

Till
Regionfullmäktige i Västra Götalandsregionen

Revisionsberättelse för styrelsen för folkhögskolorna år 2016

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

Styrelsen 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 vill uppmärksamma styrelsen för folkhögskolorna på dess ansvar för att den interna styrningen och kontrollen genomförs och följs upp i enlighet med fastställda rutiner och riktlinjer och då särskilt avseende ekonomi och budget.

Vi bedömer dock att verksamheten bedrivits på ett tillräckligt ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och att den interna kontrollen i allt väsentligt 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 folkhögskolorna och dess enskilda ledamöter.

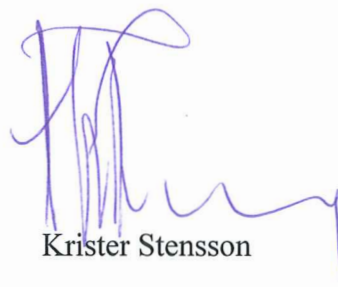
Vänersborg den 15 mars 2017



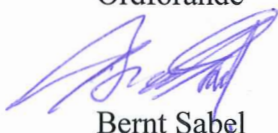
Birgitta Eriksson
Ordförande



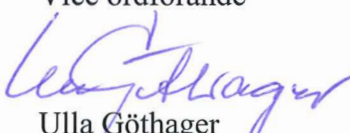
Ulf Sjösten
Vice ordförande



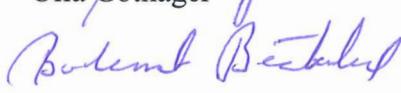
Krister Stensson



Bernt Sabel



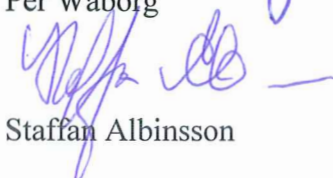
Ulla Göthager



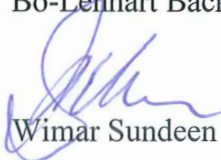
Bo-Lennart Bäcklund



Marie Engström Rosengren



Staffan Albinsson



Wimar Sundeen

Årsrapport Styrelsen för folkhögskolorna 2016

Diarienummer REV 2017-00042

Behandlad av revisorskollegiet den 15 mars 2017

Årets granskning av styrelsen för folkhögskolorna

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 nämnd/styrelse. I granskningen har revisorerna biträttats 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

Styrelsen för folkhögskolorna redovisar för år 2016 ett negativt resultat på -0,5 mnkr. Avvikelsen beskrivs bero på att FHSK belastats med kostnader för Agnesbergs folkhögskola om 0,64 mnkr. FHSK har enligt redovisningen uppnått en högre omsättning än budgeterat. Dock blev statsbidraget lägre än budgeterat på grund av uteblivna kurser och sviktande deltagarantal. Verksamheten har därför inte levt upp till de "högt ställda" förväntningarna på verksamhetsvolym. Skolornas övriga intäkter beskrivs gå med överskott men i resultaträkningen visar posten underskott gentemot budget. Verksamheten beskrivs ha anpassat sina kostnader efter den volym som bedrivits. Samtidigt beskrivs att kostnaderna blivit högre än budgeterat. Resultaträkningen visar att både personalkostnaderna och övriga kostnader ökat gentemot budget.

FHSK har valt ut 5 prioriterade mål från regionfullmäktiges budget att arbeta med 2016. Enligt anvisningarna ska redovisningen omfatta uppnådda resultat och avvikelser för att nå målen 2016. I FHSK:s årsredovisning är resultaten av genomförda aktiviteter inte tydligt beskrivna och det finns i de flesta fall ingen bedömning av måluppfyllelsen och går inte att avgöra om avvikelser finns. I de fall målen inte nås (som t.ex. vad gäller klimatutsläpp) beskrivs inte vilka åtgärder som vidtas för att vända utvecklingen. FHSK har arbetat med 9 fokusområden från regionfullmäktiges budget. Enligt anvisningarna ska aktiviteter och status redovisas, avseende om aktiviteterna är klara, pågående eller planerade. FHSK anger aktiviteter som de genomfört men anger inte status för dessa aktiviteter. Aktiviteterna som beskrivs är i vissa fall endast löst kopplade till de specifika fokusområdena (som t.ex. vad gäller vissa aktiviteter som beskrivs under "Minska verksamhetens avfallsmängder och verka för cirkulära affärsmodeller samt skärpta miljökrav vid upphandlingar").

Bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att FHSK:s rapport inte är upprättad i enlighet med anvisningarna från regionkansliet. Bristerna vad gäller avsaknad av indikatorer, analyser och bedömningar av måluppfyllelser gör det svårt att få en sammantagen bild av verksamhetsåret. FHSK:s ekonomiska resultat (underskott) överensstämmer inte med fullmäktiges beslut eftersom det i fullmäktiges budget sätts upp ett mål om att alla verksamheter ska ha god budgetkontroll och leva upp till en ansvarsfull hushållning med de regionbidrag som regionfullmäktige anvisar. Vad gäller FHSK:s verksamhetsmässiga resultat går det utifrån årsredovisningen inte att bedöma om styrelsen har levt upp till fullmäktiges beslut om budget, mål och uppdrag.

2.2 Fördjupad granskning: Direktupphandling

Granskningens syfte var granska att - och hur - nya riktlinjer och rutiner för direktupphandling har implementerats samt att belysa hur styrelser och nämnder säkerställt att de medarbetare som har rätt att göra direktupphandlingar har adekvat kunskap och kompetens för detta.

Iakttagelser

Under 2015 la förvaltningen fokus på att få alla strukturella frågor på plats, som till exempel att skapa ny kodstruktur för redovisning och rapportering och få skolorna att implementera dessa. 2016 kommunicerades de nya riktlinjerna för direktupphandling till respektive rektor. Under den granskade perioden var rutinen att vid behov av inköp av kapitalvaror, meddelade respektive rektor förvaltningschefen sin skolas behov för godkännande. Controllern fick i december 2015 ett prioriterat uppdrag att ta fram en gemensam tillämpning för investeringar och inköp för förvaltningen. I det dokument som tagits fram, vilket har stämts av med Koncerninköp, omfattas riktlinjerna för direktupphandling. Intentionen är att skolorna aldrig ska gå in i en direktupphandlingssituation utan att ha stämt av med Koncerninköp. Vid en pågående inventering av kompetensutvecklingsbehov inom förvaltningen har kunskapsbrister identifierats avseende inköpsfrågor. Koncerninköp har kontaktats för att de ska medverka i förvaltningens arbete med utbildning, råd och stöd i inköpsfrågor. Ett utbildningstillfälle avseende LOU/inköpsprocessen och marknadsplatsen kommer att anordnas under våren 2016 för rektorerna och andra i organisationen som involveras vid inköp.

Bedömning

Bedömningen är att de nya riktlinjerna kommunicerats ut på ett tillfredsställande sätt. De nya rutiner förvaltningen är i färd med att implementera bedömer vi vara tillfredsställande utifrån perspektivet direktupphandling. Vår bedömning är att FHSK har behov av att säkerställa att delegationsordningen är förstådd och förankrad i organisationen avseende direktupphandling, så att konflikter med inköbspolicy och vem som ska teckna avtal undviks och att risk för eventuella överträdelser mot delegationsordningen inom den egna organisationen elimineras. Vår bedömning är att det också finns ett behov att skärpa den interna kontrollen. Bedömningen är vidare att kunskaps- och kompetensnivån är tillfredsställande bland de inom respektive förvaltning som har att ansvara för inköpsprocessen. Den kunskap som förefaller behöva stärkas i linjeorganisationerna är förståelsen av att samtliga inköpsbehov, som inte uppfylls av det upphandlade sortimentet, ska kanaliseras i enlighet med rutinerna för direktupphandling, de som är framtagna av Koncerninköp och i förekommande fall kompletterade med lokala rutiner. Det måste vara tydligt till vem och hur man ska vända sig med sina inköpsbehov, i de fall de inte upplevs

uppfyllas av det upphandlade sortimentet och att det inte finns något utrymme för egna initiativ enligt gällande riktlinjer. Bedömningen är att FHSK behöver säkerställa denna förståelse och tydlighet.

2.3 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 styrelsen för folkhögskolorna säkerställer att anläggningstillgångar hanteras på ett korrekt sätt i redovisningen.

