

Granskning av tillämpning av beställar- utförarmodellen inom regional utveckling

Dnr: Rev 2016–00202
Genomförd av: Revisionsenheten

Behandlad av Revisorskollegiet den 16 maj 2018

Innehåll

Granskning av tillämpning av beställar-utförarmodellen inom regional utveckling.....	0
Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Avgränsning	3
1.4 Ansvariga nämnder.....	4
1.5 Revisionskriterier	4
1.6 Granskningsansvarig	4
1.7 Metod	4
2. Resultat av granskningen	4
2.1 Krav på nämndens/styrelsens styrning, uppföljning och kontroll	4
2.1.1 Kommunallag, VGR styrmodell och reglementen.....	5
2.1.2 Reglemente för kulturnämnden samt för regionutvecklingsnämnden	5
2.1.3 Reglemente styrelsen för folkhögskolorna respektive för styrelsens för Kultur i Väst.....	5
2.1.4 Bolagsordning och ägardirektiv styrelsens för Film i Väst AB	5
2.1.5 Regionfullmäktiges budget 2017 och övergripande styrning.....	6
2.1.6 Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för nämnds/styrelses detaljbudget, samt delårs- och årsbokslut.....	6
2.2 Nämnds/styrelses struktur för styrning och uppföljning av beställaruppdrag	6
2.2.1 Kulturnämndens samt regionutvecklingsnämndens detaljbudget 2017	6
2.2.2 Kulturnämndens samt regionutvecklingsnämndens styrning av beställaruppdrag	7
2.2.3 Utförarstyrelsernas styrning av beställaruppdrag 2017	9
2.2.4 Analys nämnds/styrelses struktur för styrning och uppföljning av beställaruppdrag.....	11
2.3 Nämnds/styrelses genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag.....	13
2.3.1 Kulturnämndens och regionutvecklingsnämndens genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag.....	13
2.3.2 Utförarstyrelsernas genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag	16
2.2.3 Analys nämnds/styrelses genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag	20
2.4 Bedömning	20
2.5 Rekommendationer	22
3. Undertecknande	22

Sammanfattning

Västra Götalandsregionen (VGR) tillämpar en styrmodell som utgår från den så kallade beställarutförarmodellen för att styra nämnders och styrelser verksamhet. Revisionens granskning åren 2015 och 2016 har konstaterat brister i hur beställare och utförare tillämpat styrmodellen.

Granskningens syfte är att bedöma om beställarnämnder och utförarstyrelser har fullgjort sitt ansvar i styrmodellen enligt fullmäktiges beslut om nämnders/styrelser verksamhet och arbetsformer i reglementen respektive i bolagsordning och tillhörande ägardirektiv. Ansvarsgrund¹ är risk för bristande styrning, uppföljning och kontroll.

Granskningens iakttagelser visar att beställarnämnd samt utförarstyrelserna har utformat en tillfredställande styrning för egen del samt av beställaruppdragen och genomdrivit sin styrning av beställaruppdrag i enlighet med beslutade reglementen respektive bolagsordning med ägardirektiv samt enligt de mål, riktlinjer och anvisningar som anges av regionfullmäktige och regionstyrelsen samt vad gäller utförarna enligt krav från beställaren.

Revisionsenheten bedömer samlat att berörda beställarnämnder och utförarstyrelserna har utformat en tillfredställande styrning och i allt väsentligt har säkerställt att beslutad styrning och uppföljning har genomförts och rapporterats i enlighet med reglementen, mål och riktlinjer som fullmäktige och regionstyrelsen har bestämt samt vad gäller utförarna enligt krav från beställaren. Bedömningen gäller även med beaktande revisionens bedömning² att styrelsen för folkhögskolorna som uppvisat brister i sin ekonomiska styrning.

Den samlade bedömningen gäller med beaktande av granskningens delbedömningar att brister/eller risker föreligger vad gäller;

- att beställarna inte beslutat om principer för styrning av process och format för beställaruppdrag
- att uppdragsdialog på politisk nivå mellan beställare och utförare inte systematiskt dokumenteras och återrapporteras formellt till berörd nämnd och styrelse
- att kulturnämndens formella krav på återrapportering av beställaruppdrag medför en risk för nämndens förutsättningar att svara upp mot VGR uppföljningsprocess av fullmäktiges budget, enligt krav i reglemente på att kontinuerligt följa sin verksamhet, samt ytterst krav i kommunallagen (2017:725) 6 kap § 6.

Granskningen leder till följande rekommendationer:

- Ansvariga beställarnämnderna bör säkerställa att beslut finns om principer för styrning av process för beredning och beslut samt format för beställaruppdrag.
- Kulturnämnden bör utvärdera om nämndens former för uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag medför begränsningar i förutsättningarna att svara upp mot krav i VGR uppföljningsprocess av fullmäktiges budget, reglemente, kommunallagen 6 kap § 6.
- Ansvariga nämnder och styrelser bör säkerställa en formell dokumentation och återrapportering av dialogmöten inom uppdragsdialogen till egen nämnd/styrelse utifrån krav i kommunallagen 6 kap § 6.
- Ansvariga beställarnämnder rekommenderas tillse en formaliserad samordning av uppdragsprocessen till Film i Väst AB i syfte att stärka effektivitet i styrning mot fullmäktiges mål samt det ansvar som tilldelats dem i reglemente.

Berörda nämnder och styrelser uppmanas i övrigt att beakta rapportens synpunkter.

¹ SKL; God revisionssed i kommunal verksamhet 2014.

² Styrelsen för folkhögskolornas ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll 2017, REV 2017-00083

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Västra Götalandsregionen (VGR) tillämpar en styrmodell som utgår från den så kallade beställarutförarmodellen för att styra nämnders och styrelser verksamhet. Styrmodellen har flera nivåer med åtskilda ansvar, befogenheter och roller: ägare, systemägare, beställare samt utförare^{3, 4, 5, 6}. Revisionens har i granskning 2015 och 2016 konstaterat brister i hur beställare och utförare tillämpat styrmodellen avseende styrning, uppföljning och kontroll inom området regional utveckling⁷. Dels brister i beställaruppdragets styrning i förhållande till nämnd/styrelses uppgift i reglemente. Dels på brister hos utförare avseende återrapportering av beställaruppdrag till beställare samt brister i beställarens uppföljning av beställaruppdrag löpande under året samt avsaknad av beställarperspektivet ägarens anvisningar för uppföljning inom VGR process för delårs- och årsbokslut. Granskningarna konstaterade även en bristande formell kommunikation mellan beställare och utförare i processen för beställareuppdraget. Revisionsenheten har under 2017 mot bakgrund av detta granskat ett urval av tre beställaruppdrag för att bedöma om styrmodellen tillämpats ändamålsenligt mellan beställare och utförare inom område regional utveckling. Granskningens ansvarsgrunder⁸ är risk för bristande styrning, uppföljning och kontroll.

1.2 Granskningens syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om beställarnämnd och utförarstyrelse har fullgjort sitt ansvar i styrmodellen enligt fullmäktiges beslut om nämnders/styrelser verksamhet och arbetsformer i reglementen respektive i bolagsordning och tillhörande ägardirektiv. Följande revisionsfrågor ställs:

- Har beställarnämnd och utförare säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning och uppföljning av beställaruppdrag?
- Har beställare och utförare säkerställt att beslutad styrning och uppföljning genomförts och rapporterats för beställaruppdrag?

1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till bedömning av beställares och utförares struktur för styrning, uppföljning och återrapportering av tre beställaruppdrag; kulturnämndens uppdrag till styrelsen för folkhögskolorna respektive uppdrag till styrelsen för Kultur i Väst samt regionutvecklingsnämndens respektive kulturnämndens uppdrag till styrelsen för Film i Väst. Granskningsperiod avser uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag 2016 samt styrning av beställaruppdrag 2017. Revisionsenheten har under 2017 i en separat särskild granskning genomlyst styrelsen för folkhögskolornas ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll med syfte att bedöma om den är tillräcklig⁹ och detta perspektiv bedöms därför ej här. Granskningen av ägarnivån hanteras inte i denna granskning. Revisionsenhetens har separat under 2017 granskat

³ Regionfullmäktige beslut 2014-04-15 § 42 Politisk organisation för VGR 2015-2018, RS 691-2012.

⁴ Regionfullmäktige beslut om reglementen för berörda nämnder och styrelse, RF 2015-11-24.

⁵ Policy för styrning i Västra Götalandsregionen, RF 2017-09-19 § 115.

⁶ Regiondirektörens verkställighetsbeslut RS 2017-00765, Ledningssystem för Västra Götalandsregionen.

⁷ Granskning Styrning av Västra Götalandsregionens naturbruksuppdrag (Rev 66-2015). Granskning av Styrelsen för Göteborgs Botaniska trädgård - forskningsuppdrag (Rev 74-2015).

⁸ SKL; God revisionsred i kommunal verksamhet 2014.

⁹ Styrelsen för folkhögskolornas ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll 2017, REV 2017-00083

regionstyrelsens ledning, samordning och uppsikt av regionens arbete och hur styrmodellen tillämpats på ägarnivå av regionstyrelsen såsom ägarrepresentant¹⁰.

1.4 Ansvariga nämnder

Ansvariga nämnder är beställarnämnderna kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden samt utförarstyrelserna för Film i Väst AB, folkhögskolorna och Kultur i Väst.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier för denna granskning är:

- I kommunallagen (1991:900) 6 kap 7 § (motsvaras av kommunallag 2017:725 6 kap§ 6)
- Aktiebolagslag 8 kap, 4-5 §§ anger styrelsens uppgift och ansvar för styrning och kontroll av bolagets angelägenheter.
- Reglementen för berörda nämnder och styrelse, RF 2015-11-24.
- Bolagsordning Film i Väst AB, RF 2014-04-15(bolagsstämma 2014-08-27).
- Ägardirektiv Film i Väst AB, RF 2016-10- 10/11(bolagsstämma 2016-12-15).
- Regionfullmäktiges budget 2017
- Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för nämnders/styrelser detaljbudget, delårs- och årsredovisning 2017

1.6 Granskningsansvarig

Granskningsansvarig är Kristoffer Lundqvist, yrkesrevisor, övriga deltagare är Marit Käppi yrkesrevisor. Kvalitetsansvarig är Vilhelm Rundquist, revisionsdirektör.

