

Till
Regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen

Revisionsberättelse för styrelsen för naturbruksgymnasierna år 2016

Vi, av fullmäktige utsedda revisorer har granskat styrelsen för naturbruksgymnasiernas verksamhet under år 2016.

Styrelsen för naturbruksgymnasierna ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Den ansvarar också för att det finns en tillräcklig intern kontroll och återredovisning till fullmäktige.

Revisorernas ansvar är att granska verksamhet, intern kontroll och räkenskaper samt att pröva om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och regionens reglemente för revisorskollegiet. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge rimlig grund för bedömning och ansvarsprövning. Vår samlade kommentar och bedömning från granskningen under året samt omfattningen av granskningen framgår av revisionens årspromemoria, som fogats till revisionsberättelsen för regionstyrelsen.

Vi bedömer att verksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och att den interna kontrollen varit tillräcklig.

Vi har vid granskningen av styrelsens redovisning funnit att den fyller kraven enligt den kommunala redovisningslagen.

Vi tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas för styrelsen för naturbruksgymnasierna och dess enskilda ledamöter.

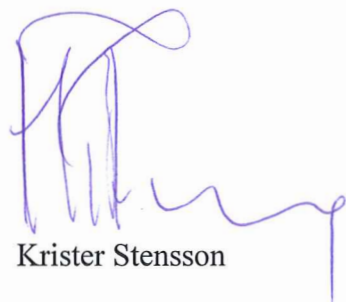
Vänersborg den 15 mars 2017



Birgitta Eriksson
Ordförande



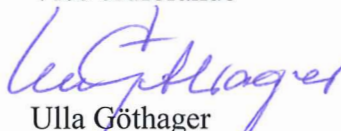
Ulf Sjösten
Vice ordförande



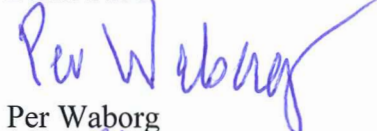
Krister Stensson



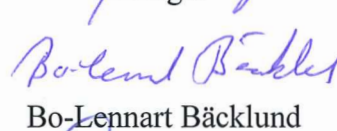
Bernt Sabel



Ulla Göthager



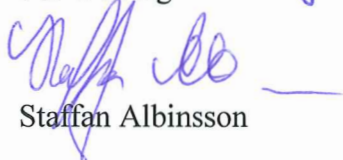
Per Waborg



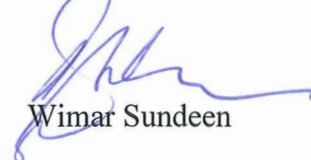
Bo-Lennart Bäcklund



Marie Engström Rosengren



Staffan Albinsson



Wimar Sundeen

Årsrapport

Naturbruksstyrelsen 2016

Diarienummer REV 2017-00041

Behandlad av revisorskollegiet den 15 mars 2017

Årets granskning av nämnd/styrelse

1. Inriktning

I den årliga revisionen prövas om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna styrningen och kontrollen är tillräcklig. Den årliga revisionen omfattar granskning och bedömning inom följande områden:

- Ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultat
- Intern kontroll
- Räkenskaper

2. Genomförd granskning

Revisionen har utförts enligt kommunallagen och enligt god revisionssed för kommunal verksamhet. Revisionen har utgått från revisionsplanen som fastställts av revisorskollegiet samt från en granskningsplan avseende naturbruksstyrelsen. I granskningen har revisorerna biträtt av revisionsenheten. Därtill har räkenskaperna granskats av Deloitte.

2.1 Ekonomiskt och verksamhetsmässigt resultat

Granskningen av styrelsens årsredovisning 2016 utgör en del i den grundläggande granskningen. Granskningen syftar till att bedöma om nämnden rapporterar enligt de anvisningar som RS utfärdat samt om de resultat nämnden redovisar för verksamhet och ekonomi överensstämmer med fullmäktiges beslut om budget, mål och uppdrag.

