserat den utifrån regionens hela styrmodell. Revisionen anser att både beställare och utförare kunde ha agerat snabbare och mera kraftfullt för att påtala förslag på förtydliganden i styrsystemet till ägaren, samt beslutat om förtydliganden i de delar av styrsystemet som beställaren respektive utföraren har mandat över. På så sätt kunde förutsättningar för en effektivare styrning av naturbruksuppdraget uppnåts generellt samt avseende omställningsprocessen särskilt.

Vår samlade bedömning avseende styrsystemet är trots ovan redogjorda brister att beställare och utförare har genomdrivit omställningsåtgärder i enlighet med de omställningsbeslut som fattats 2013 och 2015 av beställaren och att detta har skett i enlighet med det ansvar och mandat som de rimligen har kunnat uttolkas ur rådande styrsystem. Beställare och utförare har dock trots dessa konstateranden enligt revisionens förmenande inte i rimlig grad agerat i enlighet med kraven som ställs på nämnder och styrelser att utforma ett ändamålsenligt styrsystem enligt kommunallag, skollag, samt reglementen.

Styrning och återrapportering

I flera av de lagar och styrdokument regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen har att följa framgår explicit och/eller implicit olika återrapporteringskrav som både måste finnas mellan dessa båda nämnder och styrelser, samt mellan dem och regionstyrelsen. Detta för att alla nämnder och styrelser ska kunna ta sitt tilldelade ansvar för verksamheten.

Återrapportering ekonomi – kommunallag och styrmodell

Vad gäller ekonomi och förutsättningar för att ta ansvar för ekonomin finns krav i kommunallagen på en formell och systematisk återrapportering. Denna återrapportering genomförs av regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen, genom att de följer anvisningarna för delårsrapporter och årsredovisning i regionens beslutade budgetprocess. Utöver denna har naturbruksstyrelsen under 2015 haft ytterligare avrapporteringar till hela regionstyrelsen, genom att presidiet bjudits in till regionstyrelsen vid ett tillfälle och förvaltningen vid två tillfällen.

Avseende ekonomisk återrapportering i övrigt innebär även regionens styrmodell att en återrapportering behöver finnas för att möjliggöra ansvarstagande. Framförallt är det på grund av styrmodellen viktigt att ekonomisk återrapportering enligt kommunallagen också kompletteras med en ekonomisk återrapportering mellan utföraren och beställaren. Beställaren bör försäkra sig om att tillse en återrapportering från utföraren för att kunna beställa den mängd service befolkningen behöver av en viss tjänst. Detta informationskrav regleras i beställarens reglemente.¹¹ Utifrån den dokumentation som funnits tillgänglig i granskningen går det inte att utläsa att delgivande av de ekonomiska resultaten i utförarnas delårsrapporter sker på ett systematiskt sätt till beställaren och beställaren verkar inte heller systematiskt efterfråga informationen. Delårsrapporter och årsredovisningar rapporteras systematiskt till ägaren men inte beställaren. Vår dokumentationsgranskning samt de intervjuer som genomförts visar att då ett underskott befaras eller prognostiseras kontaktas beställaren av utföraren, oftast genom presidierna (för ytterligare beskrivning, se avsnittet Beslutsfattande och kommunikation mellan beställare och utförare). Under 2015 har också utförarens förvaltningschef bjudits in till beställaren två gånger för att informera om omställningsarbetet. Vidare uppger naturbruksstyrelsen att regionutvecklingsnämnden även beställt underlag direkt av naturbruksförvaltningen, med relativt kort beredningstid.

¹¹ Regionutvecklingsnämndens reglemente §§ 3, 6 (regionfullmäktige 2015-04-14 § 60).

Återrapportering verksamhet – styrmodell och reglementen

Kraven i styrmodellen att beställaren ska tillförsäkra sig tillgång till relevant information för att kunna beställa verksamhet utifrån befolkningsbehovet innebär inte enbart att beställaren behöver rent ekonomisk information. Beställaren måste också följa upp de mål som satts upp för utföraren genom i detta fall ett årligt uppdrag. Detta uppföljnings- och informationsinhämtningsansvar fastslås i regionutvecklingsnämndens reglemente.¹² En formaliserad, systematisk och skriftlig återrapportering från naturbruksstyrelsen till regionutvecklingsnämnden går dock inte att spåra genom handlingar och protokoll från 2015. Utförarens årsredovisning, där verksamhetens målrapportering framgår, sänds endast till ägaren. Beställaren har inte fattat beslut om någon verksamhetsredovisning från utföraren. Däremot beskrivs i beställarens årsredovisning för 2014 och uppdragshandlingen för 2015, att framtagandet av det årliga uppdraget i praktiken föregåtts av presidiedialoger och en redovisning av det dåvarande omställningsarbetet. Det går dock inte att utläsa i vilken grad beställaren reagerat på eller hanterat eventuella verksamhetsredovisningar. Det går inte heller att utläsa vilka avtryck en eventuell redovisning inneburit i framtagandet av nytt uppdrag. I uppdragshandlingen för 2016 framkommer inte om återrapportering av måluppfyllelsen av uppdraget 2015 har skett. Det framgår inte heller om hänsyn tagits till tidigare verksamhetsmässiga resultat i det nya uppdraget. Viss verksamhetsmässig måluppfyllelse uppges dock ha rapporterats i presidieöverläggningar mellan beställare och utförare, där även utföraren kommunicerat att de ser stora svårigheter med att uppfylla både gällande uppdrag och skollagens krav. Vid de tillfällen naturbruksförvaltningen varit inbjuden till regionutvecklingsnämnden ska dock enligt utföraren både ekonomiska och verksamhetsmässiga mål ha diskuterats. Det framgår dock inte av nämndens protokoll vad som diskuterats och nämnden fattade heller inget nytt eller annat beslut avseende naturbruksuppdraget vid dessa tillfällen. Gällande processen för att ta fram det årliga uppdraget upplever naturbruksstyrelsen att regionutvecklingsnämnden varit öppen för att diskutera innehållet i uppdraget. De intervjuade konstaterar samtidigt att de är medvetna om att regionutvecklingsnämnden egentligen inte rent formellt är skyldiga att ha en dialog om uppdraget med utföraren utan äger rätt att forma uppdraget som de anser nödvändigt ur ett beställarperspektiv.