Iakttagelser

Styrelsen använder följande riktlinjer från VGR som behandlar hanteringen av anläggningsregistret, Hantering av anläggningstillgångar samt rekommenderade avskrivningstider. Utifrån granskningen går det att konstatera att förvaltningens rutiner avseende anläggningstillgångar är i linje med regionens riktlinjer. Förvaltningen går kontinuerligt igenom anläggningsregistret under året för att fånga upp avvikelser mot gällande rutiner. Förvaltningen följer regionens riktlinjer för hantering av försäljning och utrangering i redovisningen. Dock är det mycket sällsynt med försäljningar inom verksamheten. Det är endast två personer som kan registrera in 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 utan det är upp till varje skola. Det finns en rutin för att inventera stödbegärlig egendom årligen. Övriga anläggningstillgångar inventeras inte. Stickprov har visat att styrelsen inte gör någon nedskrivningsprövning på sina anläggningstillgångar och inte märker sina anläggningstillgångar. Inventering sker inte heller av samtliga anläggningstillgångar.

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.

2.4 Ekonomistyrning

Granskningen har genomförts i form av en nämndfördjupning. Syftet med granskningen var att bedöma om styrelsen för folkhögskolorna uppvisat bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll och/eller bristande måluppfyllelse eller ohörsamhet till ekonomiska mål och riktlinjer, fastlagda av fullmäktige eller i föreskrifter, med avseende på styrelsens ekonomi under hela 2016.

Iakttagelser

Vid kartläggningen av de åtgärder FHSK vidtagit för att säkerställa en god ekonomisk hushållning och budget i balans 2016 har fem sådana beslut identifierats, varav styrelsen i samband med ett av dessa fattat beslut om vid vilken tidpunkt åtgärden ska följas upp och redovisas till styrelsen. Generellt har styrelsen alltså inte fastställt när givna uppdrag ska vara genomförda och återredovisade i samband med enskilda beslut om åtgärder. Av de identifierade åtgärderna verkar några av dessa ändå ha genomförts och återredovisats. Båda delårsrapporterna beskriver ekonomiska risker och avsaknad av resurser för väsentlig verksamhet. Rapporterna brister dock i kvalitet i förhållande till regionens anvisningar med avseende på att säkerheten i de prognoser som lämnas inte motiveras och därmed inte

förefaller helt rimliga i förhållande till de ekonomiska utmaningar som beskrivs och de avvikelser gentemot budget som föreligger för respektive redovisad period. Rapporterna beskriver inte i tillräcklig utsträckning avvikelserna gentemot budget, vilka åtgärder som vidtas för att säkerställa budget i balans och vad tidsplanen är för implementering av dessa åtgärder. Under 2016 har det i FHSK:s ekonomi funnits både befarade och konstaterade avvikelser. I FHSK:s dokumentation har avvikelser avseende budget 2016 kunnat utläsas av redovisning vid fyra tillfällen varav styrelsen har beslutat om åtgärder vid ett av dessa. Styrelsen har inte fastställt tidsplaner i samband med att de beslutat om åtgärder.

Bedömning

Utifrån de iakttagelser som gjorts vid genomlysningen av FHSK:s ekonomihantering är den sammanfattande bedömningen att styrelsen har uppvisat bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll under 2016. Den passivitet styrelsen har uppvisat genom att inte vidta adekvata och effektiva åtgärder bedöms ha lett till försämrade möjligheter för folkhögskolorna att uppnå målen om en budget i balans och god ekonomisk hushållning. Den sammantagna bilden av FHSK:s ekonomiska utveckling 2015 och 2016 har visat på behovet av att styrelsen tar ett samlat grepp kring de problem och risker som präglar finansieringsstrukturen för folkhögskolorna. Behovet av att styrelsen arbetar mer åtgärdsinriktat förminskas inte i förhållande till att FHSK lyckades uppnå en budget i balans 2015 och har förbättrat det negativa resultatet i bokslut 2016 jämfört med prognosen i november. Att resultatet förbättras i bokslut 2016 tycks inte vara en effekt av de åtgärder, i form av kostnadskontroll, som angavs vidtas i delårsrapport augusti. De kostnader som bedömdes anpassas till den minskade volymen har istället ökat. Istället tycks det förbättrade resultatet bero på ökade intäkter från den övriga verksamhet som FHSK bedriver, utöver den stats- och regionbidragsfinansierade verksamheten, i form av till exempel uppdragsutbildningar. Dessa intäkter har i dialogen med beställarnämnden identifierats som osäkra och riskfyllda eftersom de varierar från år till år och kan leda till att verksamheten tappar sitt fokus på kärnuppdraget från stat och region.

