

Revisionsberättelse för kommunstyrelsen år 2023

Vi, av fullmäktige utsedda revisorer, har granskat den verksamhet som bedrivits av kommunstyrelsen. Granskningen har utförts av sakkunniga som biträder revisorerna.

Styrelse, nämnder och beredningar ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. De ansvarar också för att det finns en tillräcklig intern kontroll och återredovisning till fullmäktige. Revisorerna ansvarar för att granska verksamhet, intern kontroll och räkenskaper samt att pröva om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionsredovisning i kommunal verksamhet och reglemente för revisorerna i Gävle kommun. Under året har det genomförts grundläggande granskning och fördjupad granskning. Den grundläggande granskningen visar att kommunstyrelsen behöver fortsätta utveckla sina indikatorer. Därtill konkretisera och tydliggöra de aktiviteter som ska genomföras för att uppnå respektive mål.

Den fördjupade granskningen av exploateringsredovisningen visar att kommunstyrelsen behöver stärka flera delar som är viktiga för exploateringsredovisningen. Detta innefattar att uppdatera och aktualisera olika styrande och stödjande dokument samt tydliggöra ansvarsfördelningen för exploateringsverksamheten inom förvaltningsorganisationen. Dessutom stärka kontrollen av redovisningen av exploateringsprojekt.

Vi bedömer att kommunstyrelsen verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att interna kontrollen har varit tillräcklig.

Vi tillstyrker att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för kommunstyrelsen.

Vi åberopar bifogade rapporter.

KOMMUNREVISIONEN

Gävle kommun, 801 84 GÄVLE, Besöksadress Rådhusorget 1

Tfn 026-17 80 00 (vx)

kommunrevisionen@gavle.se

revisionsberättelse - kommunstyrelsen

(Signerat, SHA-256 B3DE61CE76804CB3C928C0EEBB183C074CD0EA4F6FDD860F07F3A8F0AF9072BC)

Gävle kommun 2024-04-25

Eva-Karin Hamilton Yvonne Bäckius Rosalie Carlén

Charlotta Lagnander Kenneth Levin Ann Katrine Myles

Arne Övrelid

Bilagor:

- Grundläggande granskning 2023
- Fördjupad granskning – exploateringsredovisning

Signering

Följande parter har signerat detta dokument

Namn: Eva-Karin Hamilton

Datum: 2024-05-07 02:11

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

B3DE61CE76804CB3C928C0EEBB183C074CD0EA4F6FDD860F07F3A8F0AF9072BC

Namn: Yvonne Bäckius

Datum: 2024-05-10 10:50

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

B3DE61CE76804CB3C928C0EEBB183C074CD0EA4F6FDD860F07F3A8F0AF9072BC

Namn: ROSALIE CARLÉN

Datum: 2024-05-06 12:51

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

B3DE61CE76804CB3C928C0EEBB183C074CD0EA4F6FDD860F07F3A8F0AF9072BC

Namn: CHARLOTTA LAGNANDER

Datum: 2024-05-13 10:19

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

B3DE61CE76804CB3C928C0EEBB183C074CD0EA4F6FDD860F07F3A8F0AF9072BC

Namn: Kenneth Levin

Datum: 2024-05-06 16:56

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

B3DE61CE76804CB3C928C0EEBB183C074CD0EA4F6FDD860F07F3A8F0AF9072BC

Namn: Ann Katrine Myles

Datum: 2024-05-10 09:45

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

B3DE61CE76804CB3C928C0EEBB183C074CD0EA4F6FDD860F07F3A8F0AF9072BC

Namn: ARNE ÖVRELID

Datum: 2024-05-07 11:34

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

B3DE61CE76804CB3C928C0EEBB183C074CD0EA4F6FDD860F07F3A8F0AF9072BC



REVISIONSKONTORET

Kommunstyrelsen

Grundläggande granskning 2023

Grundläggande granskning 2023

Kommunstyrelsen

Andreas Halvarsson, revisionschef

Gävle kommun 2024-04-25

Dnr.23REK14

www.gavle.se

Innehållsförteckning

Yrkesrevisorernas sammanfattande ställningstagande	3
Grundläggande granskning av kommunstyrelsen	5
Bakgrund	5
Avgränsning	5
Metod	5
Revisionskriterier	5
Bedömningskala	5
Allmänt om styrelsen	6
Målstyrning och måluppfyllelse	7
Kommunstyrelsens planering	7
Styrelsens uppföljning av målstyrning och måluppfyllelse per helår	8
Mål - Kraftigt förbättrade resultat i Gävles skolor	8
Mål - Trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i hela kommunen	9
Mål – Påtagligt förbättrat företagsklimat i Gävle	9
Mål – En modern samhällsplanering som möter nuvarande och kommande generationers behov	9
Mål – En ekologiskt hållbar och klimatneutral kommun	10
Ekonomistyrning	11
Styrelsens budget och resultat	11
Intern kontroll och riskanalys	12
Styrelsens uppföljning av intern kontroll	12
Styrelsens riskhantering och riskanalys	13
Styrelsens internkontrollplan	14
Styrelsens yttrande över grundläggande granskningsrapport 2022	14

Yrkesrevisorernas sammanfattande ställningstagande

Utifrån den grundläggande granskning som utförts gör yrkesrevisorerna nedanstående bedömningar och rekommendationer.

Yrkesrevisorerna tar nedan ställning till om verksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt sätt, om ekonomistyrningen är tillfredsställande samt om den interna kontrollen är tillräcklig. Bedömningarna baseras på resultatet av revisionen inom de områden vi granskat.

Verksamhetens målstyrning

Yrkesrevisorerna bedömer styrelsens målstyrning som inte helt ändamålsenlig. I verksamhetsplanen beskrivs mål, indikatorer och aktiviteter som ska genomföras under verksamhetsåret. En av tre indikatorer har ett målvärde. Det anges att indikatorerna behöver bearbetas och tilldelas ett målvärde för att möjliggöra uppföljning. Vi menar att det blir otydligt hur dessa indikatorer ska ingå i styrningen. Likaså vilken riktning indikatorerna ska ange för verksamheten när målvärden saknas. I föregående års granskning bedömde vi att styrelsen behöver utreda vilka indikatorer som är relevanta för sin målstyrning. Som ovan beskrivet visar årets granskning att styrelsen behöver fortsätta arbetet med att utreda relevanta indikatorer. Vidare noterar vi att beskrivningen av aktiviteter är översiktliga för vissa mål och inte fullt ut konkretiserade. Följden blir en svårighet att tolka vad styrelsen avser att utföra för aktiviteter kopplat till det aktuella målet.

Styrelsen bedömer att samtliga mål är nära att uppnås men uppfylls inte helt. För indikatorerna anges inget utfall. För flera mål ges en detaljerad beskrivning av de aktiviteter som genomförts under året. Vi noterar att verksamhetsrapporten är mera detaljerad i jämförelse med verksamhetsplan avseende beskrivning av aktiviteter. Alltså en mera utförlig beskrivning ges av genomförda aktiviteter jämfört med aktiviteter som ska genomföras.

Ekonomistyrning

Yrkesrevisorerna bedömer styrelsens ekonomistyrning som tillfredsställande. Styrelsen gör ett överskott på 56,0 mnkr, resultat är 21,4 mnkr högre än budgeterat. Förklaringar till resultatet bedöms som rimliga.

Det finns en återkommande rapportering av det ekonomiska utfallet och styrelsen får även uppdaterade prognoser i samband med sammanträden.

Intern kontroll

Yrkesrevisorerna bedömer styrelsens interna kontroll som tillräcklig. Riskanalys är integrerad i intern kontrollplan. Planen innehåller fullständiga beskrivningar för samtliga delar. Av internkontrollrapport framgår att alla utom en risk följts upp. Det förklaras inte varför den risken inte följts upp. Styrelsen behöver lämna en förklaring när en risk

inte följts upp, så att det går att följa hur styrelsen arbetat med intern kontroll under året. För de risker som följts upp tillika kontrollerats ges detaljerade och begripliga beskrivningar.

Grundläggande granskning av kommunstyrelsen

Bakgrund

Den grundläggande granskningen är en del av den granskning som genomförs och syftar till att ge de förtroendevalda revisorerna en grund för beslutet att till- eller avstyrka ansvarsfrihet för styrelsen i rapporteringen till kommunfullmäktige. Den ska också ge ett underlag till om kritik eller anmärkning ska framföras till kommunstyrelsen (benämns hädanefter styrelsen).

I denna rapport tar den yrkesrevisor som är sakkunnigt biträde ställning till de grundläggande frågorna om

- verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt,
- om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Den grundläggande granskningen i rapporten är ett av underlagen för revisorernas bedömning om de ska tillstyrka att nämnden beviljas ansvarsfrihet.

Avgränsning

Granskning av om räkenskaperna är rättvisande beskrivs i granskningsrapporterna för Gävle kommuns delårsrapport och årsredovisning. Eventuella fördjupade granskningar rapporteras i separata revisionsrapporter.

I förra årets grundläggande granskning lämnades ett antal rekommendationer avseende styrmodellen och styrelsens roll som arkivmyndighet. Dessa rekommendationer kommer att följas upp under 2024.

Metod

Metoder som använts i granskningsarbetet har varit dokumentanalys (till exempel sammanträdeshandlingar, verksamhetsplan, verksamhetsrapporter).

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som utgör underlag för de analyser, slutsatser och bedömningar som görs av yrkesrevisorn. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun 3 § p.1,2,4,5 och 6
- Kommunstyrelsens reglemente
- Reglemente för intern kontroll 2 §, 5 § och 6–8 §§
- Kommunplan med årsbudget 2023
- Kommunstyrelsens anvisningar

Bedömningsskala

Nedan anges den bedömningsskala som används för att tydliggöra granskningsresultatet i förhållande till angivna revisionskriterier. Begreppen (ändamålsenlig, tillfredsställande och tillräcklig) är hämtade ur kommunallagens 12:e kapitel där det anges vad revisorerna ska ta ställning till.

Bedömningsbegrepp	Förklaring
Ändamålsenlig målstyrning Tillfredsställande ekonomistyrning Tillräcklig intern kontroll	Revisionskriterierna är i allt väsentligt uppfyllda. Det kan förekomma mindre avvikelser som behöver åtgärdas.
Inte helt ändamålsenlig målstyrning Inte helt tillfredsställande ekonomistyrning Inte helt tillräcklig intern kontroll	Revisionskriterierna är inte helt uppfyllda. Det finns brister som behöver åtgärdas.
Inte ändamålsenlig målstyrning Inte tillfredsställande ekonomistyrning Inte tillräcklig intern kontroll	Revisionskriterierna är inte uppfyllda. Det finns väsentliga brister som behöver åtgärdas. <i>Bristerna kan aktualisera frågan om anmärkning eller avstyrkt ansvarsfrihet</i>

Allmänt om styrelsen

Kort om styrelsens ansvar

Utöver det som föreskrivs i "Huvudreglemente för kommunstyrelse och nämnder i Gävle kommun", kommunallagen och annan författning gäller bestämmelserna i styrelsens reglemente. Styrelsens ansvar och uppgifter är enligt reglementet (senast reviderat 2020-12-14) att vara kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Styrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Styrelsen ska utöva ledningsfunktionen genom att leda arbetet och samordna utformningen av övergripande visioner och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Därtill ansvara för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll. Vidare ska styrelsen inom ledningsfunktionen leda och samordna:

- utvecklingen av brukarinflytandet,
- utvecklingen av ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart Gävle,
- planeringen av användningen av mark och vatten samt se till att en tillfredsställande kommunal beredskap finns,
- försörjning av byggnader för bostäder och verksamhetslokaler och se till att samhällsbyggandet i övrigt främjas,
- ansvara för näringslivspolitik och de strategiska näringslivsfrågorna,
- det strategiska ansvaret för samarbetet med universitetet och högskolor,
- förenkling av det kommunala regelbeståndet,
- brottsförebyggande verksamhet.

Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och därvid också leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion).

Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige (uppföljningsfunktion). Vidare ska styrelsen övervaka att av fullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten samt ekonomi följs upp i nämnderna.

Lagstiftning

Kommunallag (2017:725)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Målstyrning och måluppfyllelse

Kommunstyrelsens planering

Kommunstyrelsens (benämns härnäst styrelsen) verksamhetsplan antogs 2023-03-14. Verksamhetsplanen utgår ifrån kommunplanen med dess fem kommunövergripande mål med tillhörande beskrivningar¹. Dessa mål beskrivs vara fullt applicerbara på styrelsens uppdrag enligt kommunallag och styrelsens reglemente. Styrelsen bryter ner varje övergripande mål till egna mål (målen har samma formulering som de övergripande målen). Målen är desamma som föregående år.

För två av målen finns indikatorer (se kommande figurer), för övriga mål finns ingen indikator/inga indikatorer. Detta är en skillnad jämfört med föregående år då samtliga mål hade flera indikatorer.

Kommunplanens beskrivning för varje mål kompletteras i verksamhetsplanen med beskrivningar för att förtydliga styrelsens ansvar, roll och aktiviteter.

Utöver de fem kommunövergripande målen med tillhörande beskrivningar utgår även styrelsens verksamhet ifrån de tre strategiska programmen². Vidare har styrelsen 17 uppdrag att genomföra. Flera av uppdragen har bäring på styrelsens mål.

Yrkesrevisorernas iakttagelser

Vi noterar att styrelsens målstyrning utgår även i år från kommunplanen. Styrelsen har samma mål som föregående år. Till skillnad mot föregående år har enbart två av årets mål indikatorer. För en av

¹ Kommunplanen innehåller inga indikatorer för de kommunövergripande målen (verksamhetsmålen). Enligt uppgift beror detta på att arbetet med kommunplanen försköts till följd av att det nya politiska styret inte var på plats förrän i slutet av arbetet.

² Miljöstrategiskt program, socialt hållbarhetsprogram och näringslivsprogram.

indikatorerna anges ett målvärde. För samtliga indikatorer anges att de är för kommunen och behöver bearbetas samt tilldelas ett målvärde kommande år för att möjliggöra uppföljning.

Vidare varierar beskrivningar av aktiviteter, vissa beskrivningar är översiktliga medan andra mera detaljerade. Vissa beskrivningar är inte fullt ut konkretiserade, dvs vad styrelsen explicit ska genomföra under året. Detta gäller främst aktiviteter kopplat till målen "kraftigt förbättrade resultat" och "trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i hela kommunen" Motsvarande kommentar lämnades även föregående år.

Styrelsens uppföljning av målstyrning och måluppfyllelse per helår

Styrelsens verksamhetsrapport för helår antogs 2024-03-12. I figuren nedan redovisas styrelsens måluppfyllelse för helår.

Det finns inga krav på att styrelsen ska göra en jämförelse av årets måluppfyllelse eller indikatorernas utfall med tidigare års måluppfyllelse. Dock har yrkesrevisorerna jämfört årets utfall med föregående år.

Kommunfullmäktiges mål (de styrelsen använder)	Nämnd-specifikt mål	Mål-uppfyllelse 2023	Mål-uppfyllelse 2022
Kraftigt förbättrade resultat i Gävles skolor	Samma	◆	◆
Trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i hela kommunen	Samma	◆	●
Påtagligt förbättrat företagsklimat i Gävle	Samma	◆	◆
En modern samhällsplanering som möter nuvarande och kommande generationers behov	Samma	◆	◆
En ekologiskt hållbar och klimatneutral kommun	Samma	◆	◆

Mål - Kraftigt förbättrade resultat i Gävles skolor

I verksamhetsplanen ges en beskrivning av styrelsens aktiviteter kopplat till målet. Beskrivningen är i princip samma som föregående år. Aktiviteter för 2023 är att styrelsen ska verka för att höja kompetensnivån hos kommunens invånare. Tillsammans med övriga kommunkoncernen ska styrelsen gemensamt bidra till insatser till en god kompetensförsörjning. Samverkansavtalet med Gävle Högskola beskrivs kunna bidra till att säkra kommunens och koncernens framtida kompetensförsörjning.

Styrelsen bedömer att målet är nära att uppnås men uppfylls inte helt. Det är ingen förbättring jämfört med föregående år då målet delvis uppnåddes. I verksamhetsrapporten ges en beskrivning av styrelsens aktiviteter som genomförts under året. Summerat har det handlat om olika aktiviteter för studenter, exempelvis praktikplatser och integrera information om i aktuell utbildning vid Gävle Högskola.

Mål - Trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i hela kommunen

I verksamhetsplanen ges en beskrivning av styrelsens aktiviteter som ska genomföras under året. Styrning, ledning och uppföljning av sociala hållbarhetsprogrammet vilar på styrelsen. Ytterligare exempel på aktiviteter är att ta fram trygghetsplaner i olika stadsdelar, ta fram strategi för hur kommunen ska bli helt fri från våld och arbeta vidare med målet om att bli en så kallad äldrevänlig kommun.

Styrelsen bedömer att målet är nära att uppnås men uppfylls inte helt. Det är en försämring med föregående år då målet uppnåddes. I verksamhetsrapporten ges en beskrivning av styrelsens aktiviteter som genomförts under året. Utöver tidigare beskrivna aktiviteter har även andra aktiviteter som exempelvis stadsdelslyftet och trygghetsskapande åtgärder. Vidare har fokus varit på olika aktiviteter med bäring på säkerhet och beredskap.

Mål – Påtagligt förbättrat företagsklimat i Gävle

Verksamhetsplanen anger att målet ska följas upp med nedanstående indikator. Indikatorn är ny för 2023, för den anges inget målvärde (se figur nedan). Indikatorn³ återfinns inte i kommunplanen. I verksamhetsplanen ges en beskrivning av styrelsens aktiviteter som ska genomföras under året. Styrelsen har ett särskilt ansvar för näringslivsfrågor och ansvarar för styrning, ledning och uppföljning av näringslivsprogrammet. Ytterligare exempel på aktiviteter rör näringslivsarbetet och inriktning för näringslivs- och upphandlingsutskottet.

Styrelsen bedömer att målet är nära att uppnås men uppfylls inte helt. Det är ingen förbättring jämfört med föregående år då målet delvis uppnåddes. För indikatorn redovisas inget utfall. Det beskrivs bero på att det inte finns en motsvarande indikator i kommunplan för 2023. I frånvaro av utfall för nedanstående indikator innehåller istället verksamhetsrapporten utfall för aktuella indikatorer från näringslivsprogrammet.

Indikator	Målvärde 2022	Utfall 2022	Status 2022	Målvärde 2023	Utfall 2023	Status 2023
Kommunen ska planera för att 2500 nya jobb ska kunna växa fram i Gävle till 2026 med sikte på 5000 nya jobb till 2030.			—			—

Verksamhetsrapporten innehåller en beskrivning av genomförda aktiviteter. Det anges att årets fokusområden varit bl.a. tillgängliggöra mer verksamhetsmark och ökat fokus på kompetensförsörjningsområdet.

Mål – En modern samhällsplanering som möter nuvarande och kommande generationers behov

Verksamhetsplanen anger att målet ska följas upp med nedanstående indikatorer (se figur nedan). För en av två indikatorer anges målvärde.

³ Det anges att indikatorn är för Gävle kommun och att indikatorn behöver bearbetas och tilldelas ett målvärde för kommande år för att möjliggöra uppföljning.

I verksamhetsplanen ges en beskrivning av styrelsens aktiviteter som ska genomföras under året. Exempel på aktiviteter är utveckla användningen av mark, färdigställa och utveckla samhällsbyggnadsprocessen genom implementering av så kallad portföljhantering.

Av verksamhetsrapport per delår 2 anges att målet och dess indikatorer behöver revideras mot bakgrund av befolkningsprognos och förändrade planeringsförutsättningar för såväl verksamhetsmark som bostäder utifrån rådande marknadsläge.

Styrelsen bedömer att målet är nära att uppnås men uppfylls inte helt. Det är ingen förbättring jämfört med föregående år då målet delvis uppnåddes. För indikatorerna redovisas inget utfall, detta mot bakgrund av beskrivningen i verksamhetsrapport per delår 2 (se ovan beskrivning).

Indikator	Målvärde 2022	Utfall 2022	Status 2022	Målvärde 2023	Utfall 2023	Status 2023
Kommunen ska möjliggöra minst 400 ha säljbar verksamhetsmark under mandatperioden. Minst 900 ha ska vara planlagd till 2030			—			—
Kommunen ska planera för minst 100 småhustomter årligen.			—	100		—

I verksamhetsrapporten ges en beskrivning av styrelsens aktiviteter som genomförts under året. Aktiviteterna beskrivs under följande teman: stadsutveckling, bostäder, styrdokument samt effektivisering och balansering.

Mål – En ekologiskt hållbar och klimatneutral kommun

I verksamhetsplanen ges en beskrivning av styrelsens aktiviteter kopplat till målet. Exempel på aktiviteter är miljöåtgärder inom berörda verksamheter och genomförande av mark- och vattenstrategi.

Styrelsen bedömer att målet är nära att uppnås men uppfylls inte helt. Det är ingen förbättring jämfört med föregående år då målet delvis uppnåddes. Verksamhetsrapporten innehåller en beskrivning av de aktiviteter som genomförts under året. Exempel på aktiviteter är uppstart av projekt för arbetet med klimatanpassning, nulägesinventering av styrande dokument inom biologisk mångfald/natur och antagande av VA-policy.

Yrkesrevisorernas iakttagelser

”Enligt 6 kap 6 § kommunallagen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten”. Detta framgår även i reglementet för Gävle kommuns styrelse och nämnder (dnr.19KS455). I reglementet framgår vidare att styrelsen har ansvar för

att dess uppdrag och verksamhet är tydligt och genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Detta med hänsyn till fullmäktiges mål och styrning, samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Vi noterar att styrelsen bedömning av måluppfyllelse i princip enbart baseras på genomförda aktiviteter. För indikatorerna anges inget utfall. Verksamhetsrapporten innehåller för flera mål en detaljerad beskrivning av de aktiviteter som genomförts under året. Vi noterar att verksamhetsrapporten är mera detaljerad i jämförelse med verksamhetsplan avseende beskrivning av aktiviteter. Alltså en mera utförlig beskrivning ges av genomförda aktiviteter jämfört med aktiviteter som ska genomföras.