1.7 Metod

Granskningen har skett genom dokumentgranskning av protokoll och sammanträdeshandlingar av relevans för styrning, uppföljning och kontroll samt återrapportering av beställaruppdragen. Intervjuer har skett med tjänstemän i beställar- och utförarförvaltningar samt Film i Väst bolagsledning.

Dokument som granskats är:

- Detaljbudget och verksamhetsplaner 2017, samt
- delårs- och årsredovisning 2017.
- Beställaruppdrag 2017 och genomförandeplaner utförarstyrelser 2017.
- Återrapportering genomförandeplaner utförarstyrelser 2016.
- Nämnd- och styrelseprotokoll 2017.

2. Resultat av granskningen

I detta kapitel redovisas beskrivningar och iakttagelser som gjort i granskningen samt revisionsenhetens bedömning. Kapitlet är indelat i fyra avsnitt.

- 2.1 Krav på nämndens/styrelsens styrning, uppföljning och kontroll
- 2.2 Nämnds/styrelses struktur för styrning och uppföljning av beställaruppdrag
- 2.3 Nämnds/styrelses genomförande av styrning, uppföljning av beställaruppdrag

2.1 Krav på nämndens/styrelsens styrning, uppföljning och kontroll

I avsnittet sker en beskrivning av krav på nämndens/styrelsens styrning, uppföljning och kontroll.

¹⁰ Granskning 2017 av regionstyrelsens ledning och samordning av regionens arbete, dnr REV 2017-00097.

2.1.1 Kommunallag, VGR styrmodell och reglementen

VGR tillämpar en styrmodell som utgår från den så kallade beställar-/utförarmodellen för att styra nämnders och styrelser verksamhet. Styrmodell har flera nivåer med åtskilda ansvar, befogenheter och roller (ägare, systemägare, beställare samt utförare) där nämnderna inom regional utveckling är både systemägare och beställare inom sina respektive områden. Styrmodellen utgår från kommunallagen (1991:900) 6 kap 7 § (motsvaras av kommunallag 2017:725 6 kap 6) vilken anger att nämnderna, var och en inom sitt område, ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Styrmodellen är fastställd för mandatperioden i särskilt beslut av regionfullmäktige¹¹ samt genom fullmäktiges beslut om reglementen¹² samt i form av fullmäktiges budget och därunder i flera styrande beslut av fullmäktiges i form av riktlinjer¹³ samt genom regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar¹⁴ samt regiondirektörens verkställighetsbeslut¹⁵.

2.1.2 Reglemente för kulturnämnden samt för regionutvecklingsnämnden

Reglemente för kulturnämnden samt för regionutvecklingsnämnden anger att nämnderna ska fullgöra de uppgifter som följer av VGR ansvar inom tilldelat ansvarsområde (för kulturnämnden avses här kulturpolitik samt för regionutvecklingsnämnden avses här regional utvecklingspolitik) samt de mål och den inriktning som regionfullmäktige och regionstyrelsen anger. Systemägarskapet innebär att bevaka och initiera långsiktiga frågor kring utveckling och inriktning samt strategier för den regionfinansierade verksamheten inom tilldelat ansvarsområde. Ansvaret som beställare innebär att ge uppdrag till VGR utförarverksamhet samt för finansiering, uppföljning och utvärdering av uppdragen. Beställaruppdrag lämnas till utförare i egen regi inklusive regionägda bolag och andra samarbetspartners. Nämnden ska följa upp sin verksamhet kontinuerligt och säkerställa att den får tillräcklig information för att kunna ta sitt ansvar för verksamheten. De ska rapportera till regionfullmäktige enligt regionstyrelsens anvisningar.

2.1.3 Reglemente styrelsen för folkhögskolorna respektive för styrelsens för Kultur i Väst

Styrelsen ska inom sitt verksamhetsområde följa vad som anges i lag eller annan författning samt följa det fullmäktige i reglemente i samband med budget eller i annat beslut har bestämt att styrelsen ska fullgöra samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa angivna riktlinjer. Styrelsen för folkhögskolorna bedriver folkbildningsverksamhet som grundas på (uppdrag och ekonomiskt stöd från folkbildningsrådet) samt på inriktning och uppdrag från kulturnämnden. Uppdrag kan även mottas från andra uppdragsgivare. Styrelsen för Kultur i Väst ska bedriva kultur- och bildningsfrämjande verksamhet som grundas på inriktning och uppdrag från kulturnämnden.

2.1.4 Bolagsordning och ägardirektiv styrelsens för Film i Väst AB

Styrelsen ska inom sitt verksamhetsområde följa vad som anges i lag eller annan författning samt verka för att fastställda mål uppnås och i övrigt följa angivna riktlinjer. (4 §) Bolaget har som huvudsakligt syfte att på uppdrag av VGR bidra till utvecklande möjligheter till professionell produktion av film i Västra Götaland. Styrelsernas arbete sker enligt de mål och anvisningar som

¹¹ Regionfullmäktige beslut 2014-04-15 § 42 Politisk organisation för VGR 2015-2018, RS 691-2012.

¹² Regionfullmäktige beslut om reglementen för berörda nämnder och styrelse, RF 2015-11-24.

¹³ Regionfullmäktige beslut 2015-04-14 § 58 Styrdokument, visioner och policy för VGR 2015, RS 2677-2014.

¹³ Regionfullmäktige beslut 2015-11-24 § 205 Översyn styrande dokument som RF har antagit, RS 3433-2014. (Samt struktur för styrande dokument, RS 2015-02-10 § 32, RS 3433-2014).

¹⁴ Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för nämnders/styrelser detaljbudget, delårs-/årsredovisning 2017

¹⁵ Regiondirektörens verkställighetsbeslut RS 2017-00765, Ledningssystem för Västra Götalandsregionen.

anges av regionfullmäktige och regionstyrelsen. (B) Film i Väst ska bedriva verksamheten i enlighet med uppdrag från kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden.

2.1.5 Regionfullmäktiges budget 2017 och övergripande styrning

Regionfullmäktige beslutar om mål, uppdrag och budgetram samt övergripande styrprinciper för VGR:s nämnder/styrelser. Budgeten är regionens överordnade styrdokument. Fullmäktiges övriga styrdokument kompletterar budgetstyrningen^{16,17} där Västra Götaland 2020-strategi för tillväxt och utveckling 2014-2020 (VG2020) är utgångspunkten för den regionala utvecklingspolitiken, och Kulturstrategi Västra Götaland är (Kulturstrategin) utgångspunkten för den regionala kulturpolitiken.

Fullmäktiges budget 2017 har strategiska mål som avser en längre period än budgetplanen. Målet är nedbrutet i flera prioriterade mål för perioden 2017-2019. Utifrån de prioriterade målen anges 26 fokusområden som verksamheterna särskilt ska bevaka under 2017. De prioriterade målen är kopplade till kvalitativa och kvantitativa målandikatorer vars utfall nämnder och styrelser ska redovisa till regionfullmäktige i delårs- och årsredovisning. Styrelser/nämnder har själva att besluta om vilka av regionfullmäktiges budgetmål och fokusområden som är relevanta att arbeta inom. Fullmäktigemål och fokusområden ska anpassas i till nämnds/styrelses verksamhetsansvar i detaljbudget. Nämnder/styrelser får utöver detta ha högst två egna mål vilka inte får stå i strid med regionfullmäktiges mål.

2.1.6 Regionstyrelsens riktlinjer och anvisningar för nämnds/styrelses detaljbudget, samt delårs- och årsbokslut

Regionstyrelsen beslutar om direktiv till nämnder och styrelser för detaljbudget samt för budgetuppföljning och återsrapportering av fullmäktiges mål, fokusområden och uppdrag i delårs- och årsbokslut. Alla nämnder och styrelser ska senast under november månad fastställa detaljbudget. Enligt fullmäktiges budget och regionstyrelsen direktiv för detaljbudgetarbetet ska beställarnämnderna fatta beslut om uppdrag till utförarstyrelser senast sista oktober.

Nämnder och styrelser ska i delårsrapporter samt årsredovisning redovisa målnuppfyllelse, avvikelser samt årsprognos för fullmäktiges mål och fokusområden. Befarad eller konstaterad målavvikelse ska anges med analytiska kommentarer och konsekvenser av att inte målet uppnås. Redovisningen ska även ske av fokusområden med status för dessa och med en bedömning om aktiviteterna sker enligt plan och med tänkt effekt.

2.2 Nämnds/styrelses struktur för styrning och uppföljning av beställaruppdrag

I detta avsnitt redovisas revisionsenhetens iakttagelser som gjorts i granskningen av nämnds/styrelses struktur för styrning och uppföljning av beställaruppdrag. Utgångspunkten är de krav som ställs på nämnder och styrelser i styrmodellen enligt fullmäktiges beslut om nämnders/styrelser verksamhet och arbetsformer i reglementen respektive i bolagsordning och tillhörande ägardirektiv i reglementen (se föregående avsnitt föregående 2.1.1 - 2.1.5).

2.2.1 Kulturnämndens samt regionutvecklingsnämndens detaljbudget 2017

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen av nämndernas respektive detaljbudgetar att de beskriver hur verksamheten ska bedrivas ur ett strategiskt regionövergripande perspektiv inom

¹⁶ Regionfullmäktige beslut 2015-04-14 § 58 Styrdokument, visioner och policy för VGR 2015, RS 2677-2014.