Återrapportering huvudman – skollag och styrmodell

Slutligen innebär även skollagens krav på ansvarstagande för verksamheten att en fungerande återrapporteringskedja måste finnas mellan de nämnder och styrelser som beslutar över skolan. Detta för att rätt nivå ska ha möjlighet att ta sitt tilldelade ansvar för verksamheten. Skolverket beskriver att kommuner och landsting har att välja mellan två olika styrsystem i de fall flera nämnder och styrelser bestämmer över skolan. Det ena innebär att ansvar för verksamhetens ekonomi, kvalitet och organisation också åtföljs med mandatet eller befogenheten att vidta ekonomiska, kvalitetsmässiga och organisatoriska åtgärder. Det andra alternativet innebär att ansvaret och befogenheter separerats – exempelvis genom att en utförarstyrelse har ansvaret för verksamheten, men ägare (styrelse eller fullmäktige) har mandat och befogenheter att vidta större styrande åtgärder. Enligt skolverket är en sådan separation av ansvar och befogenheter dock endast acceptabel om den kombineras med ett fungerande system för återrapportering av verksamhetens förutsättningar och resultat från den som tilldelats ansvaret till den som har befogenheterna att vidta organisatoriska eller

¹² Dito

ekonomiska åtgärder om skollagens krav inte uppfylls. Enligt skolverket syftar återrapporteringskravet på att ge förutsättningar för handlingsberedskap och förmåga att använda och reagera på den kunskap som förmedlas i hela styrkedjan.¹³

Västra Götalandsregionen har genom styrmodell och reglementen valt ett styrsystem där ansvar och befogenheter för skolan separerats. I vår granskning är det inte tydligt om en sådan återrapportering som skollagen kräver avseende verksamhetsuppföljning då huvudmannans ansvar lämnats till en eller flera nämnder¹⁴ de facto skett. Utifrån regionens beställar-/utförarmodell bör redovisning ske både från utförare till beställare samt från utförare till ägare. Vad gäller ägaren är det genom dokument ottydligt vilka styråtgärder som vidtagits med anledning av att utföraren i årsredovisningen beskrivit att några av de mål som främst kan anses vara kopplade till skollagens krav (kunskapsmål och värdegrundsmål) hade låg måluppfyllelse. Vidare tar utföraren årligen också fram en kvalitetsredovisning utifrån kraven på kvalitetsredovisning i skollagen - denna har dock formellt i sin helhet inte rapporterats till beställaren eller ägaren. När det gäller vad beställaren redovisat beskrev de i sin årsredovisning 2014 till ägaren hur arbetet gått med fullmäktiges budgetuppdrag 2014 - *Att stärka utvecklingsarbetet vid naturbruksgymnasierna*. Där beskrivs att utföraren genom dialog med beställaren redovisat hur de genomfört uppdrag om omställningsarbete 2013, men beställaren beskriver inte vilka effekter arbetet givit i allmänhet och inte vilka effekter på skollagens krav det givit i synnerhet.

Styrmiljön och återrapportering: Bedömning

Granskningen konstaterar att den ekonomiska återrapporteringen utifrån kommunallagens krav och kraven i regionens fastställda budgetprocess genomförs av naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden. I tillägg till detta bör det enligt revisionens förmenande även finnas ett systematiskt rapportflöde inom budgetprocessen mellan utförare och beställare för att säkerställa goda förutsättningar för beställaren att utöva kontroll och styrning i enlighet med vad regionutvecklingsnämndens reglemente och regionens styrmodell anger.

Granskningen visar att regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen idag inte upprättat en sådan formaliserad och systematisk återrapportering. Som redogjorts för i granskningen har en återrapportering avseende utfall och förutsättningar från utförare till beställare skett, men en stor del av denna återrapportering bedömer vi som informell. Vi bedömer vidare att en informell återrapportering inte till fullo kan ersättas av en på förhand överenskommen och definierad systematisk återrapporterings- och uppföljningsprocess (exempelvis beskriven i uppdraget ställt till utföraren). Avsaknaden av en systematisk och formell ekonomisk återrapportering från utförare till beställare, samt beställare till ägare bedömer vi kan ha bidragit till att beslutsprocessen försvårats, genom att underlag för tidiga varningssignaler gällande naturbruksstyrelsens förutsättningar inte uppmärksammas tillräckligt snabbt. Med regionens nuvarande budgetprocess så är det dock inte möjligt för beställaren att i sina delårsrapporter fullt ut ta hänsyn till utförarnas delårsrapporter, då tidplanen för inrapportering inte medger detta.

Styrmodellens krav på relevant information innebär att mål ska rapporteras från utföraren till beställaren. I likhet med vad som beskrivits angående ekonomisk återrapportering finns en viss återrapportering av måluppfyllelse i styrkedjan men inte heller denna återrapporteras

¹³ Rapport 362-2011: Kommunalt huvudmannaskap i praktiken, Skolverket.

¹⁴ Rapport 362-2011: Kommunalt huvudmannaskap i praktiken, Skolverket.

systematiskt. Vi bedömer att det är en brist i beställarens uppdragshandling att inga krav ställs avseende uppföljning och utvärdering. Även måltal och/eller indikatorer saknas vilket påverkar uppdragets uppföljningsbarhet. Granskningen har inte heller kunnat påvisa någon annan formell process avseende uppföljning av naturbruksuppdraget. Vi bedömer att beställarens uppföljnings- och utvärderingsansvar enligt reglementet därmed inte efterlevs.

