

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2020-04-20

Diarienummer 0256/20

Handläggare

Elisabeth Kylmänen

Telefon: 031-3680110

E-post: elisabeth.kylmanen@stadshuset.goteborg.se

Kommunstyrelsens yttrande avseende stadsrevisionens granskningar av kommunstyrelsens verksamhet 2019 och Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut 2019.

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande skickas till stadsrevisionen som kommunstyrelsens yttrande efter stadsrevisionens granskningar av kommunstyrelsens verksamhet 2019 och Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut 2019.

Sammanfattning

I tjänsteutlåtandet framgår åtgärder som genomförts och stadsledningskontorets förslag till åtgärder som planeras att göras med anledning av stadsrevisionens granskning av kommunstyrelsens verksamhet och Göteborgs stads räkenskaper och bokslut verksamhetsåret 2019. Revisionsredogörelserna bifogas som bilagor till tjänsteutlåtandet.

Granskningen av kommunstyrelsens verksamhet

Stadsrevisionen riktar kritik mot kommunstyrelsen i form av en erinran på grund av de brister som framkommit inom stadsutvecklingsområdet. Stadsrevisionen lämnar också sammanlagt nio rekommendationer inom områdena ärendeberedningsprocessen, rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer samt exploateringsekonomin i Göteborgs stad. Sju av rekommendationerna finns inom området exploateringsekonomin. I övrigt bedömer stadsrevisionen att kommunstyrelsen skött verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande samt att den interna kontrollen varit tillräcklig.

Granskningen av Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut

Stadsrevisionens bedömning är att Göteborgs Stad i huvudsak har en ändamålsenlig intern kontroll i de redovisningsrutiner som har ingått i årets granskning. Stadsrevisionen bedömer också att Göteborgs Stads årsredovisning inklusive de sammanställda räkenskaperna, i allt väsentligt, har upprättats i enlighet med god redovisningssed och att den ger en rättvisande bild av kommunens och den kommunala koncernens resultat och ställning. I granskningen lämnar stadsrevisionen fyra rekommendationer till kommunstyrelsen inom områdena god ekonomisk hushållning, årsredovisningens överskådlighet enligt god redovisningssed och särredovisning av stadens Va-anläggning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontoret bedömer att åtgärder som görs och planeras göras i kommunstyrelsens verksamhet med anledning av stadsrevisionens erinran och rekommendationer ryms inom kommunledningens ekonomiska ram.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Detta tjänsteutlåtande är ett förslag till yttrande över stadsrevisionens granskning av kommunstyrelsens verksamhet 2019. I detta sammanhang lämnar inte stadsledningskontoret aspekter på frågorna utifrån dessa dimensioner.

Samverkan

Information om stadsrevisionens granskningar 2019 har lämnats i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2020-04-01.

Bilagor

1. Revisionsredogörelse kommunstyrelsen verksamhetsåret 2019
2. Revisionsredogörelse Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut 2019

Ärendet

Kommunstyrelsen ska lämna ett yttrande där det framgår vilka åtgärder kommunstyrelsen har gjort eller planerar att göra med anledning av kritik i form av en erinran och lämnade rekommendationer i revisionsredogörelsen ”Kommunstyrelsen, granskning av verksamhetsåret 2019” och i granskningen av Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut 2019. Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen senast den 18 juni 2020.

Beskrivning av ärendet

Stadsrevisionens uppdrag är att granska den verksamhet som bedrivs av kommunstyrelsen och nämnderna. Två revisionsredogörelser har upprättats och översänts till kommunstyrelsen avseende verksamhetsåret 2019. Revisionsredogörelserna innehåller även iakttagelser stadsledningskontoret använder som en del i att utveckla och förbättra verksamhet och processer men dessa iakttagelser ska kommunstyrelsen inte yttra sig över.

1. Granskning av kommunstyrelsen verksamhetsåret 2019

Stadsrevisionens uppdrag är att pröva om kommunstyrelsen sköter verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

I granskning riktar stadsrevisionen kritik mot kommunstyrelsen i form av en erinran på grund av de brister som framkommit inom stadsutvecklingsområdet.

Stadsrevisionen lämnar också sammanlagt nio rekommendationer inom områdena ärendeberedningsprocessen, rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer samt exploateringsekonomin i Göteborgs Stad. Sju av rekommendationerna finns inom området exploateringsekonomin.

I övrigt bedömer stadsrevisionen att kommunstyrelsen skött verksamheten på ett ändamålsenligt sätt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande samt att den interna kontrollen varit tillräcklig.

Nedan framgår vilka åtgärder som vidtagits med anledning av kritiken och rekommendationerna samt stadsledningskontorets förslag till åtgärder.

1.1 Stadsutvecklingsområdet

Bakgrund och erinran

Stadsrevisionen har granskat kommunstyrelsens utövande av sin lednings- och samordningsfunktion samt uppsikt utifrån olika perspektiv inom stadsutvecklingsområdet. De områden som granskats är arbetet med att säkerställa exploateringsekonomin i Göteborgs Stad, kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden och tillgången till bostäder med särskild service. Av samtliga granskningar framkommer att kommunstyrelsen vidtagit olika åtgärder för att förbättra den kommunövergripande styrningen. Stadsutvecklings olika processer löper dock över lång tid och det kan därför ta tid att vända utvecklingen även när åtgärder har vidtagits.

Samtliga granskningar visar att kommunstyrelsen behöver stärka sin helhetsbild över stadsutvecklingen. Granskningarna visar även att Göteborgs Stad har en splittrad organisation och ansvarsfördelning mellan olika aktörer som inte ger en effektiv och ändamålsenlig styrning av verksamheten.

Kommunstyrelsen har fått en erinran på grund av de brister som framkommit inom området. Stadsrevisionen bedömer det sannolikt att stadens resurser inte använts på ett effektivt sätt och att kommunstyrelsen inte tagit tillräckliga initiativ inom ramen för uppdraget att leda och samordna samt ha uppsikt över stadens nämnder och kommunala bolag.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret har sedan tidigare gjort motsvarande analys av nuvarande styrning och att det finns utmaningar med rådande organisering kring stadsutvecklingen och exploateringsverksamheten som helhet i staden, med många organisatoriska delar med ansvar för planerings- och arbetsprocesser. Denna analys har legat till grund för de förslag till förändrad nämndorganisation som kontoret överlämnade för politisk beredning och senare även i uppdrag avseende att inrätta en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-03-22 §53, efter rekommendation från kommunstyrelsen, att inte genomföra någon förändring utöver några mindre justeringar i nämndansvar. Samtidigt gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att fortsatt utreda strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet.

Stadsledningskontorets förslag till strategisk planeringsfunktion överlämnades till kommunstyrelsen under hösten 2019. 2020-03-19 §17 beslutade kommunfullmäktige, i enlighet med kommunstyrelsens förslag, att ge kommunstyrelsen i uppdrag att skjuta fram införandet av en strategisk planeringsfunktion under stadsledningskontoret, och lyfta frågan åter till kommunstyrelsen under hösten 2022 – då i en större kontext gällande omorganisation vilket även inkluderar hela eller delar av facknämndernas utredning/översyn.

Stadsledningskontorets bedömning är att kommunstyrelsens lednings- och samordningsansvar i grunden baseras på att det finns fungerande och ändamålsenlig styrning, struktur och arbets sätt i de nämnder och styrelser, där verksamheten bedrivs och dit ansvaret i dag är fördelat i enlighet med rådande reglementen och ägardirektiv.

Exploateringsekonomi i Göteborgs Stad

Erinran avseende exploateringsekonomi anger att kommunstyrelsen behöver stärka sin helhetsbild över stadsutvecklingens ekonomi och att den kommunövergripande styrningen och uppföljningen behöver utvecklas. Svar som lämnas för de sju rekommendationer revisionen ger avseende exploateringsekonomi i Göteborgs Stad är tillika svar på lämnad erinran.

Bakgrund och rekommendationer

Granskningen syftar till att bedöma om nämnder och styrelser har säkerställt en tillfredsställande ekonomisk styrning av exploateringsverksamheten och om styrningen sker i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Stadsrevisionen bedömer att kommunstyrelsen inte full ut har tagit det övergripande ansvaret för nämnder och bolag, i enlighet med sitt reglemente när det gäller stadsutvecklingen. Stadsrevisionen anser att kommunstyrelsen under senare år intagit en mer aktiv roll, och genomfört ett antal åtgärder för att förbättra styrningen av exploateringsverksamheten och att detta utvecklingsarbete bör fortsätta. Med anledning

av de brister som framkommit i granskningen lämnar stadsrevisionen följande sju rekommendationer som presenteras nedan.

Stadsledningskontoret delar i stort de iakttagelser, bedömningar och rekommendationer som stadsrevisionen lyfter i sin granskning av exploateringsekonomin. Kontorets bedömning är att det av granskningen inte framgår något av väsentlighet som inte varit känt sedan tidigare. De bedömningar och rekommendationer som stadsrevisionen lyfter motsvarar de analyser som har legat till grund för de förändringar eller förslag till förändringar som har genomförts under de senaste åren, men där även stadsledningskontoret delar bilden av att detta behöver utvecklas vidare för att stärka styrningen av exploateringsverksamheten i staden.

Likt granskningens slutsatser åligger det framför allt fastighetsnämnden att utveckla och uppdatera sina strukturer, processer och rutiner för att stärka förutsättningarna för i första hand nämnden att utöva en aktiv styrning av exploateringsverksamheten och ta ansvar för det som åligger nämnden utifrån reglementen, lagstiftning och övrigt tilldelat ansvar.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att resultatet från granskningen omhändertas inom ramen för stadens strategiska organisationsutveckling.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att undersöka hur nämnders och bolags samverkan inom exploateringsprocessen kan regleras ytterligare, inom ramen för den befintliga organisationen.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Som tidigare nämnts har stadsledningskontoret sedan tidigare gjort motsvarande analys av nuvarande styrning och att det finns utmaningar med rådande organisering kring exploateringsverksamheten som helhet i staden, med många organisatoriska delar med ansvar för planerings- och arbetsprocesser. Denna analys har legat till grund för de förslag till förändrad nämndorganisation som kontoret överlämnade för politisk beredning och senare även i uppdrag avseende att inrätta en strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-03-22 §53, efter rekommendation från kommunstyrelsen, att inte genomföra någon förändring utöver några mindre justeringar i nämndansvar. Samtidigt gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att fortsatt utreda strategisk planeringsfunktion inom stadsutvecklingsområdet.

Stadsledningskontorets förslag till strategisk planeringsfunktion överlämnades till kommunstyrelsen under hösten 2019. 2020-03-19 §17 beslutade kommunfullmäktige, i enlighet med kommunstyrelsens förslag, att ge kommunstyrelsen i uppdrag att skjuta fram införandet av en strategisk planeringsfunktion under stadsledningskontoret, och lyfta frågan åter till kommunstyrelsen under hösten 2022 – då i en större kontext gällande omorganisation vilket även inkluderar hela eller delar av facknämndernas utredning/översyn.

Baserat på kommunfullmäktiges beslut avvaktar stadsledningskontoret med fortsatta utredningar beträffande organisatoriska och strukturella förändringar kopplat till stadsutvecklingen, vilket även innefattar exploateringsverksamheten. Därmed avser stadsledningskontoret att snarare fokusera på kommunstyrelsens uppsikt över hur nämnder och styrelser förmår att samordna sig för att få framdrift och gemensam

resursplanering och prioritering i de uppdrag som spänner över flera organisatoriska ansvar.

Stadsledningskontoret har dock fortsatt kvar ett förhöjt samordningsansvar avseende portföljledning av Älvstadenarbetet. Ett samverkansuppdrag som kontinuerligt behöver utvecklas för att möta de utmaningar som ryms inom de uppdrag som kopplas till Älvstadens stadsutveckling och för att stödja respektive organisations reglementsenliga uppdrag och ansvar.

Därutöver går det att konstatera att kommunfullmäktige genom budget för 2020 har förtydligat fastighetsnämndens ansvar och uppdrag för exploateringsekonomin som helhet och samtidigt fört över hela det budgetansvaret för exploateringsekonomin till nämnden (förutom den taxefinansierade delen av exploateringsverksamheten). Stadsledningskontorets bedömning är att detta skapar förutsättningar för en ökad tydlighet avseende mandat och befogenheter, även om det initialt kan skapa en viss osäkerhet i hantering och förväntningar mellan inblandade parter.

Stadsrevisionen rekommenderar fastighetsnämnden och kommunstyrelsen att se över och uppdatera riktlinjer för exploateringsverksamheten för att säkerställa en god styrning och likabehandling.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret anser i grunden att de regler och riktlinjer som nu finns på plats avseende nämnders och styrelsers ansvar för styrning, budget, uppföljning och kontroll tillsammans med ägardirektiv och reglementen i stort skapar ett tillräckligt ramverk för att styra nämnders och styrelsers ansvar och skyldigheter avseende styrningen av exploateringsekonomin.

I ärende 0418/19 kring översyn av stadens investeringsstyrning, som för närvarande ligger för politisk beredning i kommunstyrelsen, föreslås till del förändring av riktlinjer bland annat till följd av kommunfullmäktiges beslut genom budget att övergå till årliga investerings- och exploateringsramar. Här kan det fortsatt finnas behov av att följa upp om det krävs ytterligare justeringar av regelverk och riktlinjer för att ytterligare anpassa krav och förväntningar till den förändrade styrningen.

Revisionens granskning konstaterar att dokumentet ”Exploatering Göteborgs Stad” (uppdaterad 2018-01-18) inte är beslutad av Kommunfullmäktige. Stadsledningskontoret anser fortsatt att dokumentet avser att beskriva principer och rutiner för redovisning av stadens exploateringsekonomi utifrån lagstiftning och rådande rekommendationer och därmed inte kräver något beslut på kommunfullmäktigenivå.

Granskningen påtalar att stadens styrdokument kring ”Principer för beredning och uppföljning av investeringar, leasing och tecknande av hyresavtal” inte är uppdaterat. Stadsledningskontoret har inom ramen för ärende 0418/19 föreslagit att detta styrdokument ska upphöra då innehållet i praktiken redan har ersatts av andra styrdokument eller övergått till att regleras inom ramen för kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut eller genom årliga anvisningar avseende investeringsnomineringar eller löpande uppföljning.

Avseende revisionens rekommendation att riktlinjer för markanvisningspolicy och riktlinjer för exploateringsavtal bör beslutas på kommunfullmäktigenivå, pågår detta

arbete och fastighetsnämnden avser att kunna lämna över förslag till kommunfullmäktige under 2020. Stadsledningskontoret avser att bereda dessa ärenden i ordinarie ordning.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns en samlad bild av stadens totala exploateringsverksamhet på såväl kort som lång sikt.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Vad avser revisionens rekommendation är det av vikt att definiera och avgränsa vad som avses med stadens exploateringsverksamhet, då resonemangen tenderar att lyfta in en större del av stadsutvecklingsarbetet och investeringsekonomin kopplat till stadsutvecklingen.

I staden avgränsas exploateringsverksamheten till stadens beredning av mark för försäljning eller markupplåtelse, utbyggnad eller förändring av allmän plats och infrastruktur som helt eller till del krävs för den byggnation som möjliggörs av detaljplanerna samt utbyggnad av allmänt vatten och avlopp. Ur ett stadsutvecklingsperspektiv tillkommer därutöver en rad investeringar som krävs för en stad som växer i form av övergripande investeringar och ”tröskelinvesteringar” i huvudnät för trafik, kollektivtrafik eller annan infrastruktur eller inte minst för utbyggnad av lokaler för kommunal service. Dessa investeringar ingår inte som en del i stadens exploaterings ekonomi.

Från och med 2020 har exploateringsekonomin förtydligats ytterligare och inte minst ingå nu även anslutningsavgifterna kopplat till VA-utbyggnaden i exploateringsekonomin både avseende budget och uppföljning.

Därutöver delar stadsledningskontoret revisionens rekommendation att redovisningen av stadens exploateringsverksamhet även skulle behöva omfatta Älvstranden Utveckling AB:s markutvecklingsverksamhet. Stadsledningskontoret har som ambition att kunna komplettera både förutsättningar för budget kommande år och den samlade uppföljningen med denna bild och har startat ett arbete för att se över struktur och rapporteringsvägar.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen och fastighetsnämnden att fortsätta arbetet för att säkerställa prövningen av ekonomisk genomförbarhet och underlag som tydligt redovisar ekonomiska konsekvenser av exploateringar.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret har sedan tidigare konstaterat att det finns behov av att konkretisera principerna för hantering av betydande projekt. I ärende 0418/19 kring översyn av stadens investeringsstyrning, som för närvarande ligger för politisk beredning i kommunstyrelsen, föreslås översiktliga anvisningar för hantering av betydande projekt. Principerna föreslås remitteras till berörda nämnder och bolag med målsättningen att ta fram anvisningar med utgångspunkten att stärka förutsättningarna för en aktiv styrning av projekt på kommunfullmäktigenivå.

Därutöver avser kontoret att fördjupa uppsikten av fastighetsnämndens utvecklingsarbete för att förstärka arbetssätten kring sin projektstyrning avseende besluts-, uppföljnings- och avvikelsehantering. Nämndens utvecklingsarbete har pågått under ett antal år och med ett förändrat mandat för ekonomin i exploateringsprojekten från och med 2020 finns nu ytterligare förutsättningar att bygga en struktur för att stödja nämndens

styrningsansvar. Utvecklingen avser att stärka fastighetsnämndens roll som markutvecklare och projektansvarig för exploateringsprojekten och i rollen som stöd i myndighetsutövningen avseende detaljplaner eller planprogram.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att mål avseende god ekonomisk hushållning formuleras, med finansiella mål och mål för verksamheten.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns en styrning mot målkongruens avseende mål för god ekonomisk hushållning i hela staden.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Kommunfullmäktige beslutade 12 september 2019 om reviderade *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv* som gäller från och med 2020 där finansiella mål även avseende exploateringsekonomin regleras, mål som har inarbetats i budgeten 2020.

Kommunstyrelsen beslutade 28 augusti 2019 om en grundmodell för uppföljning och en modell för uppföljning av kommunfullmäktiges mål samtidigt som uppföljningsbara verksamhetsmål har inarbetats i budgeten 2020.

Stadsledningskontoret anser att rekommendationen är hanterad från och med 2020 och att det därmed finns förutsättningar för en ökad överensstämmelse av styrningen i hela staden.

Kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden

Stadsrevisionen beskriver i sin revisionsredogörelse en rad initiativ som Kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret tagit från hösten 2017 och framåt i syfte att tillföra mer styrning och samordning inom Älvstaden. Under de senaste tolv månaderna har detta arbete fortskridit i form av fortsatt implementering och verkställande av dessa initiativ. Resultatet förväntas bli allt mer tydligt i form av att Kommunstyrelsen kan delges en bättre helhetsbild för uppföljning och en möjlighet att agera inom ansvarsområdet. Det kommer ta ytterligare tid innan full effekt av genomförda aktiviteter nås.

Bland de initiativ som är aktuella kan nämnas att det inom tre av Älvstadens sju delprogramområden har etablerats gemensamma styrgrupper och ytterligare två är under uppstart, befintliga direktiv för respektive delprogram uppdateras samt att arbetet med att kalibrera stadsutvecklingsprocesserna inom Älvstaden är till största del slutförd. Den implementering av styrmodell som genomförs leder till att processerna förenklats och därigenom uppnås en effektivare framdrift av Älvstaden.

Samverkansorganisationen har inrättat ett gemensamt så kallat portföljkontor där samordning sker på övergripande nivå i syfte att säkerställa effektivitet i Älvstadens framdrift. Arbetet leds av stadsledningskontoret och här bereds det gemensamma arbetet med bland annat avvikelshantering och sammanställning av ekonomi, nyttohantering, kvalitet, tidsplanering, koordinering av beroenden och risk- och scenarionalys samt sammanställning av Färdplan.

I syfte att minska det identifierade beslutsunderskottet i Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige tas förslag till inriktningsbeslut fram, vilket hittills har gjorts för delprogram Backaplan.

Älvstadens exploateringsekonomi innebär ett stort åtagande för staden. I syfte att tydliggöra roller och ansvar har fastighetsnämndens reglemente sedan årsskiftet ändrats med ett tydliggörande att fastighetsnämnden bär ett ansvar för stadens samlade exploateringsekonomi.

Revisionskritik angående arbetet med att säkerställa tillgången på boende med särskilt stöd (BmSS)

Stadsrevisionen riktar kritik mot kommunstyrelsen då tillgången på BmSS inte har kunnat säkerställas trots att stadsdelsnämnderna under en längre tid har rapporterat till kommunstyrelsen om behov av fler BmSS för att kunna utföra sitt uppdrag. Stadens lokalförsörjningsplan fastställs av kommunstyrelsen. BmSS är det enda område i lokalförsörjningsplanen där det råder brist. Stadsledningskontoret bedömer att ett antal initiativ har tagits av såväl nämnder inom stadsutveckling som av kommunstyrelsen under år 2019 och år 2020 för att förbättra och stärka styrning och samordning av lokalförsörjningen av BmSS.

Följande åtgärder har Stadsledningskontoret inlett för att stärka styrningen:

Genomförda och planerade åtgärder

- I planerat programarbete för stadens lokalförsörjning inkludera en förtydligad uppföljning
- Inkludera BmSS i uppsikten av berörda nämnder
- Inhämta underlag till lokalförsörjningsplanen 2020 från aktörerna
- Framtiden AB och externa aktörers medverkan utvärderas
- På ledningsnivå föra en diskussion med respektive aktör om deras uppföljning av det egna arbetet

1.2 Ärendeberedningsprocessen

Bakgrund och rekommendation

Granskningen syftar till att bedöma om processen är ändamålsenlig i den meningen att den ger kommunstyrelsen goda förutsättningar att fatta väl avvägda och kvalitativt underbyggda beslut. Bedömningen är att processen i huvudsak är ändamålsenlig. Med anledning av iakttagelser som framkommit i ärenden som sträcker sig över lång tid, är komplexa och involverar flera personer lämnar stadsrevisionen följande rekommendation.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att se till att ärendeberedningsprocessen säkerställer kravet på tillgänglighet och fullständighet.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Vidtagna åtgärder

Gällande kommunstyrelsen protokoll har stadsledningskontoret under rubriken "Tidigare behandling" redovisat om ärendet varit bordlagt. Numera redovisas även under denna rubrik om ärendet återremitterats tidigare.

Planerade åtgärder

Stadsledningskontoret planerar med anledning av revisionens rekommendationer att i mallen för tjänsteutlåtanden tillföra en ny rubrik efter rubriken "Ärendet". Under den nya

rubriken "Tidigare handläggning" redovisar handläggaren om ärendet har varit föremål för återremiss från kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. I de fall ärendet tidigare har varit föremål för flera bordläggningar redovisas detta. Handläggaren ska under denna rubrik även kortfattat beskriva tidigare beredning och beslut. Exempel på detta kan vara delrapporter i ärendet samt annan beredning med anledning av kommunstyrelsens eller kommunfullmäktiges beslut (inriktningsbeslut eller tilläggsuppdrag). Rubriken är tänkt att ge en bättre helhetsbild av ärendet och kopplas samman med efterföljande rubrik "Beskrivning av ärendet" där ärendets historik mer ingående beskrivs. Rubriken ska användas i förekommande fall, exempelvis vid komplexa och omfattande ärenden.