Uppdragen kommer försvinna i och med kommunplan 2024. Det innebär att nämnden ska redovisa ett så kallat avslut av uppdragen som nämnden haft under 2023. Styrelsen redovisar att:

- 5 uppdrag är klart och därigenom slutredovisats i verksamhetsrapporten.
- 9 är inte klart och uppdragen kommer inarbetas i verksamheten.
- 3 uppdrag har inte påbörjats eller kunnat slutföras.

Ekonomistyrning

Styrelsens budget och resultat

Resultaträkningen nedan visar nämndens budget och utfall. Budgeterade intäkter beräknades i ursprunglig budget till 489,0 mnkr. I den reviderade budgeten⁴ budgeteras intäkter till 257,9. Detta förklaras framför allt av lägre exploateringsintäkter. Kommunstyrelsen beslutade i juni att utöka styrelsens kommunbidrag med 31,7 mnkr.

(mnkr)	Utfall 2023-12-31	Utfall 2022-12-31	Ursprunglig budget 2023	Reviderad budget 2023
Verksamhetens intäkter	266,4	328,0	489,0	257,9
Personalkostnader	-292,3	-259,3	-313,2	-316,7
Övriga kostnader	-421,7	-463,3	-444,3	-410,5
Avskrivningar/nedskrivningar	-6,7	-6,8	-6,6	-6,6
Internränta	-3,0	-2,2	-2,8	-2,8
Resultat före kommunbidrag	-457,3	-403,6	-277,9	-478,7
Kommunbidrag	513,3	458,5	483,2	513,3
Resultat efter kommunbidrag	56,0	54,9	205,3	34,6
Extraordinära kostnader	0,0	0,0	0,0	0,0
Årets resultat	56,0	54,9	205,3	34,6
Investeringar	141,9	134,2	443,5	413,9

⁴ Antogs av kommunstyrelsen 2023-06-12 § 127 och sedan av fullmäktige 2023-06-19 § 9.

(mnkr)	Utfall 2023-12-31	Utfall 2022-12-31	Ursprunglig budget 2023	Reviderad budget 2023
Erhållet investeringsbidrag	0,0	0,0	0,0	0,0

Styrelsens årsprognos i delår 2 var ett positivt resultat om 52,9 mnkr. Prognos för helåret var ett positivt resultat på 30,5 mnkr. Både kommunbidragsfinansierad verksamhet och uppdragsfinansierad verksamhet (IT) redovisade positiva resultat. Både exploaterings- och reavinstverksamhet och exploateringsresultat redovisade negativa resultat.

Årets resultat blev 56,0 mnkr, vilket är högre än årsprognos och reviderad budget. Den avvikelser förklaras av positiva resultat för kommunbidragsfinansierad verksamhet och uppdragsfinansierad verksamhet (IT). Det positiva resultatet inom kommunbidragsfinansierad verksamhet förklaras bland annat av besparingsåtgärder. Däremot finns negativa avvikelser inom exploateringsverksamheten.

Yrkesrevisorernas iakttagelser

Vi noterar att styrelsens resultat håller sig inom den ekonomiska ramen från kommunfullmäktige. Styrelsens resultat på 56,0 mnkr är en större (positiv) avvikelse mot årsprognosen som gjordes vid delår 2. Styrelsens årsprognos beräknades då till 30,5 mnkr.

Utifrån en analytisk granskning av styrelsens resultaträkning, anses förklaringen till avvikelse mot budget vara rimlig.

Detaljgranskning sker i samband med granskningen av Gävle kommuns finansiella rapporter. Eventuella iakttagelser från detaljgranskningen kommer att redovisas i granskningsrapporten för Gävle kommuns årsredovisning.

Styrelsen tar upp ekonomiska månadsrapporter för beslut löpande och uppdaterar prognoserna i samband med detta.

Intern kontroll och riskanalys

Styrelsens uppföljning av intern kontroll

I intern kontrollreglementet anges att kommunstyrelsen ska följa upp det samlade arbetet med intern kontroll och utvärdera det. Uppföljningen omfattar både nämnderna och bolagen. Det framgår inte om kommunens delägda bolag omfattas av uppföljningen.

Uppföljning av 2022 års arbete redovisades till styrelsen 2023-06-07. Uppföljningen omfattade samtliga 11 nämnder⁵. Till uppföljningen bifogades nämndernas internkontrollrapporter.

⁵ Nämnderna är: kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, utbildningsnämnden, omvårdnadsnämnden, socialnämnden överförmyndarnämnden, valnämnden, jävsnämnden, gemensam nämnd för verksamhetsstöd.

Uppföljningen anger att alla nämnder förutom jävsnämnden och gemensam nämnd för verksamhetsstöd tagit fram internkontrollplan och intern kontrollrapport. Varje nämnds kontrollmoment (sett till antal) och resultaten från genomförda kontrollmoment redovisas. Alltså vilka kontrollmoment som genomförts och resultatet för dessa (ingen avvikelse, mindre avvikelse respektive större avvikelse). Kommunstyrelsen noterar i uppföljningen att nämndernas internkontrollrapporter, sett till hur tydliga och utförliga de är, varierar.

Uppföljning av bolagens arbete med intern kontroll sker i samband med kommunstyrelsens årliga uppsiktsplikt (granskning) över kommunala bolag. Syftet är att styrelsen prövar om verksamheten varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet samt utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Den årliga uppsiktsplikt (granskning) av 2022 års arbete redovisades till styrelsen 2023-06-07. Till ärendet bifogades årsredovisningar, revisionsberättelser, granskningsrapporter (lekmanrevisorers och grundläggande granskningar).

I jämförelse med uppföljning av nämndernas arbete med intern kontroll innehåller granskningen ingen egen beskrivning av bolagens följsamhet till intern kontrollreglementet. Bolagen redovisar sitt arbete med internkontroll i antingen årsredovisning eller bolagsstyrningsrapport. Aktuella bolag redovisar också arbetet i intern kontrollplan och intern kontrollrapport per helår. För verksamhetsår 2022 beslutade kommunstyrelsen i maj 2023 att verksamheten i bolagen varit förenlig med det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna i enlighet med bolagets bolagsordning.

Yrkesrevisorernas iakttagelser

Utifrån den översiktliga granskningen konstaterar vi att styrelsen gör en årlig uppföljning av både nämnders och bolags arbete med riskhantering och intern kontroll. Uppföljningen är mera detaljerad avseende nämnderna jämfört med bolagen. Vidare gör styrelsen en form av utvärdering av kommunens regelverk för intern kontroll.

Styrelsens riskhantering och riskanalys

Intern kontrollreglementet anger att en riskanalys ska ligga till grund för internkontrollplanen. Enligt reglementet och dess tillämpningsanvisningar 5–7 §§ bör olika granskningsområden väljas ut med utgångspunkt från en väsentlighets- och riskbedömning. Internkontrollplanen styrs av den omfattning och volym som styrelsens verksamhet har, och de väsentlighets- och riskbedömningar som gjorts.

Riskanalys är integrerad i internkontrollplanen som är antagen av styrelsen. Riskanalysen innehåller totalt 24 risker, varav åtta är kritiska. Riskerna är fördelade under områdena finansiell rapportering, efterlevnad av externa och interna regelverk, ändamålsenlig och effektiv verksamhet samt övriga risker. Riskanalysen innehåller generella risker med koppling till målen.

Kommunfullmäktiges program för mål och riktlinjer för privata utförare fastställdes i maj 2018. Programmet anger att det i nämndernas riskanalys ska framgå hur verksamheten säkerställer tillräcklig insyn,

uppföljning och kontroll av privata utförare. Styrelsen har i sin riskanalys ingen risk med koppling till privata utförare.

Styrelsens internkontrollplan

Internkontrollplanen antogs av styrelsen 2023-04-11. Internkontrollplanen baseras på riskanalysen och innehåller totalt fem risker. Dessa risker är fördelade under samma områden som i riskanalysen och är främst kritiska risker. De kritiska riskerna avser exempelvis:

- felaktiga löneutbetalningar till medarbetare.
- LOU efterlevs inte inom organisationen.
- risk för säkerhetsincidenter i IT-miljön som leder till verksamhetsstörningar eller informationsförlust.
- svårighet att hitta rätt kompetens till ledar- och specialistfunktioner.

Den medium-kritiska risken avser att övergripande arbetsgivaransvaret med fokus på arbetsmiljö inte efterlevs.

Uppföljning av internkontrollplan

Enligt reglementet och dess tillämpningsanvisningar 5–7 §§ har varje nämnd en skyldighet att, med utgångspunkt från antagen plan, löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom styrelsens verksamhetsområde.

Styrelsens internkontrollrapport per helår har antagits i styrelsen i enlighet med internkontrollreglementet. I rapport för intern kontroll per helår följdes alla risker upp med undantag för risken om felaktiga löneutbetalningar till medarbetare. Vissa kontrollmoment har ingen avvikelse, andra en mindre avvikelse.

Yrkesrevisorernas iakttagelser

Ansvar för att den interna kontrollen är tillräcklig ligger enligt 6 kap 6 § kommunallagen på styrelsen. Internkontrollplanen baseras på styrelsens riskanalys. Vi noterar att riskanalysen varit med i beslutsunderlagen till internkontrollplanen, vilket innebär att styrelsen tagit del av samtliga risker som är identifierade i riskanalysen i samband med att internkontrollplanen beslutades.

Internkontrollplanen innehåller fullständiga beskrivningar av: risker, risknivåer, kontrollmoment, kontrollmomentsansvariga och periodicitet.

I internkontrollrapport per helår ges detaljerade och begripliga beskrivningar för de kontrollmoment som genomförts och resultatet av dem. Av rapporten framgår ingen uppföljning av den kritiska risken om felaktiga löneutbetalningar till medarbetare. Detta förklaras inte i rapporten, den förklaring som lämnas är att ett större arbete med löneutbetalningsprocessen genomförts under året.

Styrelsens yttrande över grundläggande granskningsrapport 2022

Kommunrevisionen överlämnade rapporten 2023-04-26 till styrelsen för yttrande. Styrelsen har 2023-09-12 lämnat ett yttrande över rapporten och har i yttrandet kommenterat granskningen. När det gäller

granskningen delar styrelsen vissa av kommunrevisionens kommentar. Detta gäller kommentarer om redovisning av indikatorer och analyser av dem för ett kommunövergripande mål (trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i kommunen). Styrelsen delar inte kommentaren om att indikatorer ersatts för ett kommunövergripande mål (kraftigt förbättrade resultat i Gävles skolor). Vidare menar styrelsen att det är en tolkningsfråga huruvida styrelsens bedömningar av måluppfyllelsen är bristfälliga eller inte. Styrelsen beskriver att bedömningarna är sammanvägningar av indikatorers utfall och genomförda aktiviteter.