Vad gäller skollagens krav avseende återrapportering av resultat ur ett kvalitetsperspektiv till huvudmannen bedömer revisionen utifrån regionens styrmodell att beställaren jämte ägaren ska ingå i rapportkedjan. Vi bedömer att de befogenheter som regionutvecklingsnämnden tolkat att de har över naturbruksuppdraget borde inneburi att de ställt ytterligare krav på en formell och systematiserad återrapportering från utföraren för att säkerställa att nämnden kan ta sitt ansvar för verksamheten enligt skollagen. Sammantaget bedömer vi att framförallt regionutvecklingsnämnden, men även till viss del naturbruksstyrelsen, brustit i skollagens krav avseende att skapa ett fungerande system för återrapportering av verksamhetens förutsättningar och resultat från den som tilldelats ansvaret till den som har befogenheterna att vidta organisatoriska eller ekonomiska åtgärder. Eftersom regionutvecklingsnämnden själva uttolkat att de har flera av de befogenheter som följer av ett huvudmannaskap, vilar ett stort ansvar på dem att tillse att systemet för återrapportering fungerar så att de i tid kan vidta organisatoriska eller ekonomiska åtgärder om så krävs. Naturbruksstyrelsen har dock även ett ansvar att ta initiativ och föreslå justeringar i rapportstrukturen för att bidra till ett effektivt styrsystem inom styrmodellen mellan utförare, beställare och ägare. Vi vill samtidigt understryka att utförarens handlingsutrymme för att förändra detta är begränsat, då beslut om rapportstruktur sker av ägaren och därunder av beställaren.

Granskningens resultat visar sammantaget att sådana formaliserade och systematiska återrapporteringar som bör finnas mellan beställare och utförare för att tillgodose kraven för att kunna ta sitt nämndansvar enligt kommunallag, skollag samt regionens styrmodell regionen i vissa delar har brustit för regionutvecklingsnämnden.

Samverkansavtalet

Västra Götalandsregionen har ett samverkansavtal med de 49 kommunerna.¹⁵ I avtalet regleras förutsättningarna för samverkan kring naturbruksutbildningarna mellan huvudmannen VGR samt kommunerna. Utbildningsuppdraget omfattar alla naturbruksutbildningar inom gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning samt uppdragsutbildningar inom naturbruksområdet. I gymnasieskolan omfattas även introduktionsprogrammet programinriktat individuellt val inom naturbruk.¹⁶ Avtalet reglerar förutom utbildningsinnehållet även rättigheter att förändra utbildningsorganisationen, slår fast finansieringsmodell mellan region och kommuner för uppdraget, har skrivningar om förbud mot konkurrens till regionens naturbruksverksamhet inom regionen eller utom (utan särskilt beslut), samt uttalar vad som gäller avseende ansvar för studieinformation om naturbruksutbildningarna. Revisionen noterar att samverkansavtalet innehåller en rad bindande åtaganden men däremot ingen klausul som reglerar vad som gäller om avtalets åtaganden inte efterlevs av avtalsparterna, förutom vad gäller själva tvisteförfarandet där en processbeskrivning finns.

¹⁵ GN49-2005.

¹⁶ [Utredning för långsiktig hållbar naturbruksorganisation, 2015-10-05](#), RS 3037-2015, s 15.

Avtalet har tecknats i två omgångar (1999-2002, samt 2006-2018) mellan region och kommuner och bygger på en skatteväxling mellan region och kommuner som gjordes vid regionbildningen. Ansvar för uppföljning samt vård av avtalet ligger på regionstyrelsen där naturbruksstyrelsen har ett uppdrag från regionutvecklingsnämnden att bistå styrelsen i avtalsförhandlingar med kommunerna.¹⁷ Regionstyrelsen omfattas inte av denna granskning men det kan vara värt att notera att det formella ansvaret för samverkansavtalet, såsom uppföljning och avtalsvård därmed inte faller på utförare och beställare.

Enligt avtalets reglering av organisationsfrågor, till exempel förändringar i förläggning och dimensionering av naturbruksutbildningar, ska sådana föregås av samråd med regionens kommuner. Granskningens intervjuer med politiker och tjänstemän från beställare och utförare anger att samråd har skett inom omställningsprocessen under 2015. Samrådet (förankringsprocessen) mellan region och kommuner och partipolitiskt inom regionen uppfattas av intervjuade ha försenat regionens beslut i organisationsfrågan med några månader. Intervjuerna anger att förankringsprocessen handlade om att enas om en beslutslinje; å ena sidan ställningstagande för en geografisk rättvisaspekt avseende utbildningsinfrastruktur och jämn tillgänglighet till naturbruksutbildningar inom hela regionen och å andra sidan ett beslut grundat i ett ekonomiskt perspektiv med syfte att åstadkomma en ekonomi i balans. Utifrån granskningen förefaller de båda alternativen som presenterades under förankringsprocessen inte som förenliga med varandra, det vill säga att endera fortsätta driva en, som de intervjuade bedömer vara en överdimensionerad organisation där skolor inte uppnår break even-nivå, eller besluta om att minska antalet skolor för att nå ekonomisk balans.

I samverkansavtalet regleras finansieringsåtagandet mellan region och kommuner för naturbruksuppdraget. Det ska särskilt noteras att den nya skollagstiftningens krav 2010 har medfört ökade krav på skoluppdraget som varit kostnadsdrivande i betydande grad (ökade kvalitetskrav, kompetenskrav med mera) och har medfört en ökad fast kostnadsnivå inom skolorna som är oberoende av antalet elever på utbildningarna. Detta har bl.a. medfört att naturbruksstyrelsen tvingats att nyttja ramökningar avsedda för vuxenutbildning och kunskap- och kompetenscentraverksamheten till finansiering av gymnasieutbildningen för att leva upp till kompetenskraven enligt skollagen. Regionutvecklingsnämnden har slagit fast att detta förhållande bör korrigeras i samverkansavtalet, annars behöver VGR fortsätta att successivt utöka sitt ägarbidrag i förhållande till den kommunala finansieringen, eller så riskerar naturbruksstyrelsen att inom några år åter stå inför en ny ekonomisk kris.