¹⁷ Regionfullmäktige beslut 2015-11-24 § 205 Översyn styrande dokument som RF har antagit, RS 3433-2014. (Samt struktur för styrande dokument, RS 2015-02-10 § 32, RS 3433-2014).

kulturpolitiken respektive regional utveckling. De beskriver även hur detta ska ske utifrån fullmäktiges budget och prioriterade mål, fokusområden och uppdrag, samt beskriver hur nämndens egna formulerade mål korresponderar mot fullmäktiges budget. Båda nämnders detaljbudgetar har målandikatorer och aktiviteter för målstyrning vilka svarar mot fullmäktiges prioriterade mål, fokusområden och uppdrag samt svara mot fullmäktiges övergripande måldokument Kulturstrategin respektive VG2020. Nämndernas respektive detaljbudgetar redovisar hur medel ska fördelas mellan verksamhetsområden kopplade till fullmäktiges mål, fokusområden, nämndens egna mål. Nämnderna redovisar i detaljbudget i övrigt i allt väsentligt hur verksamheten ska bedrivas utifrån ägarens krav.

2.2.2 Kulturnämndens samt regionutvecklingsnämndens styrning av beställaruppdrag

Kulturnämndens beställaruppdrag 2015-2017

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen att nämnden i sina beslut om uppdrag till utförare har angett uppdragets inriktning och ekonomiska förutsättningar samt att uppdragen ställs med beskrivning av ansvar för uppföljning och utvärdering. Kulturnämnden anger i uppdragen att det är via uppdragen till utförare som flera av regionfullmäktiges och kulturnämndens mål uppfylls och som kulturnämnden hänvisar till i sina delårs- och årsrapporter. Kulturnämnden anger att verksamheter med uppdrag ses som en del av Västra Götalands infrastruktur för kultur. Nämndens ansvarige tjänsteperson framhåller för revisionsenheten att en styrka med kulturnämndens uppdragsstyrning via beställar-utförarmodellen är att det skapar förutsättningar för att beställarstyrningen sker via principen om armlängds avstånd, vilket är en princip som även finns i styrdokument på kulturområdet på nationell nivå.

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen att nämndens beslut om beställaruppdrag är fleråriga och innevarande uppdragsperiod är 2015-2017. Kulturnämnden anger i besluten om beställaruppdrag att de är formulerade för att aktivt samspela med utförarverksamhetens egen strategiska utvecklingsplan så att dessa stärker och stödjer varandra. Kulturnämndens uppdragsbeslut anger att nämnden årligen för en dialog med uppdragstagaren om utfall för innevarande års uppdrag och förutsättningar för kommande år. I dialogen tas hänsyn till fullmäktiges budget och målstyrning i samband med att uppdragstagaren upprättar en genomförandeplan för verksamhetsåret. Vidare anges i uppdraget att nämnden i samband med beslut om sin årliga detaljbudget fastställer storleken på regionbidraget till utförare för det kommande året. Ansvarig tjänsteperson uppger att i den årliga styrningen av uppdragen förekommer det att kulturnämnden villkorar ersättningen om bedömningen är att utföraren inte lever upp till Kulturstrategin och satta uppdragsmål.

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskning av nämndens beslut om uppdrag att dessa ger en övergripande beskrivning av; utförarens verksamhets, organisation, ekonomi, verksamhetens utvecklingsstrategi, regionala roll och kvalitetsmål. För varje uppdragsmål anges prioriteringar för hur målarbetet ska bedrivas samt kvantitativa och kvalitativa målandikatorer. Uppdragsmål ställs med referens till VGR:s måldokument VG2020 och Kulturstrategin (och strategins riktlinjer). Vidare anges i uppdragen hur uppdragstagarens uppföljning och återrapportering ska ske till kulturnämnden. Ett krav i uppdraget är att utföraren upprättar en årlig genomförandeplan som speglar de mål och krav som ställs i uppdraget. I uppdraget anges även hur utföraren systematiskt ska återrapportera måluppfyllelse för verksamhetsåret till kulturnämnden. Utföraren ska återrapportera till nämnden med årliga resultat i mars efterföljande år och samtidigt redovisa en genomförandeplan för det nya året samt en preliminär målprognos för kommande år. När uppdragsperioden avslutas (2017) ska utföraren återrapportera ett samlat utfall för

måluppfyllelsen för hela perioden 2015-2017 till kulturnämnden per mars 2018. Förutom rapportkraven ovan anger uppdraget att utföraren ska redovisa regionfullmäktiges indikatorer i årsredovisningen i januari. I kulturnämndens årsredovisningar ges en övergripande sammanställning av utförarnas måluppfyllelse avseende fullmäktiges mål och fokusområden.

Kulturnämndens uppdragsperiod 2018-2020

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskning att nämnden under 2017 har fattat beslut om nya uppdrag för 2018-2020. Nämnden uppger att de nya uppdragen har tagits fram i dialog med verksamheterna under en process mellan beställare och utförare som har pågått under perioden januari - augusti 2017. Detta i form av möten med verksamhetsledarna och minst ett dialogmöte mellan utförarstyrelsens ordförande och kulturnämndens presidium. I nämndens beslut om uppdrag till utförarna 2018-2020 anges att kulturnämnden behandlade alla uppdrag på sitt nämndsammanträde i augusti varefter slutliga ändringar och justeringar har skett i samverkan med uppdragstagarna. I nämndens årsredovisning 2017 anges att koncernkontoret, koncernavdelning kultur inom uppdragsprocessen utöver den beställarspecifika dialogen om uppdrag har träffat konstellationer av uppdragstagare inom olika kulturområden för att diskutera den regionala rollen och hur den kulturella infrastrukturen kan utvecklas.

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen att nämnden anger att den nya uppdragen i förhållande till föregående uppdragsperiod 2015-2017 har ett antal revideringar som handlar om styrning, ekonomi och rapportering. Nämnden anger i besluten om nya uppdrag 2018-2020 att uppdragsdialogen har medfört att kulturnämndens långsiktiga mål har stämts av mot utförarnas utvecklingsstrategier. Målen i uppdragen har diskuterats liksom vilka indikatorer som ska användas för att mäta dessa. Kulturnämnden anger i årsredovisningen 2017 att detta har gett en grundläggande gemensam kunskap om varandras synsätt och roll som innebär bättre möjligheter att nå samsyn om hur avvikelser och utmaningar ska kunna hanteras under uppdragsperioden. Alla uppdrag för perioden 2018-2020 följer VG2020 samt Kulturstrategin och Kulturplan. Nytt för uppdragsprocessen med 2018-2020 är att nämnden vad gäller de egna utförarna Kultur i Väst och VGR:s folkhögskolor har fört diskussioner både kring uppdrag och budget¹⁸. I de nya uppdragen ställs fortsatt krav på att utföraren fastställer genomförandeplaner. Uppdragen anger att genomförandeplanerna upprättas vid uppdragsperiodens början och revideras vid behov istället för som tidigare varje år. Genomförandeplanen ska återredovisas på tjänstemannanivå varje år med nulägesanalys, avvikelser och nya aktiviteter. Tyngdpunkten på rapportering läggs för år 2020 och slutrapport 2021. Uppdragen tillställs uppdragstagarens juridiska person d.v.s. styrelserna i förvaltningar och bolag för att säkra den politiska styrkedjan mellan beställare och utförare. I beslut om uppdrag anges att de nya uppdragen följer en gemensam mall vilket bidragit till att kulturnämnden kunnat få en överblick av den kulturella infrastrukturen i Västra Götaland.

Regionutvecklingsnämndens uppdragsstyrning Film i Väst AB 2017

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen att nämndens beställaruppdrag till Film i Väst utgår från bolagsordning och ägardirektiv samt regionfullmäktiges budget och det regionala måldokumentet VG2020. Uppdraget ger en övergripande beskrivning av utförarens verksamhets och regionala roll. Uppdraget med mål och ekonomiska ramar fastställs årsvis i samband med nämndens beslut om detaljbudget. Uppdragen har tagits fram i dialog mellan beställare och utförare på både tjänstemannanivå och på politiskt nivå mellan regionutvecklingsnämndens och bolagsstyrelsens presidium. Dialogen omfattar uppdragets struktur, mål och indikatorer.

¹⁸ Intervju kulturchef 2017-05-03

Beställaruppdraget anger tre övergripande beställarmål med kvantitativa och kvalitativ målindikatorer. Beställarmålen och indikatorerna sammanfaller helt med kulturnämndens mål till bolaget (se föregående avsnitt).

Revisionsenheten konstaterar att beställaruppdraget anger att uppföljning av verksamheten ska ske löpande inom ram för VGR ordinarie budgetprocess. Budget och verksamhetsplan, verksamhetsberättelse samt månads- och delårsrapporter ska lämnas enligt regionens rapporteringssystem. I anslutning till verksamhetsberättelsen görs också en återkoppling till Västra Götalandsregionens övergripande mål för regionutveckling samt relevanta visions- och policydokument.

Sammanfattande - kulturnämnden samt regionutvecklingsnämnden struktur för styrning och uppföljning av beställaruppdrag

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen att beställarnämndernas uppdragsstyrning av utförarna utgår från utförarnas reglementen, bolagsordning med ägardirektiv, regionfullmäktiges budget, regionala måldokument. Beställarnas detaljbudgetar är utgångspunkt för beställaruppdragen. Nämndernas detaljbudgetar förhåller sig i sin tur till regionfullmäktiges budget och måldokument (Kulturstrategin respektive VG2020). Nämnderna har i sina beslut om uppdrag till utförare inom granskningens angett uppdragets inriktning och ekonomiska förutsättningar och ansvar och former för uppföljning och återsrapportering av uppdragen.

