

Yttrande

Dnr 24KS208-6
2024-06-04

Kommunstyrelsen/
Kommunfullmäktige

Martin Svaleryd
Telefon 026-17 81 08
martin.svaleryd@gavle.se

Yttrande – Granskningsrapport – Exploateringsredovisning Gävle kommun 2023

Diarienummer: 24KS208

Beskrivning av ärendet

Revisorerna i Gävle kommun har begärt Kommunstyrelsens yttrande avseende noterade brister och lämnade rekommendationer i granskningsrapport av exploateringsredovisning, dnr 23REK37. Dessutom önskas svar på

- 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)?

Yttrande

Revisionsrapporten utgör en gedigen genomgång av ett viktigt verksamhetsområde med stor ekonomisk påverkan på kommunen och kommunkoncernen, som också utgör ett väsentligt område för kommunens utveckling.

Gällande av rapporten noterade brister beskriver områden där förvaltningen också har identifierat behov av förtydligande eller förändring samt där utvecklingsinsatser har genomförts eller där insatser pågår.

I rapporten lämnade rekommendationer kommer att följas, utifrån den behovsanalys som genomförts i förvaltningen.

Planeringsstrategin och riktlinjer för bostadsförsörjning kommer att beslutas av kommunstyrelsen under 2024. Det finns i dagsläget ingen bestämd plan för arbete med Översiktsplan eller planeringsriktlinjer.

Brister

(Sammanfattande redovisning av uppmärksammade brister)

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

Svar; Det stämmer att ett sådant arbete pågår. Bristerna uppmärksammades under föregående år. Det är många nya medarbetare på plats i olika delar av organisationen, vilket innebär att vi tillsammans först behöver landa i redovisningsregler, processer och systemstöd för att kunna uttrycka oss i en riktlinje för exploateringsredovisning samt en utvecklad budget och uppföljningsprocess.

Revisionsfråga 2: Finns en tydlig och ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende 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.

Svar; Förvaltningen instämmer i revisorernas bedömning att det delvis finns ett tydligt och ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende exploateringsverksamheten. Orsakerna till detta är flera. En av orsakerna är, som också konstateras i revisionsrapporten, att styrmodellen är komplex men också att det finns vissa organisatoriska problem med en verksamhet som är fördelad på två olika sektorer.

Lösningen på problemen kan vara flera. Arbetet med portföljstyrningen har pågått under ett antal år och framsteg har gjorts. Det är därför viktigt att fortsätta arbetet med denna form av styrmodell. En tydligare samarbetskultur mellan sektorerna i syfte att klargöra roller och ansvar är och kommer vara helt avgörande. Om inte det fortsatta utvecklingsarbete ger önskad effekt, dvs att den överbryggar det grundläggande organisatoriska problem med en verksamhet som är fördelad på två olika sektorer, får man överväga andra åtgärder. Sådana åtgärder skulle kunna handla om förvaltningsmässig övergång av resurser från sektor Livsmiljö till sektor Styrning och stöd för att stärka upp styrelsens ansvar för mark- och exploateringspolitiken. Detta i anledning av att sektorn Styrning och stöd är styrelsens förvaltning och på tjänstemannanivå har ett ansvar för att förverkliga av styrelsen beslutad politik. Av lätt insedda skäl kan det uppstå gränsdragningskonflikter i termer av ansvar och roller när en nämnds ansvarsområde förvaltningsorganisatoriskt tillhör en annan nämnds förvaltande verksamhet.

Revisionsfråga 3: Finns det tillräcklig styrning och kontroll av

exploateringsverksamheten? Vi bedömer att kommunens styrning och kontroll kan stärkas bland annat avseende planering och redovisning. Det lämnas inte någon slutkostnadsprognos fördelat per 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.

Svar; Revisionens iakttagelser stämmer. Det handlar både om att processer inte har fungerat, men en stor del handlar om att kommunen inte har haft ett systemstöd så att man kan se upparbetade utgifter och inkomster, men även att den ursprungliga totalbudgeten inte har dokumenterats, och kunnat vara föremål för jämförelse.

Rekommendationer

- Utarbeta samt aktualisera riktlinjer och styrprinciper för redovisning av exploateringsprojekt. Riktlinjerna bör omfatta principer för:
 - o fördelning av utgifter och inkomster mellan anläggnings- och omsättningstillgång.
 - o beräkning av anskaffningsvärde
 - o regelbunden värdering av pågående exploateringsprojekt när inkomster och utgifter i ett exploateringsprojekt bör redovisas i resultaträkningen

Svar; Detta kommer att uppdateras i riktlinje för exploateringsredovisning

- Säkerställ att ansvarsfördelningen avseende exploateringsprojekt tydliggörs och förankras i verksamheterna.
- Svar; En revidering av Portföljstruktursdokumentet har genomförts för att förenkla och förtydliga ansvarsfördelningen för exploateringsverksamheten.

Säkerställ att slutkostnadsredovisning avseende exploateringsprojekt upprättas och redovisas för kommunstyrelsen.

Svar; En utvecklad budget - och uppföljningsprocess kommer att tas fram parallellt med riktlinje för exploateringsredovisning.

