



REVISIONSBERÄTTELSE FÖR ÅR 2021

Till fullmäktige i Gävle kommun

Sid 1 (13)

Dnr 21REK11

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

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

Granskningsarbetets omfattning, inriktning och resultat redovisas mer detaljerat i bilagorna "Kommunrevisionens förvaltningsberättelse 2021" samt "Kommunrevisionens redogörelse för granskningsarbetet 2021".

Revisionsberättelsen är en summering av de viktigaste frågorna från verksamhetsår 2021.

Förutsättningarna för revisorernas arbete (Bil 1)

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

Revisorernas arbete och effektivitet har påverkats negativt av:

- att revisorernas reglemente ännu inte blivit tydliggjort och beslutat
- att revisionen är utestängda från direktåtkomst i diariet.

K O M M U N R E V I S I O N E N

Dessa brister har funnits sedan inledningen av mandatperioden 2019 och vi hoppas att de snarast ska åtgärdas. Vakanser inom Styrning och stöd Gävle har fördröjt beredningen av reglementet. Vad gäller diariefrågan har revisionen i egen utredning nu kunnat visa att förvaltningens och kommunstyrelsens beslut vilat på felaktiga grunder.

Grundläggande granskning (Bil 2 sid 4–37 + 90–105)

Den grundläggande granskningen har omfattat samtliga enheter. Vi har granskat enheternas protokoll och följt verksamheterna. Dialogmöten/hearings har varit viktiga aktiviteter i informationsinhämtandet. Vi har under 2021 fokuserat på enheternas interna kontroll och riskhantering men även granskat målstyrning/måluppfyllelse samt påverkan av coronapandemin och översvämningens konsekvenser för bolagen.

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. Kommunstyrelsen har under 2021 påbörjat ett arbete med att uppdatera det gamla internkontrollreglementet men beslut och implementering återstår.

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

Granskningen har visat att de viktigaste områdena att förbättra är:

- Nämnders och styrelser delaktighet i hela riskhanteringsprocessen
- Tydlighet kring mål för verksamheten i nämnderna
- Analys av alla risker som kan innebära att målen inte uppfylls
- Beskrivning av åtgärder, åtgärdsansvarig och uppföljning av åtgärder.
- Löpande uppföljning i nämnd/styrelse där incidenter, tillsynsrapporter med mera beaktas.
- Löpande kommunikation om avvikelser med kommunstyrelsen

Överförmyndarnämnden (Bil 2 sid 7–11 samt bilagd rapport)

Överförmyndarnämnden ansvarar för verksamheten enligt lag. Verksamheten är till för att skydda och hjälpa kommunens svagaste invånare. Det kan vara personer med någon form av funktionsnedsättning eller ensamkommande barn, personer som av olika orsaker inte själva kan ta tillvara sin rätt.

I revisionsberättelsen för år 2020 konstaterades att processen för styrning och intern kontroll inom överförmyndarverksamheten utvisade stora brister. Nämnden hade lyft frågan om för knappa tidsbegränsade resurser till kommunstyrelsen utan att få gehör, vilket medfört att verksamheten inte kunnat genomföras enligt lag och även påverkat arbetsmiljön negativt.

Revisorerna framförde i revisionsberättelsen 2020 att det är otydligt vilket ansvar som kan utkrävas av överförmyndarnämnden eftersom nämnden inte kunnat påverka resurserna för att genomföra verksamheten. Revisorerna begärde ett yttrande från kommunstyrelsen vilka åtgärder styrelsen avsåg att vidta, men det resulterade inte i något svar.

Revisorernas ser allvarligt på bristerna i granskningen 2021 och trots att dessa frågor uppmärksammades vid revisionens granskning 2020 har det inte medfört tillräckliga förbättringar i överförmyndarverksamheten.

- Bristande målstyrning av verksamheten
- Bristfällig intern kontroll
- Ekonomistyrning i huvudsak tillfredsställande, men periodisering av kostnader inte gjord 2020, kostnaderna har belastat 2021

Revisorerna ser emellertid en positiv utveckling för 2022 av aktiviteter som genomförts under sista kvartalet 2021:

- Överförmyndarnämndens synpunkter i budgetprocessen har lett fram till acceptans av underskott 2021 och utökade resurser i budget för 2022.

