



REVISIONSBERÄTTELSE FÖR ÅR 2020

Till fullmäktige i Gävle kommun

Sid 1 (8)

Dnr 21REK3

Vi har granskat verksamheten i kommunstyrelsen, nämnderna och de gemensamma nämnderna samt, i vår roll som utsedda revisorer och lekman-revisorer, även verksamheten i kommunens företag.

Granskningen har utförts enligt lagstiftning, god revisionssed i kommunal verksamhet och reglemente för revisorerna i Gävle kommun.

Granskningsarbetets omfattning, inriktning och resultat redovisas mer detaljerat i bilagorna "Kommunrevisionens förvaltningsberättelse 2020" samt "Kommunrevisionens redogörelse för granskningsarbetet 2020".

Revisionsberättelsen är summering av de viktigaste frågorna från verksamhetsår 2020.

Förutsättningarna för revisorernas arbete

Vi förtroendevalda revisorer är beroende av sakkunniga för granskningsverksamheten. Internt stöds verksamheten av anställda vid kommunens revisionskontor, yrkesrevisorer samt en nämndsekreterare. Vi upphandlar konsulter och annan extern expertkompetens. På grund av vakans och deltider har köp av konsulter gjorts i större omfattning än tidigare. Pandemin har inneburit distansarbete och att alla möten skett via Teams.

Kommunfullmäktige beslutar om budget för verksamheten efter budgetdialog om riskanalys och plan för revisionsverksamheten.

Revisorernas arbete och effektivitet har även påverkats negativt av:

- att revisorernas reglemente ännu inte blivit tydliggjort och beslutat
- att revisionen är utestängda från direktåtkomst i diariet. Den "reservlösning" som förvaltningen tillhandahållit i form av rapporter med rubriker har dessutom varit helt obefintlig under perioden maj-oktober.

Dessa brister har funnits sedan inledningen av mandatperioden 2019 och vi hoppas att de snarast ska åtgärdas. När det gäller reglementet har revisionen inte fått någon förklaring varför det dröjer. Vad gäller diariefrågan har

KOMMUNREVISIONEN

revisionen i egen utredning nu kunnat visa att förvaltningens och kommunstyrelsens beslut vilat på felaktiga grunder.

Uppdrag från kommunfullmäktige

Uppdraget från kommunfullmäktige att upphandla auktoriserad revisor för kommunens hel- och majoritetsägda bolag och stiftelser för en ny fyraårsperiod har genomförts under 2020. KPMG har fått uppdraget 2021–2024.

Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen har omfattat samtliga enheter. Vi har granskat enheternas protokoll och följt verksamheten. Dialogmöten/hearingar har varit viktiga aktiviteter i informationsinhämtandet. Vi har detta år fokuserat på enheternas interna kontroll och riskhantering, samt påverkan av Corona pandemin.

Intern kontroll samt riskhantering övergripande slutsatser

Kommunstyrelsen ansvarar för styrning och uppföljning av enheternas arbete med intern kontroll. Nämnder och styrelser i kommunens företag är ansvariga för den interna kontrollen i verksamheten.

Riskhantering är det vedertagna begreppet för processen att identifiera risker för att målen inte uppnås, värdera och prioritera de risker som måste hanteras, hantering av och uppföljning av riskarbetet. Arbetet dokumenteras i Stratsys och kommuniceras i nämnd/styrelse och mellan enhet och kommunstyrelsen via en internkontrollplan.

Revisorernas granskning har uppmärksammat följande generella brister och förbättringsområden:

Det reglemente för intern kontroll som togs fram 1999 behöver uppdateras och förtydligas. Om COSO-modellen ska tillämpas för riskhanteringsprocessen behöver ramverket tydliggöras liksom nämndernas ansvar. Reglementet är kommunstyrelsens ansvar.

Internkontrollplanerna har (som regel) beslutats i nämnd/styrelse och uppföljning skett i olika utsträckning vid nämnd- och styrelsemöten.