I samverkansavtalet anges vidare att kommunerna förbinder sig att inte bedriva konkurrerande verksamhet, varken i egen regi eller genom att teckna samverkansavtal om sådan utbildning med utbildningsanordnare utanför regionen utan särskild överenskommelse med regionen. Enligt regionens utredning har sedan avtalet skrevs konkurrensläget för naturbruksförvaltningen ökat med 400 % (att jämföra motsvarande utveckling nationellt med 70 % nationellt).¹⁸ Samverkansavtalet anger även att kommunerna förbinder sig att inom den kommunala studievägledningen informera om naturbruksutbildningarna. Regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen har haft synpunkter på kommunerna vad gäller efterlevnad av konkurrensförbudet och kommunernas ansvar för att informera om naturbruksutbildningar inom sin studierådgivningsverksamhet.

¹⁷ Uppdrag till naturbruksstyrelsen 2015.

¹⁸ Bilaga; [Utredning för långsiktig hållbar naturbruksorganisation, 2015-10-05](#), RS 3037-2015.

Samverkansavtalet: Bedömning

Samverkansavtalet har varit ett viktigt grundläggande verktyg för att kunna utveckla naturbruksverksamheten i regionen. Regionen bedömer samtidigt att avtalet har inbyggda brister redan från det inledande tecknandet, samt att avtalsvården har brustit vilket samlat påverkat förutsättningarna negativt generellt för naturbruksuppdraget och även försvårat omställningsprocessen av naturbruksuppdraget. Enligt revisionen har avtalet brister vad gäller skrivningar om konsekvenser vid avtalsbrott. Avtalets finansieringsmodell brister i det att regionen står för en med tiden allt större andel av finansieringen och kommunerna för en minskande andel. Detta är inte långsiktigt ändamålsenligt enligt kommunallagens intentioner för god ekonomisk hushållning. Vi bedömer även att brister i avtalet avseende reglering av konsekvenser vid avtalsbrott kan vara en bidragande orsak till att konkurrerande naturbruksverksamhet startats i flera kommuner samt att ytterligare någon kommun har tecknat samverkansavtal med ickekommunal utbildningshuvudman när det gäller gymnasiet. Revisionen bedömer även att brister i efterlevnad från kommuner avseende studievägledande information till målgruppen har försvårat vidmakthållandet av en regional naturbruksverksamhet enligt ingånget avtal.

Avtalsvården har brustit beaktat de förändrade förutsättningar för naturbruksuppdraget som skett. Främst vad gäller externa förutsättningar som demografisk utveckling samt den nya skollagens påverkan av kostnadsstrukturen för skolans verksamhet med ökad andel fasta kostnader. Avtalsvården har även brustit med beaktande av ändrade interna förutsättningar inom naturbruksuppdraget det vill säga faktorer påverkbara av region och kommuner. Exempelvis avseende att komplettera avtalet med styrning utifrån det regionala utvecklingsuppdraget, avtalsjusteringar om förändrat utbildningsinnehåll utifrån huvudmannens eller kommunernas bedömning av förändrade utbildningsbehov, samt justering av finansieringsmodellen för att nå en balanserad finansiering mellan region och kommuner. Revisionen bedömer att utebliven avtalsvård kan ha skapat en inlåsnings effekt och försvårat omställningsarbetet. Samverkansavtalet i dess nuvarande form avseende krav på samrådsförfarande vid ändring av organisation och dimensionering riskerar försvåra huvudmannens behov av snabba omställningsbeslut som exempelvis organisationsbeslut till följd av fluktuerande ansökningstal. Sådana omställningsbeslut kan med svårighet göras inom den tidsrymd för justeringar av utbildningsutbud som skollagen föreskriver. Bedömning är även att samverkansavtalet inneburit en låsning vid en organisation med sex naturbruksskolor. Antalet skolor slås visserligen inte fast i avtalet men i och med att avtalet ingicks vid regionbildningen är det sannolikt att det fanns ett outtalat krav och/eller samförstånd om en geografiskt rättvis fördelning över regionen av naturbruksskolor som ledde fram till denna organisation.

Vår samlade bedömning avseende samverkansavtalet är att brister i det inledande avtalet samt en bristande avtalsvård i hög grad är en bidragande orsak till naturbruksverksamhetens besvärliga läge med ökad konkurrens, minskat söktryck, samt en ökad kostnad för huvudmannen. Även omställningsprocessen av naturbruksuppdraget hade troligen kunnat ske tidigare om samverkansavtalet haft ett mer heltäckande innehåll, samt reviderats efter förändrade förutsättningar med tätare mellanrum. Trots ovan angivna brister har beställare och utförare agerat i enlighet med samverkansavtalets regler under omställningsprocessen 2015. Revisionen bedömer dock att ett kraftfullare agerande från regionen borde ha skett för att nå ändamålsenliga justeringar i samverkansavtalet utifrån naturbruksuppdragets förändrade förutsättningar. Ett funktionellt ändamålsenligt avtal är ett effektivt verktyg för att tillse en

stabil grund för naturbruksverksamheten, både mellan region och kommuner, samt för verksamhetsstyrningen inom regionen i enlighet med kommunlagens krav.

Beslutsfattande och kommunikation mellan beställare och utförare

Det har under året förekommit en omfattande dialog mellan naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden, främst i form av presidieöverläggningar. Anteckningar från dessa har inte förts, däremot finns en del underlag som presenterats på överläggningarna. Det är dock utifrån dokumentgranskning oklart vilken information som lämnats i dessa överläggningar samt vilken redovisning utifrån överläggningarna som skett från presidium till respektive styrelse och nämnd.