Yttrande

Dnr 23KS244-2
2023-09-01

Kommunstyrelsen

Filip Henriksen
Telefon 026-17 90 89
filip.henriksen@gavle.se

Yttrande

I anledning av vad revisorerna anför i sin grundläggande granskning av kommunstyrelsen lämnas följande yttrande:

Revisorerna har lämnat ett antal rekommendationer till styrelsen i sin grundläggande granskning. Rekommendationerna är ett resultat utifrån granskningen i sin helhet. I anledning av revisorernas sammanfattande ställningstagande anför styrelsen följande:

Kommunstyrelsen konstaterar att det sedan tidigare pågår flertalet utvecklingsarbeten kopplat till de synpunkter och de rekommendationer som revisorerna påpekar i sitt sammanfattande ställningstagande. Vad gäller styrmodellen konstaterar styrelsen att ett sådant uppdrag finns i 2023 års kommunplan. Det innebär inte att en ”ny” eller fullt reviderad modell tas fram under året utan arbete är en löpande process. Fokus under 2023 avser främst en översyn av indikatorer för fullmäktige i syfte att identifiera mer kortsiktiga mål utifrån kommunfullmäktiges övergripande mål samt identifiera indikatorer som i högre utsträckning är löpande mätbara. Revisorernas övriga rekommendationer noteras och beaktas i fortsatt planering.

Att ett måls indikatorer har ersatts av andra indikatorer stämmer inte alls, då Verksamhetsplanen 2022-2025 har exakt samma indikatorer i Utfallet för helåret 2022. Den enda avvikelser är att i verksamhetsplanen så finns inga indikatorer upptagna för målet "Kraftigt förbättrade resultat i Gävles skolor" men Kommunstyrelsen har rapporterat utfall på det målet. Det andra påståendet om att utfall för flera indikatorer saknas stämmer in på målet "Trygghet, sammanhållning och en välfärd att lita på i hela kommunen" då det helt enkelt inte finns någon mätning på det för 2022 och det framgår under Analys av indikatorer. Kommunstyrelsen hade kunnat förklara detta tydligare i verksamhetsrapporteringen. Det tredje påståendet om att vissa analyser av indikatorerna är av konstaterande art stämmer och att det finns förbättringspotential i det är korrekt. På tjänstemannasidan behöver sektor Styrning och stöd utveckla och utbilda målsansvariga att uttrycka sig mera i text kring analysen.

Att bedömningarna är bristfälliga och inte sammanvägda är en tolkningsfråga från läsarens perspektiv. Kommunstyrelsen har gjort en sammanvägning av indikatorer och genomförda aktiviteter men har inte uttryckt det tillräckligt tydligt vilket gör att verksamhetsrapporten kan uppfattas olika.

Vad gäller frågan om styrelsens roll som arkivmyndighet konstaterar styrelsen att arkivlagen redan föreskriver att styrelsen är arkivmyndighet (8 § andra stycket arkivlagen). Fullmäktige har inte bestämt något annat, varför det som arkivlagen föreskriver då gäller. Vad som redan följer av lag eller annan författning bör i regel inte upprepas i ett reglemente. Styrelsen instämmer i revisorernas bedömning att det på ett



bättre sätt behöver framgår hur styrelsen som arkivmyndighet utöver tillsyn över andra juridiska personer.

Beslutsunderlag

Grundläggande granskning av kommunstyrelsen, 22REK8

Katarina Stistrup
Sektorchef
Styrning och stöd

Filip Henriksen
Kommunjurist

Missiv

Dnr:23REK37
2024-03-27

Kommunstyrelsen

Begäran om yttrande: Granskning av exploateringsredovisning

Revisorerna har gett PwC i uppdrag att granska kommunstyrelsens exploateringsredovisning. Granskningsresultatet framgår av granskningsrapporten.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha styrelsens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten innehåller. Utöver detta önskar revisorerna få svar på följande frågor:

- När kommer planeringsstrategin att antas av kommunfullmäktige?
- När kommer riktlinjer för bostadsförsörjning att antas?
- Översiktsplanen antogs av fullmäktige 2017. Planeras en revidering (uppdatering) av dokumentet? Om så, hur ser det arbetet ut (tidplan, organisation med mera)?
- Planeringsriktlinjer för Gävle växer 2018 antogs av fullmäktige 2018. Planeras en revidering (uppdatering) av dokumentet? Om så, hur ser det arbetet ut (tidplan, organisation med mera)?

Revisorerna önskar ett yttrande från styrelsen senast 2024-06-15.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Andreas Halvarsson
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport

Signering

Följande parter har signerat detta dokument

Namn: Andreas Halvarsson

Datum: 2024-04-12 09:16

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

454CF91807F69B6BD50A0F533D7391F7EEAD96D5A81C1916A28DAAD0B920DD32

Namn: Eva-Karin Hamilton

Datum: 2024-04-12 14:52

Signerat kryptografiskt SHA-256 hashvärde:

454CF91807F69B6BD50A0F533D7391F7EEAD96D5A81C1916A28DAAD0B920DD32

Exploateringsredovisning

Gävle kommun

2024-02-21

Daniel Brandt

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning och kontroll samt redovisning avseende exploateringsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställt en ändamålsenlig styrning och kontroll samt redovisning avseende exploateringsverksamheten.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns styrande och stödjande dokument avseende redovisning av exploateringsverksamheten, vilka även omfattar principer för redovisning av exploateringsverksamheten?	Delvis De rutiner som finns dokumenterade inte fullt ut speglar hur verksamheten bedrivs och styrs i dag. Det finns ett behov av att se över riktlinjer och styrande dokument inom exploateringsverksamheten.	
Finns en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende exploateringsverksamheten?	Delvis Ansvaret för exploateringsverksamheten delas mellan Sektor Styrning och stöd och Sektor Livsmiljö. Det finns ett behov av att på ett tydligare sätt beskriva roller och ansvarsområden inom förvaltningsorganisationen.	
Finns det tillräcklig styrning och kontroll av exploateringsverksamheten?	Delvis Den styrning och uppföljning som sker idag innebär att det svårt att få en överblick över verksamhetens samlade resultat.	
Sker klassificering, värdering, intäkt- och kostnadsföring samt beräkning av anskaffningsvärdet enligt god redovisningssed.	Delvis Rutinbeskrivningar som finns upprättade inom redovisningsområdet är inte helt aktuella. Arbete med nya uppdaterade riktlinjer pågår för närvarande men är inte färdigställda vid denna rapportens tidpunkt.	

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Utarbeta samt aktualisera riktlinjer och styrprinciper för redovisning av exploateringsprojekt. Riktlinjerna bör omfatta principer för:
 - fördelning av utgifter och inkomster mellan anläggnings- och omsättningstillgång.
 - beräkning av anskaffningsvärde
 - regelbunden värdering av pågående exploateringsprojekt
 - när inkomster och utgifter i ett exploateringsprojekt bör redovisas i resultaträkningen
- Säkerställ att ansvarsfördelningen avseende exploateringsprojekt tydliggörs och förankras i verksamheterna.
- Säkerställ att slutkostnadsredovisning avseende exploateringsprojekt upprättas och redovisas för kommunstyrelsen.
- Fortsätt med den översyn av hur gatukostnadsersättning ska användas och överväg att ta fram riktlinjer inom området.
- Säkerställ att internt nedlagd tid i projekten godkänns via attest av ansvarig person för projektet.
- Säkerställ att budget och uppföljning avseende exploateringsverksamheten sker över hela projektets löptid
- Säkerställ att löpande analysera kalkyler, tidsplaner och riskanalyser avseende exploateringsprojekten.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Styrande principer	6
lakttagelser	6
Bedömning	8
Ansvarsfördelning	8
lakttagelser	8
Bedömning	12
Styrning och kontroll	13
lakttagelser	13
Bedömning	16
Redovisning	17
lakttagelser	17
Bedömning	21
Samlad bedömning	23
Rekommendationer	23

Inledning

Bakgrund

Exploateringsprocessen sträcker sig från idé om användning av ett markområde till det färdigställda exploateringsprojektet. Idén kan komma både från en extern intressent eller från kommunen. Exploateringsverksamhet omfattar bland annat markberedande åtgärder av kvartersmark samt utbyggnad av allmän plats och vattenområden. Vad som är allmän plats, kvartersmark respektive vattenområden och hur dessa områden ska användas definieras i detaljplan. Allmän plats är platser som ska vara tillgängliga för allmänheten, såsom gator, vägar, kajer, torg och parker. I regel är kommunen huvudman för allmän plats.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat risker kopplat till kommunens exploateringsredovisning.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning och kontroll samt redovisning avseende exploateringsverksamheten.

Granskningen kommer att bedömas utifrån följande uppställda revisionsfrågor:

1. Finns styrande och stödjande dokument avseende redovisning av exploateringsverksamheten, vilka även omfattar principer för redovisning av exploateringsverksamheten?
2. Finns en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende exploateringsverksamheten?
3. Finns det tillräcklig styrning och kontroll av exploateringsverksamheten?
4. Sker klassificering, värdering, intäkts- och kostnadsföring samt beräkning av anskaffningsvärdet enligt god redovisningssed.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR 4:4, 6:6, 7:2, 7:5)
- Idéskrift om kommunal markexploatering, Rådet för Kommunal redovisning
- Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning
- Interna styrdokument och riktlinjer med bäring på granskningsområdet

Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen.

Metod

Kartläggning avseende redovisningsprinciper kopplat till exploateringsprocessen med avseende på klassificering, beräkning av anskaffningsvärde, värdering, intäkts- och kostnadsföring har genomförts. Det har även utförts en substansgranskning av

redovisningen i fyra exploateringsprojekt, dessa beskrivs närmare under revisionsfråga 4. Kriterierna för urvalet av granskade projekt har baserats på projekt i olika stadier av genomförande samt att projektens omfattning uppgår till för kommunen väsentliga belopp. Avstämning med kommunens ekonomiavdelning har skett rörande urval av projekt. För varje exploateringsprojekt har relevanta beslut, exploateringsavtal samt projektets väsentliga ekonomiska händelser (avseende klassificering, beräkning av anskaffningsvärde, värdering samt intäkts- och kostnadsredovisning) granskats genom stickprovskontroller.

Intervjuer avseende tjänstepersoner inom Gävle kommun har genomförts med:

- Ekonomichef
- Controller Sektor ledning och stöd
- Redovisningschef
- Ekonom Sektor livsmiljö
- Enhetschef Övergripande planering KS
- Avdelningschef Övergripande planering KS
- Avdelningschef Tekniska förvaltningen
- Enhetschef Tekniska förvaltningen

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Styrande principer

Revisionsfråga 1: Finns styrande och stödjande dokument avseende redovisning av exploateringsverksamheten, vilka även omfattar principer för redovisning av exploateringsverksamheten?

lakttagelser

Bakgrund exploateringsverksamhet

Kommunens roll i exploateringsprocessen varierar. Kommunen kan till exempel iordningställa mark för att bygga egna anläggningar eller sälja redan iordningställd mark till en extern exploatör. Kommunen kan också välja att sälja mark som inte iordningställts, då är det exploatören som istället ansvarar för iordningställandet. Kommunen är dock alltid involverad i exploateringsprocessen, oavsett markägare, eftersom den innehar planmonopol, det vill säga att kommunen bestämmer över användningen av marken och hur den får bebyggas.