2.5 Finansieringsstruktur stat och region

Syftet med denna bevakning var att följa hur FHSK arbetade utifrån sitt ansvar att uppmärksamma beställare och ägare på deras möjligheter att leva upp till balanskravet. Frågan har lyfts vid möte med förvaltningschef och kollegiets arbetsgruppsmöte.

Iakttagelser

Styrelsen för folkhögskolornas grunduppdrag från stat och region finansieras inte av dessa båda parter fullt ut. Styrelsen för folkhögskolorna (FHSK) måste därför själva arbeta in tilläggsfinansiering för att ha en ekonomi i balans. Utöver att grunduppdraget inte är finansierat till fullo har staten utökat folkhögskolornas uppdrag för 2016 inom ett flertal områden, vilket enligt både VGR:s folkhögskolestyrelse samt de fristående RIO-skolorna inte heller är fullt finansierat trots de extra statliga medel som tillförts. FHSK utökade enligt statens uppdrag, men saknade därmed full finansiering för denna volymökning. Utökningen aviserades i budget men inte på annat sätt till ägaren inför 2016. VGR:s folkhögskoleförvaltning menar att man även (pga att grunduppdraget är underfinansierat) saknar finansiering för att möta behoven hos deltagare i behov av stöd, där 4,5 tjänst skulle behöva tillsättas under andra halvan av 2016. Ovanstående har framförts i presidiedialog mellan FHSK:s och KN:s respektive presidier under våren 2016. Denna lägesbeskrivning har man enligt folkhögskolechefen varit överens om även på koncernkontor kultur och folkhögskoleförvaltningen. Efter denna presidiedialog har folkhögskolechefen 2016-08-08 ställt en skrivelse till KN (vilken FHSK ställt sig bakom i senare styrelsebeslut) i form av

en ansökan om ytterligare regionbidrag för att finansiera statens utökade uppdrag för 2016 samt för att finansiera insatser för deltagare i behov av stöd för 2016. I tjänsteutlåtandet från koncernkontor kultur framgår det inte tydligt att FHSK söker regionbidrag både för att finansiera statens utökade uppdrag för 2016 samt för att finansiera insatser inom grunduppdraget. KN fattade beslut om att inte fördela några medel till FHSK. I efterhand har regionstyrelsen beslutat att tilldela FHSK (via KN) 1,6 mnkr för att medfinansiera det utökade statliga uppdraget, av det extra statsbidraget med anledning av flyktingsituationen som regionen fick för 2016. Varken KN eller RS tog ställning till de av FHSK äskade medlen som inte rörde det utökade uppdraget från staten.

Bedömning

Vad gäller FHSK:s hantering av dialogen så bedömer revisionsenheten att styrelsen först och främst borde aviserat utökningen med beställare och ägare innan verksamhetsåret och innan man beslutade om att utöka. I utförarens ansvar ligger att uppmärksamma beställare och ägare på eventuella målkonflikter mellan uppdrag, och här kan en konflikt ha funnits mellan statens uppdrag ställt mot regionens finansiering. Det hade också varit önskvärt att styrelsen ställt sig bakom skrivelsen innan den skickades. Storleken på ansökan om ytterligare bidrag ställt mot styrelsen för folkhögskolornas omsättning och ekonomi i övrigt gör att ansökan skulle kunna anses vara så pass viktig att ett extrainkallat nämndsammanträde hade varit att föredra för att kunna ansöka om medlen till KN redan i augusti. De ytterligare medlen kan anses ge styrelsen en utökad ram, vilket egentligen måste kommuniceras med regionfullmäktige, vilket FHSK inte gjorde.

2.6 System för målstyrning

Syftet med granskningen har varit att klargöra huruvida FHSK:s målstyrning förbättrats från 2015, så att den följer regionens riktlinjer. Granskningen har genomförts som ett bevakningsområde, frågor har ställts till förvaltningschefen samt vid arbetsgruppsmötet.