- Fortsätt med den översyn av hur gatukostnadsersättning ska användas och överväg att ta fram riktlinjer inom området.
- Svar; Under 2024 ska riktlinjer för exploateringsavtal revideras med avsikten att ge en bättre tydlighet kring hur Gävle kommun avser att hantera medfinansieringsersättning i exploateringsavtal, där kommunens investeringar i statliga anläggningar påverkar värdet av närliggande fastigheter. Inom revideringen avses också

kostnadsfördelningsprinciper kring allmän plats tydliggöras.

- Säkerställ att internt nedlagd tid i projekten godkänns via attest av ansvarig person för projektet.
Svar; Tidmodulen i Unit4 är i drift från januari 2024. Tidmodulen kräver attest av ansvarig person.
- Säkerställ att budget och uppföljning avseende exploateringsverksamheten sker över hela projektets löptid
Svar; Enligt 10 kap. 2 § LKBR ska investeringsredovisningen innehålla en samlad redovisning av kommunens investeringsverksamhet. Investeringsredovisningen gör det möjligt för fullmäktige att jämföra beslutade/beräknade totalutgifter och anslag med utfall. Exploateringsverksamheten i Gävle kommun har en omfattande investeringsredovisning, driftredovisning samt intäktsredovisning. Nettoexploateringen påvisar om exploateringsverksamheten är finansierad av skattekollektivet, eller till fullo av exploateringsintäkter från tomtförsäljning, eller exploateringsersättning och medfinansieringsersättning. Det är fullmäktige som beslutar (bör besluta) om respektive exploateringsprojekt nettoexploatering. För att Exploateringsverksamhetens investeringsredovisning ska uppnås enligt 10 kap. 2 § LKBR krävs att:
 - fleråriga pågående och under året avslutade investeringar ska kunna stämmas av mot beslutade eller beräknade totalutgifter,
 - utfallen på ett överskådligt sätt kan stämmas av mot fullmäktiges budget och andra för investeringsverksamheten relevanta fullmäktigebeslut,
 - investeringsredovisningens budgetposter ska avse senast beslutad budget,
 - i de fall utgiftsbeslut tagits under året ska uppgift lämnas om till vilka belopp och vid vilka tidpunkter budgetposterna justerats,
 - större avvikelser mellan årets och föregående års utfall samt budget ska kommenteras.

För att kunna fullfölja 10 kap. 2 § LKBR samt möjligheten för kommunfullmäktige att kunna få information om avvikelser behövs det fattas ett retroaktivt beslut och dokumentation på varje enskilt pågående exploateringsprojekt ursprungliga totalbudget. Detta kommer att ske i kommunfullmäktige i juni 2024.

Enligt ovan -En utvecklad budget - och uppföljningsprocess kommer att tas fram parallellt med riktlinje för exploateringsredovisning.
- Säkerställ att löpande analysera kalkyler, tidsplaner och riskanalyser avseende exploateringsprojekten.
Svar; Stödssystem för systematisk uppföljning är under upphandling. Detta kommer underlätta det löpande analysarbetet och tydliggöra avvikelser på portföljnivå. Ekonomi, tid och risk inrapporteras från respektive projektledare.

I missivet ställda frågor

- När kommer planeringsstrategin att antas av kommunfullmäktige?
Svar; Planeringsstrategin ska antas av kommunfullmäktige i juni. Senast 11 september 2024 måste en planeringsstrategi antas enligt nytt lagkrav i plan och bygglagen. Syftet är att få till en kontinuerlig översiktsplanering med planeringsunderlag som är aktuella och tillförlitliga.
- När kommer riktlinjer för bostadsförsörjning att antas?
Svar; Riktlinjer för bostadsförsörjning planeras att antas i kommunfullmäktige 17 juni i år.
- Översiktsplanen antogs av fullmäktige 2017. Planeras en revidering (uppdatering) av dokumentet? Om så, hur ser det arbetet ut (tidplan, organisation med mera)?
Svar; En uppdatering av befintlig översiktsplan inklusive fördjupningar och tillägg planeras påbörjas så snart planeringsstrategin har antagits. Exakta detaljer såsom tidplan, organisation med mera kommer att bestämmas i samband med uppstarten av projektet i höst. Målet är att få till en organisation (både politiskt och tjänstemannamässigt) för översiktsplanarbetet som kan leda och ansvara för översiktsplanarbetet.
- 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)?
Svar; Planeringsriktlinjer för Gävle växer är en sammanställning och ett politiskt förtydligande av planeringsunderlag och riktlinjer för bebyggelseutveckling. Planeringsriktlinjerna för Gävle växer riktas i första hand till Gävle kommunkoncern. De är antagna av kommunfullmäktige och används i koncernens samverkans- och utvecklingsfrågor. Planeringsriktlinjerna har en stark koppling till Översiktsplan Gävle kommun (2017) och Översiktsplan Gävle stad (2009).

Ingen uppdatering planeras i närtid då resurserna behöver prioriteras till översiktsplanarbetet. Planeringsriktlinjer för Gävle växer har bedömts (en slags aktualitetsbedömning) i samband med arbetet med planeringsstrategin. I den konstateras att planeringsriktlinjerna behöver arbetas in i översiktsplanen för att inte orsaka otydlighet i tolkningssituationer. Med andra ord kommer dessa integreras i den uppdaterade översiktsplanen som också ska samrådas och på sikt antas av kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

*Missiv - Begäran om yttrande: Granskning av exploateringsredovisning
Granskningsrapport – Exploateringsredovisning Gävle kommun 2023*

Martin Svaleryd
Ekonomidirektör



SG Ekonomi