Stadsledningskontoret arbetar kontinuerligt med att i beslutsklämmarna tydliggöra vilka uppdrag som ska anses vara fullgjorda. I uppdragsärenden biläggs alltid protokollsutdrag från det sammanträde där uppdraget gavs.

1.3 Rekrytering av förvaltning- och bolagschefer

Bakgrund och rekommendation

Granskningen syftar till att bedöma om nämnder och styrelser hanterar rekryteringar av förvaltnings- och bolagschefer på ett ändamålsenligt sätt. Stadsrevisionens slutsats är att kommunstyrelsen kan utveckla processen så att en bättre balans skapas mellan de sökandes integritet och legala krav på såväl insyn som saklighet och opartiskhet. Med anledning av de brister som framkommit i granskningen lämnar stadsrevisionen följande rekommendation.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att, utifrån sin stödjande och vägledande roll, stärka processen för rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer så att legala krav på insyn, saklighet och opartiskhet säkerställs.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Kommunstyrelsen har på sammanträdet den 15 januari 2020 gett stadsledningskontoret i uppdrag revidera riktlinjen för rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer. Kontoret planerar att återkomma till kommunstyrelsen och sedan till kommunfullmäktige med förslag till reviderad riktlinje i september 2020 där rekommendationerna beaktas

2. Granskning av Göteborgs stads räkenskaper och bokslut 2019

Stadsrevisionen bedömning är att Göteborgs Stad i huvudsak har en ändamålsenlig intern kontroll i de redovisningsrutiner som har ingått i årets granskning. De områden där den interna kontrollen bör stärkas finns beskrivna i rapporten och stadsrevisionen lämnar här inga rekommendationer kommunstyrelsen ska yttra sig om.

Stadsrevisionen bedömer också att Göteborgs Stads årsredovisning inklusive de sammanställda räkenskaperna, i allt väsentligt, har upprättats i enlighet med god redovisningssed och att den ger en rättvisande bild av kommunens och den kommunala koncernens resultat och ställning. Stadsrevisionen lämnar här fyra rekommendationer enligt nedan.

Bakgrund och rekommendationer

Granskningen syftar till att bedöma om resultatet i årsbokslutet är förenligt med de mål kommunfullmäktige beslutat om. I granskningen ingår att bedöma om årsbokslutet ger en rättvisande bild av Göteborgs Stads ställning och om den interna kontrollen i

redovisningsrutiner är tillräcklig. Samtidigt är bedömningen att Göteborgs Stads årsredovisning, i delar, bör utvecklas avseende struktur och överskådlighet.

Stadsrevisionen lämnar fyra rekommendationer till kommunstyrelsen enligt nedan.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla styrsystemet för att säkerställa en effektiv styrning mot verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Kommunstyrelsen beslutade 28 augusti 2019 om en grundmodell för uppföljning och en modell för uppföljning av kommunfullmäktiges mål, att tillämpas från och med 2020. Stadsledningskontoret bedömer att rekommendationen hanteras genom ett arbete i enlighet med de nya beslutade modellerna. Uppföljningsbara verksamhetsmål har inarbetats i budgeten 2020.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att i sin beredning av fullmäktiges budget utveckla uppföljningsbara finansiella mål av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret anser att rekommendationen är hanterad från och med 2020. Kommunfullmäktige beslutade 12 september 2019 om reviderade *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv* som gäller från och med 2020. Uppföljningsbara finansiella mål är inarbetade i budgeten 2020.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla Göteborgs Stads årsredovisning på ett sådant sätt att kraven på överskådlighet enligt god redovisningssed tillgodoses.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret kommer att åtgärda i enlighet med stadsrevisionens rekommendation vad avser formen för vissa notupplysningar samt fortsätter påbörjat arbete att utveckla kassaflödesanalysens form och kopplingar till övriga delar i räkenskaperna. Vissa delar kommer att ske redan till kommande delårsrapport, och som allra senast inför årsskiftet.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att i samverkan med kretslopp och vattennämnden samt Gryaab AB ta fram de processer som behövs för att upprätta en särredovisning för stadens VA-anläggning i enlighet med lagen om allmänna vattentjänster och god redovisningssed.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret anser i enlighet med lagen om allmänna vattentjänster, att kretslopp och vattennämnden som huvudman för staden, ansvarar för upprättandet av en sammanställd särredovisning för stadens VA-anläggning.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att erinran och rekommendationerna i huvudsak kommer att vara omhändertagna när åtgärderna som beskrivs i detta tjänsteutlåtande genomförts.

Anders Roswall

Eva Hessman

Chef för område Kontorsledning

Stadsdirektör



Göteborgs
Stad

Granskning av verksamhetsåret 2019

Stadsrevisionen har avslutat granskningen av kommunstyrelsen avseende verksamhetsåret 2019.

Revisorernas iakttagelser och bedömningar framgår av revisionsredogörelsen som bifogas.

Stadsrevisionen vill betona vikten av att kommunstyrelsen vidtar lämpliga åtgärder med anledning av den kritik och de rekommendationer som lämnas och vill därför ha ett yttrande från kommunstyrelsen. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder som kommunstyrelsen gjort eller planerar att göra med anledning av kritiken och rekommendationerna. Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 18 juni 2020.

Göteborg den 17 mars 2020

För revisorsgruppen
enligt uppdrag

Lena Westergren
nämndsekreterare och registrator



Göteborgs kommunstyrelse

– granskning av verksamhetsåret 2019

2020-03-17

Mars 2020

Göteborgs kommunstyrelse – granskning av verksamhetsåret 2019

Diarienummer: 0200/19

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: Lisa Nöjd och Charlotte Nätstrand

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	4
1.2	Sammanställning av rekommendationer	6
2	Granskning av verksamheten	8
2.1	Grundläggande granskning.....	8
2.2	Ärendeberedningsprocessen	9
2.3	Granskning av systemet för intern styrning, uppföljning och kontroll	27
2.4	Granskning av rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer .	33
2.5	Granskningar inom stadsutvecklingsområdet	37
2.6	Uppföljning av återrapportering av policy för företagsupphandlat privatkort, inköpskort och drivmedelskort.....	54
3	Granskning av räkenskaper och bokslut	55
3.1	Översiktlig granskning av delårsrapport.....	55
3.2	Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner.....	55
3.3	Granskning av årsbokslut	56
4	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	58
5	Språkbruk och revisionstermer	59

1 Sammanfattning

Kommunstyrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter och enligt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. Kommunstyrelsen ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Revisorernas uppdrag är att pröva om kommunstyrelsen sköter verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Årets granskning av Göteborgs kommunstyrelse omfattar:

- grundläggande granskning
- ärendeberedningsprocessen
- systemet för intern styrning, uppföljning och kontroll
- rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer
- stadsutvecklingsområdet:
 - Arbetet med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service
 - Exploateringsekonomin i Göteborgs Stad
 - Kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden
- uppföljning av föregående års rekommendationer
- intern kontroll i redovisningsrutiner
- delårsrapport och årsbokslut.

1.1.1.1 Granskning inom stadsutvecklingsområdet - en sammanfattning

Under 2019 har stadsrevisionen granskat kommunstyrelsens utövande av sin lednings- och samordningsfunktion samt uppsikt utifrån olika perspektiv inom stadsutvecklingsområdet. Dessa är:

- Arbetet med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service.
- Exploateringsekonomin i Göteborgs Stad.
- Kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden.

Samtliga granskningar visar att kommunstyrelsen behöver stärka sin helhetsbild över stadsutvecklingen men även att den kommunövergripande styrningen och uppföljningen behöver vidareutvecklas. Stadsrevisionens bedömning är att bristande kunskap om helheten försvårar kommunstyrelsens möjlighet att ta initiativ till olika åtgärder samt att framställa kvalitativa beslutsunderlag inför nödvändiga prioriteringsbeslut.

Granskningarna visar även att Göteborgs Stad har en splittrad organisation och ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Detta ger inte bra förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning av verksamheten. Nämnder och bolag har lagt mycket tid och resurser på samverkan för att kompensera för organisationens uppbyggnad. Stadsrevisionen bedömer att den komplexa

organiseringen medför ökade krav på kommunstyrelsen i sin roll att leda och samordna samt ha uppsikt över stadens nämnder och bolag.

Stadsutveckling innebär stora ekonomiska åtaganden för staden över lång tid framöver. Mot denna bakgrund ser stadsrevisionen det som särskilt bekymmersamt att det inte har skett en aktiv styrning av exploateringsverksamheten mot kommunfullmäktiges inriktningar för god ekonomisk hushållning. I Färdplan Älvstaden för 2019 noterar vi dock en positiv utveckling då ett mer långsiktigt perspektiv har tillämpats och en ekonomisk inriktning beslutats.

Stadsrevisionen ser det också som oroväckande att stadsdelsnämnderna, trots signaler i uppföljningsrapporter till kommunstyrelsen under ett flertal år, alltjämt har svårt att verkställa beslut avseende bostäder med särskild service. Bristen på bostäder påverkar stadsdelsnämndernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag i enlighet med lagstiftningens intentioner. Stadsrevisionen bedömer att stadsdelsnämnderna i detta avseende är beroende av att utbyggnaden av bostäder med särskild service ges tillräcklig prioritet samt att berörda nämnder och styrelser i staden fullgör sina respektive ansvar i lokalförsörjningsprocessen.

Av samtliga granskningarna framkommer att kommunstyrelsen har vidtagit olika åtgärder för att förbättra den kommunövergripande styrningen och uppföljningen. Stadsutvecklingens olika processer löper dock över lång tid och det kan därför ta tid att vända utvecklingen även när åtgärder har vidtagits.

Mot bakgrund av genomförda granskningar inom stadsutvecklingsområdet bedömer stadsrevisionen det som sannolikt att stadens resurser inte har använts på ett effektivt sätt. Vår samlade bedömning är vidare att kommunstyrelsen inte har tagit tillräckliga initiativ inom ramen för sitt uppdrag att leda och samordna samt ha uppsikt över stadens nämnder och kommunala bolag.

Mot bakgrund av de brister vår granskning inom stadsutvecklingsområdet visar riktar stadsrevisionen kritik mot kommunstyrelsen i form av en erinran.

I övrigt bedömer stadsrevisionen att kommunstyrelsen har skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande samt att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

1.2 Sammanställning av rekommendationer

Område	Rekommendation
Granskning av ärendeberedningsprocessen	Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att se till att ärendeberedningsprocessen säkerställer kravet på tillgänglighet och fullständighet.
Granskning av rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer	Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att, utifrån sin stödjande och vägledande roll, stärka processen för rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer så att legala krav på insyn, saklighet och opartiskhet säkerställs.
Granskning av exploateringsekonomi i Göteborgs Stad	<p>Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att resultatet från granskningen omhändertas inom ramen för stadens strategiska organisationsutveckling</p> <p>Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att undersöka hur nämnders och bolags samverkan inom exploateringsprocessen kan regleras ytterligare, inom ramen för den befintliga organisationen.</p> <p>Stadsrevisionen rekommenderar fastighetsnämnden och kommunstyrelsen att se över och uppdatera riktlinjer för exploateringsverksamheten för att säkerställa en god styrning och likabehandling.</p> <p>Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns en samlad bild av stadens totala exploateringsverksamhet på såväl kort som lång sikt.</p>

	<p>Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen och fastighetsnämnden att fortsätta arbetet för att säkerställa prövningen av ekonomisk genomförbarhet och underlag som tydligt redovisar ekonomiska konsekvenser av exploateringar.</p> <p>Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att mål avseende god ekonomisk hushållning formuleras, med finansiella mål och mål för verksamheten.</p> <p>Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns en styrning mot målkongruens avseende mål för god ekonomisk hushållning i hela staden.</p>
--	---

2 Granskning av verksamheten

Kommunstyrelsen ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter och enligt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. Kommunstyrelsen ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Revisorernas uppdrag är att pröva om kommunstyrelsen sköter verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen av kommunstyrelsens verksamhet omfattar en grundläggande del, som är en översiktlig granskning av kommunstyrelsens ledning och styrning samt interna kontroll, en del som innefattar flera fördjupade granskningar samt en del med uppföljning av tidigare års granskning.

2.1 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma kommunstyrelsens ledning och styrning samt interna kontroll. Det innebär att revisorerna löpande följer kommunstyrelsens protokoll och handlingar och informerar sig om verksamheten. Granskningen omfattar följande delar:

- följsamhet mot reglemente
- följsamhet mot kommunfullmäktiges budget
- följsamhet mot kommunfullmäktiges riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll
- följsamhet mot kommunfullmäktiges regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning
- styrning och uppföljning av verksamhet och ekonomi
- delegation
- beslutsunderlag
- hantering av särskilda uppdrag från kommunfullmäktige.

2.1.1 Iakttagelser

Den grundläggande granskningen visar inte på några avvikelser.

2.1.2 Bedömning

Stadsrevisionens översiktliga bedömning är att kommunstyrelsen har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som omfattats av den grundläggande granskningen.

2.2 Ärendeberegningsprocessen

2.2.1 Utgångspunkter i granskningen

Beredning av ärenden har en central roll i den kommunala förvaltningen och för den politiska processen. Ärendeberegnning syftar till att åstadkomma ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för de beslut som beslutsfattarna står inför. Det kräver att styrelsen har tillgång till så pass tillräckliga och genomarbetade underlag att besluten kan anses vara välgrundade. Ärenden ska beredas i god tid i alla led i beslutsprocessen. Underlagen ska hålla god kvalitet och rutiner ska vara ett stöd i beslutsfattandet.

Undermåligt beredda ärenden kan leda till beslut som medför oönskade ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser samt minskat förtroende för den beslutande verksamheten och staden som helhet. En bristfällig ärendeberegnning kan även innebära att beslut inte är juridiskt korrekta och därmed riskerar besluten att upphävas.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om ärendeberegningsprocessen är ändamålsenlig i den meningen att den ger kommunstyrelsen goda förutsättningar att fatta väl avvägda och kvalitativt underbyggda beslut.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer, en styrelseenkät samt tre stickprov av ärenden som styrelsen har hanterat under 2019.

2.2.1.1 Revisionskriterier

Enligt kommunallagen 6 kapitel 13 § ska kommunstyrelsen särskilt bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige, verkställa fullmäktiges beslut och i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till kommunstyrelsen.

Förvaltningslagen anger att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver samt att handläggningen sker så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt.

Kommunstyrelsens reglemente hänvisar till lagstiftningen avseende skyldigheten att bereda och yttra sig i fullmäktigeärenden. Reglementet anger vidare att vid beslut och utövande av uppdrag ska kommunstyrelsen värna ett hela-staden-perspektiv. Även ansvaret för att samråda och aktivt söka samverka med andra nämnder och styrelser, när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra, eller när det är nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges visioner och mål, framgår. Därutöver ska kommunstyrelsen skapa förutsättningar för demokratisk delaktighet och inflytande i verksamheten för kommunens invånare och andra grupper som verksamheten riktar sig till.

Göteborgs Stads riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll anger att det av beslutsunderlag, utifrån relevanta perspektiv, tydligt ska framgå konsekvenser på såväl lång som kort sikt. Riktlinjen, liksom reglementet, pekar på ansvaret för initiativ till samråd och samverkan med andra nämnder och bolagsstyrelser. Därutöver att resultatet och konsekvenserna av dessa alltid ska ingå som en del i det aktuella beslutsunderlaget.

Stadens riktlinje beskriver också kommunstyrelsens skyldighet att till fullmäktige lyfta frågor av principiell beskaffenhet. Kommunstyrelsen har för egen del ansvar att säkerställa att vara så informerad för att kunna ta ansvar för verksamheten och löpande fatta beslut om nödvändiga åtgärder och korrigeringar utan oskäligt dröjsmål.

2.2.2 Iakttagelser

2.2.2.1 Processen och egna rutiner

Intranät

På stadsledningskontorets intranät beskrivs ärendeberegningsprocessen från registrering till arkivering. Här framgår att ”hanteringen av stadsledningskontorets ärenden ska vara effektiv, professionell och så långt som möjligt enhetlig. En effektiv och tydlig ärendeprocess är en fråga om demokrati och rättssäkerhet.” Vidare framgår vikten av att ärendena är tillgängliga utifrån att staden är en offentlig verksamhet. En förutsättning för tillgängligheten är att beslut och handlingar är lättlästa och begripliga. På intranätet finns också länkar till flera styrande och vägledande dokument samt utpekade ansvar för olika delar inom processen. Därutöver finns en detaljerad tids- och processbeskrivning för anmälan till kommunstyrelsens sammanträden.

Anvisningar

Stadsledningskontorets ”Anvisningar för att skriva tjänsteutlåtanden vid stadsledningskontoret i Göteborgs Stad” syftar till en effektiv, professionell och så långt som möjligt enhetlig hantering av ärenden. Av anvisningen framgår, likväl som av intranätet, att det finns en strävan att beslut och handlingar ska vara tillgängliga, begripliga och lättlästa i syfte att främja demokrati och rättssäkerhet. Anvisningarna antogs den 15 oktober 2012 och reviderades den 23 maj 2016. Vid tillfället för granskningen pågick ett arbete med att ta fram nya anvisningar för att förtydliga och anpassa vissa delar. Slutprodukten ska, enligt uppgift, innehålla två delar; dels en anvisning, dels en rutin.

Beslutsunderlagen

Från och med år 2019 undertecknar direktör tillsammans med stadsdirektören ”sina” ärenden. Tidigare var det respektive handläggare tillsammans med närmaste chef som stod för detta. Syftet med förändringen är att tydliggöra ledningsansvaret för beslutsunderlagen, det vill säga att det ytterst är

stadsdirektören tillsammans med stadsledningskontorets ledningsgrupp som står för underlag och förslag till beslut.

Stadsledningskontorets anvisningar anger att ”tjänsteutlåtandet ska innehålla förvaltningens-formellt stadsdirektörens-förslag till beslut i ärendet och bygger på tjänstemännens faktakunskaper och bedömningar”.

Utifrån fem rubricerade perspektiv¹ ska risker analyseras och belysas i tjänsteutlåtande. Enligt de intervjuade analyseras förslag till beslut, utifrån dess påverkan på andra beslut/nämnder/styrelser/annat/andra, främst under det perspektiv som handlar om omvärlden. Processen ska säkerställa att ärenden inom samma härad kommer upp samtidigt och beaktas gentemot varandra. Av intervjuerna framgår vidare att beslutsunderlagen inte per automatik innefattar alternativ till beslut som har utretts och presenterats på ett sådant sätt att det tydligt framgår vilka vinster, kostnader och risker de olika alternativen medför. I vissa ärenden finns dock flera beslutssatser. Detta är vanligast i ”stora” ärenden, och då redogörs det även för olika konsekvenser beroende på vilket beslut som fattas. De intervjuade uppger att det är relativt ovanligt med återremisser på grund av önskemål om ytterligare belysning av ett ärende, däremot kan det finnas önskemål om mer information.

Beslutsunderlagen har normalt sett inte en tydlig förutsättning för uppföljning av ändamålsenlighet och effektivitet av beslutet. Däremot kan en uppföljningsaspekt läggas till när så bedöms vara nödvändigt.

Stadsledningskontorets sekretariat kvalitetssäkrar beslutsunderlagen. En viktig del som de intervjuade lyfter är att det av ärendena framgår när ett uppdrag gavs och när det förklaras vara avslutat.

Ärendecontrollern stödjer handläggarna i samband med beredningen av ärendena. Ärendesamordnare och chefsstöd utgör stöd vid ärendehantering, checklistor finns också. Inom området har även utbildningar genomförts.

Processen

Av intervjuerna framgår att kommunstyrelsen, under den nya mandatperiodens inledande år, löpande har genomfört förändringar i processen. Bland annat har strukturen för ärendeprocessen ändrats i flera delar. De intervjuade uppfattar att det idag finns en ökad tydlighet mellan stadsdirektören och kommunstyrelsens presidium.

I uppföljningsrapporten finns följande beskrivning ”I syfte att möjliggöra styrning och god framförhållning har stadsledningskontoret tagit fram en planeringskalender med gällande hålltider i ärendeberedningsprocessen.” Vidare framgår att tiden för den politiska ärendeberedningsprocessen har förlängts med syfte att ge partierna i kommunstyrelsen mer tid för sina respektive beredningar av kommande beslutsärenden. Stadsledningskontoret

¹ I den nya mallen för tjänsteutlåtanden har de fem perspektiven ersatts med tre dimensioner.

informerar kommunalråd och politiska sekreterare om kommande beslutsärenden via det så kallade "Informationsforumet" en vecka innan respektive kommunstyrelsesammanträde. Kopplat till den politiska ärendebereidningen har en mall tagits fram för yrkanden i kommunstyrelsen. Därutöver har mallen för tjänsteutlåtande reviderats och införts i stadens förvaltningar och bolag.²

Utifrån våra intervjuer framgår att stadsledningskontoret följer upp genomförda sammanträden, givna uppdrag, beredning och fördelning av ärenden. Uppdragslistor ska uppdateras efter kommunstyrelsens sammanträde "vid beslut som medför att uppdrag blir fullgjorda/genomförda, bordläggs eller återremitteras". Uppdragen är sorterade per område i alfabetisk ordning. Nya uppdrag förs till listan cirka en vecka efter ett sammanträde, efter det att protokollsutkastet är klart. Även efter varje kommunfullmäktigemöte ska uppdragslistor uppdateras utifrån samma princip.

Stadsledningskontorets förvaltningscontroller ansvarar för uppdatering av dessa uppdragslistor. Därutöver har respektive chef ett ansvar för att löpande se till att listorna fylls på med information om när uppdragen föreslås behandlas vid kommunstyrelsens sammanträde. Datum sätts för en period av cirka sex månader framöver och kan på lite längre sikt ange vilket kvartal uppdrag planeras gå upp till kommunstyrelsen.

Stadsledningskontorets ledningsgrupp tar del av ovanstående uppdaterad information via "Ledningsrapporten" på måndagen två dagar innan kommunstyrelsens nästkommande sammanträde. Det innebär att uppdatering sker sju arbetsdagar efter genomfört sammanträde. En totalbild i Gantt-schema³ ges över samtliga pågående uppdrag. Av det framgår när uppdragen gavs och när de planeras gå upp till kommunstyrelsen. Gantt-schemat ger således en bild över den samlade planeringen. Vidare anges i separat förteckning vilka beslut som togs avseende uppdrag vid senaste sammanträdet. Ledningsrapporten flaggar även för de eventuella datumförändringar som gjorts sedan föregående presentation. I syfte att säkerställa att ärenden kommer med på föredragningslistorna ska de, så snart det är möjligt, anmälas i databasen till kommunstyrelsens sammanträden. Enligt uppgift planeras en webbaserad uppföljningsportal i vilken kommunstyrelsen löpande ska kunna ta del av en uppdaterad uppdragsplan. I väntan på att portalen tas i drift redovisas uppdragsplanen i Docs Netpublicator enligt ett tjänsteutlåtande om "rullande uppdragsplan" som kommunstyrelsen har godkänt. Avslutningsvis noterar vi att föredragningslistorna löpande stäms av med presidiet.