När det gäller ställning för en nämnds presidium slår kommunallagen fast att ett presidium inte är ett erkänt kommunalrättsligt självständigt organ och att nämnden därmed inte kan delegera beslutanderätt till presidiet. Möjlighet finns att delegera beslutanderätt till enskild ledamot inom ett område eller en enskild fråga, om det inte strider mot kommunallagens bestämmelser avseende övergripande strategiska beslut där nämnden enkom har beslutanderätt.¹⁹ Även om nämndens ordförande och ledamöter har ett samlat ansvar för verksamheten, så har nämndordförande ett särskilt utpekat ansvar för nämndens arbete, vilket innebär en särställning i den kommunala beslutsprocessen. Vice ordförande omfattas inte av detta mandat. Ordförandens mandat övergår endast till vice ordförande i händelse av ordförandes förfall att tjänstgöra. Vidare har ordförande ett mer betonat ansvar än enskilda ledamöter för att ta initiativ i frågor eller ärenden där så krävs, samt styr även vilka underlag som ska skickas med kallelsen till nämndens sammanträden. Det är dock ytterst nämndens ansvar att se till att underlaget motsvarar nämndens krav, det vill säga att ärendet blir tillfredsställande berett. Det är därför också upp till varje enskild ledamot att aktivt tillse att denne har ett underlag för sitt/nämndens ställningstagande.

Under 2015 har enligt vad granskningen erfar regionutvecklingsnämndens och naturbruksstyrelsens presidier haft överläggningar vid åtminstone fyra tillfällen. Vid dessa tillfällen diskuterades 1) det prognostiserade ekonomiska underskottet, 2) förslag från förvaltningarna på förändrad skolorganisation och delvis förändrat uppdrag, 3) reviderat förslag på förändrad skolorganisation, tidplan för beslut och diskussion om huvudmannafrågan och rollfördelning (gemensam presidieträff med regionstyrelsens presidium), samt 4) diskussion om finansiering av fullmäktiges omställningsbeslut. Från dessa möten har enligt uppgift i intervjuer inga protokoll eller minnesanteckningar förts. För naturbruksstyrelsens del har styrelsen givit presidiet och den egna förvaltningschefen i uppdrag att föra överläggningar med beställarens och ägarens respektive presidium avseende förändrad skolorganisation och delvis förändrat uppdrag. Naturbruksstyrelsens presidium har också återkopplat överläggningarna till naturbruksstyrelsen. I regionutvecklingsnämndens protokoll går inte varken uppdrag eller återredovisning att utläsa, däremot framhåller regionutvecklingsnämndens presidium i granskningens intervju att dessa överläggningar kontinuerligt har redovisats till nämnden. Strax efter den första av ovan nämnda dialoger inbjöds som tidigare nämnt naturbruksförvaltningen till regionutvecklingsnämnden för redovisning av status i omställningsarbetet, men beslut om att utreda skolorganisationen fattades inte av regionutvecklingsnämnden förrän en månad senare, i slutet av maj.

¹⁹ Kommunallagens 6 kap § 34: förbud att delegera ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Granskningen noterar vidare att ärendeberedningen i samband med presidieöverläggningarna antyder att det finns risk för att den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen inte separerats tydligt. Ett tjänstemannaförslag för beslutsgång i omställningsärendet som lades fram vid en av presidieöverläggningarna mellan regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen hade till nästkommande presidieöverläggning, då även regionstyrelsens presidium deltog, ändrats avsevärt. I det första förslaget innebar tidplanen för beslut om omställningsåtgärder att ägaren först skulle fatta beslut om ändrad skolorganisation, och att beställaren därefter skulle fatta beslut om reviderat uppdrag 2015 till utföraren. Detta ändrades till en ärendegång där ägaren skulle fatta beslut om förändrad skolorganisation först efter det att beställaren beslutat om detaljbudget och uppdraget för 2016. Förutom en förändrad beslutsordning innebar det senare förslaget också en kraftig försening av beslutsprocessen. Förslaget har ändrats i tjänstemannaberedningen utan att något beslut fattats om detta i vare sig regionutvecklingsnämnden, naturbruksstyrelsen eller regionstyrelsen. Efter presidieöverläggningarna beslöt regionutvecklingsnämnden om tidplanen i omställningsärendet i enlighet med det senare alternativet. Inför att utredningen skulle presenteras valde dock regionstyrelsen att de trots allt skulle fatta beslut om förändrad skolorganisation före regionutvecklingsnämndens beslut om uppdrag och detaljbudget 2016 och lyfte ärendet från regionutvecklingsnämnden i likhet med det tjänstemannaförslag som lades fram först. Granskningens intervjuer visar att detta gav upphov till en viss förvirring både internt i regionen och externt mot kommuner samt elever och övriga intressenter. Granskningen noterar att den korta beredningstid som på grund av detta blev fallet inför både ägarens, beställarens och utförarens beredning av ärendet kan ha påverkat beslutets kvalitet. I intervjuer har det framkommit att regionutvecklingsnämnden kände sig tvungna att i viss mån bromsa ärendet tidsmässigt, då nämnden bedömde att en sådan omfattande organisationsförändring behövde processas partipolitiskt inför beslut. Varför beställare och ägare inte valde att hantera beslutsfattandeordningen i enlighet med det första alternativet har dock inte framkommit. Vi kan konstatera att det första förslaget var mer i enlighet med hur processen senare blev i praktiken.