Ekonomistyrning och redovisning avseende exploateringsprocessen blir aktuella redan under utarbetandet av detaljplanens plan- eller genomförandebeskrivning, där ska ekonomiska konsekvenser kalkyleras och beskrivas. Beslut av betydelse för exploateringsekonomi fattas även i processerna som rör markanvisning, vid tecknande av genomförandeaftal och vid projektkalkylering avseende exploateringen. Under exploateringsprojektets genomförande ska sedan uppföljning, prognostisering, avvikelshantering, rapportering och utvärdering av projektet ske. Detta ställer krav på att kommunens har väl anpassade processer och styrande dokument kopplat till området.

Vi har i vår granskning tagit del av följande styrande och stödjande dokument med bäring på exploateringsprocessen och exploateringsredovisning:

Översiktsplan och planeringsstrategi

I plan- och bygglagen (PBL) fastslås att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som beskriver inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. Gävle kommuns gällande översiktsplan antogs av kommunfullmäktige den 11 december 2017. Översiktsplanen innehåller förslag på var 10 000 nya bostäder kan byggas, i första hand genom en förtätning av Gävles centrala delar.

Enligt PBL ska kommunfullmäktige ta fram och anta en planeringsstrategi under de två första åren efter ett ordinarie val. Planeringsstrategin ersätter den tidigare aktualitetsprövningen av översiktsplanen. Enligt våra intervjuer pågår arbetet med kommunens planeringsstrategi och den förväntas antas av KF i juni 2024.

Bostadsförsörjningsplan

Kommuner ska från 2014 enligt lag (Lag (2013:866) om ändring i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar) anta riktlinjer för bostadsförsörjningen inom kommunen. Riktlinjer för bostadsförsörjning ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning antogs av kommunfullmäktige 2018-02-19. I riktlinjerna anges målsättningen att minst 800 nya bostäder ska tillföras bostadsbeståndet varje år. Enligt våra intervjuer pågår arbetet med nya riktlinjer för bostadsförsörjning och ett förslag har skickats på samråd (22KS411). De nya riktlinjerna bedöms beslutas om under våren 2024.

Riktlinjer för markanvisning

Kommuner som genomför markanvisningar måste anta riktlinjer för markanvisning, vilket fastslås i lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Kommunfullmäktige har antagit riktlinjer för kommunala markanvisningar, senast revidering skedde 2023 (23KS124). I riktlinjerna definieras en markanvisning som att det ger en byggaktör ensamrätt att förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för byggande. Kommunen reglerar villkoren i ett markanvisningsavtal mellan kommunen och byggaktören. Vidare innehåller riktlinjerna information om villkor för markanvisning samt en beskrivning av centrala moment som prissättning och tillvägagångssätt.

Riktlinjer för exploateringsavtal

Kommuner som upprättar exploateringsavtal måste enligt plan- och bygglagen (PBL) även upprätta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för exploateringsavtal. Med ett exploateringsavtal avses ett civilrättsligt avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en exploatör avseende exploatering av mark som inte ägs av kommunen. Gävle kommun har tagit fram *Riktlinjer för exploateringsavtal (reviderade 2023, 23 KS125)*. I dokumentet beskrivs förhållandet mellan kommunen och exploatören avseende kostnadsfördelning och ansvar för genomförande av detaljplanen. I riktlinjerna beskrivs även vilka områden som exploateringsavtalet ska reglera.

Övriga styrande och stödjande dokument

Utöver de lagstadgade styrande dokumenten som redogjorts för ovan har kommunen antagit ett antal andra styrande och stödjande dokument.

I dokumentet *Portföljstruktur Kommunstyrelsens samhällsbyggnadsansvar* (21KS533) beskrivs gränssnittet avseende kommunstyrelsens samhällsbyggnadsansvar mellan sektorerna Livsmiljö och Styrning och stöd.

I dokumentet *Redovisning och budgetering av exploateringsverksamhet i Gävle kommun, upprättat 2018*, beskrivs de olika delarna i ett exploateringsprojekt som klassificering, anskaffningsvärden, värdering samt hur intäkter och kostnader ska redovisas. Vidare finns i dokumentet en modell för hur kommunens interna redovisning

ska hanteras för att kunna genomföra uppföljning på olika nivåer. Dokumentet anger även detaljerade instruktioner och konteringsexempel av specifika situationer.

För ytterligare vägledning och stöd finns lathundar och manualer som beskriver mer detaljerat hur vissa moment ska hanteras som exempelvis avseende kalkylering och vilka kostnader som ska ingå i exploateringsprojekten.

De styrande och stödjande dokument som berör kommunens exploateringsprocess och exploateringsredovisning som finns upprättade speglar enligt våra intervjuer inte fullt ut hur kommunen arbetar idag och dokumenten är för närvarande föremål för en översyn.

Bedömning

Finns styrande och stödjande dokument avseende redovisning av exploateringsverksamheten, vilka även omfattar principer för redovisning av exploateringsverksamheten?

Delvis.

Styrande och stödjande dokument som riktlinjer och rutinbeskrivningar är centrala för styrningen och kontrollen av verksamheten. Kommunen har upprättat och antagit flera centrala styrdokument inom området som exempelvis riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal. Vi noterar att enligt PBL ska kommunfullmäktige ta fram och anta en planeringsstrategi under de två första åren efter ett ordinarie val, vilket innebär att den måste antas senast den 11 september 2024. Enligt våra intervjuer förväntas antas av KF i juni 2024.

Några av dokumenten, främst inom redovisningsområdet som exempelvis *Redovisning och budgetering av exploateringsverksamhet i Gävle kommun*, har dock inte uppdaterats och aktualiserats på senare tid. Det innebär att de rutiner som finns dokumenterade inte fullt ut speglar hur verksamheten bedrivs och styrs i dag. Vi gör därmed bedömningen att det finns ett behov av att se över riktlinjer och styrande dokument inom exploateringsverksamheten. Vi har i vår granskning fått information om att arbete med uppdaterade och delvis nya riktlinjer inom redovisningsområdet pågår vilket vi ser positivt på.

Ansvarsfördelning

Revisionsfråga 2: Finns en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende exploateringsverksamheten?

lakttagelser

Politisk organisation

Nedan beskrivs de olika nämndernas ansvar för exploateringsverksamheten enligt respektive reglemente och delegationsordning.

I *reglementet för kommunstyrelsen*, senast reviderad 2020-12-14, beskrivs att kommunstyrelsen är övergripande ansvarig för exploateringsekonomi, d.v.s. kostnader

för framtagande och genomförande av planer mm, i samband med detaljplaner, områdesbestämmelser eller annan exploatering, mark- och exploateringsprojekt. Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för uppgifter enligt plan- och bygglagen. Det anges också att kommunstyrelsen svarar för kommunens markreserv och exploateringsfastigheter och att samhällsbyggnadsnämnden är förvaltare. Kommunstyrelsen har även ett ansvar för kommunens övergripande ekonomistyrning.

I *delegationsordning för kommunstyrelsen*, antagen av kommunstyrelsen den 2022-02-08 § 8, redogörs för de ärendetyper där beslutanderätt inom exploateringsverksamheten delegerats från kommunstyrelsen. Av den framgår bland annat att avseende fysisk planering och exploateringsverksamhet har följande ärendetyper delegerats till samhällsbyggnadsutskottet:

- Beslut om att inleda exploateringsprojekt
- Starta projekt som ska leda fram till översiktsplan, fördjupad översiktsplan eller program för detaljplan
- Fatta beslut om inriktning och budget i exploaterings- eller planeringsprojekt

Igångsättningstillstånd av investerings- och exploateringsprojekt (avseende projekt som understiger 25 miljoner kr) har delegerats till ekonomidirektör.

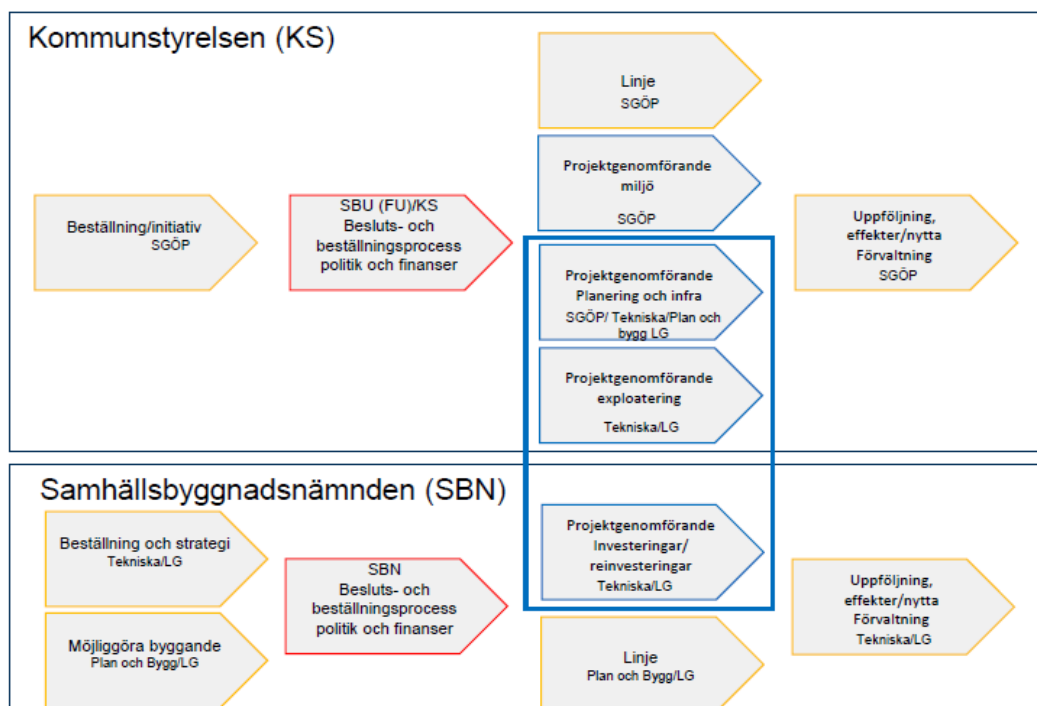
Samhällsbyggnadsutskottet ska ansvara för beredning och samordning inom områden som fysisk planering och exploateringsverksamhet. Utskottet ansvarar även för beredning av ärenden som rör kommunens markreserv, markberedskap samt exploateringsfastigheter. Samhällsbyggnadsutskottet har också beslutsrätt avseende bland annat att inleda exploateringsprojekt samt av inriktning och budget i exploaterings- eller planeringsprojekt.

I reglementet för samhällsbyggnadsnämnden beskrivs att nämnden ansvarar för beredning och planering i samhällsbyggnadsfrågor. Vidare ansvarar nämnden för den kommunala fysiska planeringen avseende detaljplaner och områdesbestämmelser inklusive beslut under planeringsprocessen. Exempel på beslut som fattas av samhällsbyggnadsnämnden är beslut om planbesked, planuppdrag och samråd. Nämnden ska också på uppdrag av kommunstyrelsen biträda med fysisk översiktsplanering.