Iakttagelser

FHSK har antagit fem av RF:s nio mål. I budget 2016 har FHSK angett några eller samtliga av indikatorerna under respektive mål i budgeten. För två av målen med tillhörande indikatorer finns måltal. För ett mål skulle jämförelsetal tas fram efter bokslut 2015, men det är oklart om detta gjorts. För ett mål beskrivs främst nuläget och inga måltal. Vad gäller uppföljningen av målen i delårsrapporteringen så omnämns samtliga mål, men majoriteten av dem beskrivs främst genom att man berättar om vissa aktiviteter man genomfört. Det går inte att tydligt utläsa resultatet för något av verksamhetsmålen, även om aktiviteterna beskrivs var och en för sig. Eftersom de inte värderas och bedöms tillsammans och i relation till målets jämförelsetal och indikatorer går det inte att få en samlad bild av i vilket läge verksamheten befinner sig. Vid delårsrapporteringen redovisas inte indikatorernas utfall och man lämnar ingen prognos för något av verksamhetsmålen. För fokusområdena beskriver man inte aktiviteterna på det sätt anvisningarna anger.

Bedömning

Vad gäller utformningen av styrsystemet är bedömningen att det finns brister. För vissa av målen saknas måltal och beskrivningar av hur målen ska uppnås är för generellt skrivna. Det går därmed inte att se någon tydlig övergripande strategi eller styrning från FHSK vad gäller att styra mot målen. FHSK:s styrsystem brister även vad gäller uppföljningen. Liksom i budget är beskrivningarna av resultatet generellt skrivna och man följer inte regionens anvisningar avseende uppföljning. Detta gör det svårt för styrelsen att upptäcka och åtgärda brister, och att vidta åtgärder om ett mål inte uppfylls.

2.7 Granskning av intern kontroll

Granskningen av den interna kontrollen har genomförts i form av en fördjupad granskning, Styrning och ledning i nämnder och styrelser, del 2. Granskningen utgör delsyfte 2 i projektet ”Styrning och ledning i nämnder och styrelser” (Dnr Rev 34-2015). Fokus i delstudie 2 var att bedöma om nämnd/styrelse har säkerställt att nämnd/styrelsens styrsystem efterlevs i verksamheten.

Iakttagelser

Styrelsen har i arbetsordning eller liknande dokument övergripande beskrivningar för den grundläggande uppföljningen av verksamheten. Vidare har styrelsen genom beslut om detaljbudget/verksamhetsplan beslutat om uppföljningens inriktning. Detta även om det varierar hur tydliga dessa beslut är i budgetarnas olika delar. När det gäller kontrollernas genomförande är det dock tveksamt om vissa av kontrollerna genomförts, samtidigt som inga kontroller har rapporterats. Det kan konstateras att det finns problem med att exakt avgöra huruvida en kontroll i vissa fall är genomförd helt eller delvis. Det beror på att kontrollerna i en del fall omfattar ett mycket vidsträckt område. Något beslut har inte fattats om när kontrollerna ska redovisas till styrelsen. Ingen formaliserad rapportering har heller sammantaget skett för den aktuella perioden som ingår i granskningen. Förvaltningschefen menar dock att om något inte fungerat så har presidiet varit informerade. Detta är dock inte något som dokumenterats i särskild ordning. Eftersom inte någon redovisning av kontrollerna till styrelsen skett enligt anvisningarna för intern kontroll kan inte heller någon kvalitet uppnås i kontrollerna. För den övriga uppföljningen kan det konstateras att rapportering saknas helt eller delvis utifrån de krav på åiterrapportering och uppföljning som följer av inköspolicyn och representationspolicyn. För ingen av de granskade kraven följs regionens anvisningar i sin helhet avseende kvalitet på uppföljningen. I flera fall saknas exempelvis analys, tydlig redovisning av avvikelser och/eller jämförelser. Sammantaget är det för flera områden oklart hur informationen kan användas av styrelsen för att identifiera eventuella brister och agera utifrån dessa. Inga explicita styråtgärder utifrån den interna kontrollen har heller vidtagits av styrelsen.

Bedömning

När uppföljning och kontroller granskas sammantaget kan det konstateras att styrelsen inte säkerställt att styrsystemet efterlevs när det gäller inköspolicyn, representationspolicyn, policy för handikappfrågor och delvis uppdraget avseende kostnads-/budgetkontroll. Det beror huvudsakligen på att den organisation och de processer som styrelsen beslutat inte följs och genomförs samt att det finns brister både i återföring och kvalitet i kontroll- och uppföljningsinformation.

3. Granskning av räkenskaper

Deloitte har inte noterat några avvikelser under löpande granskning.

Bokslutsgranskning

Det har 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.