Förutom ovan nämnda otydligheter i kommunikationen mellan beställare och utförare, visar granskningen också att åtminstone ett stort beslut har fattats av naturbruksstyrelsens presidium. Beslutet gäller äskande av medel till regionutvecklingsnämnden på utökad ram om 23.5 mnkr för att täcka prognostiserat underskott för 2015, där naturbruksstyrelsen enligt dokumentet bemyndigat presidiet att fatta detta beslut. Inget sådant bemyndigande finns dock att spåra i protokoll från 2015 och det finns inte heller i delegeringsordningen för naturbruksstyrelsen. Beslutet återfinns inte heller som anmälningsärende vid nästföljande sammanträde i naturbruksstyrelsen. I faktagranskningen av rapporten framkom att naturbruksstyrelsens och regionutvecklingsnämndens presidier överenskommit om detta förfarande vid en gemensam presidieöverläggning. Anledningen till detta var dels att beslutet egentligen skulle varit ett ordförandebeslut men att man har en praxis där vice ordförande om möjligt också undertecknar beslutet för att skapa en större bredd och samsyn kring beslut. Dels har ordförande enligt naturbruksstyrelsens delegationsordning delegation på att fatta ordförandebeslut vid ärenden som är så brådskande att de inte kan vänta till kommande styrelsemöte, grundat i kommunallagens 6 kap 36 §. I beslutet som sänts till regionutvecklingsnämnden inför deras beslut framkommer dock ingenting annat än att det är presidiet som fattat beslutet.

Slutligen framkommer att presidieöverläggningars syfte uppfattats något olika av regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen. Enligt naturbruksstyrelsens presidium har

dess överläggningar initierats på grund av omsorg om regionutvecklingsnämnden, då man velat informera beställaren om måluppfyllelse, ekonomisk utveckling och förutsättningar att utföra uppdraget innan man fattar något större beslut. Från regionutvecklingsnämndens sida har man upplevt syftet annorlunda och uppfattar att naturbruksstyrelsen varit osäkra i sin roll och behövt mycket stöd från regionutvecklingsnämnden inför beslut i ärenden. Detta, menar de intervjuade från regionutvecklingsnämndens presidium, kan ha bidragit till att naturbruksstyrelsen känt sig detaljstyrda även om det inte varit regionutvecklingsnämndens avsikt. Regionutvecklingsnämndens presidium betonar dock att denna typ av stöd till styrelsen inneburit att nämnden tvingats hantera frågeställningar som normalt ankommer på utföraren.

Beslutsfattande och kommunikation mellan beställare och utförare: Bedömning

Den komplexa styrmiljön med otydligheter i mandat för parterna samt bristande återrapportering mellan naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden avseende verksamhetens utveckling, har sannolikt resulterat i att båda parter sett behov av presidieöverläggningar kring naturbruksskolornas utveckling. Granskningens resultat visar också att vid dessa presidieöverläggningar har ansvars-, befogenhets- och gränssnittsfrågor diskuterats, då man varit nödgad att hantera formaliafrågor i specifika ärenden som uppkommit under året. Dessa överläggningar tycks dock inte ha resulterat i en fastslagen samsyn där exempelvis huvudmannaskapets konsekvenser för respektive nämnd och styrelse definierats tydligt i styrsystemet. Hanteringen av ärendet om förändrad skolorganisation, anser vi visar att det fortsatt inte fanns en samsyn avseende på vilken styrnivå beslut om förändrad skolorganisation ska fattas. Ändringen i ovan beskrivna tjänstemannaförslag antyder att synen på befogenheter för besluten om omställningsåtgärderna omtolkats. En sådan omtolkning bör enligt vår bedömning ha kommunicerats till respektive styrelse och nämnd.

Vidare bedömer vi att i de presidieöverläggningar som skett har de underlag som där redovisats på ett konkret och tydligt sätt beskrivit naturbruksstyrelsens problematik. Dels med att uppfylla skollagens krav samtidigt som man har att uppfylla regionutvecklingsuppdraget, dels den korta tidsrymd som skolorganisationen har till buds med hänsyn till antagningsprocessen för att fatta beslut om förändrad organisation. Dessa svårigheter verkar dock inte ha påverkat beslutsprocessen eller besluten på ett sådant sätt att svårigheterna hanterats och underlättats. Vi ställer oss därför frågande till hur återrapporteringen från presidieöverläggningarna till regionutvecklingsnämnden och regionstyrelsen sett ut och om denna information förts vidare till respektive nämnd och styrelse. I protokoll och handlingar till regionutvecklingsnämnden samt i den mån vi tagit del av regionstyrelsens och ägarutskottets handlingar, är det inte tydligt hur återkoppling skett. Möjligen har den skett genom de redovisningar förvaltningschef och/eller presidium hållit under 2015 för beställare och ägare, men utifrån protokoll är det inte heller tydligt vad som då avhandlats. Med tanke på den mängd presidieöverläggningar som skett, och att man ansett att viss del av återrapportering till beställaren skett genom dessa, är det av största vikt att information och/eller underlag förmedlas till hela nämnden. Enligt kommunallagen så har samtliga ledamöter i nämnden ett lika stort ansvar för den verksamhet som bedrivs, och ledamöterna måste ges samma möjlighet till spårbar och tillgänglig dokumentation som presidiet.

Avseende ärendet om tilläggsäskande på 23.5 mnkr från naturbruksstyrelsens presidium till regionutvecklingsnämnden ser vi flera allvarliga brister i förfarandet. Samsyn i presidiet kan