Beställaruppdragen tas fram i årlig dialog mellan beställaren och utförare men uppdragen beslutas dock ensidigt av beställarnämnden och inte av utförarstyrelsen. Beställarna särskiljer sig i huvudsak på två punkter i beställarstyrningen. Kulturnämndens uppdrag är fleråriga medan regionutvecklingsnämnden ställer årliga uppdrag. Vidare ställer kulturnämnden krav på genomförandeplaner som återsrapporteras i särskild ordning i mars påföljande år till nämnden (samt en sammanfattande återsrapportering av hela uppdragsperioden i mars efter periodens slut) medan regionutvecklingsnämnden ställer krav på att uppföljning och återsrapportering ska ske inom ram för VGR ordinarie uppföljning i delårs- och årsrapporter utifrån uppdragsmålen.

2.2.3 Utförarstyrelsernas styrning av beställaruppdrag 2017

Styrelsens för folkhögskolorna styrning av beställaruppdrag

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen att styrelsens styrning av beställaruppdraget utgår dels från styrelsens reglemente, regionfullmäktiges budget, beställaruppdragets mål och krav. Styrningen sker genom styrelsens detaljbudget 2017 och verksamhetsplan 2017 samt en genomförandeplan 2017 för uppdraget.

Styrelsens detaljbudget anger kulturnämndens uppdragsmål (och statens uppdragsmål) samt de strategiska och prioriterade mål och fokusområden i fullmäktiges budget som styrelsen valt ut för att styra verksamheten. Kort beskrivning ges av verksamhetens utmaningar. I detaljbudgeten beskrivs hur uppdragsmål inordnas i arbetet med att verkställa fullmäktiges mål och fokusområden. Utifrån beskrivningen av förhållande mellan uppdragsmål samt fullmäktigemål och fokusområden redovisar detaljbudgeten verksamhetsområden samt aktiviteter som planeras. Detaljbudgeten innehåller redovisning av ekonomiska ramar, kostnader och intäkter, investeringar samt eget kapital. Verksamheten har en total budget på ca 200 mnkr varav statligt bidrag 98 mnkr, kulturnämndens bidrag 57 mnkr samt övriga intäkter 46 mnkr.

Styrelsen har fastställt en verksamhetsplan för 2017 i samband med beslut om detaljbudget. Verksamhetsplanen tar sin utgångspunkt i detaljbudget samt de uppdrag som förvaltningen har från stat och region. Planen beskriver verksamheten och utvecklingsområden för året. Folkhögskolestyrelsens verksamhetsplan 2017 har en övergripande förvaltningsdel och en del för varje folkhögskola. Verksamhetsplanen redovisar fokusområden ur fullmäktiges budget samt beskriver planerad verksamhet med mål och underliggande aktiviteter samt hur uppföljning ska ske. Verksamhetsområden är indelade dels förvaltningsgemensamma dels specifika för varje skolenhet. Den förvaltningsövergripande delen är i huvudsak kopplad fokusområden i fullmäktiges budget (inriktning verksamhet, ekonomi, personal). De skolvisa verksamhetsplanerna är främst kopplade till mål i beställaruppdrag från kulturnämnden och samt statliga mål, samt därutöver ekonomi och personal. Uppföljning anges av verksamhetsplanen anges ske i styrelsens årsbokslut.

Folkhögskolestyrelsens har upprättat en genomförande plan 2017 enligt anvisning från kulturnämnden samt redovisar hur arbetet kommer att ske för att verkställa uppdragsmålen från kulturnämnden och följa de prioriteringar som anges för respektive uppdragsmål (planen anger även grunden i folkhögskolans verksamhet utifrån det statliga uppdraget). Planerade aktiviteter beskrivs samt arbetssätt, metoder och förväntat målresultat. Uppföljning av genomförandeplanen sker mars efterföljande år till styrelsen samt till kulturnämnden.

Styrelsens ekonomi och ekonomistyrning har granskats separat under 2017

Revisionsenheten konstaterar att styrelsens detaljbudget har varit underbalanserad och styrelsen har under 2017 vidtagit en åtgärdsplan samt fört en dialog med regionstyrelsens om hantering av underskottet. Utifrån föregående års granskningsresultat fanns det inför år 2017 risk för att styrelsen för folkhögskolorna inte skulle leva upp till kommunallagen¹⁹ och försätta folkhögskolorna i en osäker situation, både ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Revisionsenheten har därför granskat styrelsens ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll med syfte att bedöma om den är tillräcklig. Bedömningen är sammanfattningsvis att styrelsens styrssystem inte har varit tillräckligt för att säkerställa en god budgetkontroll och ansvarsfull hushållning med regionbidrag i enlighet med regionfullmäktiges målsättning. Styrelsen bedöms därmed inte ha säkerställt tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin under år 2017. Granskningen visar samtidigt att styrelsen för folkhögskolorna under 2017; har beslutat om att få löpande information om följsamheten till styrelsens detaljbudget, har uppmärksammat regionfullmäktige på behovet av ytterligare resurser till verksamheten, samt har fört en långsiktig diskussion med beställare och ägare om folkhögskolornas framtid och finansiering.²⁰

Styrelsen för Kultur i Väst styrning av beställaruppdrag

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen att styrelsens styrning av beställaruppdraget utgår dels från styrelsens reglemente, regionfullmäktiges budget, beställaruppdragets mål och krav. Styrning sker genom styrelsens detaljbudget 2017 samt verksamhetsplan 2017. Detaljbudgeten beskriver de strategiska och prioriterade mål samt tillhörande fokusområden i fullmäktiges budget som styrelsen valt ut för att styra verksamheten. Detaljbudget anger att kulturnämndens uppdragsmål och prioriteringar är utgångspunkten för verksamheten. Detaljbudgeten redovisar ekonomiska ramar, kostnader och intäkter, investeringar samt eget kapital. Styrelsens ram utgörs huvudsakligen av uppdragsmedel från kulturnämnden om ca 84 mnkr. Styrelsens verksamhetsplan redovisar planerad verksamhet utifrån uppdragsmålen från

¹⁹ Kommunallag (1991:900) 6 kap 7 § motsvaras av kommunallag (2017:725) 6 kap 6§.

²⁰ Styrelsen för folkhögskolornas ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll 2017, REV 2017-00083

kulturnämnden och tillhörande prioriteringar och indikatorer. Verksamhetsplanen anger en analys och nulägesbeskrivning, mål med aktivitetsplan, målhorisonter fram 2018 samt en uppföljningsplan. Därutöver beskrivs Kultur i Väst roll och verksamhet i förhållande till andra regionala kulturaktörer. Uppföljning av verksamhetsplanen sker vid årsbokslut till styrelsen samt redovisas till kulturnämnden mars efterföljande år.

Styrelsen för Film i väst AB styrning av beställaruppdrag

Revisionsenheten konstaterar utifrån granskningen att bolagets styrning av beställaruppdraget utgår från styrelsens reglemente, regionfullmäktiges budget samt beställaruppdragets mål och krav. Styrning sker genom bolagets detaljbudget 2017 och strategiska plan 2017-2019. Detaljbudgeten och den strategiska planen kompletterar varandra som styrande dokument för bolaget under verksamhetsåret. Dokumenten knyter an till bolagsordning och ägardirektiv samt beskriver bolagets planerade verksamhet i förhållande till mål och målandikatorer i fullmäktiges budget samt beställaruppdragen från kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden. Tre av målen i beställaruppdragen från kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden är likalydande, därutöver tillkommer två mål från regionutvecklingsnämnden. Bolagets strategiska plan ligger till grund för årliga handlingsplaner för att nå måluppfyllelse för beställaruppdragen. Bolagets detaljbudget och strategisk plan anger även hur bolaget arbetar med målstyrning för planperioden 2017-2019. Strategisk plan innehåller en omvärldsanalys med risker och verksamhetsförutsättningar på lång sikt för bolaget som knyter an till bolagsordning och ägardirektiv.

Sammanfattande - utförarnas uppdragsstyrning

Revisionsenheten konstaterar sammanfattande utifrån granskningen att utförarstyrelsernas styrning av beställaruppdraget utgår dels från styrelsens reglemente, regionfullmäktiges budget, samt beställaruppdragets mål och prioriteringar, resurstilldelning och krav på uppföljning och återrapportering. Styrningen sker genom utförarnas detaljbudget och verksamhetsplan 2017 som även utgör genomförandeplan inom ram för kulturnämndens uppdrag (vad gäller folkhögskolorna har en särskild genomförandeplan för uppdraget upprättats). Vad gäller Film i Väst uppdrag från regionutvecklingsnämnden sker återrapportering inom ram för VGR ordinarie uppföljning i delårs- och årsredovisning.

2.2.4 Analys nämnds/styrelses struktur för styrning och uppföljning av beställaruppdrag

I detta avsnitt redovisas granskningens analys och bedömning samt förslag till rekommendationer.

Revisionen kan i denna granskning dra slutsatsen att nämnderna i rollerna som systemägare och beställarnämnd samt styrelserna i rollen som utförare i enligt beslutade reglementen i allt väsentligt har utformat tillfredställande styrning för egen del samt av beställaruppdragen i linje med måldokument mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. I rollen som systemägare har de initierat långsiktiga frågor kring utveckling och inriktning samt strategier för den regionfinansierade verksamheten inom sitt ansvarsområde. I rollen som beställare har nämnderna utifrån måldokument samt fullmäktiges budget och egen detaljbudget brutit ned mål och preciserat styrsignaler i beställaruppdragen till utförarstyrelse.

Uppdragen möter i allt väsentligt ansvaret som vilar på beställare att finansierar och ange inriktningen för regionfinansierad verksamhet inom ett verksamhetsområde samt följa upp och utvärdera ställda beställaruppdrag. Det kan även konstateras att beställarnämnderna systematiskt planerar utvärderingar av utvecklingsinsatser inom sina ansvarsområden samt att det inom

nämndernas förvaltningsstöd finns en modell för uppföljning, utvärdering och lärande som även gäller beställaruppdrag.