Samhällsbyggnadsnämnden har även delegation från kommunfullmäktige att besluta om gatukostnadsavtal samt gatukostnadsersättning.

Förvaltningsorganisation

Gävle kommuns förvaltningsorganisation är indelad i olika sektorer. Sektor *Styrning och stöd* och sektor *Livsmiljö* arbetar båda med exploateringsverksamhet. Sektorerna är sedan indelade i olika verksamheter vilket illustreras i organisationsbilden¹ nedan.



Sektor *Styrning och stöd*s uppgift är att samordna och leda gemensamma frågor som är gemensamma för kommunen. I sektor *Styrning och stöd* finns avdelningen *Övergripande planering* som ansvarar för översiktsplan samt övergripande planering inom mark-, miljö- och planområdena.

Inom sektor *Livsmiljö* finns den tekniska verksamheten som arbetar med planering, drift, förvaltning och exploatering av kommunal mark. Inom verksamheten finns enheterna:

- Beställning och strategi
- Planering och analys
- Projekt och exploatering
- Drift och förvaltning

Inom samma sektor finns även verksamheten *Plan och Bygg* med uppdraget att möjliggöra byggande i kommunen. Inom verksamheten finns enheterna Plan, Bygglov, Kart och mät/GIS samt Kommunala Lantmäterimyndigheten.

I kommunstyrelsens verksamhetsplan 2023-2026 finns uppdraget att tydliggöra hur resurserna till de samlade infrastruktur- och omvandlingsprojekten inklusive samhällsbyggnadsnämndens infrastrukturprojekt påverkas av varandra

¹ Källa: bildspel Implementering portföljstruktur kommunstyrelsens helhetsportfölj utbyggnad, 19 januari 2022.

resursmässigt, såväl personellt som ekonomiskt. Vidare ska kommunstyrelsen ge förslag på organisation och resursfördelning av de medel som tillförs kommunstyrelsen för tillväxt. Som ett led i det arbetet har en ny styrningsmodell införts under 2022 som kallas portföljstruktur.

Enligt våra intervjuer är syftet med införandet av modellen att gränsdragningen och rollerna ska förtydligas. Kommunstyrelsen ska på ett tydligare sätt fungera som en beställare medan samhällsbyggnadsnämnden blir utförare.

De olika rollerna i portföljstrukturen som beskrivs är *ägare*, *ledare*, *controller* och *styrgrupp* vilket beskrivs nedan.

Ägare - motsvaras av sektorschef, styrning och stöd.

Ledare - motsvaras av planeringschef styrning och stöd

Controller - motsvaras av redovisningsekonom styrning och stöd

Styrgrupp - här ingår sektorschef styrning och stöd, planeringschef styrning och stöd, ekonomidirektör samt sektorchef Livsmiljö

Portföljstrukturmodellen ska fungera flerdimensionellt och är indelad i följande delområden:

- **Beställnings- och initiativportföljen.** I denna fas samlas inkomna idéer, ärenden och initiativ. Dessa sorteras, bereds, bedöms för vidare hantering, prioritering och beställning.
- **Genomförandeportföljen exploatering.** Ansvarar för att ta emot beställningen av projektet. Ett projekt eller uppdrag upprättas utifrån uppbyggda processer i respektive genomförandeportfölj. Genomförandeportföljen lämnar sedan slutleveranser och slutrapporter tillbaka till beställaren med förslag på lärande och framtida förbättringar. Slutleverans från projekten är utbyggd allmän plats och där är Samhällsbyggnadsnämnden mottagare av leveransen (anläggningstillgångar) för fortsatt förvaltning. Ommsättningstillgångar flyttas till markreserv och hanteras av sektor Livsmiljö. Övrig teknisk infrastruktur är kommunens bolag och förbund mottagare av. Beställaren är dock mottagare av effekten, det vill säga möjligheten för marknaden att bygga bostäder och förse invånarna med attraktiva boenden, verksamhetsmark mm..

Enligt våra intervjuer är erfarenheten från införandet att modellen är komplex, men att stora steg ändå har tagits den senaste tiden.

I våra intervjuer uttrycks dock att det fortfarande finns otydligheter i dagens organisation avseende ansvarsfrågan och att det även finns ett behov av att förtydliga detta. Vidare framgår att det inte är helt klarlagt vart gränsdragningen går mellan linjeorganisationen och projektorganisationen. De initiativ som tagits för att klargöra roller och ansvar, som exempelvis införandet av portföljmodellen som beskrivits ovan, beskrivs som ett försök

att överbrygga ett underliggande organisatoriskt problem med en verksamhet som är uppdelad på två olika sektorer.

Det beskrivs vidare i våra intervjuer att för att klara att driva de större infrastrukturprojekt som planeras i kommunen kommer det krävas att detta sker med samma huvudman. Samtidigt uttrycks önskemål om att chefer behöver vara närmare projekten än vad som är fallet idag.

Vi har även i vår granskning tagit del av ett utkast till nya riktlinjer benämnt *Ansvar- och rollbeskrivning av exploaterings- och reavinst/förlust verksamhet, investering i markreserv samt anläggningstillgångar för exploatering* där ansvarsfördelningen inom olika delprocesser som budgetering, uppföljning och löpande redovisning beskrivs. Syftet med dokumentet anges till att tydliggöra ansvar och roller vid löpande arbete, bokslutsprocessen samt budget- och uppföljningsprocessen för exploateringsverksamheten.

Bedömning

Finns en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende exploateringsverksamheten?

Delvis.

Genomförd granskning visar att det i gällande reglementen och delegationsordningar finns ett delat ansvar för exploateringsverksamheten. Av dessa framgår att kommunstyrelsen ansvarar för exploateringsekonomi samt kommunens markreserv och exploateringsfastigheter, med samhällsbyggnadsnämnden som förvaltare och utförare. Vi bedömer att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom den politiska organisationen, men att det finns ett behov av att på ett tydligare sätt beskriva roller och ansvarsområden inom förvaltningsorganisationen.

Vi har i vår granskning noterat att det tagits ett flertal initiativ till att beskriva och förtydliga ansvarsområden och roller. Under 2022 har en ny styrmodell införts som kallas portföljstruktur. Syftet med modellen är att förtydliga olika roller och ansvar samt att klargöra gränsdragningen mellan de olika sektorerna som idag arbetar med exploateringsverksamheten. Vår granskning visar emellertid att det fortfarande upplevs som att det finns otydlighet i processerna vilket tyder på att det nya arbetssättet inte fått fullt genomslag i organisationen. Vi bedömer att det är väsentligt att behovet av att på ett tydligare sätt beskriva roller och ansvarsområden beaktas och åtgärdas

Styrning och kontroll

Revisionsfråga 3: Finns det tillräcklig styrning och kontroll av exploateringsverksamheten?

lakttagelser

I våra intervjuer framkommer att det främsta som idag reglerar styrningen av exploateringsverksamheten är kommunplan med årsbudget, där kommunens investeringsbudget ingår, samt reglemente och delegationsordning som beskrivs under revisionsfråga 2.

Investeringsbudget

I *kommunplan med årsbudget 2023 och utblick 2024-2026* redovisas exploateringsbudget 2023-2026 enligt nedanstående tabell.

tabell 1²

Belopp Mnkr	Totalt perioden	Budget 2023	Plan 2024	Plan 2025	Plan 2026
Inkomster pågående projekt	1 731,5	260,2	685	652,8	133,5
Utgifter pågående projekt	-1 361,3	-402,4	-635,1	-202,0	-1221,8
Nettoexploatering pågående	370,2	-142,1	49,9	450,7	11,7
Inkomster planerade projekt	82,0	0	4,0	58,0	20,0
Utgifter planerade projekt	-553,8	-44,9	-68,4	-204,5	-236
Nettoexploatering planerade	-471,8	-44,9	-64,4	-146,5	-216
Summa exploaterings resultat	1 292,1	195,4	560,2	448,6	87,9

I budgethandlingen redovisas en exploateringsbudget för investeringar under en period som omfattar fyra år. Sammanställningen visar även det planerade kassaflödet i exploateringsverksamheten. Enligt våra intervjuer sker en genomgång av samtliga exploateringsprojekt vid tre tillfällen per år. Vid dessa tillfällen behandlas tidplaner samt information om någon del av projektet kan avslutas. Respektive projektledare inom tekniska verksamheten på Sektor livsmiljö lämnar också uppgifter om prognos för respektive projekt. Den informationen ligger till grund för kommande budgetarbete.

Uppföljning och rapportering

² Källa: *kommunplan med årsbudget 2023 och utblick 2024-2026*

Avseende uppföljning av exploateringsverksamheten sker det i samband med den ordinarie uppföljningsprocessen med månadsuppföljningar, samt mer detaljerad uppföljning i samband med delårs- samt årsbokslut.

Det finns en *framtagen Rutinbeskrivning uppföljning exploateringsverksamhet*, daterad 2015-01-21. I dokumentet beskrivs hur uppgifter för att uppdatera uppföljningsmallen ska tas fram. Syftet är att projektledarna inom *Sektor Livsmiljö* ska ha en aktuell bild av de pågående projektens ekonomi. Uppdatering av exploateringskalkyl ska ske månadsvis av respektive projektledare tillsammans med ekonom.

Det framkommer dock i våra intervjuer att rutinbeskrivningen inte fullt ut speglar nuvarande rutiner och arbetssätt. Enligt uppgift pågår ett arbete med att uppdatera och anpassa dessa rutiner.

Projektledarna ansvarar även för den löpande redovisningen i projekten. Det finns idag resurser i form av två ekonomer som fungerar stöd till projektledarna vid frågor och liknande. Controller som arbetar inom ekonomiavdelningen är också behjälplig vid redovisningsfrågor som avser exploateringsverksamheten. Controller utför även kontroller av större avvikelser mellan budget och utfall i samband med den ordinarie månadsuppföljningen. I samband med årsbokslut genomförs också en detaljerad genomgång av samtliga projekt som en del i det interna kontrollarbetet. Resultatet av en sådan genomgång i samband med 2022 års bokslut ledde till att en rättelse av totalt 12,6 mnkr som då omfördes från investeringar (Anläggningstillgångar i balansräkning) till driftskostnader. Att beloppet som rättades var relativt högt anges i våra intervjuer bero på att det var flera års redovisning som låg till grund för korrigeringen. Numera finns en rutin för att genomgång ska ske årsvis.

Aktivering av pågående anläggningar genomförs normalt sett i samband med delårs- och årsbokslut.

Årsredovisning 2022

I kommunens årsredovisning för 2022 redovisas exploateringsverksamheten i ett separat avsnitt. Redovisning sker av totala inkomster, utgifter och budget för innevarande år med förklarande text avseende större avvikelser. Det sker även mer detaljerad uppföljning av kommunens större exploateringsprojekt.

tabell 2³

³ Källa Årsredovisning 2022

Belopp i mnkr	Utfall 2022-12-31	Budget 2022
Verksamhetens intäkter	22,5	196,5
Bokfört värde sålda tomter	1,8	-7,8
Värdeförändring exploatering	-23,8	0
Resultat	-3,1	188,7

Exploateringsresultat avseende 2022 var negativt med 3,1 mnkr, vilket resulterade i en stor avvikelse mot budget. Orsaken till detta beskrivs i årsredovisningen som att större exploateringsprojekt blivit framskjutna tid och att det i samband med bokslutet gjordes en nedskrivning på 23,3 mnkr.