² Den 11 september 2019 gav kommunstyrelsen stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram en ny mall för tjänsteutlåtanden. Den nya mallen lanserades på stadsledningskontoret den 17 oktober 2019. Därefter den 5 november 2019 skickades den till samtliga förvaltningar och bolag för vidare implementering i respektive organisations egen process.

³ Gantt-schema är en typ av flödesschema för att beskriva olika faser.

Utmaningar och risker

Den mest utmanande risken, som de intervjuade uppfattar, är tidsaspekten kopplat till att ärenden ska hanteras med all tillgänglig samlad kompetens. I praktiken kan detta vara svårt, särskilt under semesterperioden. Ytterligare utmaningar är bristfälligt beredda ärenden från övriga förvaltningar eller bolag som stadsledningskontoret ska vidarehantera till kommunstyrelse och kommunfullmäktige då hela-staden-perspektivet ska läggas till.

2.2.3 Stickprovgranskningen

I granskningen har tre stickprov tagits av ärenden som varit föremål för kommunstyrelsens hantering under 2019.

2.2.3.1 Modell över hur antalet bostadsförvaltande bolag kan bli färre

Stickprov nummer ett är stadsledningskontorets återredovisning, den 8 maj 2019, av ett uppdrag som kommunfullmäktige gav till Göteborgs Stadshus AB (Stadshus) den 5 juni 2014:

Stadshuset AB ges i uppdrag att återkomma med en modell över hur antalet bostadsförvaltande bolag i koncernen skulle kunna bli ytterligare färre.

Beslutsunderlaget i kommunstyrelsen omfattar Stadshus handling ”2019-01-21 § 8 Avrapportering av uppdrag från kommunfullmäktige gällande antal bostadsförvaltande bolag”, Förvaltnings AB Framtidens (Framtiden) styrelsehandling inklusive bilagorna ”Strukturöversynen”, stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 6 mars 2019, samt två yrkanden.

Av stadsledningskontoret tjänsteutlåtande framgår att ”med utgångspunkt i detta uppdrag gav Stadshus, 2017-05-08, i sin tur uppdrag till Förvaltnings AB Framtiden att beskriva styrelsens strategi för att åstadkomma en effektiv ägarstyrning av koncernen samt att värdera för- och nackdelar med nuvarande koncernstruktur”. Av granskningen framgår att Stadshus rapportering till kommunstyrelsen byggde på den översyn/utredning som Framtiden hade genomfört. Framtiden återrapporterade skriftligen till Stadshus i juni 2018.

Framtidens rapport är en omfattande översyn som baseras på ett gediget underlag i form av riskanalyser ur flera olika perspektiv, benchmark med andra kommunägda och privata fastighetsägare, intervjuer med styrelseledamöter och verkställande direktörer i dotterbolagen samt fackliga företrädare. Tre olika alternativa lösningar belyses med analyser av vilka förutsättningar som respektive lösning kan skapa för att i nästa skede utforma en optimal förvaltningsorganisation. Med externt konsultstöd och moderbolagets ledningsgrupp har en risk- och kvalitetsanalys (bifogad underlaget) genomförts för vart och ett av de tre förslagen. Framtidens styrelse har tagit ställning till de tre alternativen och av protokollet framgår vilket av de tre förslagen som styrelsen förordade. Av underlaget som granskats framgår att under den tid som

Framtidens utredning/översyn pågick genomfördes en löpande avstämning på tjänstepersonsnivå inom Framtiden, med Stadshus och stadsledningskontoret.

I Stadshus tjänsteutlåtande finns en sammanfattning av det mest väsentliga från Framtidens rapport samt en bedömning av rapportinnehållet och det förslag som Framtiden förordar. Stadshus bedömning är att arbetet som Framtiden genomfört är ”grundligt och väl genomfört och bidrar till att skapa en god grund för den fortsatta politiska dialogen”. I Stadshus tjänsteutlåtande framgår ingen värdering av omvärldsperspektivet eller ekonomiska konsekvenser av förslaget till beslut. Istället hänvisas läsaren till Framtidens utredning. Stadshus verkställande direktör tar utgångspunkt i Framtidens utredning i bedömningen att det förslag som Framtiden förordat också svarar mot uppdraget som fullmäktige gav till Stadshus år 2014. Utifrån denna bedömning beslutade Stadshus styrelse, den 21 januari 2019, att lämna ovan beskrivna handling som ”svar på uppdrag från kommunfullmäktige 2014-06-05 och att överlämna ärendet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige”.

Därefter, den 27 mars 2019, hanterades ärendet i kommunstyrelsen. Av beslutsunderlaget framgår att stadsledningskontoret inte har gjort en egen beredning av ärendet utöver det som framgår av Stadshus handling. Därutöver att stadsledningskontoret ”överlämnar utan eget ställningstagande ärendet från styrelsen i Göteborgs Stadshus AB till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige”. Stadsledningskontorets förslag till beslut i kommunstyrelse och kommunfullmäktige är att ”kommunfullmäktiges uppdrag den 5 juni 2014, § 7, att uppdra till Göteborgs Stadshus AB att återkomma till kommunfullmäktige med en modell över hur antalet bostadsförvaltande bolag i koncernen skulle kunna bli ytterligare färre, förklaras fullgjort”.

Kommunstyrelsen bordlade ärendet till den 8 maj 2019.

Vid sammanträdet den 8 maj beslutade så kommunstyrelsen att tillstyrka stadsledningskontorets förslag samt föreslå kommunfullmäktige att besluta uppdraget som fullgjort.

Vi noterar att från det att uppdraget gavs till Stadshus, den 5 juni 2014, till den 8 maj 2019, då det förklarades fullgjort i kommunstyrelsen, har det passerat fem år. Av det granskade underlaget framgår att styrelsen i Stadshus vid flera tillfällen har värderat frågan om lämplig tidpunkt för att aktivera uppdraget med hänsyn till att Framtidenkoncernen berördes av flera andra omfattande uppdrag som följde av bolagsöversynen. Vi noterar vidare att det går två år från det att Framtiden fick uppdraget till Stadshus återrapportering.

Mallarna för tjänsteutlåtande är utformade så att de inledningsvis ska ge en kort sammanfattning av ärendet. En förklaring till varför ärendet har dragit ut på tiden är möjlig att ge här men har inte utnyttjats i detta ärende. Skälen till fördröjningen i det första läget (som beskrivs ovan) framkommer i Stadshus handlingar först några sidor in i beslutsunderlaget. Protokollet från den 8 maj hänvisar till hur ärendet har hanterats tidigare, dock begränsat till år 2019.

2.2.3.2 Projekt Skeppsbron

Vårt andra stickprov utgörs av initialt fyra uppdrag som kommunfullmäktige gav kommunstyrelsen den 22 februari 2018 avseende projekt Skeppsbron.

Kommunfullmäktige antog den 5 juni 2014 en detaljplan för bland annat Skeppsbron med huvudsyftet att ”förena staden med vattnet och hela en trasig stadsbild”. Därefter tog trafikkontoret fram en genomförandestudie för det aktuella området. Denna studie beskriver ”hur utbyggnad av allmän plats ska ske så att leveransobjekt och nyttor realiserar”. Studien kom fram till att genomförandet av den planerade stadsutvecklingen på Skeppsbron skulle innebära ”avsevärt högre kostnader” än vad som tidigare beräknats.

Genomförandestudien presenterades för kommunstyrelsen i december 2017.⁴ Kommunstyrelsen föreslog, den 22 februari 2018, kommunfullmäktige att, enligt yrkande den 24 januari 2018, lämna kommunstyrelsen följande fyra uppdrag:

1. Kommunstyrelsen får i uppdrag att redovisa kostnaderna för de olika delarna i projektet i enlighet med vad som framgår av yrkandet från S, MP och V.⁵
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram förslag för att förbättra ekonomin för projektet.
3. Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram förslag för att stärka kontrollen och styrningen över projektet.
4. Kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda om delar av detaljplanen bör omarbetas.

Från det att uppdraget lämnades till kommunstyrelsen har ärendet varit i kommunstyrelsen sju gånger under år 2018 och lika många gånger under år 2019, sista tillfället var den 19 juni 2019.

2.2.3.3 Ärendet i kommunstyrelsen under år 2018

Vid första tillfället, den 18 april, lämnade stadsledningskontoret en muntlig information till styrelsen om projektet Skeppsbron. Ärendet angavs som ”beslut” men inget beslut fattades. Ärendet innehåller inga handlingar.

Vid nästa tillfälle, den 16 maj, lämnade stadsledningskontoret förslag till återredovisning av uppdrag Skeppsbron inklusive förslag till förändring av den inriktning för omvandlingen av Skeppsbron som legat till grund för exploateringskalkyl och genomförandestudie. Ärendet innehåller även ett ställningstagande avseende en hemställan från Göteborgs Stads Parkerings AB (Parkeringsbolaget). Beslutsunderlaget omfattar:

- stadsledningskontorets tjänsteutlåtande från den 2 maj 2018

⁴ Enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 maj 2018. Trafiknämnden godkände genomförandestudien i februari 2018 vilket resulterade i att nämnden återremitterade förslag till projektbudget den 8 februari 2015.

⁵ Yrkande (MP), (S), (V), kommunstyrelsen den 24 januari 2018, ärende 2.1.8.

Revisionsredogörelse

- analys ”PM alternativt utförande Skeppsbron, Göteborg, 2018-04-11” (uppdaterad den 27 april 2018)
- Göteborgs Stadshus AB:s ”Yttrande över Göteborgs Stads Parkering AB:s hemställan till fullmäktige utifrån ändrade förutsättningar för parkeringsanläggning på Skeppsbron”
- Göteborgs Stads Parkering AB:s ”Hemställan till kommunfullmäktige om förändrade förutsättningar för parkeringsanläggning på Skeppsbron”
- Higab AB:s förslag till beslut avseende ”Förändrade förutsättningar för parkeringsanläggning på Skeppsbron”.

Därutöver protokollsutdrag från kommunstyrelsen och fullmäktige samt yrkanden.

Av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande framgår att stadsledningskontoret delat upp fullmäktiges fyra uppdrag i följande tre delar:

- 1) redovisning av kostnader (i denna del ingår fullmäktiges uppdrag nummer två om att ta fram förslag för att förbättra ekonomin),
- 2) förslag till stärkt kontroll och styrning samt
- 3) bedömning av huruvida detaljplanen bör göras om.

Enligt tjänsteutlåtandet har kostnadsbedömningar gjorts flera gånger under planeringen av stadsomvandlingen på Skeppsbron med delvis olika underlag. Stadsledningskontoret redovisar kort vad trafikkontorets genomförandestudie kom fram till. Resultatet av studien utgör även delvis underlag för stadsledningskontorets ekonomiska bedömningar.⁶

PM 1 – analys av tre uppdrag

Uppdraget att genomföra analysen av fullmäktiges uppdrag ett, två och fyra (vilket alltså motsvarar stadsledningskontorets punkter ett och tre ovan) lämnade stadsledningskontoret till ”Program Skeppsbron”⁷. Redovisningen av analysen görs i ”PM alternativt utförande Skeppsbron, Göteborg” (fortsättningsvis PM 1).

Detta betyder att fullmäktiges uppdrag nummer tre om ”förslag till stärkt kontroll och styrning” inte hanterades inom ramen för denna analys utan analyserades särskilt av stadsledningskontoret.

Av PM 1 framgår att ”analysen avsåg att belysa aspekterna kostnadsbesparing/intäktshöjning, kvalitet för helheten samt ändring av nytta. Utgångspunkten för analysen utgörs av den målbild, de nyttor och de leveransobjekt som beslutats i detaljplan och programdirektiv, trafikkontorets kostnadsbedömningar i genomförandestudien samt exploateringskalkylen framtagen i samband med programplan Skeppsbron”.

⁶ Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 2 maj 2018.

⁷ Skeppsbron är organiserat som ett program; Program Skeppsbron vilket är uppdelat i två delprogram; kvarter och allmän plats samt ett projekt; parkeringsanläggningen.

Analysens genomförande

I arbetet med analysen användes det arbetssätt som är en del av projektmetodiken XLPM som staden började implementera under år 2016. Syftet var att ”ett mer strukturerat arbetssätt för bättre styrning, kontroll och uppföljning” skulle införas. Analysen genomfördes genom att cirka 20 personer, som på något vis var kopplade till programmet, deltog vid fyra seminarier. Av PM 1 framgår inte vilka dessa personer var eller vilken koppling de hade till projektet. Däremot redogör stadsledningskontoret i sitt tjänsteutlåtande för vilken förvaltnings- eller bolagstillhörighet dessa personer hade, samt att konsulter och exploitörer inom Skeppsbron hade deltagit.

Vid seminarierna bearbetades frågor från kommunfullmäktiges beslut. Med syfte att förstå de huvudsakliga kostnadsdrivarna genomfördes en genomgång av kostnadskalkylen för genomförandestudien vid det första seminariet. Seminarium nummer två innebar att deltagarna gav förslag på åtgärder som potentiellt kunde leda till kostnadsminskningar eller intäktsökningar i storleksordningen tio miljoner kronor eller mer. Vid de två sista seminarierna bearbetades och granskades analysen.

Redovisning av analysen

I PM 1 redogörs, förutom för strukturen för programmet, även för vision Älvstaden, målbilden för Skeppsbron, den strategiska inriktningen och avslutningsvis också programnyttor och leveransobjekt för att kunna uppnå programmets vision.

Vidare finns en kartläggning av kostnader och konsekvenser utifrån de delar som beslutats skulle ingå i kartläggningen.⁸ För var och en av dessa delar ges ett svar i vilka bedömningar och uppskattningar av möjliga besparingar, ökade intäkter, minskade kostnader beroende på olika förutsättningar, val och effekter av beslut framgår.

PM 1 redogör vidare för möjliga kostnadsbesparingar och intäktsförbättringar för programmet. Här lyfts samordningsvinster genom lösningsorienterad inställning i program och delprogram som en väsentlig faktor. Det handlar om ”samordning avseende projektering med gemensamt underlag och projekteringsmodell vilket beräknas ge kvalitetsvinster och minskade antal fel i förfrågningsunderlag”. Samarbete kring utbyggnadsordning och entreprenadplanering nämns också samt en lista om tio punkter som, om de beslutas, påverkar programmets kostnader och nyttor. Vidare finns ett utdrag ur en snabbutredning som genomförts av stadsbyggnadskontoret för att utröna möjliga scenarier för användning av kvarteret där Rosenlundsverket ligger. Enligt vad som framgår av PM 1 fick Program Skeppsbron denna uppgift sent under det pågående analysarbetet.

⁸ Enligt yrkande från S, M och V den 24 januari 2018.

Avslutningsvis redogör analysen för tidplan och kostnader. Tidplanen hade redan vid detta tillfälle påverkats då den gällde förutsatt att beslut fattades om start av arbetet på Skeppsbron senast i januari 2018. Av analysen framgår att ”givet ett beslut i fullmäktige senast 2018-06-07, är den planerade byggstarten försenad cirka sex månader.” Vidare ”om beslutet senareläggs ytterligare måste projekteringsarbeten avbrytas och programmet läggas i viloläge. Om beslut fattas efter juni 2018 görs bedömningen att genomförandetiden för projektet försenas ytterligare 12–18 månader.” Risker som lyftes med fler förseningar var resursbrist och nya upphandlingar som i sin tur skulle medföra ytterligare förseningar. De löpande kostnaderna för programmet angavs vid detta tillfälle vara cirka 6 miljoner kronor per månad. Programmet i viloläge skulle, enligt PM 1, uppgå till cirka 1,5 miljoner kronor per månad. Om detaljplanens genomförandetid skulle löpa ut 2025 och om den helt eller delvis skulle omarbetas bedömdes konsekvensen vara att byggstart skulle försenas till efter 2027. Det framgår att miljödöm för vattenverksamhet för Skeppsbron löper ut i juni 2024, men att en förlängning skulle vara möjlig, dock skulle det medföra ökade kostnader.

I analysen finns en bedömning av programmets intäkter och kostnader i tabellform. Bedömningarna baserades på kostnadsbedömning av genomförandestudien för allmän plats, den 25 januari 2018, och exploateringskalkylen som togs fram i samband med programplan Skeppsbron, den 23 januari 2018. Genomförandestudien och exploateringskalkylen finns inte med i beslutsunderlaget.

Det fjärde uppdraget – förslag till stärkt kontroll och styrning

Som redan nämnts, ingick inte fullmäktiges fjärde uppdrag ”förslag till stärkt kontroll och styrning” i den nu beskrivna analysen utan detta analyserades särskilt av stadsledningskontoret. Enligt stadsledningskontorets tjänsteutlåtande genomfördes denna analys parallellt med ”den fortsatta utvecklingen av stärkt styrning i Älvstaden som helhet och arbetet hos förvaltningar och bolag med att införa projektmodellen XLPM”. Vidare framgår att de förslag som togs fram byggde på den utvecklade styrning, kontroll och uppföljning som möjliggörs genom förvaltningars och bolags egen verksamhetsutveckling. Därutöver kommunstyrelsens *Principer för hantering av betydande investeringsprojekt*⁹ och stadsledningskontorets *Handlingsplan stärkt styrning av exploateringsprojekt*. Vi noterar att inget av dessa båda dokument finns med i beslutsunderlaget.

Stadsledningskontoret lämnade ett förslag till ökad styrning med tillägget att för att kunna följa upp stadsomvandlingen ”finns ett behov av en av fullmäktige beslutad investeringsram att relatera till”.

⁹ Kommunstyrelsens beslut den 19 april 2017 § 302.

Stadsledningskontorets samlade bedömning och förslag till beslut

Stadsledningskontorets samlade bedömning av genomförda analyser av fullmäktiges fyra uppdrag var att ”förslag till förändrad inriktning för omvandling av Skeppsbron innebar minskade kostnader motsvarande cirka 70 miljoner kronor och ökade intäkter motsvarande cirka 310 miljoner kronor”. Förslaget utgörs av fem av totalt tio punkter som i analysen har bedömts som möjliga kostnadsbesparingar och intäktsförbättringar för programmet. I en kort sammanfattning förklaras hur stadsledningskontoret kommit fram till denna bedömning. I en tabell visas ekonomiska effekter av förändrad inriktning. Tjänsteutlåtandet innehåller stadsledningskontorets bedömning under vart och ett av de perspektiv som kravställs i ett tjänsteutlåtande.

I tjänsteutlåtandet lämnas sex förslag till beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Bland annat att omvandlingen av Skeppsbron skulle genomföras med förnyad inriktning i enlighet med förslag till förändrad inriktning i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Därutöver lämnas förslag om uppdrag till trafiknämnden och Älvstranden Utveckling AB samt att ”kommunstyrelsens uppdrag enligt beslut i kommunfullmäktige 2018-02-22 § 35, att göra en genomlysning av stadsomvandlingen på Skeppsbron, förklaras fullgjort”.

Kommunstyrelsen beslutade dock att bordlägga ärendet till sammanträdet den 23 maj 2018. Även vid detta tillfälle bordlades ärendet, denna gång till sammanträdet den 13 juni 2018.

Återremiss och ny genomlysning

Till sammanträdet den 13 juni hade ytterligare två yrkanden tillkommit till beslutsunderlaget. Kommunstyrelsen beslutade enligt ett av dessa yrkanden att återremittera ärendet till stadsledningskontoret som fick i uppdrag att ”återkomma med ett förslag på genomförande av projektet Skeppsbron som stöds av den befintliga detaljplanen och som inte avviker väsentligt från de ekonomiska ramar som kommunfullmäktige godkände 2014”.

Vid kommunstyrelsens sammanträde den 26 september hanterades ärendet som ett informationsärende utan beslutsunderlag. Vid det näst sista tillfället under detta år, den 28 november, redogjorde stadsledningskontoret för uppdraget i kommunstyrelsens återremiss. Av tjänsteutlåtandet framgår att stadsledningskontoret hade behandlat detta som ett tillkommande utredningsuppdrag och att ”kontoret har utrett vilken minsta investering som beslutet av antagandet av detaljplanen innebär för staden”.

Stadsledningskontoret gav återigen Program Skeppsbron uppdrag. Denna gång att utreda vilka ytterligare möjligheter till förändrad inriktning på utbyggnaden av Skeppsbron som var möjliga inom ramen för gällande detaljplan, och kostnadsberäkna dessa. Resultat av utredningen redovisas i ”PM återremiss Skeppsbron Göteborg 2018-10-31” (fortsättningsvis PM 2). Förutom denna PM har också protokollsutdrag från kommunstyrelsen och ytterligare yrkanden, lagts till som underlag i detta ärende. Återredovisningen av samtliga deluppdrag

skedde genom komplettering i det tidigare tjänsteutlåtandet från den 2 maj 2018. I tjänsteutlåtandet har markeringar gjorts för de delar som vi uppfattar utgör dessa kompletteringar.

PM 2 – omvärdering av tidigare analys

Program Skeppsbron hanterade uppdraget genom att omvärdera de åtgärder som hade identifierats i den tidigare analysen (PM 1). PM 2 innefattar därmed en vidare genomlysning men också ett förslag som endast tar med det som kommunen är skyldig att genomföra på allmän plats enligt detaljplan kallat ”Skyldigheter enligt gällande detaljplan”. I PM 2 redovisas, under rubriken Jämförelse av kostnadsbedömningar ”tidigare kostnadsbedömningar och kostnadsbedömningar enligt aktuellt uppdrag”, här ges även en hänvisning till en ”bilaga 1”. Bilagan saknas dock i beslutsunderlaget.

I genomlysningen har fem jämförelser genomförts som bygger på tidigare utredningar och insikter. Vår iakttagelse är att det är svårt att följa med i dessa beräkningar och bedömningar. Resultaten av jämförelserna som redovisas i den sammanfattande delen är inte helt kompatibla med de resultat som framkommer i själva analysdelen. Det är otydligt:

- vad som jämförs med vad
- vilka skyldigheterna enligt gällande detaljplan samt tillkommande krav är
- vad den totala investeringskostnaden för staden innefattar
- vad som är nytt i denna genomlysning.

Av underlaget framgår att de sammanställda kostnadsbedömningarna utgörs av respektive förvaltnings och bolags (som är involverade i Skeppsbron) egna bedömningar. Hur var och en av dessa förvaltningar och bolag har bedömt går dock inte att utläsa.

Ytterligare uppdrag

Då genomlysningen kom fram till slutsatsen att utrymmet för förändringar var mycket begränsat gav stadsledningskontoret ytterligare uppdrag till Programorganisationen. Stadsledningskontoret bad om scenarier så nära det ursprungliga uppdraget som möjligt. I PM 2 redogörs för följande två scenarier (vägval):

- fullfölja beslutad detaljplan
- arbeta fram en ny detaljplan och dess konsekvenser.

Därutöver skulle en redovisning av övriga förändringar av projektet, som hade skett sedan ärendet senast var i kommunstyrelsen, göras.

PM 2 avslutas med rekommendationen att ”bygga enligt genomförandestudien samt gällande detaljplan, detta då möjliga besparingar bedömdes vara begränsade och skulle rendera förlust av nytta”. Rekommendationen omfattade

även en beskrivning av konsekvenserna om fullmäktige inte fattade beslut, denna konsekvensbeskrivning återfinns även i PM 1.