Vad gäller beställarrollen och styrning av process för beredning och beslut samt format för uppdrag kan konstateras att det inte finns något principbeslut hos beställarna för formatet på beställaruppdrag (förutom varje enskilt beslut om specifika uppdrag). Det finns heller inte något principbeslut hos beställarna (eller utförare) för hur process och beslut om beställaruppdrag systematiskt och formellt ska hanteras (utöver fullmäktiges beslut om styrmodell, reglementen samt riktlinjer för detaljbudgetarbetet) t.ex. avseende om uppdrag formellt sett är ensidigt ställda från beställaren till utföraren eller om uppdrag ska träffas genom ömsesidig överenskommelse. I sammanhanget kan konstateras att det även på ägarnivå saknas tydliga anvisningar för hur beställaruppgifterna ska hanteras formellt utifrån detta perspektiv. VGR Policy för styrning anger att ”*Beställningar och uppdrag, i form av överenskommelser, tecknas inom Västra Götalandsregionen eller med av Västra Götalandsregionen majoritetsägda bolag. Överenskommelser mellan nämnder och styrelser ska föregås av samråd och ömsesidigt bekräftas inom fastställd tidsram.*”, det framgår dock inte tydligt enligt revisionen vad som gäller för beställaruppdrag²¹. Den nya kommunallagen (2017:725) som gäller från 2018 medför att ingen nämnd kan stå över annan nämnd (till skillnad från tidigare kommunallag [1991:900] som enligt 3 kap 4 § 4 stycket tillät detta) vilket leder till revisionsenhetens slutsats att förhållanden av strategisk vikt mellan nämnder och styrelser såsom ett beställaruppdrag bör formaliseras som överenskommelse. Detta står inte i strid med fullmäktiges beslut om styrmodell där styrelser ska tillhandahålla tjänster åt annan nämnd.

Revisionen kan in denna granskning dra slutsatsen att dialog om beställaruppgifterna visserligen sker regelmässigt mellan beställare och utförare på politisk och tjänstemannanivå som en del av uppföljning av innevarande uppdrag samt inför beställarens beslut om nytt uppdrag. Men dialogen är inte formaliserad i en beslutad process samt dialogmötena dokumenteras inte systematiskt och återspeglar inte till berörd nämnd och styrelse. Detta är enligt revisionen en brist som påverkar fortsättningar för nämnd och styrelse att utöva sitt ansvar. Granskningen visar dock att både utförare och beställare bedömer att processen och dialogen har förbättrats under 2017 i beredningen av uppdrag för 2018.

Revisionen kan in denna granskning dra slutsatsen att det inte finns någon beslutad formaliserad samordning av uppdragsprocessen mellan kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden vad gäller tangerande uppdrag till utföraren Film i Väst. Uppdragsperioder skiljer sig åt mellan nämnderna. Målstrukturen sammanfaller i nämndernas beställning till styrelsen för Film i Väst men kraven på uppföljning och återspeglar skiljer sig åt där kulturnämnden ställer särskilda uppföljningskrav för uppföljning och återspeglar av beställaruppgifterna till nämnden i mars efterföljande år och regionutvecklingsnämnden anger att i sitt uppdrag till bolaget att detta ska följas och återspeglar i enlighet med regionstyrelsens anvisningar för månads-, delårs- och årsbokslut. Kulturnämndens krav på återspeglar i beställaruppdrag är att återspeglar sker mars efterföljande år och är inte synkad med VGR uppföljningsprocess för nämnder och styrelser målbete utifrån fullmäktiges budget. Granskningen kan i sammanhanget konstatera att krav ställs i reglemente på att nämnd/styrelse ska följa upp sin verksamhet kontinuerligt och säkerställa att den får tillräcklig information för att kunna ta sitt ansvar för verksamheten samt att nämnd/styrelse ska rapportera till regionfullmäktige enligt regionstyrelsens anvisningar. Regionstyrelsens anvisningar för uppföljningsprocessen inom budgetprocessen inriktar sig på regionfullmäktiges mål och fokusområden och ställer inte explicit några krav på systematisk återspeglar av målfyllnad för beställaruppdrag i delårs- årsbokslut till ägare från utförare

²¹ Policy för styrning i Västra Götalandsregionen, RF 2017-09-19 § 115.

eller från beställare och inte heller några krav på att återrapportering av beställaruppdrag ska ske från utförare till beställare vid delår- och årsbokslut.

Regionfullmäktige har decentraliserade ansvaret till nämnder och styrelser avseende styrning på regionfullmäktiges mål under verksamhetsåret. Utifrån vad som ovan kommenteras om samordning mellan beställare är det därför enligt revisionen rimligt att en samordning mellan beställare i tangerande uppdrag säkerställs för att motverka ”luckor” i de uppdragsmål som läggs på utförare och därmed stärka förutsättningar för att beställaruppdrag effektivare i sin tur samlat svara mot fullmäktiges mål. Det är även rimligt enligt samma argument att den formella processen och formatet för beställaruppdrag mellan beställare och utförare stärks där luckor kan identifieras och åtgärdas, men även ytterst säkerställa nämnders och styrelser förutsättningar att fullt ut svara mot det ansvar och uppgifter som tilldelats dem i reglemente. Granskningen konstaterar i sammanhanget att ägaren vidtagit åtgärder i sådan riktning i arbetet med att nå ökad samverkan mellan Kultur i Väst, Västarvet och koncernkontoret vilket resulterat i verkställighetsbeslut om att inrätta av en samverkansplattform mellan förvaltningsorganisationerna.

2.3 Nämnds/styrelses genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag

I föregående avsnitt 2.1 redovisade revisionsenheten de krav som ställs i lag och i VGR styrmodell på nämnders/styrelser genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering inom deras roller såsom endera systemägare och beställare eller utförare. I avsnitt 2.3 redovisas revisionsenhetens iakttagelser av hur nämnder/styrelser uttolkat och utformat sin styrning och uppföljning utifrån dessa krav, d.v.s. beslutat om styrsystem inom sina respektive verksamhetsansvar.

I detta avsnitt redovisas revisionsenhetens iakttagelser som gjort i granskningen av nämnds/styrelses genomförande av styrning och uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag utifrån nämnda styrsystem.

2.3.1 Kulturnämndens och regionutvecklingsnämndens genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag

Kulturnämnden uppföljning och kontroll av uppdrag i årsredovisning 2017

Revisionsenheten konstaterar i föregående avsnitt 2.2 att nämndens beställaruppdrag anger att utföraren ska redovisa utfall för regionfullmäktiges indikatorer i januari till nämnden och att kulturnämnden i sin årsredovisningar övergripande redovisar utförarnas måluppfyllelse avseende fullmäktiges mål och fokusområden. Granskningen konstaterar att så sker i nämndens årsredovisning 2017. Nämndens årsredovisning beskriver det strategiska kulturpolitiska målarbetet. Nämnden beskriver måluppfyllelse för fullmäktiges strategiska mål och prioriterade mål för verksamhetsåret samt status i arbetet med fokusområden med koppling till Västra Götalands kulturplan²². Redovisning ger en utförlig beskrivning av nämndens eget målarbete vilket inkluderar en redovisning av resultatet av utförarnas arbete med fullmäktiges målandikatorer för verksamhetsåret. Redovisningen innehåller beskrivning av utvecklingsriktning och resultat samt analytiska kommentarer. Utöver detta sker årlig uppföljning och kontroll även inom dialogprocessen inför nämndens beslut om förnyat uppdrag för nästkommande år.

22 Västra Götalands kulturplan 2016 – 2019, framtagen enligt överenskommelse med staten om Kultursamverkansmodellen, omfattar all regional kulturutveckling i Västra Götaland operationaliserar Kulturstrategi Västra Götaland.

Dialogprocessen sker på tjänstemannanivå och på politisk nivå i mellan presidier för beställare och utförare.

Kulturnämndens uppföljning av uppdrag från beställaruppdrag per mars efterföljande år

Revisionsenheten konstaterar i föregående avsnitt 2.2 att kulturnämndens uppdragsstyrning anger att beställaruppdragen återrapporteras efterföljande år i mars till nämnden från utförare.

Granskningen visar att återrapporteringen till kulturnämnden sker i mars 2017 (återrapportering för beställaruppdrag 2016) och mars 2018 (samlad återrapportering för hela uppdragsperioden 2015-2017) från utförarstyrelserna enligt nämndens krav. Återrapportering har skett av måluppfyllelse för uppdragsmålen utifrån ställda målindikatorer. Styrelserna har även redovisat genomförandeplaner för 2017 med målprognoser.

Regionutvecklingsnämndens uppföljning och kontroll av uppdrag till Film i Väst

Revisionsenheten konstaterar i granskningens föregående avsnitt 2.2 att nämndens beställaruppdrag anger hur uppdragstagarens uppföljning och återrapportering ska ske till nämnden inom ram för VGR ordinarie process för uppföljnings av budget. Granskningen visar att uppföljning och kontroll av uppdraget sker löpande och årligen via delårs- och årsredovisning enligt regionstyrelsens anvisningar i regionens rapporteringssystem. Bolagets verksamhetsberättelse upprättats för att svara mot de krav på redovisning av verksamhet och måluppfyllelse som ställts i beställaruppdrag till bolaget. Årlig uppföljning och kontroll sker även inom dialogprocessen inför nämndens beslut om förnyat uppdrag för nästkommande år. Dialogprocessen sker på tjänstemannanivå mellan bolag (VD) och ansvarig uppdragsansvarig tjänsteman (avdelningschef näringsliv, koncernkontoret) samt genom beredning av uppdraget på politisk nivå i presidierna för nämnd och styrelse. Dialogen innefattar uppföljning av uppdraget innevarande år med prognos för helåret samt aktuella frågor inför kommande år samt omvärldsfrågor och vilka konsekvenser de kan få för uppdragets/bolagets utveckling framåt.