Iakttagelser

Naturbruksstyrelsen redovisar ett nollresultat för år 2016. Styrelsen befinner sig i en omställningsprocess sedan 2015, då sex gymnasieskolor ska bli tre efter vårterminen 2017. Efter beslut i RF våren 2016 stängde dock en av skolorna i förtid, efter vårterminen 2016. Styrelsen har därför fått extra regionbidrag från RS och RUN för omställningskostnaderna under året. Samtliga av dessa medel behövde dock inte användas under 2016, bland annat på grund av fler personalavgångar i kombination med rekryteringssvårigheter på de skolor som ska stänga, samt fler elever som sökt utbildningarna och färre som hoppat av än budgeterat. Av årsredovisningen går det dock inte att utläsa varken hur mycket av de extra medlen som inte behövt användas. Även effektiva omställningsprocesser och andra effektiviseringar och rationaliseringar beskrivs ha gått snabbare än beräknat och därmed påverkat resultatet, men det redovisas inte tydligt vad dessa effektiviseringar är och inte heller inom vilka poster de bidragit till resultatet. I årsredovisningen beskrivs den ekonomiska utvecklingen överlag mycket översiktligt, och avvikelser (varken positiva eller negativa) kommenteras inte enskilt. Risken för obalans beskrivs men inte vilka åtgärder som planeras vidtas för att fortsatt kunna uppnå en budget i balans. Det framgår att verksamhetsvolymen på naturbruksprogrammen (ungdomsgymnasiet) ökat gentemot budget, vilket också gäller för komvux och uppdragsutbildningar. De senare ökar också väsentligt jämfört med 2015.

Enligt regionens anvisningar ska återrapporteringen i årsredovisningen vad gäller prioriterade mål omfatta uppnådda resultat och avvikelser för att nå målen under 2016. I årsredovisningen är resultaten av genomförda aktiviteter inte tydligt beskrivna, det saknas

indikatorer för målen och det finns i de flesta fall ingen bedömning av måluppfyllelsen. Det går heller inte att avgöra om avvikelser finns. Aktiviteterna som beskrivs är i flera fall inte specifika för vad styrelsen gjort år 2016 utan utgör mer allmänt pågående processer. NS har valt ut 15 fokusområden. Enligt anvisningarna ska aktiviteter och status redovisas, avseende om aktiviteterna är klara, pågående eller planerade. NS redovisar inte status separat för varje aktivitet utan ger en samlad bedömning i slutet av varje avsnitt. I de flesta fall är aktiviteterna inte specifika för 2016 och i vissa fall redovisas inte status för aktiviteterna. Aktiviteterna beskrivs i nästan alla fall som pågående, bara i något enstaka fall beskrivs aktiviteterna som klara.

Bedömning

Naturbruksstyrelsens årsredovisning har vid genomlysning visat sig vara bristfällig utifrån anvisningarna. Redovisningen av det ekonomiska resultatet följer inte anvisningarna på grund av avsaknaden av analyser. Det går inte heller att bedöma måluppfyllelsen gentemot fullmäktiges mål. Revisionsenheten konstaterar att en utförlig analys och bedömning av nämndens måluppfyllelse inte görs i årsredovisningen. Revisionsenheten konstaterar att de regiongemensamma indikatorerna inte redovisas i årsredovisningen, vilket ses som en brist. Sammantaget gör detta det svårt för revisionsenheten att uttala sig om naturbruksstyrelsens ekonomiska och verksamhetsmässiga resultat.

2.2 Fördjupad granskning: Anläggningstillgångar

Deloitte AB har av revisionsenheten inom Västra Götalandsregionen fått i uppdrag att granska hantering av anläggningstillgångar. Syftet med granskningen har varit att kontrollera om naturbruksstyrelsen säkerställer att anläggningstillgångar hanteras på ett korrekt sätt i redovisningen.