- Andel tillsvidareanställda har ökat och fler kvalificerade handläggare har rekryterats.
- Nämndens ledamöter har under hösten 2021 utbildats i intern kontroll för att bättre kunna ta sitt ansvar för detta.
- En ny ordförande har tillträtt i slutet av året.

Målstyrning och måluppfyllelse – verksamhetsmål

(Bil 2 sid 49–60)

Den nya tillitsbaserade målstyrningen i kommunen har tillämpats under två år. Sammanfattningsvis anser revisorerna att redovisningen utvisar stora brister och inte ger en förståelig bild av verksamhetens resultat 2021.

Revisorerna konstaterar att det i rapporteringen av måluppfyllelsen för verksamhetsmålen saknas utfall för ett antal indikatorer, i vissa fall saknas även målvärden. Detta leder till att analysen av måluppfyllelsen i vissa nämnder och även övergripande enbart baseras på en beskrivning av genomförda aktiviteter. Modellen bygger på en sammanvägning av aktiviteter och indikatorer.

De brister gällande indikatorerna som revisorerna ser är:

- Indikatorerna förklaras inte, vilket gör dem och utfallen svårförståeliga för läsaren
- Jämförelse med föregående års utfall saknas
- Bedömningen av graden av måluppfyllelse (grönt, gult eller rött) är inte konsekvent
- Många indikatorer saknar utfall
- Många indikatorer har föregående års utfall angivet
- Indikatorerna är inte Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta (SMART).

Effekten blir att revisorerna har svårt att uttala sig om måluppfyllelsen på övergripande nivå. Revisorerna ser risker i målstyrningsmodellen och att den behöver utvecklas.

Analys måluppfyllelse verksamhetsmål

1. Kraftigt förbättrade resultat i Gävles skolor

Skolan och skolresultaten är avgörande för att säkerställa tillgången till framtida arbetskraft. En fullföljd grundutbildning minskar dessutom risken för utanförskap och ett framtida bidragsberoende. Det är därför glädjande att se att skolresultaten både i grundskola, gymnasium och vuxenutbildning har förbättrats och att de åtgärder som vidtagits tycks ha gett effekt trots rådande pandemi.

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

Måluppfyllelsen beskrivs enbart i form av aktiviteter i olika nämnder och boplag. Det är svårt för revisorerna att bedöma måluppfyllelsen när indikatorer saknas som kan visa om gjorda insatser leder till förbättrad måluppfyllelse.

3. Påtagligt förbättrat företagsklimat i Gävle

Att nå ett påtagligt förbättrat företagsklimat är fortfarande en utmaning även om en viss förbättring i rankingen kan ses 2021. Byggklar mark för näringslivet är fortfarande betydligt lägre än målvärdet.

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

Antal hektar byggklar mark för näringslivet är lågt och har varit det under flera år. Nettotillskottet av bostäder, 701 st, är det högsta på många år. Årets utfall visar dock att befolkningsökningen är lägre än beräknat. Detta har betydelse både för bostadsbyggandet och byggandet av verksamhetsfastigheter. Planeringen kan behöva revideras.

5. En ekologiskt hållbar och klimatneutral kommun

Revisorerna konstaterar att en avstämning med det parallella arbetet med miljöbokslut behöver göras för att säkerställa att aktuella värden presenteras i årsredovisningen när det gäller målet En ekologiskt hållbar och klimatneutral kommun. Nu presenteras 2020 års utfall för 5 av 6 indikatorer.

Fördjupade granskningar

Upphandling entreprenader i bolag (Bil 2 sid 67–73)

Revisorerna har 2021 genomfört en fördjupad granskning av tillämpningen av Lag om offentlig upphandling (LOU) och Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) för tre bolag: Gävle Energi AB, Gävle Hamn AB och Gavlefastigheter i Gävle kommun AB. De viktigaste slutsatserna från granskningen är:

- Användningen av uppförandekoden för leverantörer i upphandlingar behöver stärkas i samtliga bolag.
- Inget av bolagen har en systematisk uppföljning av att leverantörer och underentreprenörer lever upp till de grundläggande arbetsrättsliga kraven.