Delårsrapport 2023-08-31

I delårsrapport per den 2023-08-31 redovisas även här exploateringsverksamheten i ett separat avsnitt. Redovisningen består av utfall samt budget för perioden, tillsammans med en prognos för helåret. Kommentarer till resultatet samt större avvikelser lämnas också. Exploateringsresultatet för jan-aug 2023 var 0,6 mnkr. Försäljning som skett under perioden är kompletterande mark vid Hemlingby bostäder samt exploateringsersättning för området Sätra, Trindan, Skrillan

Det finns inte några specifika mål eller aktiviteter som följs upp avseende exploateringsverksamheten i årsredovisning eller i delårsrapporten, utan uppföljningen baseras på ekonomiskt utfall och eventuella avvikelserapportering av förskjutningar av tidsplaner eller andra hinder. Efter avslut av ett projekt ska en slutkostnadsredovisning upprättas och redovisas för kommunstyrelsen. Enligt våra intervjuer sker detta dock inte systematiskt.

I modellen för portföljstruktur, som beskrivs under revisionsfråga 2, finns beskrivningar av hur avviker från budget ska rapporteras. Bland annat anges att avvikelser avseende budget ska gå i ett särskilt ärende till kommunstyrelsen. Månadsrapportering avseende respektive portfölj ska upprättas och skickas tillsammans med kommunstyrelsens månadsrapport. Enligt våra intervjuer har detta arbetssätt inte implementerats fullt ut och avvikelser och rapportering hanteras i praktiken inom ramen för den ordinarie budgetuppföljningsprocessen. Efter sakkontroll av denna rapport framkommer att det pågår ett arbete med att ta fram en modell för att kunna rapportera avvikelser mot totalbudget per projekt. Modellen beräknas vara i drift under hösten 2024.

Vid våra intervjuer framkommer att det finns ett behov av att samla exploateringsverksamheten organisatoriskt. Vidare beskrivs att det upplevs som svårt att få en helhetsbild över verksamhetens samlade resultat över tid. Med tanke på vad som skett i konjunkturen så är det osäkert att de tidiga kalkyler som ligger till grund för flera av exploaterings projekten inte kommer att hålla.

Enligt våra intervjuer pågår för närvarande ett arbete med att ta fram nya riktlinjer avseende *God ekonomisk hushållning*. I förslaget till nya riktlinjer avseende god ekonomisk hushållning kommer exploateringsverksamheten ha en egen budget och finansiering. Målsättningen är att få en tydlig redovisning och styrning av verksamheten. Förslaget har presenterats för finansutskottet och är nu ute på en intern förankringsrunda. Enligt kommunens preliminära tidsplan är att beslut kan ske under första delen av 2024.

Bedömning

Finns det tillräcklig styrning och kontroll av exploateringsverksamheten?

Delvis

Vi bedömer att det delvis finns en tillräcklig styrning och kontroll av exploateringsverksamheten. Genomförd granskning visar att det finns en framtagen Rutinbeskrivning uppföljning exploateringsverksamhet samt att det pågår ett arbete med framtagande av nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning. I budgethandlingen finns en separat budget för exploateringsinvesteringar som omfattar en period på fyra år. Exploateringsprojekt pågår dock i regel under betydligt längre tidsperioder än så, och intäcks- och kostnadsflöden i enskilda projekt kan vara olika fördelade över tid.

Vi bedömer att kommunens styrning och kontroll kan stärkas bland annat avseende planering och redovisning. Kommunen planerar idag för för relativt omfattande framtida exploateringsprojekt vilket ställer höga krav på kalkyler, riskanalyser och bedömningar av framtida marknadsläge. Förändringar kan få stor påverkan på likvidflöden samt finansiering av projekten. För att stärka kontrollen bör planeringen därför ske över hela projektens tidsperiod. I delår- respektive årsbokslut redovisas pågående exploateringsprojekt med budget, utfall och prognos för innevarande år. Det lämnas inte någon slutkostnadsprognos fördelat per projekt. I de beskrivningar av hur arbetet med portföljstruktur ska ske finns instruktioner för rapportering av exploateringsprojekt, dessa rutiner har dock inte implementerats i verksamheten ännu. Löpande återrapportering av exploateringsverksamheten till kommunstyrelsen sker istället i samband med den ordinarie budgetuppföljningsprocessen. För att kommunstyrelsen ska kunna följa utvecklingen samt att vid behov vidta åtgärder bedömer vi att redovisningen av kostnader inklusive slutkostnadsprognos bör ske för respektive projekt.

Vid avslut av ett exploateringsprojekt ska en slutkostnadsredovisning tas fram och redovisas. Vi kan i vår granskning konstatera att detta inte skett på ett systematiskt sätt vilket minskar kommunstyrelsens möjligheter till kontroll och uppföljning.

Vi kan i vår granskning konstatera att det upplevs som svårt att få en överblick över verksamhetens samlade resultat. Enligt uppgift kommer verksamhetens organisering att ses över i samband med att nya regler för ekonomisk hushållning tas fram. Vi ser positivt på den genomlysningen och bedömer att det kan bidra till en stärkt styrning och kontroll.

Redovisning

Revisionsfråga 4: Sker klassificering, värdering, intäkts- och kostnadsföring samt beräkning av anskaffningsvärdet enligt god redovisningssed.

lakttagelser

Normgivning

Kommunal redovisning regleras i Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR). Där anges att "bokföring och redovisning ska fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed". God redovisningssed innebär att redovisningen ska upprättas enligt lagar, rekommendationer och vedertagen praxis. Rådet för kommunal redovisning (RKR) avgör i sina rekommendationer och information vad som utgör god redovisningssed.

Rådet för kommunal redovisning (RKR) gav år 2003 ut skriften "Redovisning av kommunal markexploatering" (reviderad 2019). Nedan följer en kort sammanfattning av de mest centrala begreppen inom exploateringsredovisning tillsammans med en redogörelse för Gävle kommuns hantering inom respektive område.

Klassificering

Enligt LKBR 6:6 ska tillgångar avsedda för stadigvarande bruk eller innehav klassificeras som materiella anläggningstillgångar. Det innebär att mark som utgör allmän plats till exempel huvudgator, matargator och parker i ett exploateringsområde, ska klassificeras som anläggningstillgång under förutsättning att kommunen ska vara slutlig ägare till marken. Även VA-nät, tomter avsedda för eget bruk eller upplåtelse med tomträtt är anläggningstillgångar.

Tillgångar som inte är avsedda för stadigvarande bruk eller innehav ska enligt LKBR 6:6 klassas som omsättningstillgång i balansräkningen. I RKR:s idéskrift (2019) anges att omklassificering av råmark till omsättningstillgång ska ske när projekteringen påbörjas.

lakttagelser Gävle

Gävle kommuns hantering av klassificering beskrivs i dokumentet Redovisning och budgetering av exploateringsverksamhet i Gävle kommun. För att särskilja anläggningstillgångar (de delar som ska vara kvar i kommunens ägo, tex. gata och park samt vatten och avlopp) och omsättningstillgångar (de delar som ska säljas) används projektkoder i redovisningen. Principen som anges av kommunen är att mark omklassificeras från anläggningstillgång till omsättningstillgång i samband med upprättandet av projektkalkylen. Den löpande hanteringen av fakturor i exploateringsprojekten och klassificeringen av dessa i anläggningstillgångar och omsättningstillgångar hanteras också av projektledarna, dock med stöd av ekonomer som arbetar med exploateringsverksamheten.

Anskaffningsvärde

För fastigheter avsedda för försäljning ska anskaffningsvärdet innefatta alla utgifter för inköp och tillverkning för att få tillgången till dess tillstånd och plats på balansdagen (RKR:s idéskrift 2019). I tillverkningskostnaderna för försäljningsbar mark inräknas utgifter som är direkt hänförliga till tillverkningen samt fördelade fasta och rörliga omkostnader. I detta ingår bland annat tillgångarnas andel av projekteringskostnader. Upprättande av detaljplan ska alltid redovisas som kostnad enligt gällande normering (RKR R 3).

laktagelser Gävle

Gävle kommun har rutiner som beskriver hur anskaffningsvärdena ska beräknas. Det beskrivs vilka kostnader som ska ingå och vilka kostnader som inte är tillåtna att räkna in i anskaffningsvärdet. I riktlinjerna anges att exempelvis utgifter för projektering ska räknas in i anskaffningsvärdet. Utgifter för att upprätta detaljplan beskrivs också vara en del av projekteringsutgifterna.

I samband med vår granskning har vi noterat att det finns nedlagda utgifter som avser internt nedlagd tid. Enligt intervju sker tidredovisningen i ett tidredovisningssystem. Nedlagd tid atteras dock inte. Det sker inte någon stickprovvis uppföljning av den rapporterade nedlagda tiden. Förvaltningen planerar att införa ett nytt tidredovisningssystem som är kopplat till dagens ekonomisystem, i samband med införandet kommer även nedlagd tid att atteras

Värdering

Omsättningstillgångar ska tas upp till det lägsta av anskaffningsvärdet och det verkliga värdet på balansdagen (LKBR 7:5). Med det verkliga värdet avses försäljningspriset med avdrag för beräknad försäljningskostnad (nettoförsäljningsvärde). En prövning av det bokförda värdet bör ske regelbundet, det vill säga minst i samband med års- och delårsbokslut.

laktagelser Gävle

Enligt våra intervjuer sker en värdering i vid två tillfällen per år, i samband med delårs- samt årsbokslut. Vid den senaste bedömningen som gjordes i delårsbokslutet per den 2023-08-31 var bedömningen att någon omvärdering inte var aktuell. Bedömningen baseras på en prognos av bedömda intäkter som jämförs med det bokförda värdet.

Intäkts- och kostnadsföring

Vid försäljning av mark inom exploateringsverksamheten intäktsförs inkomsten normalt vid dagen för tillträdet, förutsatt att avtalet är utformat så att inkomsten kan beräknas på ett tillförlitligt sätt. Dessutom ska de utgifter som uppkommit eller som förväntas uppkomma till följd av transaktionen kunna beräknas på ett tillförlitligt sätt. Utgifter för

den försålda marken utgörs av anskaffningsvärdet som beskrivits ovan. Däremot ingår inte utgifter för anläggningar som gator, gatubelysning och parkmark.

Vid försäljning av fastighet som är omsättningstillgång (*exploateringsmark*) bokförs hela inkomsten som intäkt och klassificeras som verksamhetens intäkt. Tillhörande utgifter kostnadsförs som verksamhetens kostnader. Kostnaden för en såld tomt är lika med dess anskaffningsvärde. Kostnaden redovisas vid samma tidpunkt som försäljningen redovisas

lakttagelser Gävle

Enligt de rutinbeskrivningar som vi tagit del av i vår granskning framgår att inkomster från försäljning av tomt som bokförts som omsättningstillgång i balansräkningen ska intäktsredovisas i sin helhet i resultaträkningen. Intäkten ska normalt bokföras vid dagen för tillträdet. Intäktsredovisningen ska ske månadsvis. När intäkten för en såld tomt bokförs ska även kostnaden för tomtens anskaffning och iordningställande bokföras i resultaträkningen enligt matchningsprincipen.