givetvis vara positivt, men ett ”presidiebeslut” är inte möjligt att fatta rent juridiskt och står i direkt strid med kommunallagens bestämmelser. Vidare bedömer vi att beslutet kan ha varit felaktigt även om det skett såsom ett ordförandebeslut. Enligt kommunallagens 6 kap 36 § får ordförandebeslut endast fattas om ärendet är så brådskande att nästkommande styrelsesammanträde inte kan avvaktas. Vår bedömning är att sådan brådska som åsyftas i lagen inte kan ha varit fallet i detta ärende då prognosen om -23,6 mnkr varit känd av utförarstyrelsen vid tidigare sammanträde och styrelsen då beslutade att inte vidta några åtgärder för att hantera underskottet. Förfarandet att äska tilläggsmedel beslöts istället senare, vid en gemensam presidieöverläggning mellan beställare och utförare. För revisionen är det oklart vad som skett mellan utförarens ordinarie sammanträde i och denna presidieöverläggning. Det har inte heller framkommit varför det varit så brådskande att ett extra styrelsesammanträde inte kunnat hållas. Tilläggsmedel på 23.5 mnkr måste vidare anses vara omfattande för naturbruksstyrelsens del, vilket innebär att vår bedömning är att hela styrelsen bör fatta ett sådant beslut och att det inte ska ske via ordförandebeslut. Det är inte lämpligt att frågan initieras i presidieöverläggningar mellan beställare och utförare. Att beslutet inte heller anmälts vid nästkommande styrelsemöte är en allvarlig brist i förfarandet genom att styrelsen inte informerats om beslutet samt att beslutet enligt kommunallagens regler inte vunnit laga kraft. Slutligen kan ett beslut från regionutvecklingsnämnden om att avsätta de äskande medlen bidra till att de strukturella problem naturbruksstyrelsen haft inte i tillräcklig god tid signaleras till ägaren, utan istället fördröjer ägarens möjligheter att se helheten. Detta kan vara en inbyggd problematik i regionens styrmodell, men då ett liknande beslut fattades 2014 borde utföraren och/eller beställaren ha insett problematiken med att detta kan ha försenat ekonomiska styråtgärder från ägarens sida. Vidare bedömer vi att ett äskande om 23.5 mnkr i tilläggsmedel borde ses som en utökad ram för naturbruksstyrelsen, vilket i så fall är ett ärende som måste ställas till ägaren, då detta innebär att man inte levt upp till regionfullmäktiges mål avseende budget.

Vi har i vår granskning funnit att en svag formell styrning och en övervikt till informell styrning mellan främst regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen, kan ha påverkat situationen för naturbruksskolorna negativt. Presidierna har haft flera överläggningar, vilket kan vara nödvändigt för snabb informationsöverföring mellan en beställare och en utförare och för att i viss mån undersöka var respektive styrelse eller nämnd står - men granskningen pekar mot att dessa presidieöverläggningar i vissa fall kan ha ersatt formella beslut som borde fattats av den egna styrelsen eller nämnden, samt att det i vissa fall inte är spårbart vilken information som faktiskt nått hela styrelsen eller nämnden. Sammantaget anser vi att ovan beskrivna händelser visar på en icke-funktionell styrmiljö utifrån ett legalt perspektiv, och det finns en risk att regionutvecklingsnämndens och naturbruksstyrelsens ledamöter inte givits förutsättningar för att kunna uppfylla sitt ansvar enligt kommunallagens 6 kapitel 7§.

Sammanfattande bedömning

Revisorerna uppmärksammade 2015 att det fanns indikationer på att styrsystemet mellan regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen var otydligt, på grund av att fördelningen av ansvar och befogenheter var otydlig avseende vad som åligger beställare och utförare, samt att olika tolkningar av styrmiljön kan ha förelegat hos beställare och utförare. Syftet med granskningen var att bedöma om styrsystemet mellan naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden är tydligt och om det därmed finns förutsättningar för nämnderna att utöva sitt revisionsansvar såsom tilldelat i nämndernas styrmiljö. Följande revisionsfrågor ställdes:

Har naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden säkerställt att respektive nämnds ansvar och befogenheter inom naturbruksuppdraget är tydligt definierat utifrån given lagstiftning, regionuppdrag och styrmodell? Om nej, vad har nämnder och styrelser vidtagit för åtgärder för att tydliggöra detta?

Vi bedömer att naturbruksstyrelsen och regionutvecklingsnämnden inte i tillräcklig grad säkerställt att ansvar och befogenheter inom naturbruksuppdraget har identifierats och definierats tydligt och utifrån det inte heller säkerställt att ett ändamålsenligt och sammanhängande styrsystem för naturbruksuppdragets båda delar skapats, främst avseende hur huvudmannaskapet definieras i regionen för skoluppdraget samt hur detta ansvar fördelas inom styrsystemet och i styrmodellens olika roller. De åtgärder som vidtagits bedömer revisionen inte har räckt för att skapa ett tydligt styrsystem, som till fullo inkorporerar all den lagstiftning och de styrdokument som naturbruksskolorna har att följa. Bedömningen att åtgärderna är otillräckliga, baseras framförallt på att dessa inte verkar ha gett ett konkret avtryck i uppdraget till utföraren inför 2016, eller på annat sätt gett upphov till ett styrsystem där gränssnitt och ansvarsområden är tydliggjort. Detta gäller i synnerhet brister i att konkretisera skoluppdragets innebörd och däri främst innehållet i huvudmannaskapsansvaret på utförarnivå i förhållande till beställare och ägare, att tydliggöra hur resurser fördelas mellan uppdragets två delar, samt att definiera måltal eller indikatorer för uppdragets båda delar och slutligen att ange hur uppdraget ska följas och återrapporteras till beställaren.

Ansvar för att vidta åtgärder för att förtydliga regionens styrsystem ligger enligt kommunallagen och regionens reglementen ytterst på regionstyrelsen (KL 6 kap § 1), men ansvaret vilar även på regionutvecklingsnämnden såsom beställarnämnd och naturbruksstyrelsen såsom utförarstyrelse (KL 6 kap § 7). Vad gäller att tillse en tydlig ändamålsenlig styrning avseende huvudmannafrågan för skoluppdraget ligger ansvaret fördelat samma sätt. Revisorerna bedömer att det krävs ytterligare förtydliganden av huvudmannafrågan enligt skollagen ställt till regionens styrmodell (ägare, beställare, utförare) för att kunna nå en högre effektivitet i styrmodellen och genomförande av naturbruksuppdraget.