Av PM 2 framgår att ”det är i dagsläget svårt att säga hur mycket billigare Skeppsbron kan byggas, det kan dock konstateras att det inte är möjligt att komma i närheten av de belopp som fullmäktige fattade beslut om 2014. Detta beror på en detaljplan där kostnaderna hade underskattats tillsammans med tillkommande skyldigheter, krav och kostnader.”

Stadsledningskontorets oförändrade slutsats

Av kompletteringarna i tjänsteutlåtandet framgår att stadsledningskontoret, Skeppsbrons Programorganisation och stadsbyggnadskontoret hade analyserat de åtaganden som antagandet av detaljplanen skulle innebära för staden. Stadsledningskontoret redovisning av ekonomiska konsekvenser har, i detta tjänsteutlåtande, utvecklats något. Den sammantagna bedömning av stadsutvecklingen på Skeppsbron skiljer sig dock inte från det tidigare tjänsteutlåtandet vilket även innebär att kontorets förslag till beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige var oförändrat.

Kommunstyrelsen beslutade att bordlägga ärendet den 28 november 2018 och även vid sammanträdet den 19 december samma år.

2.2.3.4 Ärendet i kommunstyrelsen under 2019

Återremiss och ytterligare beredning

Året inleddes med att ärendet återigen bordlades, både den 16 januari och den 30 januari. Vi noterar att till dessa tillfällen hade ytterligare yrkanden tillkommit i ärendet. Den 6 februari fattade kommunstyrelsen beslut enligt ett av dessa yrkanden. Beslutet innebar att ärendet återremitterades till stadsledningskontoret. Ärendet skulle beredas ytterligare, denna gång med hänsyn tagen till en av fastighetskontoret framtagna delrapport om Skeppsbron. En belysning skulle göras utifrån olika perspektiv och i förhållande till gällande detaljplan. Stadsledningskontoret uppdrogs att därefter skyndsamt återkomma till kommunstyrelsen. Inga ytterliga dokument hade tillkommit beslutsunderlaget då detta beslut fattades.

Stadsledningskontorets ytterligare beredning av ärendet, enligt återremissuppdraget, redovisades i kommunstyrelsen den 27 mars 2019. Underlaget hade kompletterats med fastighetskontorets delrapport ”Göteborgs försvunna eller framtida innerstad-Dialog-PM om Göteborgs äldre stadsplaner och framtida innerstadsutbyggnad Fördjupning inom Skeppsbron”.

Stadsledningskontorets ytterligare beredning hade, enligt tjänsteutlåtandet, skett med stöd av fastighetskontoret, Programorganisationen för Skeppsbron och stadsbyggnadskontoret. Fastighetskontorets delrapport hade genomgått en genomlysning som grundade sig på intervjuer med ansvarig handläggare och ledningsgrupp på fastighetskontoret samt på den kunskap om Skeppsbron som Programorganisationen tagit fram. Här nämns bland annat

genomförbarhetsstudien för allmän plats och parkeringshus, samverkan med konsortiegruppen samt tidigare PM (1 och 2) i detta ärende. Bedömningar av olika åtgärders genomförbarhet inom gällande plan hade, enligt tjänsteutlåtandet, gjorts av stadsbyggnadskontoret. Vilka som ingick i konsortiegruppen eller vilket uppdrag denna grupp går inte att utläsa.

Fastighetskontorets delrapport

Delrapporten är baserad på en historisk stadsplaneanalys¹⁰ genomförd av fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret. Stadsledningskontoret konstaterade att analysen inte var ett beslutat planeringsunderlag. Vidare att fastighetskontoret, med i huvudsak egen kompetens och med ekonomiska bedömningar utifrån övergripande antaganden och nyckeltal, hade arbetat fram rapporten under cirka två veckor i december år 2018. Stadsledningskontoret noterade att rapporten inte hade förankrats i övriga förvaltningar/bolag. Den var heller inte baserad på tidigare utredningsarbete inom Programorganisationen för Skeppsbron. Delrapporten var dessutom inte nämndbehandlad.¹¹ Stadsledningskontoret konstaterade att de antaganden om ekonomi och genomförbarhet som redovisades i delrapporten hade mycket stora osäkerheter.

Oförändrad slutsats

Med utgångspunkt i ovan bedömde stadsledningskontoret att den idéskiss som ingick i delrapporten ”inte utgör en första etapp på väg mot den hittills planerade stadsutvecklingen, utan början till ett alternativt förslag”. Skulle en ny inriktning för Skeppsbron tas fram, bedömde stadsledningskontoret att det krävdes en bredare analys av vilka nyttor och ekonomiska ramar som önskades uppnås i området. Utifrån dessa konstateranden landade stadsledningskontoret i samma förslag till beslut som framgår av tidigare tjänsteskrivelser i ärendet.

Nya uppdrag

Den 27 mars 2019 beslutade kommunstyrelsen att bordlägga ärendet till den 10 april. Vid sammanträdet i april hade inga ytterligare underlag tillkommit i ärendet och kommunstyrelsen tillstyrkte ett förslag enligt ett tidigare yrkande. Beslutet omfattade återigen ett förslag till uppdrag till kommunstyrelsen. Denna gång var uppdraget att ”utreda förutsättningarna för att genom detaljplaneändringar tillskapa ytterligare exploateringsvolymer av kvartersmarken inom gällande detaljplan”. Därutöver att ”uppskatta hur stora exploateringsintäkter denna exploatering skulle kunna innebära, utifrån olika scenarion och inleda samarbetsamtal med berörda fastighetsägare och byggaktörer inom detaljplaneområdet för att sondera och sammanställa intresset för ökad exploateringsgrad”. Ytterligare beslut fattades som innebar att

¹⁰ Historisk stadsplaneanalys är en genomgång av helt eller delvis orealiserade stadsplaner eller planeringsskisser över centrala Göteborg från slutet av 1800 talet till mitten av 1900 talet, kompletterat enligt äldre stadsplanerings principer där äldre material saknas. Inom ramen för arbetet med den historiska stadsplaneanalysen har ytterligare delrapporter tagits fram för andra delområden i centrala Göteborg. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 27 mars 2019.

¹¹ I denna beskrivning hänvisar stadsledningskontoret till uppgifter från fastighetskontoret.

trafiknämnden fick två uppdrag. Kommunstyrelsen skulle skyndsamt, senast i september 2019, återkomma med en redovisning av de ovan beskrivna tilläggsuppdragen. Beslutssatserna i ärendet avslutas med att ”stadsledningskontorets förslag i övrigt bifalls”. Det framgår inte av protokollet explicit vilka dessa förslag är. Ärendet skickades därefter till kommunfullmäktige för beslut.

Vid fullmäktiges sammanträde den 25 april bordlades ärendet och den 23 maj återremitterades det till kommunstyrelsen med uppdrag att ge förslag på nödvändigt omtag för att möjliggöra en viss inriktning. Därutöver gav fullmäktige alla berörda nämnder och bolag i uppdrag att minimera stilleståndskostnaderna.

Kommunstyrelsen för sin del, beslutade att bordlägga det återremitterade ärendet den 12 juni 2019. Sista tillfället ärendet är i kommunstyrelsen under år 2019 är den 19 juni. Ytterligare yrkanden hade tillkommit och kommunstyrelsen beslutade enligt ett av dessa. Beslutet innebar att stadsledningskontoret fick i uppdrag att, ”i samverkan med de planerande nämnderna ge förslag på nödvändigt omtag för att möjliggöra en viss inriktning”. Inriktningen innefattade dels sådant som ingick i tidigare uppdrag, dels nya delar. Berörda nämnder inrymdes i uppdraget på olika vis. Uppdraget skulle återredovisas skyndsamt.

Skeppsbron-ett ärende svårt att följa

Utifrån granskningen av ärendehanteringens gällande projekt Skeppsbron konstaterar vi att ärendet i sig är mycket komplext till sin karaktär. Flera parter är inblandade, det pågår under lång tid och uppdragen övergår i nya uppdrag. Ärendet föranleder flera yrkanden, omröstningar, voteringar och protokollsanteckningar vilket resulterar i omfattande skrivningar i protokollen. Protokollen blir därmed svåra att följa, i något fall är det otydligt vilka förslag från stadsledningskontoret som bifölls av kommunstyrelsen.

Beslutsunderlagen är i delar otydliga bland annat med hänvisning till avsaknad av dokument som använts i analyser, bedömningar och kostnadsberäkningar. Vissa beräkningar och slutsatser är svårtydda och framstår som otydliga i hur de har gjorts.

Vidare noterar vi att när det gäller hänvisning till hur ärendet har behandlats tidigare saknas en, utifrån vår förståelse, logik. Vid den sista ärendehanteringens för år 2019 anges tidigare behandling ”Återremitterat från kommunfullmäktige 2019-05-23” samt ”Bordlagt 2019-06-12”. Tidigare hantering nämns inte. Ytterligare exempel är protokollet från den 28 november 2018, i detta saknas hänvisning till tidigare behandling helt.

2.2.3.5 Hur kan parkeringssituationen på Saltholmen/Långedrag förbättras och utökas?

Stickprov nummer tre är ett uppdrag som kommunfullmäktige gav kommunstyrelsen den 12 maj 2016 enligt förslag från kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen får i uppdrag att återkomma till kommunfullmäktige med förslag om hur parkeringssituationen kan förbättras och utökas på Saltholmen/Långedrag enligt ovan.¹²

Ärendet har under år 2019 behandlats i kommunstyrelsen tre gånger; den 22 maj (bordläggning), den 12 juni (bordläggning) och den 19 juni (beslut). Vi har granskat ärendet utifrån de underlag som fanns i kommunstyrelsens handlingar vid beslutstillfället.

Beslutsunderlaget omfattar stadsledningskontorets tjänsteutlåtande den 2 maj 2019 och yrkanden. Därutöver ett yttrande, ett särskilt yttrande och ett tilläggsyrkande. Till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande har fullmäktiges beslut den 26 april 2018, kommunstyrelsens beslut den 28 mars 2018, handlingar från trafikkontoret och Grefab AB (Grefab) samt en konsultrapport bifogats. Stadsledningskontorets 26 sidor långa tjänsteutlåtande innefattar:

- en sammanfattning av ärendet
- en kort redogörelse om tidigare utredningar
- en genomgång av Norconsults utredning
- trafiknämndens, Göteborgs Stads Parkering AB (Parkeringsbolaget) och Grefabs slutsatser
- stadsledningskontorets övervägande
- förslag till tolkning av fullmäktiges uppdrag
- förslag till åtgärder
- stadsledningskontorets förslag till uppdrag till berörda nämnder, bolag och stadsledningskontoret.

Trafiknämndens svar på kommunfullmäktiges uppdrag om cykelparkering med mera redovisas också. Omfattande bedömningar har gjorts för vart och ett av de perspektiv som särskilt ska belysas i tjänsteutlåtanden.

Av sammanfattningen i tjänsteutlåtandet framgår ärendets tidigare hantering. Bland annat framgår att stadsledningskontoret i december 2017 redovisade ett tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen med en bred beskrivning av problem och möjligheter inklusive nya anläggningar. Kommunstyrelsens beslutade den 28 mars 2018, att återremittera ärendet. I återremissen fanns uppdrag att tydligare beskriva konsekvenserna av att omvandla fler besöksplatser till parkering för

¹² Fullmäktige beslutade enligt kommunstyrelsens förslag: 1. Det fastställs att Saltholmen också fortsättningsvis ska vara angoringspunkt för skärgårdstrafiken. 2. Det fastställs att staden fortsatt ska erbjuda de boende och företag i södra skärgården möjlighet att hyra en egen parkeringsplats på Saltholmen/Långedrag. 3. Göteborgs Stads Parkerings AB uppmanas att avvakta med ytterligare beslut tills rättsläget kring eventuella myndighetsbeslut är klargjort. 4. Kommunstyrelsen får i uppdrag att återkomma till kommunfullmäktige med förslag om hur parkeringssituationen kan förbättras och utökas på Saltholmen/Långedrag enligt ovan.

boende och verksamma på öarna. Vidare att stadsledningskontoret, med hänvisning till tidigare fullmäktigebeslut (den 26 april 2018 om ett antal uppdrag till trafiknämnden, Parkeringsbolaget och Grefab) hade fokuserat på ”hur parkeringssituationen för boende kan förbättras genom en tydligare organisation av parkeringsytorna utan omfattande nya parkeringsanläggningar. Eftersom antalet parkeringsplatser är begränsat krävs en tydlig prioritering.” Stadsledningskontoret gav Norconsult i uppdrag att göra en konsekvensutredning av ”att besöksplatser istället upplåts till boende och verksamma från Södra Skärgården”.

Norconsults rapport¹³

Rapporten omfattar 24 sidor och innehåller:

- underlagsmaterial
- behovsanalys
- beskrivning av ett scenario vid omvandling av samtliga parkeringsplatser
- konsekvenser för olika grupper
- alternativa scenarier
- kompensationsåtgärder
- avslutande reflektion.

Innehållet i rapporten bygger främst på statistiskt underlag, bland annat resestatistik från Styröbolaget, Västtrafik och Keolis (buss 114), befolkningsstatistik från Göteborgs Stad, underlagsmaterial från Grefab och Parkeringsbolaget. Rapporten bygger även på samtal med näringsidkare i Södra Skärgården, stadsdelsförvaltningen Västra Göteborg, Parkeringsbolaget och stadsledningskontoret. Materialet innehåller främst statistik från 2018, men även äldre statistik har använts.

Nya uppdrag

Kommunstyrelsens beslut, den 19 juni 2019, var att ge stadsledningskontoret i uppdrag att senast under år 2021, till kommunstyrelsen, redovisa en utvärdering av parkerings- och trafiksituationen på Saltholmen/Långedrag.

Stadsledningskontoret uppdrogs även att årligen informera kommunstyrelsen om hur det pågående arbetet med parkerings- och trafiksituationen på Saltholmen/Långedrag fortlöpte. Vidare beslutade kommunstyrelsen om ytterligare uppdrag till Parkeringsbolaget, Grefab, fastighetsnämnden och byggnadsnämnden. Avslutningsvis beslutades att föreslå fullmäktige att besluta att uppdraget som fullmäktige gav kommunstyrelsen den 12 maj 2016 skulle förklaras fullgjort.

Vi konstaterar att ärendet innehåller omfattande utredningsunderlag och bedömningar men även en del yrkanden och yttranden. Beslutsatserna i

¹³ TPuls 2.0, Konsekvenser av att omvandla besöksplatser till fasta platser för boende och verksamma i Södra Skärgården.

protokollet hänvisar till yrkanden och vi finner att det inte är helt tydligt vilket yrkande som avses då det är samma politiska partier som står bakom flera av yrkandena. Hänvisning i protokollet till tidigare hantering av ärendet finns endast till år 2019.

2.2.4 Styrelseenkäten

Kommunstyrelsen har fått besvara en enkät med frågor kring hur de upplever beslutsunderlag med syfte att kunna fatta väl avvägda och kvalitativt underbyggda beslut. Svarefrekvensen stannade på 55,6 procent.

Resultatet av enkäten visar att en övervägande del av de svarande anser att det tydligt framgår hur ett ärende har beretts (exempelvis vilka beredningsorgan, utskott, tjänstepersoner etcetera som har berett ärendet). En tredjedel av de som svarat på enkäten instämmer ”till liten del” i att beslutsunderlagen är av tillräckligt god kvalitet för att välgrundade beslut ska kunna fattas. De resterande instämmer ”till stor del” i detta påstående. Andelen som anser att det av beslutsunderlagen tydligt framgår vilka olika alternativ som har övervägts är lika stor för de som svarat ”till stor del” som de som svarat ”till liten del”. Resterande instämmer inte alls. Cirka en tredjedel önskar handlingarna tidigare inför ett sammanträde för att bättre hinna sätta sig in i ärendena.

Så gott som samtliga svaranden anser att det inte är vanligt att ärenden återremitteras på grund av att underlagen behöver kompletteras.

2.2.5 Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsens ärendeberedningsprocess i huvudsak är ändamålsenlig i den mening att den ger styrelsen goda förutsättningar att fatta väl avvägda och kvalitativt underbyggda beslut.

Av resultatet från vår styrelseenkät samt vad som framkom vid intervjuer med tjänstepersoner på stadsledningskontoret bedömer vi att det finns en uppfattning om att beslutsunderlagen är av god kvalitet. I allt väsentligt håller vi med om denna uppfattning.

Vi bedömer också att det finns en profession, som arbetar för en ändamålsenlig ärendeberedningsprocess, som kan skapa förutsättningar för kvalitativa beslutsunderlag samt att beslut och handlingar är tillgängliga, begripliga och lättlästa. Vår granskning visar dock att ju mer komplext ett ärende är desto större är utmaningen att leva upp till detta. Ett bra exempel är ärendet ”projekt Skeppsbron” som utgjort ett av våra tre stickprov. Ärendet är komplext till sin karaktär, involverar flera parter, pågår under en lång tid och uppdrag ändras under ärendets gång. Vår bedömning avseende detta ärende är att det är svårt att följa. I delar anser vi att det även är svårt att förstå hur vissa bedömningar och kostnadsberäkningar har gjorts samt vad dessa inbegriper.

Vi menar att ärenden som sträcker sig över långa perioder riskerar att tappa sin historia då personer på såväl politik- som tjänstepersonsnivå byts ut. Risken

förstärks om spårbarheten till ärendets alla delar är otydligt eller saknas. Stadsrevisionen bedömer att det är väsentligt att det finns en spårbarhet i ärenden exempelvis genom att samtliga tidigare behandlingar av ärendet tydligt framgår av protokoll. Ändras ett uppdrag genom återremiss, tilläggsuppdrag, att delar av uppdraget bordläggs, av uppdragstagaren eller annan etcetera bör även det framgå tydligt. Vidare anser stadsrevisionen att handlingar i ett ärende bör omfatta samtliga underlag som ligger till grund för de förslag till beslut som lämnas. Om inte bör det av handlingarna framgå var de kan hittas. Av uppdragsärenden bör det klart och tydligt framgå vilka beslut som har fattats, när uppdraget gavs samt när det har förklarats vara avslutat. I de fall ett uppdrag delats upp i flera uppdrag bör det av protokollen vara klart vad i uppdraget som är fullgjort och vad som kvarstår.

Med anledning av att kommunstyrelsen är en offentlig verksamhet ska beslut och handlingar vara tillgänglighetsanpassade. Stadsrevisionen menar att samtliga ärenden ska kunna läsas självständigt, förstås och vara enkla att följa bakåt i tiden. Kommunstyrelsen bör, för att kunna fatta väl avvägda och kvalitativt underbyggda beslut, ha en helhetsbild av respektive ärende. Varje ärende bör vara komplett i bemärkelsen att den historik, det sammanhang och den bakgrund som krävs för beslut anges i det aktuella ärendet.

Det nu nämnda är, enligt vår mening, särskilt viktigt gällande ärenden som sträcker sig över långa tidsperioder, är komplexa och involverar flera parter.

Med anledning av de iakttagelser som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att se till att ärendeberegningsprocessen säkerställer kravet på tillgänglighet och fullständighet.

2.3 Granskning av systemet för intern styrning, uppföljning och kontroll

2.3.1 Utgångspunkter i granskningen

Av fullmäktiges riktlinjer framgår att styrelsens styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten ska vara systematisk, förebyggande och utvecklingsinriktad och med rimlig grad säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt, effektivt [...] och långsiktigt bidra till en hållbar utveckling och en god ekonomisk hushållning utifrån ett helhetsperspektiv. Det ska säkerställas att lagstiftning, föreskrifter och riktlinjer följs samt att verksamhetsinformation och finansiell rapportering är tillförlitlig och tillräcklig.

Med rimlig grad avses att en avvägning ska göras mellan kontrollkostnad och kontrollnytta. Förutom ekonomiska faktorer ska förtroendet hos allmänhet, de som verksamheten riktar sig till och intressenter vägas in.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens ansvarstagande, vad gäller det arbete som ska ske inom ramen för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten, är tillräckligt och ändamålsenligt.

2.3.1.1 System för styrning, uppföljning och kontroll

Styrningen, uppföljningen och kontrollen av verksamheten ska bidra till att oavsiktliga och avsiktliga fel och brister kan upptäckas i tid samt säkra tillgångar och förhindra förluster. Styrelsen ska därför ha ett effektivt system för styrning, uppföljning och kontroll som är dokumenterat i de delar det bedöms verkningsfullt.

Med system avses det ramverk av systematik, struktur och kultur som styrelsen använder sig av för att styra mot måluppfyllelse och fullgörande av uppdrag. Fullmäktiges riktlinje lyfter följande beståndsdelar som en fingervisning om vad som generellt sett brukar ingå i ett ramverk:

- ledstjärnor för det som ska uppnås; vision, policydokument, mål, strategi, plan
- arbetssätt, arbetsformer, processer
- organisationsstruktur
- roller, ansvar, delegeringsordning, beslutsvägar
- rutiner, arbetsbeskrivning
- mätsystem och mått
- stödsystem (it, kompetensförsörjning, ekonomistyrning etcetera)
- organisationskultur, värderingar, gemensamma förhållningssätt.

Den sista punkten bedöms vara särskilt viktig. Systemet för styrning, uppföljning och kontroll är helt beroende av organisationens och i synnerhet högsta ledningens förhållningssätt till det. Ledningens agerande måste stödja efterlevnaden av överenskomna arbetssätt och korrekt agerande överlag. Att motverka oegentligheter är en självklarhet.

2.3.1.2 Riskhantering

En risk är en sammanvägning av sannolikheten för att en händelse ska inträffa och de (negativa) konsekvenser händelsen kan leda till.¹⁴

En risk kan beskrivas som en befarad händelse som ännu inte har inträffat. En brist är något som redan har inträffat. Åtgärd för en risk bidrar till minskad sannolikhet för att den befarade händelsen inträffar och/eller (om händelsen ändå inträffar) att konsekvensen mildras. Åtgärd för en brist bidrar till att reparera en redan inträffad händelse. En risk kan formuleras utifrån en konstaterad brist men det är risken som ska hanteras (exempelvis förhindra att

¹⁴ Risk- och sårbarhetsanalyser, Vägledning statliga myndigheter, KBM 2006:4, sidan 13.

bristen uppstår igen eller se till att konsekvensen mildras). Riskhantering handlar alltså om att ligga steget före.

Riskhantering är i grunden en fråga om att hantera osäkerheter och avser samordnade aktiviteter för att styra och leda en organisation med avseende på risk. Enligt fullmäktiges riktlinje ska riskhantering integreras i styrning och beslutsfattande samt bidra till att säkerställa att verksamhetens mål uppnås och att dess uppdrag kan genomföras. Därav ska riskhantering ske kontinuerligt inom väsentliga verksamhetsområden, processer och projekt samt vid större förändringar i verksamheten. Ansvar för detta vilar ytterst på styrelsen.