Det görs stora upphandlingar i dessa bolag och det är offentliga medel som används. Det utses kontrollansvariga i byggprojekten, men de arbetar med efterlevnad av enligt Plan- och bygglagen (PBL). Bolagen ansvarar själva för att arbetsrättsliga krav ställs och följs upp i de entreprenadupphandlingar som genomförs. Det är angeläget att arbetsrättsliga krav och uppföljning blir en naturlig del av upphandlingsarbetet.

Upphandling och avtalshantering i kommunen (Bil 2 sid 74–80)

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats fullt ut med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna inkluderat kommunstyrelsen, alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling. Kommunstyrelsens delegationsordning har uppdaterats först i juni 2021.

Revisorerna bedömer att kommunstyrelsen behöver stärka sitt arbete med att styra och utveckla kommunens inköpsprocess genom att säkerställa tillräckliga personella och/eller systemtekniska resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Intern kontroll leverantörsutbetalningar (Bil 2 sid 81–83)

Revisorerna ser positivt på att

- en digitaliserad behörighetsadministration inom ekonomisystemet är under utvecklande.
- lämnad rekommendation kring dokumentation, analys och kontroll av förändringsloggar kommer att beaktas i kommande riskanalyser.

Behörighetshanteringen är väsentlig för att ha en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av leverantörsregister/-utbetalningar. För att ge nämnderna möjlighet att till fullo ta sitt ansvar behöver både upplägg, förändring och avslut av behörigheter digitaliseras. Men kontrollrutiner som kontroll av loggar och att personer har rätt behörigheter måste också finnas för att upptäcka felaktigheter och kunna åtgärda dem. Dessa kontrollrutiner måste kommunstyrelsen ansvara för och SG Ekonomi ta fram.

Måluppfyllelse - Finansiella mål (Bil 2 sid 61–64)

De felaktigheter revisionen noterat i underliggande beräkningar och beskrivningen av måluppfyllelsen har rättats innan årsredovisningen behandlades i kommunstyrelsen.

- **Resultatet ska långsiktigt uppgå till minst 1 procent av skatteintäkterna**

Målet bedöms som uppnått. Det genomsnittliga resultatet under de senaste åtta åren uppgår till 3%. Målvärdet var satt till 2,5%.

Kommunen har fått 125 mnkr mer i skatteintäkter under året än budgeterat. Resultatet för 2021 är dock negativt: -591 mnkr. Detta innehåller två större poster kostnadsposter som ger ett underskott.

Den ena är pensionsåtagandet. Kommunfullmäktige har beslutat att teckna avtal om en försäkringslösning, som innebär en inlösen av del av ansvarsförbindelsen för pensioner. Det uppgick till -716,9 mnkr inklusive löneskatt.

Den andra är det skyfall som drabbade kommunen i augusti och medförde extraordinära kostnader på 265,5 mnkr. Gävle Vatten AB har fått 250 mnkr i rörelsebidrag för beräknade skadeståndsanspråk som kan komma att ställas mot bolaget. Resterande 15,5 mnkr avser uppkomna och beräknade kostnader inom kommunens nämnder.

Utan ovanstående kostnadsposter och intäkterna från realisationsvinster och exploatering som alltid räknas bort, uppgår resultatet 2021 för kommunen till 231,5 mnkr, vilket är 3,5 % av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning.

Revisorerna delar bedömningen att målet uppnås.

- **Kommunkoncernen har en långsiktig tillväxt i balans**

Bedömningen i årsredovisningen är att målet uppnås.

Samtliga fyra indikatorer uppnås: kommunens soliditet, kommunens soliditet inklusive GFAB, kommunkoncernens soliditet samt kommunkoncernens skuldsättningsnivå exklusive Gävle Energi AB, Bomhus Energi AB och Gävle Hamn AB.

Det finns två soliditetsmått som används i jämförelser och kommunen redovisar soliditet 2 i årsredovisningen. Soliditet 1 har tydligt påverkats av redovisningen av finansiell leasing, medan soliditet 2 även påverkats av andra förändringar 2021. Beräkningen av kommunens soliditet kommenteras mer under rubriken finansiell leasing.

Revisorerna delar bedömningen som anges i årsredovisningen, att målet uppnås.