Granskningen har visat att de viktigaste områdena att förbättra är:

- Nämnd eller styrelses delaktighet i hela riskhanteringsprocessen
- Tydlighet kring mål för verksamheten
- Analys av alla risker som riskerar att målen inte uppfylls
- Prioritering utifrån konsekvens och riskkostnad
- Löpande uppföljning i nämnd/styrelse där incidenter, tillsynsrapporter med mera beaktas.
- Löpande kommunikation om avvikelser med kommunstyrelsen

Intern kontroll samt riskhantering Överförmyndarnämnden

Överförmyndarnämnden ansvarar för verksamheten enligt lag¹. Det innebär att det verksamheten ska uppnå och följa preciseras enligt lag och utgör målen för verksamheten.

Verksamheten är till för att skydda och hjälpa kommunens svagaste invånare. Det kan vara personer med demens, funktionshinder, missbruk eller ensamkommande barn, personer som av olika orsaker som inte själva kan ta tillvara sin rätt. Kommunfullmäktiges mål "Trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i hela kommunen" är tillämpligt för överförmyndarverksamheten.

De brister i överförmyndarverksamhetens interna kontroll som granskningen visat är:

- Nämnden har inte varit delaktig i riskhanteringsprocessen på annat sätt än att den fattat beslut om internkontrollplanen.
- Otydliga mål för verksamheten och indikatorer för dessa
- Eftersom målen är otydliga är riskanalysen ofullständig
- Länsstyrelsen genomförde i december 2019 tillsyn som resulterade i en mycket kritisk inspektionsrapport i juni 2020. Rapporten tillsändes nämnden med kopia till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. De brister som Länsstyrelsen fann härleddes i huvudsak till brist på kvalificerade handläggare och för låg budget. Inspektionsrapporten har inte hanterats i kommunstyrelsen och inte heller blivit ett anmälningssärende i kommunfullmäktige. Länsstyrelsens rapport bifogas i bilaga 2.
- Kommunstyrelsen är anställande myndighet och ansvarar för arbetsmiljön varför åtgärder och kostnader är en fråga för kommunstyrelsen. Ordföranden i nämnden har i möten lyft problemen med kommunstyrelsens ordförande 2019 och 2020 utan resultat.
- Lagen är tydlig vad gäller ansvar för Överförmyndarverksamheten. För att fullgöra uppgifterna enligt lagen har nämnden inte kunnat påverka resurstilldelning.
- De kommuninnevånare som har behov av god man eller förvaltare uppmärksammas ofta sent. Orsaken är att nämnderna inom sektor välfärd inte uppmärksammar frågan i tillräckligt hög grad. När behovet är akut innebär det att överförmyndarnämnden får problem att lösa frågan. Detta ger ökade problem för den behövande med ökade kostnader när den normala processen att förordna god man frångås. Även detta är en kommunikationsfråga inom kommunen.

¹ Kommunallagen (2017:725), Föräldrabalken (1949:381), Förmynderskapsförordningen (1995:379) Förvaltningslagen (2017:900, Rättegångsbalken (1942:740)

Sammantaget kan konstateras att processen för intern styrning och kontroll utvisar stora brister.

- Nämnden är, trots att de inte genomfört en strukturerad riskanalys, väl medveten om de uppenbara riskerna till följd av för knappa resurser.
- De risker som framförts från nämnden uppåt i organisationen har inte hörtsammats vilket medfört att verksamheten inte kunnat genomföras enligt lag och även påverkat arbetsmiljön negativt.
- Länsstyrelsens inspektionsrapport har inte heller föranlett kommunstyrelsen att agera.

Av dessa skäl anser revisorerna att det är otydligt vilket ansvar överförmyndarnämnden respektive kommunstyrelsen har för överförmyndarverksamheten. Revisionen begärde i november 2020 om yttrande från kommunstyrelsen i detta ärende, men har i april 2021 ännu inte fått svar.

Ett förbättringsarbete har initierats efter Länsstyrelsens inspektion, men effekter och förbättring av verksamhetsstyrningen har ännu inte uppnåtts. Därtill kommer att personalsituationen ytterligare försämrats, fortsatt pandemi med distansarbete och att enhetschefen slutat. Överförmyndarverksamheten förefaller vara i akut läge.

Sammantaget rekommenderar vi att kommunstyrelsen gör en översyn av överförmyndarverksamheten med mål att förbättra den interna kontrollen och målstyrningen för att ge överförmyndarnämnden de resurser som behövs för att genomföra verksamheten enligt lag.