Att identifiera, analysera och utvärdera risker (riskbedömning) och därefter besluta om hur riskerna ska behandlas och följas upp är en del av riskhanteringen. Riskidentifiering innebär att kartlägga risker i verksamheten vilket kräver en systematisk informationsinhämtning. Risk för förekomst av oegentligheter ska alltid vara en del av riskhanteringen.¹⁵

De aktiviteter som genomförs inom ramen för riskhanteringen bör vara spårbara därav bör processen dokumenteras. För att säkerställa att stadens verksamheter bedrivs med en tillfredsställande styrning, uppföljning och kontroll av risker behöver det finnas systematik och arbetssätt som kontinuerligt säkerställer ovanstående.¹⁶

2.3.1.3 Revisionskriterier

Bedömningsgrunden för granskningen utgörs av kommunfullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll¹⁷ som omfattar samtliga nämnder och helägda bolag. Göteborgs Stads vägledning för styrning, uppföljning och kontroll-risk, med utgångspunkt i riktlinjen, syftar till att konkretisera begrepp kopplat till risk och ge förslag på hantering.

Avsteg från fullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll ska beslutas av kommunstyrelsen. Nedan följer en beskrivning av väsentliga delar som ingår i granskningen.

2.3.1.4 Samlad riskbild¹⁸

I samband med framtagandet av budget/affärsplan ska riskhanteringen för olika riskområden sammanställas i en samlad riskbild för styrelsens verksamhetsområde. Den samlade riskbilden ska beskriva vilka riskreducerande åtgärder som redan har införts för att minska risker och nya åtgärder som behöver vidtas. Det är varken lämpligt eller önskvärt att lyfta samtliga identifierade risker till styrelsen utan en värdering och prioritering behöver

¹⁵ Kommunfullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll § 3.

¹⁶ Göteborgs stads vägledning för styrning, uppföljning och kontroll – risk.

¹⁷ Riktlinjen reviderades efter beslut i kommunfullmäktige den 12 september 2019. De ändringar som genomförts har inte haft någon påverkan på de iakttagelser och bedömningar som görs i granskningen förutom att paragrafer har ändrats och förtydliganden har gjorts.

¹⁸ Fullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll § 11 (§ 16) och Göteborgs Stads vägledning för styrning, uppföljning och kontroll – risk, sidan 8.

göras. Syftet med riskbilden är att få en uppfattning om verksamhetens mest väsentliga risker utifrån ett kommunstyrelseperspektiv.

2.3.1.5 Internkontrollplan¹⁹

Utifrån den samlade riskbilden ska en internkontrollplan upprättas. Den ska innehålla de områden/processer som särskilt ska granskas under kommande verksamhetsår för att verifiera att redan införda åtgärder har fått avsedd effekt. Internkontrollplanen bygger på den samlade riskbilden och ska fungera som övervakningsplan. Genom att ifrågasätta befintliga åtgärder och vid behov komma med förbättringsförslag (nya åtgärder) ges en bild av om de åtgärder som införts/beslutats fungerar som det var tänkt.

2.3.1.6 Beslut²⁰

I anslutning till beslut om budget ska kommunstyrelsen fastställa en samlad riskbild och en internkontrollplan.

2.3.1.7 Uppföljning och utvärdering²¹

Efter riskbehandlingen behöver vidtagna åtgärder följas upp. En bedömning behöver också göras av om åtgärderna har haft avsedd effekt eller om nya åtgärder krävs.

Uppföljning av verksamhetens riskbild och beslutade åtgärder ska ingå som en del av den löpande uppföljningen. Uppföljningen av internkontrollplanen ska ske i den omfattning som fastställs av styrelsen.

Kommunstyrelsen (och övriga nämnder och styrelser) ska årligen utvärdera och förbättra effektiviteten i det egna systemet för styrning, uppföljning och kontroll. I detta arbete ingår att erhålla information och rapportering avseende resultat av såväl genomförda interna uppföljningar och utvärderingar som iakttagelser från extern revision och övrig tillsyn.

Som en del i kommunstyrelsens uppsiktsplikt ska respektive nämnd/bolagsstyrelse i samband med årsrapportens upprättande rapportera resultatet från sin utvärdering samt lämna en bedömning om systemet för styrning, uppföljning och kontroll fungerar på ett betryggande sätt.

2.3.1.8 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer samt stickprov av två kontroller i internkontrollplanen för år 2019.

¹⁹ Fullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll § 12 (§17) och Göteborgs Stads vägledning för styrning, uppföljning och kontroll – risk, sidan 9.

²⁰ Fullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll § 13 (§18).

²¹ Fullmäktiges riktlinje för styrning, uppföljning och kontroll §§ 25, 26, 29 och Göteborgs Stads vägledning för styrning, uppföljning och kontroll – risk, sidan 8.

2.3.2 Iakttagelser

Beslut om samlad riskbild och internkontrollplan fattades av kommunstyrelsen den 12 december 2018 och den 11 december 2019 i samband med budgetbesluten.

2.3.2.1 Rutiner och processen

Som bilaga till budgethandlingar finns den samlade riskbilden och internkontrollplanen. Enligt beslutsunderlaget har stadsledningskontoret under hösten år 2018 genomfört en inventering av risker ur ett förvaltningsperspektiv. Därefter har en bruttolista tagits fram och riskerna har kategoriserats utifrån följande rubriker:

- Ledning och styrning vid stadsledningskontoret.
- Processerna i grunduppdraget - planering, budget och uppföljning i staden (inklusive uppsiktsplikt) - ärendehantering - lednings och samordning i staden - ledning och samordning av personalpolitiken.
- Övriga verksamheter.
- Stödprocesser och administrativa processer i förvaltningen.

Bruttolistan med samtliga risker ska, enligt underlaget, uppdateras årligen i samband med nulägesanalys och framtagande av förslag till budget. För den samlade riskbilden 2020, framgår att utgångspunkten har varit stadsledningskontorets nulägesanalys.

2.3.2.2 Samlad riskbild och internkontrollplan

Stadsledningskontoret har valt att ställa samman den samlade riskbilden och internkontrollplanen i ett och samma dokument: ”Samlad riskbild-nämnd/styrelse - 2019”. Av dokumentet framgår, utifrån den ovan beskrivna kategoriseringen:

- risker
- risk- och konsekvensbeskrivning
- existerande kontrollaktiviteter
- status (vilket innebär hur risken ska omhändertas, exempelvis hanteras eller accepteras)
- vilken plan risken tillhör (åtgärds- eller internkontrollplan)
- kommentar (beskriver vilken ny åtgärd eller kontroll som ska genomföras beroende på vilken plan risken tillhör)
- ansvar.

Vi konstaterar att motsvarande dokument för år 2020 som beslutades i december år 2019, har förändrats något i sin struktur och att riskerna har omvärderats, vissa har tagits bort och andra har justerats utifrån tidigare åtgärder.

2.3.2.3 Stickprovskontrollen

I granskningen har vi, från kommunstyrelsens internkontrollplan 2019, valt två kontroller som vi granskat särskilt. Dessa verifierande kontroller ska, enligt riktlinjen för styrning, uppföljning och kontroll, styrka att de åtgärder som har vidtagits i syfte att hantera identifierad risk, är ändamålsenliga och effektiva. Vi har begärt att få ta del av all dokumentation/rapportering som avser genomförandet av dessa två kontroller. Våra stickprov avser kontroller av följande identifierade risker:

- *Risk att oseriösa leverantörer godkänns som utförare av tjänster inom hemtjänsten. Konsekvensen, om risken faller ut, bedöms vara negativa effekter för verksamhetens kvalitet vilket påverkar brukarna. Därutöver att förtroendet för verksamheten och stadsledningskontoret skulle kunna skadas.*

Den övervakande kontrollen är uppföljning av följsamhet mot gällande riktlinje.

- *Risk att behörigheter inte avslutas eller uppdateras vid förändrade roller och att genomgången av behörigheter inte dokumenteras. Om risken inträffar bedöms den kunna resultera i fel i användarnas behörighetsnivåer och antal användare.*

Den övervakande kontrollen är att kontrollera att behörigheter uppdateras och att genomgångarna dokumenteras.

Av den samlade riskbilden och internkontrollplanen framgår vem som ansvarar för de övervakande kontrollerna samt hur och till vem uppföljning ska rapporteras. Det framgår också hur de övervakande kontrollerna ska genomföras. Av den dokumentation som vi tagit del av konstaterar vi att åtgärder och övervakande kontroller har genomförts, slutsatser har dragits och beslut om utvecklingsinsatser har fattats. I det ena av våra stickprov har vi dock svårt att se hur den övervakande kontrollen har genomförts då vi uppfattar att det är svårt att skilja på vad som är åtgärd och vad som är övervakning.

2.3.2.4 Styrelsens uppföljning och utvärdering av systemet för styrning, uppföljning och kontroll

Uppföljning av åtgärder och internkontroller ska, enligt kommunstyrelsens beslut i internkontrollplanen, rapporteras i årsrapporten.

I uppföljningsrapport 3(UR3), 2018 och i årsrapport 2019, redovisas uppföljning av internkontrollplan 2018 och 2019. Här redogörs för vilka kontroller som har vidtagits samt vad de har resulterat i. Däremot framgår inte huruvida de vidtagna åtgärderna, som styrelsen beslutat om i internkontrollplanen (tidigare åtgärdsplan) har varit ändamålsenliga och

effektiva eller hur respektive risk har påverkats med anledning av dessa åtgärder.

I årsrapporten redogörs för kommunstyrelsens utvärdering av systemet för styrning, uppföljning och kontroll. Av denna framgår bedömning av stadsledningskontorets förutsättningar, satt i relation till dess resurser, uppdrag och kontext, för att ha ett effektivt system för styrning, uppföljning och kontroll. Generellt sett bedöms de som goda även om det också framgår att det i delar finns en viss utvecklingspotential. Här redogörs också för det utvecklingsarbete som gjorts vad gäller exempelvis riskhanteringsprocessen.

2.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsens ansvarstagande, vad gäller det arbete som ska ske inom ramen för styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten, är tillräckligt och ändamålsenligt. Innehållet i den samlade riskbilden och internkontrollplanen, som ingår i ett samma dokument, är enligt vår mening ändamålsenligt och tydligt. Bedömningen är att det utgör ett levande dokument där risker omprövas utifrån vidtagna åtgärders effektivitet. Däremot är det vår bedömning att denna omprövnings resultat, det vill säga om de vidtagna åtgärderna har varit ändamålsenliga, effektiva och medverkat till att risken har påverkats, bör framgå mer tydligt i den uppföljning som årligen redovisas till kommunstyrelsen.

2.4 Granskning av rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer

Stadsrevisionens granskning av rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer blev klar den 22 oktober år 2019. Syftet med granskningen var att bedöma om nämnder och styrelser hanterar rekryteringar av förvaltnings- och bolagschefer på ett ändamålsenligt sätt.

Vi har granskat genomförda rekryteringar av förvaltnings-/bolagschefer i flera nämnder och styrelser. Kommunstyrelsen omfattades av granskningen utifrån sin stödjande roll i granskade rekryteringar.

Nedan redovisas några av de brister som identifierades i granskningen. För vidare information hänvisar vi till rapporten *Granskning av rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer i Göteborgs Stad*.

2.4.1 Iakttagelse

2.4.1.1 Följsamhet mot rekryteringsprocessen

Processen för rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer beskrivs i en bilaga till Göteborgs Stads riktlinjer för rekrytering, utveckling och avveckling av förvaltnings- och bolagschefer. I vissa avseenden konkretiseras bilagan i

stadsledningskontorets tjänsteutlåtande till kommunfullmäktiges beslut till riktlinjerna.

Kommunfullmäktige beslutade den 21 februari 2019 om reviderade riktlinjer för rekrytering, utveckling och avveckling av förvaltnings- och bolagschefer. Vår genomgång av riktlinjerna visar att de förändringar som skett inte påverkar iakttagelserna i vår granskning.

2.4.1.2 Rekryteringsbeslut

Av granskningen framkommer att stadsledningskontoret har en stödande och vägledande roll i samband med rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer. I stadens riktlinjer framgår dock inte att stadsledningskontoret ska utgöra ett stöd i processen. Däremot har det tydliggjorts i de reviderade riktlinjerna att HR-direktören på stadsledningskontoret har en viktig roll som stödfunktion i rekryteringsprocessen. Av de reviderade riktlinjerna framgår dock inte vad denna stödfunktion innebär.

Av stadens process och de reviderade riktlinjerna framgår att ett rekryteringsbeslut ska fattas, det framgår dock inte vem som ska fatta beslutet.

2.4.1.3 Uppdragsbeskrivning

Enligt stadens riktlinjer och tjänsteutlåtandet till riktlinjerna ska presidiet ta fram en kravprofil som ska ta utgångspunkt i en analys av framtida ledarbehov i förvaltningen eller bolaget. I våra intervjuer med presidierna framkommer att de i bästa fall gör en muntlig behovsanalys och går därefter direkt till att ta fram kravprofilen.

När kravprofilen är framtagen ska en uppdragsbeskrivning upprättas. Granskningen visar att fem av sex presidier tar fram en uppdragsbeskrivning med visst stöd från den egna förvaltningen/det egna bolaget. Däremot framkommer i intervjuer att stadsledningskontoret formulerar förhållandevis mycket av uppdragsbeskrivningen för ett av presidierna.

Vår granskning visar att i samtliga granskade rekryteringar skickar stadsledningskontoret uppdragsbeskrivningarna till rekryteringskonsulten som därefter lämnar förslag på annons till stadsledningskontoret. Enligt stadens riktlinjer kan annonsering i vissa fall kompletteras med searchuppdrag till extern konsult. Granskningen visar att det är snarare regel än undantag att stadsledningskontoret avropar rekryteringskonsult som stöd i rekryteringsprocessen.

2.4.1.4 Urval

Av granskning framgår att urvalet av kandidater i praktiken sker i tre steg. Urvalen sker enligt följande:

1. urval till kandidatpresentationen
2. urval till intervjuerna

3. urval till personbedömning och referenstagning.

Granskningen visar att rekryteringskonsulten och stadsledningskontoret i fem av sex rekryteringar tillsammans beslutat om vilka kandidater som ska ingå i det första urvalet. Intervju med ett av presidierna indikerar att stadsledningskontoret gjorde urvalet på egen hand. Vi noterar att det inte tydligt framgår av riktlinjerna vem eller vilka som ansvarar för att genomföra urvalet till kandidatpresentationen.

I våra intervjuer framkommer det att i fem av de sex granskade rekryteringarna genomfördes kandidatpresentationen av konsulten. I den sjätte rekryteringen uppger presidiet att stadsledningskontoret höll i kandidatpresentationen. Vi noterar att det inte framgår tydligt i riktlinjerna vem som ansvarar för att genomföra kandidatpresentationen.

Såväl rekryterande presidium som personalutskottets presidium och rekryteringskonsulten genomför intervjuer med de kandidater som presidierna väljer ut i det andra urvalet. Vi noterar dock att det inte framgår av stadens riktlinjer att presidiet ska genomföra intervjuer. Däremot finns momentet med i de reviderade riktlinjerna.

Vid det tredje urvalet beslutar presidierna om en till tre kandidater som går vidare till personbedömning vilken genomförs av Centrum för ledarutveckling (CLU). I intervjuer uppger fem av sex presidier att stadsledningskontoret återkopplar resultatet av personbedömningen till ordförande muntligt. Enligt uppgift från stadsledningskontoret uppmanas de av CLU att, med stöd i offentlighets- och sekretesslagen, inte spara resultatet med hänsyn till kandidaternas personliga integritet.

I intervjuer uppger tre av sex presidier att konsulten ger en muntlig återkoppling av referenstagningen till ordförande i berört presidium via stadsledningskontoret. Resterande tre presidier uppger en viss osäkerhet kring vem som gav dem återkoppling. Vi noterar att det inte tydligt framgår av stadens riktlinjer när i processen personbedömning och referenstagning ska genomföras. Vi noterar även att det inte framgår tydligt av riktlinjerna vem som ansvarar för att referenstagning genomförs.

2.4.1.5 Beslut

Av intervjuerna framgår att presidierna utförligt kan redogöra för vilka motiv som ligger bakom förslaget till slutkandidat. Vår granskning visar att i samtliga granskade rekryteringar framgår det av protokoll att ordförande/presidiet föreslår nämnden eller styrelsen att anställa slutkandidaten. Däremot framgår ingen skriftlig motivering till att slutkandidaten anställs.

2.4.1.6 Spårbarhet i rekryteringsprocessen

Granskningen visar att det finns handlingar kopplat till rekryteringarnas inledande delar, exempelvis protokollförda nämnd- och styrelsebeslut om att

rekryteringarna ska påbörjas samt upprättade kravprofiler. Däremot visar granskningen att behovsanalyser sker muntligt.

Vidare visar granskningen att de urvalsmoment som sker, från det att annons publicerats till beslut om anställning, hanteras främst muntligt mellan rekryteringskonsult, stadsledningskontoret och berört presidium.

Granskningen visar även att momenten utgör beslutspunkter där val sker av vilka kandidater som går vidare till kandidatpresentation, intervjuer samt personbedömning och referenstagning. Vi noterar att inget av besluten eller motiven till de olika urvalen är dokumenterade.

Vår granskning visar även att resultatet, av urval och intervjuer samt resultat av personbedömning och referenstagning, förmedlas från presidierna till respektive nämnd och styrelse muntligt.

Beslut om att anställa fattas av nämnderna och styrelserna, och protokollförs. Det saknas skriftligt beslutsunderlag för nämnden/styrelsen att ta ställning till vid beslut om anställning liksom en skriftlig motivering till varför den slutliga kandidaten valdes.

2.4.1.7 Allmänhetens insyn i rekryteringsprocessen

Av granskningen framkommer att det upprättas ett antal olika handlingar i de granskade rekryteringarna. Vi har begärt ut dessa handlingar vilket även medfört att vi har kunnat identifiera var de olika handlingarna förvaras. Granskningen visar att handlingarna är utspridda hos kommunstyrelsen, respektive nämnd/styrelse, nämnden för Intraservice och anlita rekryteringskonsult. Vi noterar att ansvariga nämnder och styrelser endast förfogar över ett fåtal av handlingarna.

Vi noterar även att det inte framgår av stadens process för rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer hur handlingar ska förvaras eller hur de ska hanteras. Likaså framgår inte vem som ansvarar för att handlingarna förvaras och hanteras i enlighet med gällande lagstiftning.

Vår begäran till stadsledningskontoret omfattade samtliga handlingar hos såväl stadsledningskontoret som hos rekryteringskonsulten. Sammantaget konstaterar vi att det inte går att få ut samtliga handlingar för de granskade rekryteringarna vilka enligt uppgift från stadsledningskontoret ska finnas hos dem och hos rekryteringskonsulten.

Granskningen visar att stadsledningskontoret informerar presidierna om vikten av att respektera kandidaternas önskan om att försöka hålla informationen inom en snäv krets för att minimera ryktesspridning. Vidare visar granskningen att flera av presidierna upplever att rekryteringsprocessen har blivit mindre transparent än vad den har varit tidigare.

I intervjuer uppger presidierna att en helt öppen rekryteringsprocess skulle medföra färre bra sökanden samt att det skulle minska möjligheterna att skydda

integriteten hos de sökande. Ett av presidierna uppger att det är svårt att se till allmänhetens insyn och att processen är utformad så att identiteter inte ska kunna röjas.

Vi noterar att stadens process för rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer inte ger uttryck för hur rekryterande presidier ska förhålla sig till offentlighetsprincipen under och efter avslutad rekrytering.

2.4.2 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att nämnder och styrelser till viss del hanterar rekryteringar av förvaltnings- och bolagschefer på ett ändamålsenligt sätt.

Stadsrevisionen bedömer att rollerna behöver tydliggöras och ansvaret preciseras för de olika momenten i rekryteringsprocessen. Vi bedömer även att det inte fullt ut är tydliggjort vad som ingår i kommunstyrelsens ansvar som stödfunktion.

Vår uppfattning är att skälen till att rekryteringsprocessen i huvudsak sker muntligt är att värna om den sökandens integritet. Avsaknaden av dokumentation medför enligt vår bedömning att det inte går att, i efterhand, fullt ut spåra och värdera på vilka sakliga grunder rekrytering sker.

Vi bedömer att allmänhetens möjlighet till insyn försvåras när det inte är klarlagt vilka handlingar i en rekrytering som utgör allmänna handlingar och när handlingarna inte förvaras samlat utan är utspridda.

Stadsrevisionen bedömer avslutningsvis att det, mot bakgrund av den process som finns idag, finns risk att stadens strävan mot att skydda de sökandes integritet inte fullt ut är förenlig med offentlighetsprincipen.

Stadsrevisionens slutsats är därför att kommunstyrelsen kan utveckla processen så att en bättre balans skapas mellan de sökandens integritet och legala krav på såväl insyn som saklighet och opartiskhet.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att, utifrån sin stödjande och vägledande roll, stärka processen för rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer så att legala krav på insyn, saklighet och opartiskhet säkerställs.

2.5 Granskningar inom stadsutvecklingsområdet

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen, 6 kap.1§, leda och samordna samt ha uppsikt över övriga nämnder och kommunala bolag. Av kommunstyrelsens reglemente framgår även att kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Vidare framgår av reglementet att kommunstyrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls och att kommunstyrelsen i sin lednings- och samordningsfunktion har det övergripande

ansvaret för den strategiska planeringen för göteborgssamhällets utveckling. I reglementet ges kommunstyrelsen även ett särskilt ansvar för strategisk planering av lokaler för verksamheter inom kommunen.

Under året har tre granskningar som berör kommunstyrelsens helhetsansvar för stadens verksamheter genomförts inom stadsutvecklingsområdet:

- Göteborgs Stads arbete med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service.
- Exploateringsekonomi i Göteborgs Stad.
- Kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden.

De två förstnämnda granskningarna har redovisats i separata rapporter. Nedan sammanfattar vi centrala iakttagelser från dessa. För vidare information hänvisar vi till rapporterna i sin helhet.²² Iakttagelserna i granskningen av kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden redogör vi för i ett särskilt avsnitt nedan.

2.5.1 Arbetet med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service

2.5.1.1 Utgångspunkter för granskningen

Under våren 2019 avrapporterade vi granskningen av stadens arbete med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service. Granskningen omfattade förutom kommunstyrelsen även byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, Förvaltnings AB Framtiden inklusive dotterbolaget Framtiden Byggutveckling, lokalnämnden och stadsdelsnämnden Örgryte-Härlanda.

Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade är en rättighetslag och kommunen är skyldig att uppfylla de rättigheter som en person som ingår i någon av personkretsarna har. En bostad som tillförsäkrar personer med omfattande funktionshinder goda levnadsvillkor är således en av förutsättningarna för att nå lagstiftningens mål.

Flera nämnder och styrelser i Göteborgs Stad har delansvar i arbetet för att ordna fram bostäder med särskild service. Utöver att arbetet ska genomföras av flera olika aktörer behöver det även ske utifrån olika tidsperspektiv. Att säkerställa marktillgång behöver exempelvis göras med mycket god framförhållning eftersom planeringen i det kortare perspektivet normalt förutsätter att det redan har reserverats lämplig mark för detta. Det är komplexa omständigheter som ställer krav på en sammanhållen och kommunövergripande styrning och uppföljning.