Iakttagelser

Styrelsen följer regionens riktlinjer för hantering av anläggningstillgångar. Förvaltningen går kontinuerligt igenom anläggningsregistret under året för att fånga upp avvikelser mot gällande rutiner. Förvaltningen följer regionens riktlinjer för hantering av försäljning och utrantering i redovisningen. Det är alltid flera personer som är involverade i försäljning och utrantering för att säkerställa att det hanteras på ett korrekt sätt och enligt rutinerna. Det är sedan ekonomichef som godkänner. Det är styrt i systemet vem som kan registrera in anläggningstillgångar i anläggningsregistret. Det är enbart två personer som kan registrera in ny anläggningstillgångar i anläggningsregistret. Det sker även en genomgång varje månad för att säkerställa att registrering har skett på ett korrekt sätt i anläggningsregistret. Det finns inga centrala riktlinjer i förvaltningen avseende märkning av anläggningstillgångar. Det finns inga rutiner för inventering av anläggningstillgångar på löpande basis. Det sker viss inventering, men dock mer sporadiskt.

Stickprov har visat att styrelsen inte märker sina anläggningstillgångar. Det finns inte heller några rutiner för inventering av anläggningstillgångar. Vad gäller försäljningar av fastigheter så har Västfastigheter sålt Strömma men naturbruksstyrelsen har kvar anläggningstillgångarna på plats och driver verksamhet fram till juni 2017. Därefter kommer troligtvis viss försäljning av anläggningstillgångar ske samt flyttas över till andra skolor. Vad gäller Dingle så är skolan nedlagd förutom viss vuxenutbildning. Västfastigheter håller på att avyttra fastigheten, vilket dock inte är klart ännu. Förvaltningen har skötselansvar för mark så man har därför kvar sina anläggningstillgångar (jordbruksmark osv) och väntar med försäljningar till allt är klart.

Bedömning

Utifrån granskningen går det att konstatera att styrelsen efterlever många av de rutiner som finns för att säkerställa en korrekt redovisning av anläggningstillgångar. Det finns dock några rutiner och riktlinjer som inte efterlevts. Bedömningen är därför att styrelsen inte fullt ut säkerställt att anläggningstillgångar hanteras på ett korrekt sätt i redovisningen.

2.3 Utformningen av målstyrningssystemet

Syftet är att översiktligt bedöma om styrelsens målstyrningssystem i detaljbudgeten är ändamålsenligt utformat och därmed kan vara ett styrdokument som bidrar till regionens måluppfyllelse. Granskningen har genomförts genom genomgång av budget samt avstämning vid möte med förvaltningschef och arbetsgruppsmöte.

Iakttagelser

NS har antagit sex av RF:s nio prioriterade mål. RF:s nio mål är kopplade till tre olika utmaningar med en strategi per utmaning. Två av de mål NS valt hör till utmaningen ”Dålig tillgänglighet, bristande bemötande och för låg grad av service inom sjukvården”. RF:s strategi för att hantera denna utmaning är ”En sammanhållen och tillgänglig hälso- och sjukvård som ges med högsta kvalitet och patientsäkerhet samt som alltid ska utgå ifrån den enskilda personens behov och erfarenheter”. Målen och dess underliggande indikatorer är starkt kopplade till hälso- och sjukvård. I sin detaljbudget redovisar NS endast målen, indikatorerna tas inte upp. För ett av målen beskrivs endast en aktivitet, denna berör dock elevhälsa. För det andra målet har man istället valt att tolka målet som om det handlade om kvalitet i skolan, istället för kvalitet i sjukvården. Till detta mål finns egna uppsatta måltal samt vissa aktiviteter. För de fyra övriga målen nämns inte indikatorerna explicit heller. För RF:s miljö-mål finns flera aktiviteter som är tydligt kopplade till indikatorerna och i förlängningen målen. För RF:s övriga mål finns vissa aktiviteter beskrivna med tydliga kopplingar till några av indikatorerna, men det finns också flera aktiviteter där kopplingen är mer vag.