Enligt våra intervjuer sker fakturering genom att respektive projektledare upprättar ett faktureringsunderlag till ekonomiavdelningen som sköter faktureringen i kommunen. Intäkterna redovisas i sin helhet i resultaträkningen. Controller inom ekonomiavdelningen gör en månadsvis avstämning av exploateringsintäkter och följer upp avvikelser. Kostnader för anskaffning och iordningsställande av tomten matchas mot intäkten.

Kommunen har möjlighet att ta ut en gatukostnadsersättning men detta används enligt uppgift inte i praktiken.

Interna riktlinjer och styrande dokument

Förutom normgivning som regleras i lagar och god redovisningssed i form av rekommendationer finns det interna rutiner och riktlinjer som styr redovisningen.

Som tidigare beskrivits i denna rapport är de rutinbeskrivningar som finns inte helt aktuella. Arbete med nya uppdaterade riktlinjer pågår för närvarande men är inte färdigställda vid denna rapportens tidpunkt.

Kommunens exploateringsverksamhet redovisas genom att använda olika projektnummer. Projektserien är uppbyggd efter en fastställd hierarki där varje position i projektnumret har en specifik innebörd.

Exploateringsprojekt som avser allmän platsmark börjar med siffran 2. Kvartersmark som ska säljas startat med siffran 9. Om ett exploateringsområde delas in i olika etapper hanteras det genom att huvudområdet anges i kodelsens tre första positioner. T.ex. 201= Område x. Den femte positionen av koden anger vilken åtgärd som vidtagits, exempelvis åtgärd på gata, belysning osv.

Som ett exempel på hur detta sätts samman redovisas de olika projekten som avser projektet Godisfabriken nedan.

Projektnummer	Projektbenämning
28415	Godisfabriken gata
28416	Godisfabriken park
28417	Godisfabriken belysning
80007	Godisfabriken drift
98419	Godisfabriken omsättningstillgång

I tillägg till den projektredovisning som sker används även olika konton beroende på om det rör sig om driftskostnader eller investeringar.

Stickprovskontrollerade projekt

För att kontrollera efterlevnaden av kommunens interna riktlinjer samt följsamhet till lagar och RKR:s rekommendationer har vi genomfört stickprovskontroller av fyra utvalda projekt.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av relevant dokumentation som exempelvis projektbeställning, exploateringsavtal, marköverlåtelse- och genomförandeavtal samt utdrag från redovisningen som visar inkomster och utgifter. I granskningen har vi även genom stickprov kontrollerat periodisering av intäkter och kostnader, samt att gränsdragningen mellan anläggningstillgångar och omsättningstillgångar gjorts korrekt.

Vi har valt följande projekt för mer ingående granskning:

Planmyrastigen - Planmyrastigen är beläget strax norr om Husseliharens småbåtshamn på vägen ut mot Bönan. Två områden på vardera sida om Planmyrastigen planeras att byggas cirka 130 bostäder. Kommunen beräknar att arbetet med att bygga gator, gång- och cykelvägar, nya busshållplatser, vatten, avlopp och el kommer att vara färdigställt i slutet av 2024. Därefter fortsätter de olika byggherrarna med själva bostadsbebyggelsen. Försäljning av tomter beräknas uppgå till 67 mnkr under 2025 och 2026.

Hemlingby bostäder - Ny stadsdel i Södra Hemlingby. Utbyggnaden har skett i etapper. Totalt kommer den första etappen att omfatta cirka 500 nya bostäder blandat med både hyresrätter och bostadsrätter. Antal tomter i plan är 89 stycken. Försäljning av tomter beräknas uppgå till 131 mnkr fram till 2024.

Ersbo - Projektet består av cirka 87 hektar verksamhetsmark för både industri, kontor, restaurang, drivmedelsförsäljning och andra typer av verksamheter. Planen är att utbyggnaden av gator och annan infrastruktur ska starta under slutet av 2023

och färdigställas under hösten/vintern 2024. Utbyggnaden av den södra etappen beräknas starta i slutet av 2024.

Projektets utgifter beräknas till 261 mnkr. Intäkten är beräknad till 495 mkr. Merparten av tomterna beräknas starta att säljas under 2024-2025.

Godisfabriken - Godisfabriken är samlingsnamnet för alla hus, gator och parker som anläggs i det före detta industriområdet på norra Brynäs. Projektets utgifter beräknas till 158 mnkr. Intäkten är beräknad till 77 mkr. AB Gavlegårdarna är delfinansiär i utbyggnaden av allmän plats. Projektet är pågående och genomförs etappvis. Projektet beräknas vara helt slutfört tidigast 2026.

Resultat av stickprovskontroller

Vi har valt att stickprovsvis granska verifikationer avseende nedlagda utgifter under 2023. Urvalet har skett avseende större poster där granskade verifikationer uppgick till sammanlagt 31,8 miljoner kr. Följande kontroller har genomförts:

- Kontroll att bokförda utgifter överensstämmer med den underliggande fakturan eller liknande
- Kontroll av att fakturorna avser det aktuella projektet.
- Kontroll att de nedlagda utgifter har klassificerats korrekt
- Kontroll att anskaffningsvärdet är tillförlitligt beräknat, dvs att utgiften ska tas upp som anläggningstillgång eller omsättningstillgång och får räknas med i anskaffningsvärdet för respektive tillgångsslag.
- Kontroll av intäkter mot faktura

Vi har inte noterat några avvikelser i de stickprov som vi genomfört.

Bedömning

Sker klassificering, värdering, intäkts- och kostnadsföring samt beräkning av anskaffningsvärdet enligt god redovisningssed.

Delvis.

Vi bedömer att klassificering, värdering, intäkts- och kostnadsföring samt beräkning av anskaffningsvärdet delvis sker enligt god redovisningssed. Vi har genomfört stickprovskontroller för att kontrollera följsamheten mot gällande lagar och rekommendationer. Genomförda kontroller har inte visat några avvikelser. Vi noterar dock, som även beskrivits under revisionsfråga 1, att de rutinbeskrivningar som finns upprättade inom redovisningsområdet inte är helt aktuella. Arbete med nya uppdaterade riktlinjer pågår för närvarande men är inte färdigställda vid denna rapportens tidpunkt.

Enligt dokumentet *Redovisning och budgetering av exploateringsverksamhet i Gävle kommun* ska exempelvis utgifter för att upprätta detaljplan ingå i anskaffningsvärdet. Detta är inte i linje med vad som nu anses vara god redovisningssed. Förändringen av bedömningen om god redovisningssed har dock skett efter att rutinerna senast uppdaterades. I de exploateringskalkyler som vi tagit del av i denna granskning har

också detta justerats så att utgifter för detaljplan inte längre ingår som en del i anskaffningsvärdet. Vi bedömer att det är väsentligt att se över och uppdatera de riktlinjer och rutiner som finns så att de överensstämmer med gällande lagar och normering. Aktuella riktlinjer är också en förutsättning för att säkerställa personberoende vid eventuell sjukdom eller liknande.

Utifrån gällande reglemente för Samhällsbyggnadsnämnden har kommunen möjlighet att ta ut gatukostnadsersättning. Detta har dock inte använts i de projekt som vi har granskat. I sak granskningen av denna rapport framkommer att i dag tas ersättningen ut vid försäljning av mark. Vid planändring så kan en ny rutin behöva ses över och att det förs en diskussion om hanteringen i kommunen.

Vi rekommenderar att kommunen fortsätter sin översyn av hur gatukostnadsersättning ska användas och att riktlinjer för detta tas fram.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig styrning och kontroll samt redovisning avseende exploateringsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen inte helt säkerställt en ändamålsenlig styrning och kontroll samt redovisning avseende exploateringsverksamheten.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Utarbeta samt aktualisera riktlinjer och styrprinciper för redovisning av exploateringsprojekt. Riktlinjerna bör omfatta principer för:
 - fördelning av utgifter och inkomster mellan anläggnings- och omsättningstillgång.
 - beräkning av anskaffningsvärde
 - regelbunden värdering av pågående exploateringsprojekt
 - när inkomster och utgifter i ett exploateringsprojekt bör redovisas i resultaträkningen
- Säkerställ att ansvarsfördelningen avseende exploateringsprojekt tydliggörs och förankras i verksamheterna.
- Säkerställ att slutkostnadsredovisning avseende exploateringsprojekt upprättas och redovisas för kommunstyrelsen.
- Utred om gatukostnadsersättning ska användas.
- Säkerställ att internt nedlagd tid i projekten godkänns via attest av ansvarig person för projektet.
- Säkerställ att budget och uppföljning avseende exploateringsverksamheten sker över hela projektets löptid
- Säkerställ att löpande analysera kalkyler, tidsplaner och riskanalyser avseende exploateringsprojekten.

Ordlista / begreppsförklaring

Allmän plats: Gata, väg, park, naturområde, torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.

Allmän platsmark: är mark som tillhör alla, såsom torg, gator och parker.

Kvartersmark: Mark inom ett planområde som inte ska utgöra allmän plats eller vattenområde. I en detaljplan ska det alltid framgå vilken användning som är tillåten inom kvartersmark. Användning av kvartersmark kan till exempel vara bostäder, detaljhandel eller industri.

Markreserv: Ett område med mark som är inlöst av en kommun för att kunna ha till framtida exploatering av tätorter, industri, fritidsaktivitetsområde eller liknande. En markreserv är oftast inte detaljplanerad, och man kan oftast fortsätta använda marken till det som den är mest lämpad för (oftast jord- eller skogsbruk) tills en detaljplan har antagits.

Exploateringsavtal: Avtal om kostnads- och ansvarsfördelning kopplat till genomförande av en detaljplan. Tecknas mellan en kommun och exploatör, exploatöravseende mark som inte ägs av kommunen

Exploatör: I riktlinjerna för exploateringsavtal används begreppet för att beskriva byggaktör eller fastighetsägare som ansvarar för att utveckla privatägt markområde.

Exploateringsbidrag: Exploatörens ersättning till kommunen för utbyggnad av allmän plats med kommunalt huvudmannskap.

Markanvisning- En markanvisning ger en intressent rätten att inom vissa villkor få utveckla ett projekt genom en markreservation eller vid större projekt genom ett markanvisningsavtal som ger exploatören ensamrätt att förhandla med kommunen om genomförande av ny bebyggelse.

Plan- och bygglagen: Lagstiftning som reglerar bestämmelser om planläggning av mark

Omsättningstillgångar- Tillgångar som är avsedda för omsättning genom antingen försäljning eller förbrukning.

Anläggningstillgångar - Anläggningstillgångar är tillgångar som är avsedda att stadigvarande brukas eller innehas. Med stadigvarande menas en period på minst ett år och i de flesta fall betydligt längre än så

2024-02-21

Hanna Frank

Daniel Brandt

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gävle kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2023-09-12. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.