²² Stadsrevisionen, Göteborgs Stads arbete med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service, den 9 april 2019. Stadsrevisionen, Granskning av exploateringsekonomi i Göteborgs Stad, den 17 december 2019.

Syftet med granskningen var att bedöma om nämnder och styrelser bedriver ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service.

2.5.1.2 Iakttagelser

I granskningen kunde stadsrevisionen konstatera att det sedan många år tillbaka råder brist på bostäder med särskild service inom Göteborgs Stad och att kommunfullmäktige under en följd av år haft som mål att bygga ikapp behovet av boenden. Granskningen visade dock att denna målsättning inte hade uppnåtts. Tillgången till bostäder med särskild service var inte i balans med behovet, och antalet nya bostäder per år var för lågt.

Av granskningen framkom vidare att stadsdelsnämnderna under ett flertal år i uppföljningsrapporter till kommunstyrelsen signalerat svårigheter att verkställa beslut avseende bostäder med särskild service. Bristen på bostäder har bland annat lett till att stadsdelsnämnderna får ökade kostnader för externt köpta platser på korttidsboenden i väntan på verkställighet samt att de tvingas betala vitesbelopp till följd av icke verkställda beslut.

Stadsrevisionen menar att bristen på bostäder med särskild service påverkar stadsdelsnämndernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag i enlighet med lagstiftningens intentioner. I detta avseende är stadsdelsnämnderna beroende av att berörda nämnder och styrelser i staden fullgör sina respektive delansvar i lokalförsörjningsprocessen.

Granskningen visade även att det inom stadens nämnder rådde en trängsel av dokument utifrån planeringsperspektivet. Flertalet av dessa planeringsdokument överlappade och/eller angränsade till varandra. Samtidigt hade styrningen och uppföljningen av genomförandefasen, och de utmaningar som finns under denna kommit i skymundan. På vilket sätt och i vilken utsträckning Förvaltnings AB Framtiden bidragit i arbetet med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service framgick exempelvis inte av bolagets uppföljningsrapportering till kommunstyrelsen. Och lokalnämnden efterlyste en utvecklad styrning samt tydligare och mer tillförlitliga behovsprognoser för att bättre kunna planera och genomföra sitt produktionsansvar.

Av nämndernas uppföljningsrapporter till kommunstyrelsen framgick även att det fanns ett behov av gemensamma prioriteringar i planeringsfasen. De olika aktörerna i staden är beroende av varandra samtidigt som en hög belastning och svårighet att gå i takt skapat flaskhalsar och otakt i planprocessen. Konsekvensen blev att de kommunala lokalbehoven, såsom bostäder med särskild service, blev för lågt prioriterade.

2.5.1.3 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning var att de granskade nämnderna och styrelserna inte bedrivit ett ändamålsenligt arbete med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service. Vi bedömde samtidigt att det krävdes en mer

sammanhållen styrning och uppföljning av kommunstyrelsen samt tydliga prioriteringar på kommunövergripande nivå för att stadens arbete med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service ska ge tillräcklig effekt. Vi bedömde även att frånvaron av en sammanhållen styrning och uppföljning skapat otydligheter i ansvarsförhållandena, vilket i sin tur riskerade att bidra till en ineffektiv lokalförsörjningsprocess.

Stadsrevisionen noterade samtidigt att kommunstyrelsen hade ett pågående arbete med att utveckla den strategiska styrningen av stadens lokalförsörjning vilket vi bedömde som positivt.

2.5.2 Granskning av exploateringsekonomi i Göteborgs Stad

2.5.2.1 Utgångspunkter för granskningen

I enlighet med revisionsplanen för 2018 har stadsrevisionen genomfört en fördjupad granskning av styrningen och uppföljningen av exploateringsverksamheten samt tillämpningen av fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Exploateringsverksamhet omfattar anskaffande, bearbetning och iordningställande av mark för byggnation av exempelvis bostäder, affärer, kontor och industrier. Det omfattar också byggande av kompletterande gemensamma anordningar som gator, grönområden, va- och elanläggningar. Exploatering innebär att användningen av marken förändras. Av plan- och bygglagen (2010:900) framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Exploatering genomförs i enlighet med kommunens beslutade detaljplaner vilka medför en skyldighet för kommunen att ordna gator och allmän plats.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens nämnder och styrelser har säkerställt en tillfredställande ekonomisk styrning av exploateringsverksamheten och om styrningen sker i enlighet med kommunfullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Granskningen har omfattat fastighetsnämnden, kommunstyrelsen och Älvstranden Utveckling AB (ÄUAB). Även byggnadsnämnden, kretslopp och vattennämnden, park- och naturnämnden samt trafiknämnden berörs av granskningen.

I avsnitten nedan redovisas dels iakttagelser och bedömningar generellt, dels de iakttagelser och bedömningar som mer specifikt avser kommunstyrelsen.

2.5.2.2 Iakttagelser

Styrning av exploateringsverksamheten

Exploateringsverksamheten inbegriper flera nämnder och bolag och Göteborg befinner sig i ett intensivt skede av stadsutveckling. Det är en komplex

verksamhet som ställer krav på samverkan och tydliga ansvarsförhållanden. Vidare styrs verksamheten av ett omfattande regelverk.

En organisation där ansvarsområden är tydligt definierade utgör en grundläggande förutsättning för en ändamålsenlig styrning och en fungerande kontrollmiljö. Kommunstyrelsen har enligt reglemente ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen har även ansvar för kommunens ekonomistyrning. Av kommunstyrelsens reglemente framgår vidare att det övergripande ansvaret för den strategiska planeringen för göteborgssamhällets utveckling ingår i kommunstyrelsens lednings- och samordningsfunktion.

Den samordnande funktionen av exploateringsverksamheten har ålagts fastighetsnämnden, men viss verksamhet utförs i bolagsform som styrs av andra principer och lagstiftning än stadens nämndorganisation. Stadsrevisionen noterar att nämnder och bolag har fått lägga ned mycket tid och resurser för att kompensera för organisationens uppbyggnad.

Ansvar för styrning och uppföljning av stadens totala exploateringsverksamhet, det vill säga den verksamhet som bedrivs i både nämnder och bolag, är inte definierat. Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen uppsiktsplikt över samtlig verksamhet, nämnder som bolag.

Beslutade och uppdaterade riktlinjer som har förankrats i organisationen är av stor betydelse för en ändamålsenlig styrning. Kommunfullmäktige i Göteborgs Stad har fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna har utarbetats av stadsledningskontoret för kommunstyrelsen. Riktlinjerna och budget tillämpar inte terminologin i enlighet med kommunallagen i och med att de inte anger att mål ska formuleras, utan endast att inriktningarna ska analyseras. Var innebörden eller definitionen av de olika inriktningarna ska beskrivas närmare finns inte anggett. Enligt stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning ska nämnd/bolagsstyrelse följa kommunfullmäktiges långsiktiga inriktningar för god ekonomisk hushållning. De ska även i budgetbeslutet ange ekonomiskt mål för budgetåret avseende drift- och investeringsverksamheten. Den konkreta innebörden av att följa inriktningarna är otydlig. Det finns inte heller angivet i anvisningar hur nämnderna ska omhänderta inriktningarna i budgetdokumentet. Kommunfullmäktige har fastställt nya riktlinjer efter det att granskningen genomförts, dessa nya riktlinjer har inte ingått i granskningen.

Riktlinjer för exploateringsverksamheten har inte uppdaterats och inte fastställts av kommunfullmäktige. Fullmäktige har i reglemente gett fastighetsnämnden i uppdrag att ta fram, uppdatera och följa upp markanvisningspolicy och riktlinjer för exploateringsavtal. I vilken instans policyn och riktlinjerna ska beslutas anges ej. Fastighetsnämnden har upprättat och fastställt en markanvisningspolicy och riktlinjer för exploateringsavtal. Av granskningen framgår att riktlinjerna inte helt uppfyller lagstiftningens krav. Riktlinjerna har inte fastställts av kommunfullmäktige.

Fullmäktige fattar beslut om detaljplaner av principiell beskaffenhet och stor vikt. Av granskningen framgår att ekonomiska underlag, inför antagande av detaljplaner, har innehållit begränsat med information. Start av en detaljplan har tidigare inte föregåtts av en prövning av projektets ekonomiska genomförbarhet på ett systematiskt sätt. Hittills har den ekonomiska informationen utgjort beslutsunderlag först inför antagandet av detaljplanen. I samband med nya anvisningar för betydande investeringar har denna process förändrats för stora investeringsprojekt. Ett inriktningsbeslut och ett genomförandebeslut ska i dessa fall beslutas innan ett genomförande påbörjas.

Av ”riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll” 2 § framgår att nämnd/bolagsstyrelse ska se till att det finns ett etablerat och dokumenterat system för styrning, uppföljning och kontroll, som är anpassat för verksamhetens förutsättningar och behov, samt dess olika styr- och beslutsnivåer. Styrning av exploateringsverksamheten sker bland annat genom budget och projektstyrning.

I stadens budgethandling finns en budget för exploateringsinvesteringar under en planperiod på fyra år. Exploateringsprojekt pågår i regel under betydligt längre tidsperioder än så, och intäkt- och kostnadsflödena i projekten kan vara ojämna. Den budget som visas för exploateringsverksamheten ger endast en bild av kassaflöden i exploateringsverksamheten, som har uppskattats för planperioden. Budgeten visar inte hur stora positiva eller negativa kassaflöden, som pågående exploateringsprojekt innebär för staden. Det framgår exempelvis inte att enskilda projekt kan innebära stora utgifter, som inte täcks av projektets inkomster från exploateringsbidrag. Det saknas idag en total investeringsbudget för hela staden, det vill säga en helhetsbild av stadens planerade investeringar där både nämnder och bolag ingår.

Budgeten för investeringar och exploateringar har haft en tendens att byggas nedifrån och upp, i kontrast till driftbudgeten som styrs uppifrån i organisationen. Det innebär att det inte har funnits en tydlig budgetstyrning av exploateringar. Av intervjuer och budgetdokument framgår att exploateringar styrs till stor del på antalet bostäder som ska produceras och kommunfullmäktiges mål, och i mindre utsträckning på ekonomiska förutsättningar.

Av stickprovsgranskningen och av uppföljningen av projekt framgår att det är svårt att få en tydlig och sammanhängande bild över projektens ekonomi från start till avslut. Det saknas tydliga budgetbeslut att följa upp projekten mot. Redovisningar sker på en mycket aggregerad nivå och avvikelser har inte hanterats i enlighet med stadens regler. Av granskningen framgår att redogörelser för ekonomiska konsekvenser i genomförandebeskrivningar i regel har innehållit en mycket begränsad information. I vissa fall har inte ekonomiska konsekvenser redovisats eller varit helt utredda för hela projektet vid beslut om detaljplan. Det har även förekommit att ekonomiska konsekvenser i genomförandebeskrivningar inte har angivits med belopp. Detaljplaner har dock antagits ändå.

Inga ekonomiska analyser av handlingsalternativ, eller konsekvenser av avyttring av marken redovisas i stickproven, vilket bör ske i enlighet med en av inriktningarna för god ekonomisk hushållning som avser stadsutveckling. Det framgår dock inte heller tydligt i inriktningarna eller av anvisningar i vilket skede och i vilken process en sådan analys ska genomföras.

Enligt en av de finansiella inriktningarna ska hög egenfinansieringsgrad eftersträvas. I genomförandebeskrivningar i stickproven beräknas projekten i regel kunna egenfinansieras. I samtliga stickprov har projekten dock medfört högre kostnader och en lägre grad av egenfinansiering än vad som har beräknats initialt. I fallet Skeppsbron genomfördes en genomförandestudie sex år efter genomförandebeskrivningen. Genomförandestudien visar på en fördyrning med en miljard kronor av projektet.

God ekonomisk hushållning

I samband med kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut ska de långsiktiga inriktningarna för god ekonomisk hushållning analyseras och ligga till grund för de avvägningar som görs när den ekonomiska strategin konkretiseras och formuleras för budgetperioden. Enligt stadens riktlinjer för god ekonomisk hushållning ska nämnderna följa stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning. I dessa riktlinjer har begreppet hög egenfinansieringsgrad inte konkretiserats. I budgethandlingen går heller inte att utläsa vad målsättningen är för det innevarande året. Hur staden säkerställer att investeringsvolymerna är förenliga med stadens långsiktiga finansieringsförmåga framgår inte.

Staden ska enligt riktlinjerna bedriva stadsutveckling och exploatering inom ramen för god ekonomisk hushållning. Vad denna inriktning innebär har inte konkretiserats ytterligare i budgeten för 2018 eller i andra styrande dokument.

Avseende inriktningen att staden i samband med betydande beslut om att ingå långsiktiga åtaganden i alla former, eller att avyttra egendom, ska värdera de finansiella konsekvenserna för stadens förmåga att upprätthålla god ekonomisk hushållning, så har inriktningen inte konkretiserats ytterligare i mål i budgeten.

I årsredovisningen redogörs för att det i budget anges att alla beslut om att förändra stadens verksamhet och åtaganden, ska ske på beslutsunderlag som belyser ekonomiska konsekvenser för staden på längre sikt.

Ingen uppföljning sker dock av målet, målet bedöms ändå som uppfyllt.

Det framgår inte av anvisningar att nämnderna/bolagen ska formulera mål för god ekonomisk hushållning som följer de övergripande inriktningarna. Det framgår inte heller i budget för 2019.

I samband med att Färdplan Älvstaden reviderades fattade kommunfullmäktige beslut om den ekonomiska inriktningen för Älvstaden. Fullmäktige beslutade att exploatering bör ske med hög självfinansieringsgrad och att utgifter och inkomster bör vara i balans, både på helhetsnivå och för varje delområde. En

ekonomisk bedömning gjordes även på övergripande nivå om genomförandet av Älvstaden på kort och på lång sikt.

2.5.2.3 Bedömning

Sammanfattningsvis bedömer stadsrevisionen att det finns brister i den ekonomiska styrningen och uppföljningen av exploateringsverksamheten. Göteborgs Stads ekonomiska styrning och uppföljning av exploateringsverksamheten bedöms därmed inte vara ändamålsenlig. Organisationen, riktlinjer och ansvarsfördelningen för exploateringsverksamheten bedöms inte ge förutsättningar för en ändamålsenlig styrning.

Stadsrevisionen bedömer vidare att det inte har skett en aktiv styrning av exploateringsverksamheten mot inriktningarna för god ekonomisk hushållning.

Nedan redogörs övergripande för de bedömningar som särskilt avser kommunstyrelsen:

Då exploateringsverksamhet sker både av nämnder och i bolagssfären blir kommunstyrelsens roll, både avseende ansvar för ekonomistyrning och uppsikt, av stor vikt. Det gäller särskilt avseende ansvaret för den totala bilden av exploateringsverksamheten. Stadsrevisionen bedömer att kommunstyrelsen inte fullt ut har tagit det övergripande ansvaret för nämnder och bolag, i enlighet med sitt reglemente när det gäller stadsutvecklingen.

Stadsrevisionen bedömer att organisationen och ansvarsfördelningen för exploateringsverksamheten i Göteborgs Stad inte ger förutsättningar för en ändamålsenlig och effektiv styrning av verksamheten.

Stadsrevisionen anser att kommunstyrelsen under senare år har intagit en mer aktiv roll, och genomfört ett antal åtgärder för att förbättra styrningen av exploateringsverksamheten. Detta utvecklingsarbete bör fortsätta.

En generell översyn bör göras av riktlinjerna på exploateringsområdet av fastighetsnämnden och kommunstyrelsen. Fastställande av riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal bör ske av kommunfullmäktige. Riktlinjerna är av principiell beskaffenhet och avser stora värden för staden. Vidare omfattar riktlinjerna inte endast fastighetsnämndens verksamhet utan även andra nämnder och bolag. Med nuvarande riktlinjer för markanvisning och exploateringsavtal finns en risk för att processen för markanvisning inte sker på likartat sätt i staden. Det medför en risk för att aktörer kan bedömas på olika sätt i utvärderingar och med olika kriterier.

Stadsrevisionen bedömer att det i och med antagandet av nya riktlinjer för god ekonomisk hushållning är av stor vikt att kommunstyrelsen säkerställer styrningen mot finansiella mål, i synnerhet verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning, genom tydliga anvisningar för hur nämnder och bolag ska bryta ner målen och tillämpa dem i styrningen av verksamheten.

Av granskningen framgår att en prövning av exploateringsprojektens ekonomiska genomförbarhet inte har skett på ett systematiskt sätt. En sådan prövning utgör en grund för att uppnå god ekonomisk hushållning i exploateringsverksamheten. Det är positivt att det nu har skett en utveckling även om ekonomisk information under lång tid har utgjort beslutsunderlag först inför antagandet av detaljplanen. Processen avseende stora investeringsprojekt har förbättrats betydligt i och med att inriktningsbeslut och genomförandebeslut nu tas fram.

Stadsrevisionen bedömer att styrningen av exploateringar måste stärkas. Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en övergripande, samlad bild av nämnders och bolags exploateringsverksamhet. Denna bör omfatta det kortare perspektivet likväl som ett längre tidsperspektiv.

Stadsrevisionen bedömer att nämnder och styrelser har ansvar för att styra exploateringsverksamheten mot fullmäktiges mål om antal bostäder, samtidigt som det måste ske i enlighet med lagens krav på god ekonomisk hushållning.

God ekonomisk hushållning, vilket innebär en effektiv och ändamålsenlig verksamhet, är en grundförutsättning för att kunna nå målen om antalet bostäder i ett längre perspektiv.

Stadsrevisionens granskning visar att fastighetsnämndens uppföljning och avvikelsehantering för exploateringsverksamheten inte har varit tillräcklig. Det gäller i första hand den uppföljning som avrapporteras i stadens uppföljningssystem. Uppföljningen av omfattande projekt sker på en alltför aggregerad nivå och analys sker inte i relation till budget, utan till tidigare prognos. Det gör det svårt att följa utvecklingen och eventuella avvikelser i projekten. Sammantaget påverkar det transparensen och informationen till beslutsfattare.

Stickproven styrker stadsrevisionens bedömning att beslutsunderlag har varit bristfälliga avseende beskrivningen av ekonomiska konsekvenser av exploateringsprojekt. Stadsrevisionen noterar en genomgående brist avseende redogörelser för kostnader för fortsatt drift och underhåll. Avsaknad av kontroll över kostnadsökningar för tillkommande anläggningar när staden växer, kan medföra en situation där underhåll blir eftersatt om nämnders resurser inte kan dimensioneras i takt med en växande anläggning.

Av granskningen framgår att de finansiella inriktningarna för god ekonomisk hushållning inte har använts aktivt i styrningen av verksamheten. Det är svårt att se en kongruens eller röd tråd, i enlighet med stadens styrmodell, som är tydlig i hela stadens organisation avseende inriktningarna för god ekonomisk hushållning.

Stadsrevisionen noterar att ett mer långsiktigt perspektiv har tillämpats vid framtagandet av Färdplan Älvstaden. Även en ekonomisk inriktning har formulerats, som har anknytning till inriktningarna för god ekonomisk hushållning. Detta är en positiv utveckling.

Sammantaget bedömer stadsrevisionen att det för att åstadkomma styrning mot god ekonomisk hushållning är väsentligt att det finns tydliga finansiella mål för god ekonomisk hushållning och mätmetoder, samt mål för god ekonomisk hushållning för verksamheten. För att säkra målkongruens bör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning också formuleras på nämndnivå och i bolagens strategier.

Av riktlinjer som avser exploatering och exploateringsprojekt i stickproven, som behandlas i rapporten, framgår inte att det har skett en medveten styrning mot inriktningarna om god ekonomisk hushållning som avser stadsutveckling.

Mot bakgrund av de bedömningar som gjorts i rapporten lämnar stadsrevisionen följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att resultatet från granskningen omhändertas inom ramen för stadens strategiska organisationsutveckling.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att undersöka hur nämnders och bolags samverkan inom exploateringsprocessen kan regleras ytterligare, inom ramen för den befintliga organisationen.

Stadsrevisionen rekommenderar fastighetsnämnden och kommunstyrelsen att se över och uppdatera riktlinjer för exploateringsverksamheten för att säkerställa en god styrning och likabehandling.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns en samlad bild av stadens totala exploateringsverksamhet på såväl kort som lång sikt.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen och fastighetsnämnden att fortsätta arbetet för att säkerställa prövningen av ekonomisk genomförbarhet och underlag som tydligt redovisar ekonomiska konsekvenser av exploatering.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att mål avseende god ekonomisk hushållning formuleras, med finansiella mål och mål för verksamheten.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns en styrning mot målkongruens avseende mål för god ekonomisk hushållning i hela staden.

2.5.3 Kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden

2.5.3.1 Utgångspunkter för granskningen

Älvstaden är nordens största stadsutvecklingsprojekt. Arbetet med Älvstaden följer av ”Vision Älvstaden” som kommunfullmäktige fattade beslut om år

2012. Enligt visionen ska 25 000 bostäder och 50 000 arbetsplatser skapas fram till och med år 2035.

Utbyggnaden av Älvstaden innebär stora ekonomiska åtaganden för staden fördelade över ett par decennium. Dels för att iordningsställa mark för att möjliggöra en stadsutveckling, dels för att bygga ut allmän plats och det offentliga rummet. Den översiktliga exploateringsökonomiska bedömningen de kommande 20 till 30 åren indikerar exploateringsvolymen på cirka 25–30 miljarder. Bedömningarna innehåller fortsatt stora antaganden och osäkerheter och baseras på nuvarande planeringsinriktningar. Därutöver tillkommer behov av grundläggande infrastruktur och social infrastruktur.²³ En grov uppskattning av dessa behov indikerar ett kommunalt åtagande om 10–15 miljarder kommande tjugoårsperiod.²⁴

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden har varit tillräcklig.

Flera av stadens nämnder och bolag är involverade i arbetet med Älvstaden. Intervjuer har därför genomförts med tjänstepersoner vid stadsledningskontoret, fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, park- och naturförvaltningen och Älvstranden Utveckling AB. Därutöver har vi granskat relevanta styrdokument.

2.5.3.2 Iakttagelser

Kommunfullmäktige har fattat beslut om tre övergripande styrdokument för Älvstaden:²⁵

- Älvstaden – vision och strategier, nedan Vision Älvstaden 2012.²⁶
- Plan för genomförande av Vision och Strategi för Älvstaden, nedan Plan 2013 för Vision Älvstaden.²⁷
- Färdplaner, den senaste är Färdplan Älvstaden 2019.²⁸

Av Vision Älvstaden 2012 framgår att Älvstaden ska vara öppen för världen. Den ska vara inkluderande, grön och dynamisk. Vision Älvstaden ska hela staden, möta vattnet och stärka kärnan. Göteborg ska bygga en tät stadsmiljö som främjar möten och samverkan. Vidare framgår att genomförandet av Vision Älvstaden är en stor utmaning. För att lyckas krävs ett tydligt ledarskap, att mandat fördelas på såväl politisk som tjänstemannanivå och att rollerna måste vara tydliga. I ärendets tjänsteutlåtande uttrycks roll- och ansvarsfördelningen enligt följande:

²³ Med social infrastruktur avses förskolor, skolor, äldreboenden, bostäder med särskild service, lokaler för idrott och föreningsliv, kultur samt offentliga rum och parker.