Bedömning

Det går inte att se ett tydligt målsystem där man utifrån givna indikatorer identifierat aktiviteter. Aktiviteterna kan ha en grund i andra styrande dokument, men enbart utifrån budgetdokumentet framgår inte ett tydligt system för hur man ska uppnå fullmäktiges mål. Vad gäller hälso- och sjukvårdsmålen blir det tydligt att man inte styr mot RF:s intentioner, men enligt förvaltningen är detta något som stämts av med koncernkontoret. Revisionsenhetens bedömning är därför att NS målstyrning såsom den är utformad i detaljbudget riskerar att inte bidra till RF:s måluppfyllelse.

2.4 Avvecklingsprocessen: Svårigheter att bedriva verksamhet till 2017

Syftet med granskningen har varit att bedöma hur styrelsen hanterar den avvecklingsprocess som tre av styrelsens sex naturbruksgymnasier genomgått 2016, vad gäller möjlighet att bedriva verksamhet till 2017. Granskningen har genomförts som ett bevakningsområde, genom protokollgranskning samt avstämning med regionjurist.

Iakttagelser

Naturbruksstyrelsen fattade 2016-03-10 beslut om att genomföra gymnasieutbildning vid fem av regionens nuvarande sex skolor från och med 2016-08-10, vilket inte inkluderade Dingle. I regionen fanns därmed två gällande beslut vilka var oförenliga med varandra, då RF ett halvår tidigare fattat beslut om att ”Strömme, Dingle och Nuntorp kvarstår enligt tidigare uppdrag fram till och med vårterminen 2017”. Efter avstämning med regionjurist

som inte varit involverade i beredningen av naturbruksstyrelsens beslut beslöt revisorerna att ställa en skrivelse till naturbruksstyrelsen för att belysa de risker de såg kring det otydliga styrsystemet för naturbruksuppdraget. Styrelsens beslut överklagades dock till Förvaltningsrätten, innan revisorerna hann ställa skrivelsen till styrelsen. Förvaltningsrätten upphävde beslutet. Efter överklagandet lyfte styrelsen ärendet till fullmäktige för beslut, vilka beslutade att gymnasiet i Dingle skulle upphöra efter vårterminen 2016.

Bedömning

Revisionsenheten gör ingen annan bedömning än förvaltningsrätten, vilka bedömt att naturbruksstyrelsens beslut strider mot fullmäktiges beslut. Styrelsen överskred därmed sina befogenheter vid beslutet om stängningen av Dingles gymnasium. Beslutet indikerade att det fanns risk för bristande förståelse i styrelsens respektive fullmäktiges uppdrag. Styrelsen har dock sedan lyft ärendet till regionstyrelsen och regionfullmäktige, och ärendet har därmed hanterats i riktig ordning. Revisionsenheten gör därför ingen ytterligare granskning i detta ärende.

2.5 Avvecklingsprocessen: Försäljning av skolor

Syftet med granskningen har varit att följa hur NS hanterar försäljningsprocessen av de skolor som ska stänga och som RS ansvarar för, samt vilka åtgärder NS vidtar för att hålla sig informerade och tydliggöra gränssnitt i processen. Granskningen har genomförts som ett bevakningsområde, genom protokollgranskning samt frågor till förvaltningschef, ansvarig för försäljningen på koncernkontoret och till NS:s presidium vid arbetsgruppsmötet.