Har naturbruksstyrelsen respektive regionutvecklingsnämnden, utifrån identifierat ansvar och befogenheter, fattat korrekta beslut om åtgärder avseende naturbruksuppdraget? Om nej, vilka skäl anger naturbruksstyrelsen respektive regionutvecklingsnämnden har legat till hinder för att fatta beslut om åtgärder?

Vad gäller vår bedömning av hur naturbruksuppdraget i dess helhet har hanterats så konstaterar granskningen att grundläggande förutsättningar för ändamålsenliga styråtgärder brister på grund av ett otydligt styrsystem. På grund ovan redovisade brister kan inte revisionen uttala sig om vilken nämnd eller styrelse som borde ha fattat vilket beslut. Utifrån granskningen går det dock att konstatera att beställare och utförare har genomdrivit omställningsåtgärder i enlighet med de omställningsbeslut som fattats 2013 och 2015 och att detta har skett i enlighet med det ansvar och mandat som de rimligen har kunnat uttolka ur rådande styrsystem. Revisionen anser att både beställare och utförare kunde ha agerat snabbare och mera kraftfullt för att säkerställa att respektive nämnds ansvar och befogenheter inom naturbruksuppdraget förtydligats utifrån lagstiftning, regionuppdrag och styrmodell och på sätt uppnått en effektivare styrning av naturbruksuppdraget och för att uppnå en effektivare omställningsprocess av detsamma.

Revisionens samlade bedömning är att regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen inte har agerat tillräckligt för att säkra en god verksamhetsstyrning enligt de krav som ställs i kommunallag och skollag utifrån de förutsättningar som ges i reglementen, budgetprocess och uppdrag. Vi vill samtidigt understryka att det finns brister i den grundläggande styrningen som endast ägaren har mandat att beslut om. Dessa grundläggande brister har begränsat beställarens och utförarens handlingsutrymme för kraftfulla styråtgärder. Inom ramen för det handlingsutrymme som tilldelats regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen så är bedömningen att de inte har tagit sitt revisionsansvar fullt ut.

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat och samlade bedömning ges följande rekommendationer:

- Naturbruksstyrelsen uppmanas att stärka sina rutiner för efterlevnad av kommunallagens bestämmelser avseende delegering.
- Regionutvecklingsnämnden uppmanas att tydliggöra vilka uppgifter som åligger beställaren respektive utföraren gällande styrning av skoluppdraget enligt skollagens krav, inom ramen för det årliga uppdraget till utföraren. I synnerhet avses här ett förtydligande av hur huvudmannaskapsfrågan skall tolkas i styrsystemet utifrån tilldelade ansvar och befogenheter.
- Regionutvecklingsnämnden uppmanas i sin styrning till utföraren säkerställa att en systematisk uppföljning och utvärdering kan möjliggöras enligt krav i nämndens reglemente.
- Naturbruksstyrelsen bör tillse en systematisk återrapportering avseende naturbruksuppdraget till ägare och beställare för att möjliggöra att dessa styrelser ges förutsättningar att ta sitt ansvar enligt skollagen.
- Regionutvecklingsnämnden och naturbruksstyrelsen bör var för sig förtydliga förfarandet för hur presidieöverläggningar ska ske samt hur dessa ska dokumenteras och återrapporteras till respektive nämnd och styrelse.
- Naturbruksstyrelsen bör tillse att styrelsen sammanträder i den omfattning som krävs för att ha möjlighet att styra verksamheten.

Undertecknande

Bilaga 1: Revisionskriterier

- Kommunallagen (1991:900) 6 kapitel § 7:
"Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt."
- Skollagen (2010:800) 2 kapitel § 3:
"Ett landsting får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna i den utsträckning som anges i denna lag. I ett landsting som är huvudman för sådana skolformer som anges i första stycket ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra landstingets uppgifter enligt denna lag. För en sådan nämnd som avses i andra stycket gäller det som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900)."
- Skollagen (2010:800) 2 kapitel § 8:
"Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar."
- Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (2010:630) § 5:
*"De landsting som avses i denna lag ska
1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin,"*
- Naturbruksstyrelsen reglemente (regionfullmäktige 2010-11-30 § 188) § 3:
"Uppgifter för styrelsen
 - *Styrelsen ska inom sitt verksamhetsområde fullgöra de uppgifter som följer av lag och annan författning. I styrelsens uppgifter ingår:*
 - *att verkställa de uppdrag som ges av regionutvecklingsnämnden*
 - *att fullgöra regionens uppgifter enligt skollagen [---]*
 - *att besluta om fördelning av de resurser som ställs till styrelsens förfogande"*
- Regionutvecklingsnämndens reglemente (regionfullmäktige 2015-04-14 § 60) § 2:
"Nämnden fattar beslut om fördelning av de ekonomiska resurser regionfullmäktige och regionstyrelsen ställer till nämndens förfogande."
- Regionutvecklingsnämndens reglemente (regionfullmäktige 2015-04-14 § 60) § 3:
"Nämnden ansvarar för uppdrag till utförarverksamheten samt för uppföljning och utvärdering av uppdragen. Områden för uppdrag/verksamhetsområden: [---]
 - *Näringsliv*
 - *Utbildning och forskning [---]*
 - *Egen verksamhet, särskilt inom skolområdet"*
- Regionutvecklingsnämndens reglemente (regionfullmäktige 2015-04-14 § 60) § 6:
"Nämnden ska säkerställa att den får tillräcklig information för att kunna ta sitt ansvar för verksamheten."
- Samverkansavtal för VGR och regionens kommuner, 2006-01-01 – 2018-12-31 (GN49-2005):
Kärnpunkter i avtalet reglerar; utbildningsinnehållet i huvudmannauppgdraget, skrivningar om huvudmannens rätt att förändra utbildningsorganisationen, finansieringsmodell mellan region och kommuner för uppdraget, skrivningar om förbud mot konkurrens till regionens naturbruksverksamhet inom regionen eller utom(utan särskilt beslut), ansvar för studieinformation om naturbruksutbildningarna.