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att nämndens årsredovisning beskriver nämndens strategiska målarbete med den regionala utvecklingspolitiken. En utförlig rapportering sker av nämndens insatser och resultat för de strategiska och prioriterade mål och fokusområden i fullmäktiges budget som nämnden valt. Redovisningen innehåller en beskrivning av målarbetet med nämndens egna mål och status i arbetet med regionala styrkeområden kopplade till fullmäktige mål och strategi för tillväxt och utveckling i Västra (VG2020). Redovisning sker av hur medel har fördelats mellan nämndens verksamhetsområden. Årsredovisningen lyfter inte enskilda resultat inom beställaruppdrag. Redovisning beskriver vilka analyser och utvärderingar som skett inom nämndens verksamhetsområde under året, bl.a. utvärdering av Film i Väst och årlig uppföljning av VG2020.

Under 2017 genomförde regionutvecklingsnämnden en utvärdering av Film i Väst med fokus på näringslivspolitiska effekter av Film i Västs verksamhet kopplat till regionutvecklingsnämndens beställaruppdrag till bolaget. Nämnden genomför systematiskt utvärderingar av strategiska insatser för den regionala utvecklingen (se avsnitt nedan). Utvärderingen rör genomförandet av regionutvecklingsnämndens uppdrag till Film i Väst med fokus på åren 2014-2016. Utvärderingen lägger fast att Film i Väst arbetar mot uppsatta mål, men utfallet är till stor del beroende av omvärldsfaktorer. Utvärderingen ger bedömningen att Film i Väst skapar en positiv samhällsekonomisk effekt på sysselsättning och brutto regionalprodukt (BRP) genom att investeringar i film och tv-drama och återförs (så kallad spend) till näringslivet i Västra Götaland. Utvärderingen anger att det är svårt att sätta årliga resultatmål för verksamheten och helt värdera årlig måluppfyllelse. Dels på grund av att det inte sätts något förväntat värde i uppdragens mätetal och dels för att målen är formulerade som inriktningsmål. Utvärderingen uppskattar för 2016 att

Postadress:	Besöksadress:	Telefon:	Hemsida:	E-post:
Regionens Hus	Östergatan 1	010-441 00 00	www.vgregion.se	revision@vgregion.se
462 80 Vänersborg	Vänersborg			

med en spend på 283 mnkr så genereras totalt 348 helårssysselsatta varav 125 indirekta samt det skapas en BRP-effekt på totalt 223 mnkr varav 84 mnkr indirekta. Med indirekt effekter menas de spridningseffekter som uppstår på grund av en ökad efterfrågan i underleverantörsleden till exempel råvaror till restauranger samt drivmedel till transporter.

Kulturnämnden övergripande uppföljning och utvärdering av regional kulturpolitiken

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att kulturnämnden inom ramen för sitt styrsystem har genomfört en rad insatser utifrån det ansvar och som beställare och systemägare som anges i nämndens reglemente. Nedan följer central iakttagelser på detta.

Uppföljning, utvärdering av regional kulturpolitik

Nämnden har slutit överenskommelse²³ med koncernkontorets avdelning för data och analys om utredningar inom kulturområdet. Överenskommelsen innebär att data och analysavdelningen ska hjälpa till med uppföljningar, analyser, utredningar och stödjande processer för uppföljning och utvärdering av kulturverksamheter. De överenskommelser som slutits för år 2017 handlar bland annat om att bistå med uppföljningar av verksamheter med långsiktigt stöd från kulturnämnden inför processen med att utforma nya uppdrag inför 2018-2020. Vidare samordnar data och analys regional kulturstatistik för kvantitativ och kvalitativ rapportering till Statens Kulturråd (regioner och landsting redovisar årligen till Statens Kulturråd användningen av statliga och regionala medel, liksom den verksamhet som bedrivits under föregående år i kultursamverkansmodellen). VGR redovisningen sammanfaller med den regionala Kulturstrategins områden vilka ingår i de uppdragsbaserade verksamhetsstöden. Uppföljningen inkluderar kvantitativ och kvalitativ redovisning samt verksamhetsberättelser och bokslut från utförarverksamheterna.

Reviderad Kulturstrategin

Västra Götalands Kulturstrategi beslutades i fullmäktige år 2012. Regionfullmäktige beslutade under året om en revidering samt att strategin från och med 2020 ska slås samman med den s.k. regionala kulturplanen. Västra Götalands kulturplan 2016 – 2019, framtagen enligt överenskommelse med staten om Kultursamverkansmodellen, omfattar all regional kulturutveckling i Västra Götaland. Planen operationaliserar Kulturstrategi Västra Götaland.

Samverkansplattform mellan beställare-utförare Kultur i Väst och Västarvet

På uppdrag av regiondirektören har koncernavdelning kultur utrett möjligheterna till en bättre samverkan mellan koncernkontorets kulturavdelning och Västarvet samt Kultur i Väst. Bakgrunden var behov av förbättrad samordning och gränssnitt kring kulturpolitiken för att nå måluppfyllelse och organisatorisk effektivitet. En Samverkansplattform beslutades av berörda förvaltningschefer 2016-12-02²⁴ och startades upp i april 2017. Samverkansplattform ska leda till ökade förutsättningarna för att få till stånd en effektivare samverkan och bättre synergieffekter mellan de tre enheterna. Under våren 2017 samlade kulturnämnden, Kultur i Väst och Västarvet till ett uppstartsmöte och regionalt ”Kulturting” för politiker och tjänstepersoner från regionens olika delar. Kulturtinget följdes upp med fyra delregionala dialoger där presidierna för Kultur i Väst, Västarvet och kulturnämnden deltog. Andra aktiviteter omfattar bland annat uppdragsdiskussioner och budgetberedning.

Regionutvecklingsnämndens uppföljning och utvärdering av regional utvecklingspolitik

²³ Utredningar inom kulturområdet 2016 – 2017, Dnr KUN 2016-00461

²⁴ PM, Samverkansplattform Dnr RS 3261-2014

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att nämnden inom ramen för sitt styrsystem har genomfört en rad insatser utifrån det ansvar och som beställare och systemägare som anges i nämndens reglemente. Nedan följer centrala iakttagelser på detta.

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att nämnden arbetar proaktivt inom sitt ansvarsområde för regional utvecklingspolitik och har ett strategiskt perspektiv där risker och förutsättningar för måluppfyllelse identifieras tidigt t.ex. genom ett omfattande arbete kring regional statistik och regionala analyser med omvärldsanalyser. Ett antal rapporter tas fram varje år där vissa är systematiskt återkommande t.ex. konjunkturläget, utvecklingen inom näringsliv, arbetsmarknad, kompetens och andra rapporter är behovsstyrda. Samverkan sker med lärosäten och forskningsinstitut för delar av arbetet.

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att regionutvecklingsnämnden har sedan tidigare antagit en modell för uppföljning, utvärdering och lärande som stöd för uppföljning kontroll och utveckling av nämndens insatser i det regionala utvecklingsarbetet. Modellen för lärande uppföljning och utvärdering går i första hand in på de insatser som ska bidra till att Västra Götaland går mot de mål som är uppsatta i övergripande styrdokumenterna (t.ex. VG2020 och Kulturstrategin). Modellen tillämpas övergripande vad gäller uppföljning av nämndens planer och program samt specifikt för utföraruppdrag, verksamhetsbidrag, projektstöd och olika typer av företagsstöd. Uppföljning av uppdrag sker årsvis och genom utvärderingar med intervall utefter behov, men ett riktvärde generellt för långsiktiga uppdrag är vart femte år. Under 2016 har modellen reviderats. Under 2017 har beslut tagits av regionutvecklingsdirektör att modellen ska tillämpas genomgående inom regional utveckling i förvaltningsstödet till samtliga nämnderna inom regional utveckling.

2.3.2 Utförarstyrelsernas genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag

Utförarnas uppföljning och återrapportering av genomförandeplan till kulturnämnden 2016

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att alla utförarstyrelser avger en återrapportering till kulturnämnden i mars 2017 över måluppfyllelse för beställaruppdrag 2016 samt genomförandeplanering för beställaruppdrag 2017, samt att alla utförarstyrelser avger en återrapportering mars 2018 till kulturnämnden för hela uppdragsperioden 2015-2017. Uppföljning och återrapportering till nämnden 2016, 2017 sker enligt anvisningar i beställaruppdraget och är omfattande och uttömmande och anger utfall och förekommande avvikelser för målk indikatorer med kommentarer. Alla styrelserna redovisar även en genomförandeplanering för verksamhetsår 2017 med beskrivning av planerade aktiviteter per uppdragsmål vilken inkluderar en bedömning av förväntat resultat för måluppfyllelse 2017, i enlighet med anvisningar i uppdraget från kulturnämnden. Styrelsen för folkhögskolan och styrelsen för Film i Väst har fastställt återrapportering för 2016 och genomförandeplanering 2017²⁵ och översänt denna till kulturnämnden. För Kultur i Väst är förvaltningschef avsändare av återrapporteringen 2016 och genomförandeplanering 2017 till kulturnämnden. Samtliga utförarstyrelser är avsändare av återrapportering för beställaruppdrag 2017 till kulturnämnden.

²⁵ Styrelsen för folkhögskolan beslut om återrapportering genomförandeplan 2016 samt genomförandeplan för 2017(FHSK 2017–00064 och FHSK 2017–00042). Styrelsen för film i Väst genom årligt beslut om årsredovisning, verksamhetsberättelse.

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att Styrelsen för Kultur i Väst har stärkt formerna för rapportering av beställaruppdragets mål och prioriteringar till styrelsen²⁶. Ny struktur för rapportering till styrelsen presenterades på styrelsemötet den 27 januari 2017. Det pågår även ett arbete för att utveckla analysen i samverkan mellan Kultur i Väst, koncernkontoret avdelning kultur och avdelning data och analys samt med Västarvet som en del i förvaltningarnas arbete inom samverkansplattformen²⁷.