Iakttagelser

Inför att RS skulle fatta beslut om försäljning av Strömma och Dingle ställde NS en skrivelse till RS, där man beskriver sina synpunkter på det föreslagna förfarandet och föreslår vissa ändringar i förhållande till RS utredning. Försäljningsprocessen har sedan behandlats som informationsärende vid alla sammanträden därefter. Inför presidiets dialogmöte med ÄU bad NS presidiet i uppdrag att be ÄU om en nulägesanalys av försäljning av NS:s fastigheter, samt att ÄU skulle klargöra NS:s befogenheter. Vidare har NS sagt upp hyresavtalen med Västfastigheter i tid inför försäljningarna av Dingle och Strömma. Vad gäller Strömma hyr nu förvaltningen in sig hos Strömmas ägare så länge RF:s beslut gäller. Försäljningen av Dingle överklagades, så trots att NS sagt upp sitt hyreskontrakt finns förvaltningen fortsatt kvar för att sköta jordbruket så att standarden upprätthålls tills ny ägare kan ta över.

Bedömning

Revisionsenhetens bedömning är att NS hanterat frågan på de sätt som står dem till buds för att påverka processen när det inte är de själva som sköter försäljningen. Man har uppmärksammat RS på de problem man ser, och också bett ÄU om förtydliganden.

2.6 Övriga granskningsinsatser

Under året har ett flertal mindre områden bevakats inom ramen för den grundläggande granskningen av NS. En fullständig sammanställning av dessa finns i Bevakningsområden Granskningsrapport NS 2016. Nedan följer sammanfattande iakttagelser och bedömningar av områden som inte beskrivits separat i årsrapporten.

- Hög sjukfrånvaro
NS har tidigare år haft en förhållandevis hög sjukfrånvaro. Syftet med granskningen har därför varit att följa sjukfrånvaronivån, samt vilka åtgärder styrelsen vidtar för att förbättra sjuktalen. Styrelsen har redovisat sjukfrånvaron till regionstyrelsen varje månad, via månadsfakta. Vid årets början var sjukfrånvaron 7,8 % vilket sänkts till 6,7 % vid årets slut. Förutom redovisningen av sjukfrånvaron har styrelsen satt upp tre aktiviteter i budgeten. Ett nytt kvalitetsledningssystem skulle införas, planen för systematiskt arbetsmiljöarbete revideras och en ny plan för att minska sjukfrånvaron och stimulera ett hälsofrämjande arbetssätt skulle tas fram. Aktiviteterna har redovisats i delårsrapport och årsredovisning, men det är inte tydligt att samtliga genomförts, eller om de kvarstår till 2017. Revisionsenhetens bedömning är att styrelsens utformning av sin styrning vad gäller just sjukfrånvaron torde ge möjligheter att nå sjukfrånvaro-målet. Dock kan det finnas brister i genomförandet av denna styrning, eftersom aktiviteterna verkar finnas kvar under 2017. Det finns även vissa brister i själva uppföljningen avseende målet, då den inte tydligt beskriver vilka av aktiviteterna som faktiskt genomförts och därmed gör det svårt för styrelsen att vidta åtgärder om det finns avvikelser.
- Eleverna får inte sin garanterade undervisningstid
Naturbruksstyrelsen har lyft denna risk i samband med dels den generella riskanalysen men även den riskanalys som gjordes i samband med RF:s beslut om att på sikt stänga tre skolor. Syftet med bevakningen är att följa åtgärderna för att skapa sig en bild av området. Naturbruksstyrelsen har i sin internkontrollplan angett tre åtgärder för att hantera risken: att de individuella studieplanerna ska gås igenom av varje rektor, att eleverna ska bussas till annan skola under en kurs eller del av kurs, samt att man ska införa en gemensam schemaläggare för förvaltningen. Under våren ansåg dock förvaltningen att skolorna behövde stänga redan efter vårterminen 2016 för att klara skollagens krav. RF beslutade dock att endast avveckla en av skolorna efter vårterminen 2016. Förvaltningen har senare angett vid dialogmöten att åtgärden att låta eleverna läsa en del på andra skolor genomförts, och i tillägg låter man även lärarna undervisa på fler skolor för att täcka upp. Styrelsens egen bedömning är att man därför lever upp till skollagens krav på Nuntorp och Strömme, men att även catering och inhyrd personal på internaten kan vara lösningar att se över framöver. Utifrån genomförd översiktliga granskning bedömer revisionsenheten att åtgärderna som anges i budget gör att området hanteras på ett ändamålsenligt sätt, men att frågan bör fortsätta följas av revisionsenheten även under 2017.