- **Skattefinansierade investeringar har långsiktigt en hög självfinansieringsgrad**

Bedömningen i årsredovisningen är att målet uppnås.

Tidigare har den långsiktiga målsättningen varit 100 % självfinansiering. Den målsättningen ändrades i årsbudgeten för 2020 och målet anses numera vara uppfyllt om självfinansieringen i kommunen överstiger 100 % och självfinansieringsgraden inklusive skattefinansierade verksamheter inom GFAB och AB Gavlegårdarna (ABG) över en åttaårsperiod överstiger 67 %.

Utfallet 2021 för självfinansieringsgraden de senaste åtta åren, totalt uppgår till 85 %.

Revisorerna delar bedömningen att målet uppnås.

Rättvisande räkenskaper

Grundat på vår granskning har det inte kommit fram några omständigheter som ger oss anledning att anse att årsredovisningen för Gävle kommun inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med Lag om kommunal bokföring och redovisning och god redovisningssed i övrigt.

Finansiell leasing (Bil 2 sid 44–45 samt 63–64)

I revisionsberättelsen 2020 godkände inte de förtroendevalda revisorerna årsredovisningen med hänvisning till att kommunen inte redovisade finansiell leasing enligt Rådet för kommunal redovisnings (RKR) rekommendation. Enligt en fördjupad granskning av de 37 största hyreskontrakten med Gavlefastigheter, Gavlegårdarna och Bokbacken AB, var skillnaden gällande tillgångar och skulder i balansräkningen drygt 1,7 mdr. Detta påverkade det finansiella nyckeltalet kommunens soliditet väsentligt. Kommunfullmäktige beslutade ge kommunstyrelsen i uppdrag att se över rutinerna för redovisning av leasing inför nästa årsredovisning.

Revisorerna konstaterar att ett betydande arbete har gjorts för att gå igenom hyresavtalen från Gavlefastigheter i Gävle kommun AB (GFAB) för

2017 och framåt för att redovisa dessa i enlighet med redovisningsrekommendationen. I årets årsredovisning tas hyresavtal upp till ca 1,5 mdr som tillgångar och skulder i balansräkningen. Fokus har i det första skedet legat på hyresavtalen med GFAB. Utredning av hyresavtalen med AB Gavlegårdarna, externa hyresavtal samt äldre hyresavtal från GFAB kommer att göras under 2022. Detta innebär att beloppen avseende finansiell leasing kommer att bli högre. I dagsläget går det dock inte att säga hur mycket högre.

Revisorerna konstaterar att redovisningen av finansiell leasing 2021 har påverkat indikatorn kommunens soliditet, men att det inte blir så tydligt i årsredovisningen, då man använder den s k soliditet 2.

Det finns två soliditetsmått för kommuner. Soliditet 1 är enklast: Eget kapital divideras med de totala tillgångarna. Då får man fram hur stor andel av tillgångarna som finansierats med egna medel utan externa lån.

Soliditet 2 tar hänsyn till ansvarsförbindelsen för pensioner som inte finns redovisad i balansräkningen. Eget kapital minus ansvarsförbindelsen för pensioner divideras med tillgångarna. I Gävle har man också valt att från tillgångarna räkna bort förmedlade lån. De lån som kommunen ger bolagen redovisas som tillgång motsvaras av lån som kommunen tagit upp, dvs skulder, alltså i realiteten ingen tillgång för kommunen.

Det soliditetsmått som redovisas i årsredovisningen är soliditet 2. De båda första soliditetsmått i tabellen nedan redovisas till SCB:s statistik som redovisas i Kolada, där kommuner jämförs med varandra.

	2019		2020*)		2021*)	
	Gävle kommun	Större städer	Gävle kommun	Större städer	Gävle kommun	Större städer
Soliditet 1	40,3%	43,5%	36,8%	43,7%	33,8%	43,8%
Soliditet 2	45,3%	27,3%	48,9%	28,9%	47,0%	35,5%
Soliditet 2 inkl GFAB			31,3%		31,2%	

*) Finansiell leasing ingår i tillgångarna

Även 2020 har räknats om med hänsyn taget till finansiell leasing som en del av tillgångarna. Att soliditet 1 sjunker när även en stor del av specialfastigheterna i GFAB redovisas som de vore egna fastigheter (finansiell leasing) blir tydligt.