²⁴ Tjänsteutlåtande, Färdplan Älvstaden version 2019, s.5.

²⁵ Utöver dessa finns även andra specifika styrdokument som påverkar Älvstadens delområden eller som gäller generellt i staden. Exempelvis inriktningsbeslut som avser särskilda frågeställningar för de olika delområdena och genomförandebeslut vid betydande exploateringar/investeringar.

²⁶ Kommunfullmäktige 2012-10-11, § 12.

²⁷ Kommunfullmäktige 2013-02-21, § 24.

²⁸ Kommunfullmäktige 2019-04-25, § 22.

”Det är således stadens nämnder och styrelser som har det operativa ansvaret för genomförandet av visionen och strategierna för Älvstaden. Kommunstyrelsen har dock rollen att ”leda och samordna” staden och att utöva ”uppsikt” över övriga nämnders och styrelsers verksamhet”.

När kommunfullmäktige antog ”Älvstaden – vision och strategier” gav man även kommunstyrelsen i uppdrag att koordinera genomförandet och byggnadsnämnden fick ett särskilt ansvar för att omsätta visionen i stadsbyggandet.²⁹

Älvstadsorganisationen har förändrats och justerats vid ett antal tillfällen

Av tjänsteutlåtandet till Plan 2013 för Vision Älvstaden framgår att arbetet med att förverkliga visionen ska ske i linjen. Vidare framgår att stadsledningskontorets koordineringsfunktion har tagit fram ett utkast till organisation där en struktur med ”samrådsgrupp”, ”koordineringsgrupp”, ”kommunikationsgrupp” och arbetsgrupper för olika delområden höll på att utvecklas. Dessutom planerades för en ”visionsgrupp” med uppgift att bevaka att vision och strategier följdes i de olika delprojekten. Gruppen fick också uppgiften att ta initiativ till framtida revideringar så att vision och strategier hölls levande och aktuella. Gruppen skulle ledas av stadsbyggnadskontoret.

Under 2014 diskuterades organiseringens funktion, effektivitet och koppling till övriga linjestrukturer och vid halvårsskiftet 2015 beslutades inom ramen för Älvstadsorganisationen om en ny organisering för koordineringsarbetet. I korta drag fick samrådsgruppen namnet styrgrupp och tidigare koordineringsgrupp blev projektledningsgrupp. Varje delområde blev ett eget projekt som leddes av två projektledare, en från stadsbyggnadskontoret och den andra från Älvstranden Utveckling AB eller fastighetskontoret.³⁰

Under hösten 2016 och våren 2017 utvärderades Älvstadsorganisationen. Resultaten skulle ligga till grund för en tydligare ansvarsfördelning i organisationen samt utgöra utgångspunkt för en översyn av styrning/ledning och kultur i Älvstadsarbetet. Utvärderingen visade på att Älvstadsorganisationens uppdrag och syfte behövde förtydligas och att tilliten till och inom Älvstadsstatsningen behövde stärkas. Utredningen konstaterade också att ansvarsfördelningen mellan Älvstadssatsningen och linjen samt roller och mandat behövde tydliggöras ytterligare.³¹

Stadsledningskontoret gjorde bedömningen att Älvstadsorganisationen hade utmaningar men att dessa kunde lösas inom ramen för befintlig organisationsmodell och att organiseringen skulle bestå. Samtidigt bedömde stadsledningskontoret att delar av Älvstadsarbetet nu befann sig i en genomförandefas och att genomförandet ökade behovet av beslut över nämnds, förvaltnings- och bolagsgränser. Detta innebar i sin tur att

²⁹ Plan för genomförande av vision och strategier för Älvstaden, kommunfullmäktige handling 2013 nr 23.

³⁰ Tjänsteutlåtande Uppdrag Älvstaden, 2017-05-15, Dnr 1658/15.

³¹ Tjänsteutlåtande Uppdrag Älvstaden, 2017-05-15, Dnr 1658/15.

stadsledningskontorets roll i Älvstadsarbetet behövde förändras för att möta behov av ledning och samordning samt för att säkra beslutskoordinering.³²

Enligt Plan 2013 för Vision Älvstaden så skulle den så kallade färdplanen för Älvstaden uppdateras årligen och samordnas med stadens beredning för budget. Syftet med detta var att färdplanen skulle kunna anpassas till kommunens ekonomiska förutsättningar och samordnas med övriga politiska prioriteringar. Stadsledningskontoret konstaterade i tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen att färdplanen uppdaterats i samverkan mellan involverade aktörer inom staden och fastställts av styrgruppen för Älvstaden. Den hade således inte varit föremål för något politiskt beslutsfattande. Någon beredning med stadens budget hade heller inte skett. Stadsledningskontoret konstaterade vidare att färdplanen behövde bli ett tydligare inriktningsdokument för arbetet med Älvstaden och att den borde beslutas av kommunfullmäktige en gång per år.³³

Mot bakgrund av ovan fattade kommunstyrelsen hösten 2017 följande beslut:

1. En omarbetad och reviderad färdplan för genomförande av Älvstaden bereds årligen för beslut i kommunfullmäktige.
2. Stadsledningskontoret leder styrgruppen inom Älvstaden.
3. Uppföljningen av Älvstaden görs utifrån antagen färdplan inom ramen för ordinarie uppföljningsprocess med underlag från berörda nämnder och styrelser.
4. Stadsledningskontoret får i uppdrag att återkomma till kommunstyrelsen med en avstämning av arbetet med organisationsförändringen under våren 2018 samt en utvärdering och eventuella förslag på justeringar i upplägg eller styrmodell våren 2019.³⁴

Förutsättningarna för den övergripande styrningen av Älvstaden behöver utvecklas

Sedan hösten 2017 har kommunfullmäktige således fattat årliga beslut om Färdplaner för Älvstaden. Av tjänsteutlåtandet inför beslut om Färdplan Älvstaden 2019 framgår att ”Färdplanen utgör en plan för genomförande av Älvstaden och en inriktning för övergripande styrning och uppföljning av arbetet med Älvstaden”.

I samma tjänsteutlåtande gör stadsledningskontoret bedömningen att ”det krävs ett fortsatt utvecklingsarbete för att färdplanen Älvstaden ska kunna få den styrande funktion för Älvstaden som tänkt”.³⁵ För att färdplanen ska bli ett väsentligt underlag för styrningen av Älvstaden behöver underlaget tydligare spegla och leverera en gemensam bild av prioritering, resursallokering och genomförbarhet från inblandade parter inom Älvstaden. För att kunna göra denna prioritering ser stadsledningskontoret behov av att kartläggningen av

³² Tjänsteutlåtande Uppdrag Älvstaden, 2017-05-15, Dnr 1658/15.

³³ Tjänsteutlåtande Uppdrag Älvstaden, 2017-05-15, Dnr 1658/15.

³⁴ Kommunstyrelsen, 2017-09-20, § 665.

³⁵ Tjänsteutlåtande Färdplan Älvstaden version 2019, Dnr 0878/18, s. 9.

beroenden för Älvstaden fortsätter, breddas och fördjupas. Resultatet ska utgöra ett underlag i arbetet med färdplan Älvstaden version 2020.

Stadsledningskontorets bedömning är att det är centralt för underlagets kvalitet och användbarhet att alla berörda förvaltningar och bolag medverkar och lämnar underlag för kartläggningen.³⁶

Av nulägesanalysen i Färdplanen för 2019 framgår att arbetet med Älvstaden fortsätter att skifta karaktär från planering till genomförande.³⁷ En genomförandefas ställer ökade krav på Älvstadens organisation:

- Lösa behovet av mer styrning och samordning.
- Minska beslutsunderskott i kommunfullmäktige och kommunstyrelse kring Älvstaden.
- Gå vidare med det arbete som inletts kring processkalibrering av stadens processer.
- Fortsätta arbetet med att införa en gemensam projektmetodik och administrativa projektstöd.
- Konkretisera Älvstadens målbild kring innehåll, kvalitet och tid.
- Genomföra en genomlysning av förvaltningsorganisationernas ekonomi och bemanning för att klara driften.

Åtgärder för att utveckla styrning och uppföljning av Älvstaden

Kommunstyrelsen har genom stadsledningskontoret vidtagit olika åtgärder för att utveckla styrningen och uppföljningen av Älvstaden. Som tidigare nämnts pågår exempelvis ett utvecklingsarbete för att färdplan Älvstaden ska kunna fungera som en utgångspunkt för övergripande styrning och uppföljning av arbetet med Älvstaden. Numera fattar även kommunfullmäktige årliga beslut om färdplanen.

Under 2018 har även Älvstadsorganiseringen justerats i syfte att stödja ett effektivare arbetssätt. Den nya organiseringen är tänkt att möta det ökade behovet av samordning mellan delområdenas olika delprojekt samt kopplingen till stadsutvecklingen i staden som helhet. Arbetet har resulterat i en gemensam portfölj- och programorganisering där styrning och samverkan sker genom konsensusbeslut med utgångspunkt i förvaltningarnas respektive bolagens reglementen och uppdrag.

Portföljen säkerställer enligt uppgift från stadsledningskontoret den strategiska planeringen och innehåller initiativ, program och projekt som krävs för att utveckla Älvstaden i enlighet med Vision Älvstaden. Portföljen är den strategiska nivån som leds av Älvstadens portföljstyrgrupp. Ett program omfattar grupperade projekt och uppdrag som är sammankopplade till varandra. Inom Älvstaden är programmen indelade utifrån geografiska delområden. Ett huvudprogram ska uppnå ett gemensamt mål och ett antal nyttor med utgångspunkt i Vision Älvstaden. Huvudprogrammet är den taktiska nivån och

³⁶ Tjänsteutlåtande Färdplan Älvstaden version 2019, Dnr 0878/18, s. 11.

³⁷ Färdplan Älvstaden Version 2019, s. 8.

ansvarig för huvudprogrammet är huvudprogramstyrgruppen. Ett projekt säkrar genomförandet av enskilda aktiviteter. Projektet är den operativa nivån och leds av en projektledningsgrupp. Myndighetsfrågor hanteras inom GEM-modellen som utgör projektnivån.³⁸

Den nya organisationen innebär ingen förändring i mandat eller ansvar för de berörda förvaltningarna och bolagen. Och det är genom aktiv medverkan i portföljkontoret som stadsledningskontoret samordnar och leder arbetet tillsammans med berörda förvaltningar och bolag.³⁹

2.5.3.3 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden inte har varit fullt ut tillräcklig. Av granskningen framkommer att kommunstyrelsen behöver skaffa sig mer djupgående information om pågående stadsutveckling inom Älvstaden för att på ett tydligare sätt kunna vägleda stadens nämnder och bolag i de avvägningar och prioriteringar som behöver göras inom ramen för Älvstadsarbetet. Granskningen visar även på svårigheter att finna en ändamålsenlig organisering för samordningsarbetet inom Älvstaden. Älvstadsorganisationen har förändrats och justerats vid ett flertal tillfällen under de senaste åren.

Vi noterar att kommunstyrelsen under senare år har vidtagit åtgärder som syftar till att utveckla förutsättningarna för styrning och uppföljning av Älvstaden. Färdplan Älvstaden har vidareutvecklats innehållsmässigt och är numera även föremål för politiskt beslutsfattande. Stadsrevisionen bedömer att detta har inneburit en ökad transparens och förbättrade möjligheter till kommunövergripande styrning och uppföljning av Älvstadsarbetet.

Av granskningen framkommer även att arbetet med att vidareutveckla Färdplan Älvstaden är fortsatt pågående för att färdplanen ska få den styrande funktion som det är tänkt. Stadsrevisionen delar stadsledningskontorets bedömning om vikten av att kartläggningen av beroenden för Älvstaden fortsätter, breddas och fördjupas samt att det är kritiskt för färdplanens kvalitet och användbarhet att alla berörda förvaltningar och bolag medverkar och lämnar underlag för kartläggningen.

Utbyggnaden av Älvstaden innebär stora ekonomiska åtaganden för staden över lång tid framöver. En väl fungerande och kommunövergripande styrning och uppföljning av arbetet är nödvändig för att säkerställa att stadens resurser används effektivt och för att minimera risken för suboptimeringar. Stadsrevisionen vill därför betona vikten av att pågående arbete med att

³⁸ GEM är Göteborgs Stads projektmodell för detaljplaner och detaljplaneprogram.

³⁹ Portföljkontoret styrs av styrgruppen som består av direktörerna för stadsdelsförvaltningen Lundby, stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret, trafikkontoret, park- och naturförvaltningen, stadsledningskontoret samt verkställande direktörer för Älvstranden Utveckling AB och Business Region Göteborg AB. De ingående direktörerna deltar i styrgruppen med ordinarie delegation och ansvar. Styrgruppen hanterar frågor som till exempel gemensam prioritering, gemensam resurssättning samt resultat och framdrift i Älvstaden.

utveckla förutsättningarna för styrning och uppföljning av Älvstaden sker med skyndsamhet.

2.5.4 Förslag till strategisk planeringsfunktion under kommunstyrelsen

Stadsrevisionens granskningar under året har sammantaget visat på tydliga brister avseende den kommunövergripande styrningen och uppföljningen av stadsutvecklingen. Samtidigt framkommer att kommunstyrelsen har vidtagit olika åtgärder för att komma tillrätta med bristerna. Parallellt med att olika åtgärder har vidtagits så har stadsledningskontoret även arbetat med att utreda hur ett ansvar för strategisk planering inom stadsutvecklingsområdet kan placeras under kommunstyrelsen.

Förslaget ger, i korta drag, kommunstyrelsen ett uttalat ansvar för den långsiktiga riktningen för stadsutvecklingen medan strategier och arbete med prioritering och fokus inom stadsutvecklingen görs i en styrd samverkansmodell. Ansvaret för genomförande av satsningar och projekt ligger fortsatt tydligt kvar på nämnder och styrelser medan kommunstyrelsen ges mandat att besluta om prioritering och fokus samt om inriktning och förändrad inriktning för utpekade satsningar och projekt.

Stadsledningskontorets bedömning är att om en funktion införs i enlighet med ”Inriktningsstyrd samverkan” så skulle det underlätta sammanvägningen av stadsutvecklingen med stadens övriga målsättningar för andra verksamhetsområden och öka möjligheten att konstruktivt hantera prioriteringar och målkonflikter inom stadsutveckling med ett hela staden-perspektiv. Med en gemensam förståelse och bättre kunskapsunderlag skulle stadens styrning effektiviseras och möjligheter till kraftsamling med gemensam riktning för samtliga aktörer skapas. En effektivare styrning av samverkan förväntas leda till en effektivare framdrift då alla arbetar mot samma mål och att arbetet går i takt utifrån satt prioritering. De nya arbetssätten skulle också möjliggöra en tidigare identifiering av avvikelser från angiven inriktning och möjlighet till justering.

Ärendet var bordlagt av kommunstyrelsen vid granskningsårets slut.

2.5.5 Samlad bedömning

Under 2019 har stadsrevisionen granskat kommunstyrelsens utövande av sin lednings- och samordningsfunktion samt uppsikt utifrån olika perspektiv inom stadsutvecklingsområdet.

Vi har granskat arbetet med att säkerställa tillgången till bostäder med särskild service, exploateringsekonomin samt kommunstyrelsens ledning och samordning av Älvstaden.

Samtliga granskningar visar att kommunstyrelsen behöver stärka sin helhetsbild över stadsutvecklingen. Av granskningarna framkommer även att den

kommunövergripande styrningen och uppföljningen behöver vidareutvecklas. Stadsrevisionen bedömer att utan tillräcklig kunskap om helheten så försvåras kommunstyrelsens möjlighet att ta initiativ till olika åtgärder samt att ta fram kvalitativa beslutsunderlag inför nödvändiga prioriteringsbeslut.

Granskningarna visar även att Göteborgs Stad har en splittrad organisation och en ansvarsfördelning mellan olika aktörer som inte ger bra förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig styrning av verksamheten. Nämnder och bolag har fått lägga ned mycket tid och resurser på samverkan för att kompensera för organisationens uppbyggnad. Stadsrevisionen bedömer att den komplexa organiseringen även medför ökade krav på kommunstyrelsen i sin roll att leda och samordna samt att ha uppsikt över stadens nämnder och bolag.

Stadsutveckling innebär stora ekonomiska åtaganden för staden över lång tid framöver. Mot denna bakgrund ser stadsrevisionen det som särskilt bekymmersamt att det inte har skett en aktiv styrning av exploateringsverksamheten mot kommunfullmäktiges inriktningar för god ekonomisk hushållning. I Färdplan Älvstaden för 2019 noterar vi dock en positiv utveckling då ett mer långsiktigt perspektiv har tillämpats och en ekonomisk inriktning har beslutats.

Stadsrevisionen ser det också som oroväckande att stadsdelsnämnderna, trots signaler i uppföljningsrapporter till kommunstyrelsen under ett flertal år, alltjämt har svårt att verkställa beslut avseende bostäder med särskild service. Bristen på bostäder påverkar stadsdelsnämndernas förutsättningar att utföra sitt uppdrag i enlighet med lagstiftningens intentioner. Stadsrevisionen bedömer att stadsdelsnämnderna i detta avseende är beroende av att utbyggnaden av bostäder med särskild service ges tillräcklig prioritet samt att berörda nämnder och styrelser i staden fullgör sina respektive ansvar i lokalförsörjningsprocessen.

Av samtliga granskningarna framkommer att kommunstyrelsen har vidtagit olika åtgärder för att förbättra den kommunövergripande styrningen och uppföljningen. Stadsutvecklingens olika processer löper dock över lång tid och det kan därför ta tid att vända utvecklingen även när åtgärder har vidtagits.

Mot bakgrund av genomförda granskningar inom stadsutvecklingsområdet bedömer stadsrevisionen det som sannolikt att stadens resurser inte har använts på ett effektivt sätt. Vår samlade bedömning är vidare att kommunstyrelsen inte har tagit tillräckliga initiativ inom ramen för sitt uppdrag att leda och samordna samt ha uppsikt över stadens nämnder och kommunala bolag.

Mot bakgrund av de brister vår granskning inom stadsutvecklingsområdet visar riktar stadsrevisionen kritik mot kommunstyrelsen i form av en erinran.

2.6 Uppföljning av återrapportering av policy för företagsupphandlat privatkort, inköpskort och drivmedelskort

Stadsrevisionen granskade år 2018 att återrapporteringen till kommunstyrelsen sker i enlighet med av kommunfullmäktige fastställd policy och riktlinje. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen avseende policy och riktlinjer för företagsupphandlat privatkort, inköpskort och drivmedelskort att säkerställa att den nya rutinen implementeras i sin helhet, att en rutinbeskrivning upprättas och att avvikelser rapporteras till kommunstyrelsens arbetsutskott i närmare anslutning till den av finansavdelningen genomförda uppföljningen.

Vi har i år följt upp rekommendationen genom intervju och dokumentstudier.

2.6.1 Iakttagelser

Granskningen visar att under år 2019 har finansavdelningen upprättat och fastställt en rutin för rapportering av kortinnehav enligt kortpolicyn. Rutinen beskriver arbetsgången vid inrapportering, sammanställning och återrapportering. Inrapportering av kortinnehav ska ske per 30 juni och 31 december och gäller samtliga bolag, förvaltningar och kommunalförbund. Avvikelser hanteras genom avstämning mellan finansavdelningen och aktuell enhet. Finansavdelningen gör en sammanställning baserat på inrapporterat kortinnehav och uppgifter från kortleverantörer/banker.

Sammanställningen återrapporteras till kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) i anslutning till dessa tillfällen. Vidare anger rutinen att det även sker en månatlig återrapportering om avvikelser har uppstått vid respektive inrapporteringstillfälle.

Stadsrevisionen har tagit del av underlag som styrker att inrapportering, sammanställning och återrapportering har genomförts i enlighet med upprättad och fastställd rutin. Granskningen visar att KSAU har fått återrapportering den 30 april och den 30 september 2019 som baseras på den inrapportering som skedde den 31 december 2018 samt den 30 juni 2019. Granskningen visar även att avvikelser rapporterats vid dessa tillfällen. Avvikelseerna avser drivmedelskort samt att flera förvaltningar och bolag har kort som inte omfattas av stadens policy och riktlinjer.

2.6.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att tillräckliga åtgärder har genomförts för att säkerställa att återrapporteringen till kommunstyrelsen sker i enlighet med av kommunfullmäktige fastställd policy och riktlinje.

Stadsrevisionen bedömer att rekommendationen är omhändertagen.

3 Granskning av räkenskaper och bokslut

Kommunstyrelsen ansvarar för att räkenskaperna är rättvisande och upprättade i enlighet med gällande lagstiftning.

Revisorernas uppdrag är att pröva om kommunstyrelsens räkenskaper är rättvisande och upprättade i enlighet med gällande lagstiftning.

Granskningen av räkenskaper och bokslut omfattar följande delar:

- översiktlig granskning av delårsrapport per augusti 2019
- intern kontroll i redovisningsrutiner
- årsbokslut.

Nedan redovisas resultatet av granskningen.

3.1 Översiktlig granskning av delårsrapport

Vi granskar delårsrapporten översiktligt, vilket innebär att granskningen är inriktad på en övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Det har i vår översiktliga granskning av delårsrapporten per augusti 2019 inte framkommit några omständigheter som ger oss anledning att anse att delårsrapporten inte, i allt väsentligt, är upprättad i enlighet med gällande föreskrifter och god redovisningssed.

3.2 Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner

Granskningen av kommunstyrelsens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattar följande delar:

- löneprocess
- intäktsprocess
- inköpsprocess
- bokslutsprocess.

3.2.1 Iakttagelser

Resultatet av granskningen redovisas i den lägesrapport som skickades till förvaltningen i februari 2020. Lägesrapporten innehåller revisorernas iakttagelser och bedömning tillsammans med förvaltningens kommentarer.

Revisorernas bedömning innehåller förslag på förbättringsåtgärder som syftar till att stärka den interna kontrollen inom granskade rutiner. Det är därför viktigt att förvaltningen ser till att revisorernas förslag till förbättringsåtgärder genomförs i verksamheten.

3.2.2 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att den interna kontrollen inom de granskade processerna i allt väsentligt är tillfredsställande.

3.3 Granskning av årsbokslut

Granskningen av kommunstyrelsens bokslut för verksamhetsåret 2019 omfattar upprättade resultaträkningar och balansräkningar.

3.3.1 Iakttagelser

Vi har i samband med vår granskning gjort följande iakttagelse som vi bedömer vara väsentlig:

I balansräkningen per 31 december 2019 ligger ej utnyttjade statsbidrag från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) skuldförda till en summa av 36,1 miljoner kronor. Av skulden utgör 14,2 miljoner kronor medel som utbetalats under 2017 och 2016. Av ett PM från MSB den 26 september 2017 (2017-09931) framgår att de extra medel som utbetalades 2017 ”bör användas under 2017, men med tanke på den snabba processen och svårigheter att möta behov av utbildningar och liknande, får medel sparas för användning under 2018. Förutsättning för detta är att det finns en realistisk plan för användandet och att den kommuniceras med länsstyrelsen.”

En sådan dokumenterad plan har inte kommunicerats med Länsstyrelsen under år 2018.