Utförarnas uppföljning och återrapportering i delårsrapport mars, augusti och årsredovisning 2017

Styrelsen för folkhögskolorna

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att styrelsen för folkhögskolorna rapporterar om måluppfyllelse vid hel- och delårsrapporteringen (det finns även en kontinuerlig diskussion om hur styrelsen ska nå målen²⁸). Delårsrapport mars och augusti redovisar målarbetet för fullmäktiges mål och fokusområden, redovisningen sker per verksamhetsområde inom verksamhetsplanen med utfall och målprognos för året med kommentarer till utfall. Delårsrapport mars redovisar även målen i uppdraget från kulturnämnden (samt statliga mål för verksamheten). Delårsrapport augusti innehåller ingen samlad redovisning av måluppfyllelse eller prognos för målen i kulturnämndens uppdrag (eller det statliga uppdragsmålen).

Styrelsens årsredovisning 2017 beskriver övergripande måluppfyllelse för prioriterade mål samt utfall och status för de aktiviteter som genomförs inom fokusområden i fullmäktiges budget. Redovisningen ger samtidigt en övergripande beskrivning av årets verksamhet och måluppfyllelse i för uppdragsmål. Uppföljningen av verksamhetsplan 2017 anger sammanfattande att verksamheten inom en rad områden lyckats utveckla verksamheten i den riktning som verksamhetsplanen pekat ut under året. Några av områdena har en bit kvar att utvecklas och är därför en del av verksamhetsplanen 2018.

Vad gäller ekonomi anger delårsrapporten mars att folkhögskoleförvaltningen budget kräver en åtgärdsplan för att vara i balans. En åtgärdsplan har utarbetats men inte beslutats i avvaktan på besked från ägaren om underskott kan beviljas. I delårsrapport augusti anges att regionfullmäktige har fattat beslut om att styrelsen får redovisa ett ekonomiskt underskott om högst 2,7 mnkr 2017. Styrelsen för folkhögskolorna har fattat beslut om åtgärder för en budget i balans 2017. Åtgärder anges innebära en risk för minskad måluppfyllelse vissa delar av beställaruppdraget. Prognosen för 2017 visar på ett ekonomiskt underskott på 2,4 mnkr. Årsredovisningen anger att regionfullmäktige fattat beslut om att styrelsen tillåts redovisa ett negativt resultat för verksamhetsåret på -2,7 mnkr. Styrelsen för folkhögskolorna har fattat beslut om åtgärder för förbättrat resultat 2017. Resultatet för verksamhetsåret är -3,1 mnkr.

Uttredning om folkhögskolornas långsiktiga utveckling och finansiering

I slutet av 2016 hade styrelsen en intern dialog om verksamhetens framtidsfrågor²⁹ med syftet att skapa förutsättningar inför dialog med kulturnämnden om budget 2018 och framtida uppdrag. Vid styrelsemötet i februari 2017 fastställdes resultatet av styrelsens interna dialog bl.a. uppmärksammades ett hot mot verksamheten i form av brist på resurser för utveckling.

²⁶ KIV 2017-00079

²⁷ Årsrapport Styrelsen för Kultur i Väst 2017, REV 2017-00081

²⁸ Mötesanteckning revisorerna möte med presidiet för styrelsen för folkhögskolan, 2017-06-07.

²⁹ FHSK 109-2016

Styrelsen förde under 2017 fört diskussioner om framtiden med beställaren. I början av 2017 förde folkhögskolestyrelsen även dialog med regionstyrelsen, ägarutskottet, personalutskottet och folkhälsokommittén³⁰. Styrelsen uppfattar att dialogerna har breddat kunskapen om vad folkhögskolorna gör. Styrelsen har kommunicerat behovet av ökade medel i budget till ägarutskottet³¹.

Ägarutskottet beslutade i mars 2017 att föreslå kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden att tillsammans med styrelsen för folkhögskolorna ta fram ett underlag för att klargöra synen på den långsiktiga inriktningen och utvecklingen av folkhögskolorna (RS 2017–00812). Beslutet var ett svar på styrelsens för folkhögskolans begäran om täckning för framtida hyreskostnadsökningar på Fristads folkhögskola. Presidiedialogen mellan kulturnämnden, regionutvecklingsnämnden och styrelsen för folkhögskolorna som tog plats den 24 november beslutade att lyfta tillbaka frågan och be ägarutskottet utreda investeringsbehov, investeringskostnader, driftskostnader med mera (RS 2017–00812). Ägarutskottet beslutade den 6 december att återta ansvar för utredningsuppdraget, vilket planeras vara klar april 2018. Under tiden avvaktar folkhögskolestyrelsen med de planerade investeringarna på Fristads folkhögskola³².

Styrelsen för Kultur i Väst

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att styrelsens delårsrapport mars och augusti redovisar målarbetet med regionfullmäktiges prioriterade mål och tillhörande fokusområden samt för beställaruppdrag med bedömningen att målen i uppdraget från kulturnämnden kommer att nås. Delårsrapporterna ger en övergripande redovisning av arbetet med genomförande av verksamhetsplan 2017. Delårsrapporterna ger även övergripande kommentar till pågående arbete med uppdragsprocess 2018-2020 med kulturnämnden samt pågående utvecklingsarbetet med förvaltningens system för uppföljning och analys av bl.a. verksamhetsplanen. Information ges även om utvecklingsarbete med samverkansplattformen, aktuella utredningar på koncernnivå om kulturorganisationen.

Styrelsens årsredovisning 2016 och 2017 redovisar övergripande av verksamhetens resultat utifrån strategiska och prioriterade målen samt och fokusområden i fullmäktiges budget med koppling till uppdraget från kulturnämnden. Årsredovisningen anger att förvaltningsledning har löpande avstämningar gentemot uppdraget från kulturnämnden avseende mål, prioriteringar och indikatorer.

Styrelsen för Film i Väst

Revisionsenheten konstaterar i granskningen att bolaget i delårsrapport mars redogör kortfattat för målarbetet av fullmäktiges prioriterade mål samt för målarbetet inom beställaruppgifterna avseende utfall för publika och konstnärliga resultat samt av samverkansavtalet mellan Västra Götaland, Trollhättan stad och Göteborgs Stad samt om bolagets samtal med Svenska filminstitutet om stödformer. Redovisning sker kortfattat av bolagets dialog med koncernavdelning kultur inför nytt beställaruppdrag från kulturnämnden 2018-2020, genomgång har skett av pågående uppdrag(mål och indikatorer). Bolaget delårsrapport augusti redogör för målarbetet för fullmäktiges prioriterade mål samt insatser inom valda fokusområden samt för målarbetet inom beställaruppgifterna för perioden, samt ger en prognos för måluppfyllnad 2017. Delårsrapporten

³⁰ Granskningsrapport 2018 Styrelsen för folkhögskolornas ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll REV 2017- 00083.

³¹ Mötesanteckning revisorerna möte med presidiet för styrelsen för folkhögskolan, 2017-06-07.

³² Dito.

ger även i viss mån en övergripande beskrivning av utvecklingen av måluppfyllnad över tid med historiskt trend och framtidsutsikter och analytiska kommentarer.

Bolaget årsredovisning 2017 svarar mot koncernens krav på redovisning av mål, fokusområden och uppdrag i regionfullmäktiges budget enligt regionstyrelsens anvisningar för årsredovisning till koncernen. Verksamhetsberättelsen har upprättats för att svara mot de krav på redovisning av verksamhet och måluppfyllelse som ställts i beställaruppdrag till bolaget. Årsrapporten redovisar utfall för målen i beställaruppdragen från kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden, det samlade utfallet av beställarmålen återger utfallet av fullmäktiges prioriterade mål och fokusområden som bolaget valt. Verksamhetsberättelsen ger en fördjupad redovisning av målarbetet för beställaruppdrag. Redovisningen innehåller även beskrivningar av omvärldsförändringar och utmaningar för bolagets verksamhet.

Utförarnas dialog med beställarnämnder 2017

Styrelsen för folkhögskolorna dialog med beställare 2017

Styrelsens anger i årsredovisning 2017 att uppdragsprocess och uppdragsdialogen om mål samt indikatorer har förbättrats under året och har resulterat i ett nytt och bättre uppdrag 2018-2020. För första gången har dialogen om regionbidragets storlek inkluderats i uppdragsdialogen. Styrelsens önskemål om förstärkt regionstöd till folkhögskoleförvaltningen 2018 har hör sammats. Uppdragsdialogen har pågått från januari till september och innefattat politisk dialog mellan kulturnämndens och styrelsens presidium och dialog på tjänstemannanivå. Tidigare uppdragsdialog har inträffat mellan styrelsen och beställaren först på hösten och då är beställarens budget redan klar. I årsredovisning 2017 anges dock att utföraren fortsatt identifierar en viss risk för bristande samsyn med beställare angående storlek på beställarens driftsbidrag avseende resurser till deltagare i behov av stöd, samt i förhållande till statens utökning av möjlig uppdragsvolym och bidrag för folkhögskolorna.

Kultur i Väst - dialog med beställare 2017

Kultur i Väst uppger att uppdragsprocess och dialog om mål, indikatorer och rapportering inför perioden 2018-2020 har varit bättre än under föregående period. Dialog har pågått från januari till september och med politisk dialog mellan kulturnämndens och styrelsens presidium samt på tjänstemannanivå. För första gången har dialog om regionbidragets storlek inkluderats i processen. Uppdraget 2018-2020 bedöms av utföraren som förbättrat. En förenkling av kraven på återrapportering av uppdraget har gjorts. Styrelsen ska i den årliga redovisningen till kulturnämnden koncentrera på avvikelser i förhållande till kulturnämndens uppdrag och indikatorer. Förvaltningschefen uppger att kulturnämnden tidigare formulerade tämligen många och svåruppfyllda uppdrag³³ med hög detaljeringsgrad³⁴. En del av dialogen är även det utvecklingsarbete mellan Kultur i Väst, Västarvet och kulturnämndens förvaltningsorganisationer har utmynnat i en permanent samverkansplattform.