Måluppfyllelse – Verksamhetsmål

Den nya målstyrningen i kommunen har tillämpats under ett år. Att fokusera på ett fåtal mål ger bättre förutsättningar att förbättra resultaten framåt, vilket revisorerna ser som positivt.

Revisorerna noterar i sin granskning att styrmodellen varit under utveckling under 2020. Bolagens bidrag till målen behöver tydliggöras i uppföljningsstrukturen. Jämförelse med föregående års utfall saknas. Analyserna av utfall av indikatorer behöver förfinas.

Årets måluppfyllelse för Gävle kommun har i stor utsträckning påverkats av pandemin och många verksamheter har fått ställa om eller ställa in.

Samtliga verksamhetsmål bedöms vara delvis uppfyllda.

1. Kraftigt förbättrade resultat i Gävles skolor

Pandemin har skyndat på digitaliseringen. Skolan och skolresultaten är avgörande för att säkerställa tillgången till framtida arbetskraft. En fullföljd grundutbildning minskar också risken för utanförskap och ett framtida bidragsberoende. Det är därför glädjande att se att skolresultaten har förbättrats och att de åtgärder som vidtagits tycks ha gett effekt trots rådande pandemi.

2. Påtagligt förbättrat företagsklimat i Gävle

Måluppfyllelsen för företagsklimat är fortfarande en utmaning. Företagsetableringar och mål om arbetslöshet har påverkats kraftigt av pandemin. Byggklar mark till för företagande uppgick till 18,1 ha och målvärdet som var minst 60 ha mark uppnås inte.

3. Trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i hela kommunen

Utfall finns för 2020 för tre av de åtta indikatorerna, resterande indikatorer är baserade på 2019 års värden. Utfallet för 2020 blir svårbedömt.

4. En modern samhällsplanering som möter nuvarande och kommande generationers behov

Utfallet för nettotillskott av bostäder genom ny-, till och ombyggnad nås inte. Utfallet blev 401 bostäder mot 800 som är målvärdet. 800 bostäder/ år är baserat på antal bostäder som krävs för att möta visionen om 120 000 invånare 2030. Invånarantalet ökar dock inte i takt med visionen. Befolkningen ökade med 486 invånare och uppgår nu till 102 904.

5. En ekologiskt hållbar och klimatneutral kommun

Gävle rankas som näst bästa miljökommun 2020. Utfallet för vattenförekomster (sjöar och vattendrag) ekologisk och kemisk status är oförändrat i jämförelse med föregående år 16 % och når inte målvärdet. I jämförelse med 25 % 2017/2018 har utfallet försämrats.

Måluppfyllelse - Finansiella mål

Av tre finansiella mål för god ekonomisk hushållning 2020 uppnås samtliga. Jämförelser med föregående år kan inte göras då utfall för 2019 inte presenteras vid indikatorerna. Antalet mål har minskat från fyra föregående år och vissa indikatorer är nya eller omformulerade för 2020.

- **Resultatet ska långsiktigt uppgå till minst 1 procent av skatteintäkterna**
2019 var målet att kommunen långsiktigt skulle uppgå till minst 2% av skatteintäkterna. Det långsiktiga målet har sänkts till 1%. Målet mäts som ett genomsnitt under den senaste åttaårsperioden. Tidigare goda resultat innebar att målvärdet 2020 var 2,2%. Målet uppnås, utfallet blev 2,8%. Detta beror på att skatteintäktsbortfallet kompenseras mer än väl av extra statsbidrag med anledning av pandemin.
- **Kommunkoncernen har en långsiktig tillväxt i balans**
Målet uppnås. Kommunkoncernens soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsåtagandet, en av indikatorerna, uppgår till 35,4%, och klarar målvärdet 31,9%. Detsamma gäller för kommunen, där soliditeten uppgår till 48,9% och klarar målvärdet om 43,8%.
- **Skattefinansierade investeringar har långsiktigt en hög självfinansieringsgrad**
Två indikatorer är nya, en bibehålls och en har fått ett ändrat tidsintervall från 5 till 8 år. Den långsiktiga självfinansieringsgraden över 8 år uppgår till 95%, vilket tack vare det höga resultatet 2020 är väl över målvärdet 82%.