När det gäller soliditet 2 påverkas den indikatorn, förutom av finansiell leasing, även av förändringar i ansvarsförbindelsen och de förmedlade lånen. År 2021 har 577 mnkr betalats till en försäkringslösning och därmed minskat ansvarsförbindelsen för pensioner med motsvarande belopp, vilket leder till att resterande del av eget kapital ökar. Även tillgångarna har påverkats då försäkringen betalades av bankmedel. De förmedlade lånen har ökat och minskar då tillgångarna 2021. Effekten netto blir att soliditet 2 minskar något jämfört med 2020.

I årsredovisningen redovisas soliditet 2 inklusive GFAB för 2020 och 2021. Denna soliditet ligger klart lägre och ligger närmare soliditet 1 för kommunen. Detta konstaterades av revisorerna redan 2020.

Revisorerna konstaterar att kommunstyrelsen hörsammat kommunrevisionens tidigare synpunkter, vilket vi ser positivt på. Styrelsen har tillsammans med SG Ekonomi genomfört ett omfattande arbete, som täcker relevanta områden, i syfte att se till att finansiell leasing redovisas på ett korrekt sätt. Utredning av hyresavtalen är inte komplett, men pågående och kommer enligt styrelsen att slutföras under 2022. Sakkunniga kommer att fortsätta sin granskning under 2022.

Revisorerna bedömer att kommunens balansräkning 2021 är betydligt mer rättvisande för kommunens finansiella ställning än 2020 och att årsredovisningen kan godkännas.

Balanskravsresultatet (Bil 2 sid 65–66)

Balanskravet är ett lagstadgat krav på ett positivt resultat, enligt en fastställd beräkningsmodell. Balanskravsresultat är -646,1 mnkr. Detta innebär att balanskravet inte uppfylls. Enligt kommunallagen 11 kap §§ 12-13 ska

ett negativt resultat återställas inom tre år om det inte finns synnerliga skäl att inte göra det.

En orsak till underskottet är pensionsåtagandet. Kommunen har tecknat avtal om en försäkringslösning, som innebär en inlösen av del av ansvarsförbindelsen. Det slutliga beloppet uppgick till -716,9 mnkr inklusive löneskatt.

En annan orsak är det skyfallet i augusti som medförde extraordinära kostnader på 265,5 mnkr. Av dessa utgjorde 250 mnkr rörelsebidrag till Gävle Vatten AB för att täcka beräknade skadeståndsanspråk som kan komma att ställas mot bolaget. Resterande 15,5 mnkr avser kostnader inom kommunens nämnder.

Enligt årsredovisningens balanskravsutredning åberopar kommunen synnerliga skäl för att inte göra denna återställning. En stark finansiell ställning med en god soliditet åberopas liksom att vid beräkning av de finansiella målen har hänsyn tagits till kommande kostnader för pensioner som återfinns på ansvarsförbindelsen.

Revisorerna bedömer att soliditet 2 är god i jämförelse med genomsnittet för större städer (se tabell ovan under avsnittet om finansiell leasing). Pensionsåtagandet har under lång tid räknats in i finansiella nyckeltal i Gävle. Försäkringslösningen för pensioner innebär lägre kostnader framåt. Fullmäktige har också tidigare fått ta ställning till de båda ärenden som föranlett underskottet och då beslutat om att synnerliga skäl ska åberopas.

Vi tillstyrker:

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

Vi tillstyrker:

- att årsredovisningen för år 2021 godkänns.

Revisionsberättelsen är upprättad av samtliga valda revisorer i Gävle kommun. Eva-Karin Hamilton har inte deltagit i revisionen av omvårdnadsnämnden och samhällsbyggnadsnämnden. 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 Välfärd. Arne Övrelid har inte deltagit i revisionen av utbildningsnämnden.

Gävle 2022-04-28

Rosalie Carlén

Eva-Karin Hamilton

Erik Olsson

Elizabeth Puhls

Arne Övrelid

Bilagor:

1. Kommunrevisionens förvaltningsberättelse 2021
2. Kommunrevisionens redogörelse för granskningsarbetet 2021