2.7 Granskning av intern kontroll

Syftet med granskningen har varit att granska om naturbruksstyrelsens system för intern kontroll 2016 är tillräckligt och ger styrelsen möjlighet att förebygga, upptäcka och åtgärda risker. Granskningen har genomförts i form av en nämndför djupning.

Iakttagelser

Risk- och sårbarhetsanalys inför 2016 antogs av naturbruksstyrelsen NS 2015-11-27, vid samma möte som man beslutade om detaljbudget. Ur detta väljer styrelsen sedan ut vilka risker som ska arbetas med under året. Riskerna värderas av styrelsen i samband med att områden för internkontroll fastställs, vilket även det gjordes vid styrelsemötet 2015-11-27. Beslut om kontrollplanen togs 2016-02-03 – och därmed inte i samband med budgetarbetet

i enlighet med regionens riktlinjer. I den saknas angivelse av vem som är mottagare av rapporteringen. Rutinen för intern kontroll följs upp årligen och anpassas vid behov till risker som är aktuella under innevarande år. I kontrollplanen anges att resultaten av kontrollaktiviteter ska redovisas i delårsbokslut, bokslut, kvalitetsredovisningar och kvalitetsdialoger, samt att två risker (samverkansavtal och kompetensbrist i förvaltningen) ska hanteras löpande. Enligt förvaltningschefen har dock resultaten från kontrollaktiviteterna återrapporterats löpande till styrelsen vid varje styrelsemöte (6 styrelsemöten har hållits under 2016). Utöver de kontroller som inkluderades i kontrollplanen tillkom enligt styrelsens beslut uppföljningar av personalsituationen på tre av skolorna på varje styrelsemöte under avvecklingsprocessen samt uppföljning angående risken för ekonomiskt underskott. Den löpande återrapporteringen av kontroller vid styrelsemöten har skett genom att ansvariga chefer för alla de identifierade riskområdena har närvarat vid mötena och rapporterat om utvecklingen.

Bedömning

Naturbruksstyrelsens system för intern kontroll bedöms sammantaget vara tillräckligt 2016 och ge styrelsen möjlighet att förebygga, upptäcka och åtgärda risker under året. Styrelsen bör dock betänka att riktlinjerna anger att både riskanalys och kontrollplan ska beslutas i samband med budgetarbetet samt att det i kontrollplanen bör anges vem som är mottagare av rapporteringen för respektive kontroll.

3. Granskning av räkenskaper

Deloitte har inte noterat några synpunkter i den löpande granskningen.

Bokslutsgranskning

Årsbokslutet visar en rättvisande bild av enhetens resultat och ställning och uppfyller i allt väsentligt kraven enligt kommunala redovisningslagen och regionstyrelsens anvisningar förutom avseende:

Komponentavskrivningar materiella anläggningstillgångar

Enheten tillämpar per 2016-12-31 inte komponentavskrivning på materiella anläggningstillgångar. Någon beräkning av en eventuell effekt av övergång till komponentavskrivning på materiella anläggningstillgångar har ej skett. Enheten följer de riktlinjer som regionen tagit fram för komponentavskrivningar.

Förutom ovanstående områden har det inte framkommit något som tyder på några väsentliga avvikelser i fråga om huruvida:

- Årsbokslutet visar en rättvisande bild av enhetens resultat och ställning.
- Årsredovisningen och den löpande redovisningen uppfyller i allt väsentligt kraven enligt den kommunala redovisningslagen och regionstyrelsens anvisningar avseende räkenskaper.
- Oförändrade redovisningsprinciper har tillämpats.