Analys

Revisorerna har under året granskat redovisningen av leasing- och hyresavtal i kommunen. Revisorernas bedömning är att kommunens sätt att redovisa inte ger en korrekt bild av kommunens ekonomiska ställning och försvårar jämförbarheten med andra kommuner.

Av granskade 37 hyresavtal bedömdes 32 avtal (både externa och inom kommunkoncernen) som felklassificerade som operationell leasing i stället för finansiell leasing. Revisorerna bedömer att effekten av en redovisning enligt redovisningsrekommendationen skulle bli att kommunens tillgångar ökar med 1 747,8 mnkr, att skulderna ökar med 1 756,4 mnkr samt en negativ resultateffekt på 10,4 mnkr per 2020-12-31. För år 2020 leder omklassificeringen till en ökning av balansomslutningen med ca 12%. Vi bedömer att skillnaden är väsentlig och att de felaktigt klassificerade avtalen bör rättas.

Då kommunen fortfarande redovisar alla hyresavtal som operationell leasing bedömer vi, utifrån slutsatserna från vår fördjupade granskning, att balansräkningen innehåller väsentliga klassificeringsfel.

Detta påverkar också indikatorn kommunens soliditet. Enligt revisorerna skulle en korrekt klassificering av finansiell leasing i kommunen innebära

att soliditeten i kommunen skulle vara lägre. Det övergripande målet Kommunkoncernen har en långsiktig tillväxt i balans är formulerat på koncernnivå. Indikatorn för kommunkoncernens soliditet påverkas, men i mindre omfattning, då huvuddelen av hyresavtalen finns inom kommunkoncernen.

Kommunstyrelsen behöver säkerställa att redovisningen följer rådande regelverk. Modellen för klassificering av hyresavtal behöver utvecklas utifrån nya direktiv från Rådet för kommunal redovisning och praxis i Bokföringsnämndens K3 regelverk.

Årets resultat i kommunen är trots pandemin mycket högt, 510,7 mnkr. Realisationsvinster och exploatering står för 232,6 mnkr. Resterande 278,1 mnkr avser den skattefinansierade verksamheten. Skatteintäkterna har blivit lägre än budgeterat, men däremot har statliga bidrag blivit betydligt högre. Vissa verksamhetskostnader har också varit lägre på grund av pandemin.

Rättvisande räkenskaper

Årsredovisningen har inte upprättats i enlighet med Lag om kommunal bokföring och redovisning samt god redovisningssed då balansräkningen innehåller väsentliga klassificeringsfel gällande finansiell leasing.

God redovisningssed för bokföring och arkivering följs inte då systemdokumentation inte är till fullo framtagen.

Balanskravet, det lagstadgade kravet på ett positivt resultat, enligt en fastställd beräkningsmodell, är uppfyllt.

Vi tillstyrker:

- att styrelsen, övriga nämnder, gemensamma nämnder och de förtroendevalda i dessa organ beviljas ansvarsfrihet,

Vi avstyrker:

- att årsredovisningen för år 2020 godkänns.

Revisionsberättelsen är upprättad av samtliga valda revisorer i Gävle kommun. Eva-Karin Hamilton har inte deltagit i revisionen av Omvårdnadsnämnden och Samhällsbyggnadsnämnden. Lena Lundgren Rörick har inte deltagit i revisionen av Utbildningsnämnden och Gavlia-koncernen och inte heller i granskningsprojektet rörande Microsofts köp av mark från kommunen. Erik Olsson har inte deltagit i revisionen av Kultur- och Fritidsnämnden samt fullmäktiges valberedning. Elizabeth Puhls har inte deltagit i revisionen av de gemensamma nämnderna Företagshälsovård och Hjälpmedel/FOU Valfärd. Arne Övrelid har inte deltagit i revisionen av Utbildningsnämnden.

Gävle 2021-04-29


Rosalie Carlén


Eva-Karin Hamilton


Lena Lundgren Rörick


Erik Olsson


Elizabeth Puhls


Arne Övrelid

Bilagor:

1. Kommunrevisionens förvaltningsberättelse 2020
2. Kommunrevisionens redogörelse för granskningsarbetet 2020