Film i Väst dialog med beställare

Bolagets ledning och presidium uppger att uppdragsprocess och dialog om mål och indikatorer har förbättrats både vad gäller uppdrag från kulturnämndens 2018-2020 och från regionsutvecklingsnämnden 2018. För första gången har regionbidragets storlek inkluderats i dialogen. Dialog med kulturnämnden har pågått från januari till september och innefattat politisk

³³ Intervju förvaltningschef 2017-03-27.

³⁴ Årsrapport Styrelsen för Kultur i Väst 2017, REV 2017-00081.

dialog mellan respektive beställarnämnd och styrelsens presidium. Uppdraget från regionutvecklingsnämnden har beretts av regionutvecklingsnämndens presidium och presidium för Film i Väst. Beredning har för båda uppdrag har även skett på tjänstemannanivå mellan bolagsledning och beställarorganisationen.

2.2.3 Analys nämnds/styrelses genomförande av styrning, uppföljning och återrapportering av beställaruppdrag

I detta avsnitt redovisas granskningens analys och bedömning samt förslag till rekommendationer.

Revisionen kan i granskningen dra slutsatsen att beställarnämnder och utförarstyrelser genomdrivit sin styrning av beställaruppdrag i allt väsentligt enligt reglemente samt de mål, riktlinjer och anvisningar som anges av regionfullmäktige och regionstyrelsen utifrån i styrmodellen samt vad gäller utförarna även enligt krav från beställaren. Detta gäller med noteringen (se avsnitt 2.2.4) att revisionsenhetens bedömning är att kulturnämndens formella krav på återrapportering i beställaruppdrag i mars efterföljande år medför risk för begränsningar i förutsättningarna för nämnden att svara mot Västra Götalandsregionens uppföljningsprocess för fullmäktiges budget. Samt med noteringen (i avsnitt 2.3.2) att styrelsen för folkhögskolorna enligt revisionsenhetens bedömning inte ha säkerställt tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av ekonomin under år 2017³⁵. Samt med noteringen (i avsnitt 2.2.4) där revisionsenheten bedömer att det är en brist att möten i uppdragsdialog som sker på politisk nivå inte systematiskt dokumenteras av beställare samt utförare och återrapporteras formellt till berörd nämnd och styrelse.

2.4 Bedömning

Svar på revisionsfråga: Har beställarnämnd och utförare säkerställt en ändamålsenlig struktur för styrning av beställaruppdrag enligt tilldelat ansvar av fullmäktige i styrmodellen?

Revisionen bedömer att nämnderna i rollerna som systemägare och beställarnämnd i allt väsentligt har utformat tillfredställande styrning i linje med måldokument mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. I rollen som systemägare har de initierat långsiktiga frågor kring utveckling och inriktning samt strategier för den regionfinansierade verksamheten inom sitt ansvarsområde. I rollen som beställare har nämnderna utifrån måldokument samt fullmäktiges budget och egen detaljbudget brutit ned mål och preciserat styrsignaler i beställaruppdragen till utförarstyrelse. Uppdragen möter i allt väsentligt ansvaret som vilar på beställare att finansierar och ange inriktningen för regionfinansierad verksamhet inom ett verksamhetsområde samt följa upp och utvärdera ställda beställaruppdrag.

Revisionsenheten bedömning är att styrelserna i rollen som utförare i allt väsentligt formaliserat styrningen av beställaruppdrag i beslut och utvecklat en tillräcklig styrning och uppföljning och återrapportering som avspeglar utföraransvaret. Detta gäller med beaktande av revisionens bedömning³⁶ att styrelsen för folkhögskolorna som uppvisat brister i sin ekonomiska styrning.

Revisionsenheten bedömer att kulturnämndens formella krav på återrapportering i beställaruppdrag medför risk för begränsningar i förutsättningarna att svara mot Västra Götalandsregionens uppföljningsprocess för nämnders och styrelser detaljbudget i förhållande till fullmäktiges budgetmål samt krav i reglemente på att nämnd/styrelse ska följa upp sin verksamhet

³⁵ Styrelsen för folkhögskolornas ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll 2017, REV 2017-00083

³⁶ Styrelsen för folkhögskolornas ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll 2017, REV 2017-00083

kontinuerligt och säkerställa att den får tillräcklig information för att kunna ta sitt ansvar för verksamheten samt ytterst möjliggöra att ta sitt ansvar enligt kommunallagen(1991:900)6 kap § 7.

Revisionsenheten bedömer att det är en brist att beställare inte beslutat om principer för styrning av process för beredning och beslut samt format för beställaruppdrag (förutom varje enskilt beslut om specifika uppdrag). Ett sådant beslut om principer bör ske i överenskommelse med berörda utförarstyrelser. Det finns inga tydliga styrande krav från ägaren på att denna typ av beslut ska finnas men revisionens bedömer det som rimligt att en styrning utformas för detta som en del av beställaransvaret. Detta för att stärka nämndens förutsättningar att svara mot kommunallagen(2017:725) 6 kap § 6.

Revisionsenheten bedömer att det är en brist att möten i uppdragsdialog som sker på politisk nivå inte systematiskt dokumenteras av beställare samt utförare och återrapporteras formellt till berörd nämnd och styrelse. Detta är enligt revisionen en brist som påverkar fortsättningar för nämnd och styrelse att utöva sitt ansvar enligt kommunallagen(2017:725) 6 kap § 6.

Revisionsenheten bedömer att en formaliserad samordning av uppdragsprocessen mellan kulturnämnden och regionutveckling nämnden saknas vad gäller uppdrag till utföraren film i Väst. Samordning skulle stärka förutsättningar för att beställaruppdragen effektivare svarar fullmäktiges mål, men även ytterst säkerställa nämnders och styrelser förutsättningar att fullt ut svara mot det ansvar och uppgifter som tilldelats dem i reglemente samt bolagsordning med ägardirektiv.

Svar på revisionsfråga: Har beställare och utförare säkerställt att beslutad styrning och uppföljning genomförts och rapporterats för beställaruppdrag?

Revisionen bedömer att nämnderna i rollerna som systemägare och beställarnämnd i allt väsentligt har säkerställt att beslutad styrning och uppföljning har genomförts och rapporterats i enlighet med reglementen, måldokument, mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. I rollen som systemägare har de följt upp (samt i förkommande fall utvärderat) och återrapporterat utvecklingen samt beslutade insatser för den regionfinansierade verksamheten inom sitt ansvarsområde. I rollen som beställare har nämnderna beslutat om uppdrag, följt upp och i förekommande fall utvärderat ställda beställaruppdrag. Detta gäller med beaktande av revisionens bedömning att kulturnämndens formella återrapportering av i beställaruppdrag i mars efterföljande år medför risk för begränsningar i förutsättningarna för nämnden att svara mot VGR uppföljningsprocess för nämnders och styrelser detaljbudget i förhållande till fullmäktiges budget. Samt med beaktande av att revisionsenheten bedömer att det är en brist att möten i uppdragsdialog som sker på politisk nivå inte systematiskt dokumenteras av beställare samt utförare och återrapporteras formellt till berörd nämnd och styrelse.

Revisionens bedömning är att styrelserna i rollen som utförare enligt reglementen i allt väsentligt har säkerställt att beslutad styrning och uppföljning har genomförts och rapporterats i enlighet med måldokument, mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt utifrån uppdrag som ges av beställarnämnd. Detta gäller med beaktande av revisionens bedömning³⁷ att styrelsen för folkhögskolorna som uppvisat brister i sin ekonomiska styrning. Samt med beaktande av att revisionsenheten bedömer att det är en brist att möten i uppdragsdialog som sker på politisk nivå inte systematiskt dokumenteras av beställare samt utförare och återrapporteras formellt till berörd nämnd och styrelse.

³⁷ Styrelsen för folkhögskolornas ekonomiska styrning, uppföljning och kontroll 2017, REV 2017-00083

2.5 Rekommendationer

Granskningen leder till följande rekommendationer:

- Kulturnämnden respektive regionutvecklingsnämnden bör säkerställa att beslut finns om principer för styrning av process för beredning och beslut samt format för beställaruppdrag (förutom den styrning som idag finns i varje enskilt beslut om specifika uppdrag). Ett sådant beslut om principer bör ske i överenskommelse med berörda utförarstyrelser
- Kulturnämnden bör utvärdera om nämndens former för uppföljning och återsrapportering av beställaruppdrag medför begränsningar i förutsättningarna att svara mot Västra Götalandsregionens uppföljningsprocess för nämnders och styrelser detaljbudget i förhållande till fullmäktiges budget samt krav i reglemente på att nämnd/styrelse ska följa upp sin verksamhet kontinuerligt och säkerställa att den får tillräcklig information för att kunna ta sitt ansvar för verksamheten samt ytterst möjliggöra att ta sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap § 7.
- Kulturnämnden, regionutvecklingsnämnden, styrelsen för folkhögskolorna, styrelsen för Kultur i Väst, styrelsen för Film i Väst AB bör säkerställa systematiskt formell dokumentation och återsrapportering av dialogmöten inom uppdragsdialogen till egen nämnd/styrelse i syfte att stärka fortsättningar för nämnd och styrelse att utöva sitt ansvar enligt kommunallagen(2017:725) 6 kap § 6.
- Kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden rekommenderas tillse en formaliserad samordning av uppdragsprocessen till Film i Väst AB i syfte att stärka förutsättningar för att beställaruppdraget effektivare svarar fullmäktiges mål, men även ytterst säkerställa nämnders och styrelser förutsättningar att fullt ut svara mot det ansvar och uppgifter som tilldelats dem i reglemente.

Berörda nämnder och styrelser uppmanas i övrigt att beakta de synpunkter som lämnas i rapporten.

3. Undertecknande

Kristoffer Lundqvist, yrkesrevisor

Vilhelm Rundquist, revisionsdirektör