I vår granskning av bokslut 2019 har vi tagit del av kommunstyrelsens ekonomiska plan avseende medel inom överenskommelsen med MSB (2018–2019). Planen är dock inte fastställd på exakt belopp, vilket innebär att den kan komma att justeras i framtiden. I den ekonomiska planen noterar vi att kommunstyrelsen lagt ihop de tidigare utbetalda bidragen (2016–2017) med de senare (2018–2019) vilket i praktiken innebär att medlen från 2016–2017 omfattas av planen och planeras att användas under mandatperioden. Utifrån vår uppföljning av kommunstyrelsen framkommer att de gör tolkningen att även 2016–2017 års medel omfattas av överenskommelsen.

3.3.2 Bedömning

Utifrån ”Anvisningar för användning av statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar (MSB dnr. 2019–00265)” delar vi inte denna tolkning då överenskommelsen avser medel från 2018 och mandatperioden. Den avser inte bidrag för tidigare mandatperioder. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att 14,2 miljoner kronor därmed redovisningsmässigt borde ha intäktsförts under 2018. Intäktsföring har heller inte skett under 2019 vilket, enligt vår bedömning borde ha gjorts.

I övrigt gör stadsrevisionen bedömningen att kommunstyrelsens årsrapport ger en i alla väsentliga delar rättvisande bild av kommunstyrelsens finansiella ställning per den 31 december 2019 enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning.

4 Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av kommunfullmäktige. I Göteborg är de totalt 22 stycken. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekmanarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmanarevisorer för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

5 Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder som nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.



Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen



Granskning av Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut 2019

Stadsrevisionen har avslutat granskningen av Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut avseende verksamhetsåret 2019.

Våra iakttagelser och bedömningar framgår av revisionsredogörelsen som bifogas.

Vi vill betona vikten av att kommunstyrelsen vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas och vi vill därför ha ett yttrande från kommunstyrelsen. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder som kommunstyrelsen har gjort eller planerar att göra med anledning av rekommendationerna. Yttrandet ska skickas senast den 18 juni 2020 till: stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Göteborg den 24 mars 2020

För revisorsgruppen
enligt uppdrag

Barbro Larsson
nämndsekreterare



Göteborgs Stad

– granskning av räkenskaper och bokslut 2019

2020-03-24

Mars 2020

Göteborgs Stad – granskning av räkenskaper och bokslut 2019

Diarienummer: 0200/19

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: Charlotte Nätstrand, Terez Lindbom och Stefan Elmgren Warberg

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Granskningens utgångspunkter	6
2.1	Syfte och revisionsfrågor	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod och avgränsning	7
3	Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner	8
3.1	Iakttagelser och bedömningar.....	8
3.2	Sammanfattande bedömning.....	10
4	Granskning av Göteborgs Stads årsredovisning 2019	11
4.1	Förvaltningsberättelse	11
4.2	Rättvisande räkenskaper	20
4.3	Sammanfattande bedömning.....	26
5	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	28
6	Språkbruk och revisionstermer	29

1 Sammanfattning

Kommunstyrelsen upprättar årligen en årsredovisning för hela Göteborgs Stad som omfattar nämnder, bolag, kommunalförbund och samordningsförbund. Årsredovisningens syfte är att redogöra för verksamhetens utfall, finansiering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut. Revisorernas uppgift är att bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Stadsrevisionens bedömning är att Göteborgs Stad i huvudsak har en ändamålsenlig intern kontroll i de redovisningsrutiner som har ingått i årets granskning. Det finns dock områden där den interna kontrollen bör stärkas. Dessa områden beskrivs i rapporten under avsnittet granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner.

En balanskravsutredning har upprättats i årsredovisningen i enlighet med de krav som ställs i kommunal redovisningslag. Balanskravsutredningen visar att Göteborgs Stad når upp till balanskravet år 2019, och att en avsättning till resultatutjämningsreserv har varit möjlig att göra.

Stadsrevisionen kan konstatera att tydliga och mätbara verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning inte har formulerats. Utgångspunkten för styrningen har varit fullmäktiges inriktningar som formulerats på en mycket övergripande nivå.

Kommunstyrelsens bedömning av måluppfyllelse baseras på utvecklingen av indikatorers utfall vilka till stor del har hämtats från officiell statistik. Mål och indikatorer har inte brutits ner och tillämpats i verksamheterna. Stadsrevisionen anser att orsakssambandet mellan stadens genomförda verksamhet och utfallet på indikatorerna framstår som svagt eller svårt att belägga. Mer djupgående analyser och resonemang som eventuellt skulle kunna visa på samband saknas.

Stadsrevisionen menar att det inte är möjligt att bedöma måluppfyllelsen då uppföljningsbara mål inte har formulerats. Stadsrevisionen bedömer därför att kommunstyrelsens system för styrning och uppföljning mot god ekonomisk hushållning bör utvecklas och konkretiseras.

Vi konstaterar att det i kommunfullmäktiges budget för 2019, i likhet med tidigare år, saknas uttalade finansiella mål. Därav följer att en bedömning av resultatet mot uppställda finansiella mål inte låter sig göras.

Kommunfullmäktige har beslutat om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. I riktlinjerna finns sex finansiella inriktningar som ska ligga till grund för de avvägningar som görs när den ekonomiska strategin konkretiseras och formuleras för budgetperioden. Kommunstyrelsen har valt att i årsredovisningen följa upp om årets resultat är förenligt med god ekonomisk hushållning utifrån de sex finansiella inriktningarna.

Revisionsredogörelse

Stadsrevisionen bedömer att Göteborgs Stads årsredovisning inklusive de sammanställda räkenskaperna, i allt väsentligt, har upprättats i enlighet med god redovisningssed och att den ger en rättvisande bild av kommunens och den kommunala koncernens resultat och ställning.

Samtidigt är det vår bedömning att Göteborgs Stads årsredovisning, i delar, bör utvecklas avseende struktur och överskådlighet.

Stadsrevisionen lämnar följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla styrsystemet för att säkerställa en effektiv styrning mot verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att i sin beredning av fullmäktiges budget utveckla uppföljningsbara finansiella mål av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla Göteborgs Stads årsredovisning på ett sådant sätt att kraven på överskådlighet enligt god redovisningssed tillgodoses.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att i samverkan med kretslopp och vattennämnden samt Gryaab AB ta fram de processer som behövs för att upprätta en särredovisning för stadens VA-anläggning i enlighet med lagen om allmänna vattentjänster och god redovisningssed.

2 Granskningens utgångspunkter

Den kommunala redovisningen regleras i kommunallagen och i lag om kommunal bokföring och redovisning. I lag om kommunal bokföring och redovisning hänvisas till att redovisningen ska upprättas enligt god redovisningssed. När det gäller den kommunala redovisningen är det Rådet för kommunal redovisning som uttolkar denna goda sed genom rekommendationer som är normerande.

Årsredovisningens syfte är att redogöra för verksamhetens utfall, finansiering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut. Årsredovisningen ska enligt kommunallagen¹ godkännas av kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen är ansvarig för upprättandet av Göteborgs Stads årsredovisning.

Revisorernas uppgift är att bedöma om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har beslutat, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Stadsrevisionen beskriver i denna rapport de iakttagelser som ligger till grund för revisorernas bedömning av årsredovisningen.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om resultatet i årsbokslutet är förenligt med de mål som kommunfullmäktige har beslutat om.

I granskningen ingår även att bedöma om årsbokslutet ger en rättvisande bild av Göteborgs Stads resultat och ställning och om den interna kontrollen i redovisningsrutiner är tillräcklig.

Bedömningen ska biläggas årsbokslutet i form av en revisionsberättelse.

Bedömningen tar sin utgångspunkt i följande revisionsfrågor:

- Är den interna kontrollen i redovisningsrutiner tillräcklig?
- Lever Göteborgs Stad upp till det lagstadgade balanskravet?
- Är årsredovisningens resultat förenligt med de mål fullmäktige beslutat avseende god ekonomisk hushållning?
- Är räkenskaperna i allt väsentligt rättvisande?²

¹ 8 kap. 18 § kommunallagen.

² Med rättvisande avses följsamhet mot lag, rekommendationer och god redovisningssed.

2.2 Revisionskriterier

Granskningen av årsredovisningen innebär en bedömning av om årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad i enlighet med de krav som ställs i lag och av god redovisningssed. De revisionskriterier som är utgångspunkt i vår granskning är:

- kommunallag (2017:725)
- lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning
- Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer
- Göteborgs Stads riktlinjer för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv
- Göteborgs Stads budget 2019.

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har utförts enligt god revisions sed och enligt Sveriges kommunala yrkesrevisorers (SKYREV:s) vägledning för redovisningsrevision i kommuner och landsting. Det innebär att granskningen planerats och genomförts ur ett väsentlighets- och riskperspektiv för att i rimlig grad kunna bedöma om årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild. Med rättvisande bild menas att årsredovisningen inte innehåller fel som påverkar resultat och ställning eller notupplysningar på ett sätt som kan leda till felaktigt beslutsfattande.

Granskningen av årsredovisningen omfattar:

- förvaltningsberättelse
- resultaträkning
- balansräkning
- kassaflödesanalys
- sammanställda räkenskaper
- noter
- drifts- och investeringsredovisning.

3 Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner

Som en del av den årliga granskningen av Göteborgs Stads räkenskaper granskar stadsrevisionen den interna kontrollen i de processer som har påverkan på den finansiella rapporteringen. En riskanalys ligger till grund för valet av vilka processer som granskas.

Processer som har granskats 2019 är:

- bokslutsprocessen
- intäktsprocessen
- löneprocessen
- inköpsprocessen
- investeringsprocessen.

3.1 Iakttagelser och bedömningar

Nedan redogörs för iakttagelser och bedömningar som framkommit i vår granskning av den interna kontrollen i redovisningsprocesserna i Göteborgs Stads nämnder. Varje förvaltning har under året fått en separat rapportering av genomförd granskning. I denna rapport lyfts frågor som är väsentliga för Göteborgs Stad som helhet eller som kräver övergripande åtgärder.

Avslutningsvis gör vi en sammanfattande bedömning av detta avsnitt.

3.1.1 Löneprocessen

Personalkostnader utgör en väsentlig del av Göteborgs Stads kostnader. En god intern styrning och kontroll i löneprocessen är viktigt för att säkerställa att rätt löner utbetalas och för att förhindra oegentligheter.

Göteborgs Stads löner hanteras i det gemensamma lönesystemet Personec. Intraservice är systemförvaltare av lönesystemet och utför delar av löneprocessen för Göteborgs Stads nämnder.

Intraservice har i sin roll som systemförvaltare ansvar för att verkställa löneutbetalningar. Det innefattar att hantera fel- och varningslistor från lönesystemet, skapa utbetalningsfiler och betala ut löner.

Varje nämnd ansvarar för att registrera löner och följa upp att korrekt lön har utbetalats till medarbetarna. Nämnderna ansvarar även för att semesterlöneskulder och overtidskompensationer är fullständiga och rätt värderade. Det är också respektive nämnds ansvar att se till att lönekostnaden blir korrekt bokförd i huvudboken.

Revisionsredogörelse

Personec är i dagsläget utformat på ett sådant sätt att manuella kontroller är nödvändiga för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av löner. Varje enskild nämnd är ansvarig för att utforma sin interna kontroll på ett ändamålsenligt sätt.

3.1.1.1 Iakttagelser

Årets granskning av löneprocessen visar att det hos ett flertal nämnder fortfarande förekommer brister i den interna styrningen och kontrollen. Framför allt saknas det dokumentation som säkerställer att kontroller har skett av att rätt lön har utbetalats samt att förändringar i grunddata är korrekta.

3.1.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att den interna kontrollen i löneprocessen bör stärkas. Bristerna har påtalats även tidigare år och ett samlat grepp bör tas för att säkerställa en god intern kontroll i Göteborgs Stads löneprocess.

3.1.2 Inköpsprocessen

Stadens nämnder gör varje år inköp för omfattande belopp. Alla inköp ska så långt det är möjligt ske i stadens gemensamma inköpssystem Proceedo. Systemet ska stödja verksamheterna vid inköp för att bland annat säkerställa att beställningar och leverantörsfakturor atteras av behörig person. Attestbehörigheter i Proceedo och beloppsgränser kopplat till en attestbehörighet hanteras i Nekksus. Attesträtten bör dock begränsas vad det gäller tidsperiod, belopp eller verksamhet vilket framgår av stadens regler för attest.

3.1.2.1 Iakttagelser

Årets granskning av inköpsprocessen visar att flera av stadens stadsdelsnämnder har, i förhållande till befattning och inköp hänförliga till befattning, orimligt höga beloppsgränser kopplade till attestbehörigheter.

3.1.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att den interna kontrollen i inköpsprocessen bör stärkas. Nämnderna behöver se över beloppsgränserna kopplade till attestbehörigheter för att öka följsamheten mot stadens regler för attest avseende begränsning av attesträtten.

3.1.3 Ansvarsfördelning mellan nämnder och intraservice (redovisningstjänster)

Under 2018 inrättades en ny enhet för redovisningstjänster på intraservice. Enheten utför redovisningshanteringen för de tio stadsdelsnämnderna, förskolenämnden och grundskolenämnden. Samordningen på den nya enheten

Revisionsredogörelse

omfattar leverantörs- och kundfakturaprocessen, redovisning, moms och bokslut.

3.1.3.1 lakttagelser

I 2018 års granskning framkom att det saknades en tydlig ansvarsfördelning för avstämningar och interna kontroller mellan nämnderna och enheten för redovisningstjänster på intraservice.

Under 2019 har intraservice tillsammans med nämnderna utarbetat en ansvarsfördelning av arbetsuppgifter i de olika processerna.

3.1.3.2 Bedömning

Respektive nämnd bär det yttersta ansvaret för att den finansiella informationen är korrekt. Under 2019 har det pågått ett arbete med att tydliggöra roller och ansvar för kontroller och avstämningar. Det är dock viktigt att de kontroller som lämnas över till enheten för redovisningstjänster följs upp av nämnderna för att säkerställa den interna kontrollen i respektive nämnd. Uppföljningen bör dokumenteras och sparas.

3.2 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att Göteborgs Stad i huvudsak har en ändamålsenlig intern kontroll i de redovisningsrutiner som har ingått i vår granskning. Vår granskning visar dock på att den interna kontrollen bör stärkas inom några områden.

Den interna kontrollen i löneprocessen bör stärkas. Det bör finnas dokumentation som säkerställer att kontroller har skett av att rätt lön har utbetalats och att förändringar i grunddata är korrekta.

Nämnderna behöver öka sin följsamhet mot stadens regler för attest.

För att stärka den interna kontrollen i respektive nämnd behöver de kontroller som lämnas över till enheten för redovisningstjänster följas upp av nämnderna. Uppföljningen bör även dokumenteras och sparas.

4 Granskning av Göteborgs Stads årsredovisning 2019

Stadsrevisionen granskar om årsredovisningen är upprättad i enlighet med gällande lagstiftning och normering, om resultatet i årsbokslutet är förenligt med de mål som kommunfullmäktige beslutat och om räkenskaperna är rättvisande.

I detta avsnitt kommer vi redogöra för iakttagelser och bedömningar som framkommit i granskningen av Göteborgs Stads årsredovisning. Avslutningsvis gör vi en sammanfattande bedömning.

4.1 Förvaltningsberättelse

4.1.1 Förvaltningsberättelsens innehåll

I lagen om kommunal bokföring och redovisnings (LKBR) fjärde kapitel framgår att en förvaltningsberättelse ska ingå i årsredovisningen. Vad en förvaltningsberättelse ska innehålla regleras i elfte kapitlet. Rådet för kommunal redovisning (RKR) behandlar också områden där upplysningar ska lämnas i förvaltningsberättelsen.³ Rekommendationen ska tillämpas från och med räkenskapsåret 2020 men tidigare tillämpning är möjlig. Göteborgs Stad tillämpar rekommendationen avseende struktur och rubriker. Full tillämpning sker 2020.

Enligt LKBR och RKR ska en förvaltningsberättelse innehålla:

- en översikt över utvecklingen av kommunens verksamhet
- den kommunala koncernen, vilket inkluderar upplysningar om privata utförare som inte är kommunala koncernföretag
- upplysningar om viktiga förhållanden för bedömning av resultat och ekonomin som inte redovisas i balans- och resultaträkningen
- händelser av väsentlig betydelse som har inträffat under eller efter räkenskapsårets slut
- styrning och uppföljning av kommunens verksamhet
- god ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning, vilket inkluderar en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts samt en utvärdering av kommunens ekonomiska ställning
- kommunens förväntade utveckling

³ Rådet för kommunal redovisnings rekommendation R15 Förvaltningsberättelse.

Revisionsredogörelse

- en bedömning av om balanskravet har uppfyllts
- väsentliga personalförhållanden, vilket inkluderar sjukfrånvaron och andra förhållanden som är av betydelse för styrningen och uppföljningen av kommunens verksamhet.

Enligt LKBR ska förvaltningsberättelsens delar även omfatta upplysningar om den kommunala koncernen med undantag av sjukfrånvaro som enbart avser kommunen och balanskravsutredningen.

4.1.1.1 Iakttagelser

Förvaltningsberättelsen innehåller samtliga delar som ska ingå. Däremot noterar vi, likt föregående år, att god ekonomisk hushållning och ekonomiskt resultat redovisas i separata avsnitt.

Sponsring

Under avsnittet sponsring redovisas enbart de sponsringsåtaganden som har beslutats av nämnder eller styrelser. De sponsringsåtaganden som har beslutats på delegation av förvaltningsdirektör eller vd redovisas inte.

Enligt policy och riktlinje för sponsring inom Göteborgs Stad ska beslut att sponsra viss verksamhet, eller godkänna mottagande av sponsring av kommunal verksamhet, fattas av berörd nämnd eller styrelse eller på delegation till förvaltningsdirektör eller vd. Enligt riktlinjen ska enbart de sponsringsåtaganden som fattats av nämnder och styrelser redovisas i årsredovisningen.

4.1.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att förvaltningsberättelsen i huvudsak följer lagstiftning och god redovisningssed, och att de delar som ska ingå i en förvaltningsberättelse finns redovisade i årsredovisningen.

Bedömning av förvaltningsberättelsen utifrån RKR:s rekommendation R15 Förvaltningsberättelse kan ske först under 2020 när rekommendationen ska tillämpas fullt ut.

Vi bedömer att det i årsredovisningens avsnitt om sponsring bör lämnas en upplysning om att det endast är sponsring där beslut har fattats av nämnd eller styrelse som redovisas. Det bör tydligt framgå att de sponsringsåtaganden som har fattats på delegation av förvaltningsdirektör eller vd inte ingår i redovisade belopp.

4.1.2 God ekonomisk hushållning

Enligt 11 kap. 1 § kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet i såväl nämnder som kommunala bolag. Kommunfullmäktige ska därför besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. En budget ska upprättas för varje år och i budgeten ska det framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen ska vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning ska anges.⁴

Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Det vill säga att det även ska finnas mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Enligt kommunallagens förarbeten är syftet med verksamhetsperspektivet i god ekonomisk hushållning att verksamheten ska bedrivas på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att uppnå god ekonomisk hushållning måste det enligt lagens förarbeten, finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Av förarbetena framgår vidare att det därför krävs en utvecklad planering med tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser mot uppställda mål. Resultatanalyser och kontroller behövs vilka visar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål.

Verksamhetsmål och *finansiella mål* ska styra kommunen mot ändamålsenlighet och effektivitet.

I enlighet med stadens valda systematik för styrning, PDSA (Plan-Do-Study-Act), ska styrsystemet gå att följa som en röd tråd mellan olika nivåer i staden. För att åstadkomma en ändamålsenlig styrning mot målen för god ekonomisk hushållning bör det därmed finnas en målkongruens, en överensstämmelse mellan mål på olika nivåer. Nämnder och styrelser måste bryta ner målen på verksamhetsnivå. Målen måste konkretiseras, de måste vara uppföljningsbara och de ska tillämpas i verksamheten för att tjäna ett syfte i styrningen.

De fastställda målen ska följas upp i årsredovisningen av kommunstyrelsen. Årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla en samlad utvärdering av om målen och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts.⁵

4.1.2.1 Iakttagelser måluppfyllelse för verksamhetsmål och uppdrag

I Göteborgs Stads budget för år 2019 finns 16 inriktningar. I budgeten finns även uppdrag som nämnder och/eller styrelser har ansvar för att genomföra. Ett

⁴ 11 kap. 1-6 §§ kommunallagen.

⁵ 11 kap. 8 § lag om kommunal bokföring och redovisning.

av uppdragen till kommunstyrelsen var att ta fram ett nytt uppföljningssystem med mål, indikatorer och delmål.

Den 28 augusti år 2019 fattade kommunstyrelsen beslut om en grundmodell för uppföljning och en modell för uppföljning av kommunfullmäktiges mål. Modellen ska tillämpas från och med 2020.

Modellen för uppföljning av fullmäktiges mål bygger på inriktningarna i fullmäktiges budget. Inriktningarna delas upp i övergripande mål, verksamhetsnära mål och organisationsmål. Till inriktningarna ska indikatorer kopplas vilka ska beskriva graden av måluppfyllelse. Vidare ska ett målvärde fastställas för varje indikator vilket ska vara uppnått vid planperiodens⁶ slut år 2022. Ett målvärde ska även fastställas för varje år inom planperioden. Beroende på kategori av mål ska indikatorer och målvärden beslutas antingen av fullmäktige eller av nämnder och styrelser. Uppföljning av indikatorer och målvärden ska ske i samband med delårs- och årsrapportering.

Under rubriken kommunfullmäktiges mål och uppdrag i förvaltningsberättelsen redovisas en översiktlig bedömning av måluppfyllelsen.

Kommunstyrelsens analys av fullmäktiges mål

Av förvaltningsberättelsen framgår att de 16 inriktningar som finns i kommunfullmäktiges budget har använts som mål. Inriktningarna har klassificerats som Övergripande mål, Organisationsmål och Verksamhetsnära mål. Inriktningarna är formulerade på en generell nivå.

Av förvaltningsberättelsen framgår att kommunstyrelsen har följt upp målen på en övergripande nivå genom indikatorer som till största delen har hämtats från den officiella statistiken. Indikatorernas värden utgörs av utfall och för många av indikatorerna blir värdena för 2019 tillgängliga först under 2020.

Exempelvis är ett övergripande mål att *Göteborg är en trygg, säker och ren stad*. En indikator för att följa målet är antal anmälda våldsbrott per 100 000 invånare. Antalet anmälda våldsbrott kan påverkas av många faktorer, det föreligger inte ett tydligt orsakssamband mellan stadens verksamhet och den valda indikatorn.

I förvaltningsberättelsen gör kommunstyrelsen en bedömning av måluppfyllelse baserat på indikatorernas utveckling. För de övergripande målen, bedömer kommunstyrelsen att utvecklingen är svårbedömd men för ett av målen, *Göteborgs livsmiljö är hållbar*, går det att utläsa en långsiktig positiv trend. Vi noterar att för detta mål saknar samtliga indikatorer värden för 2019 och delvis även för 2018 och 2017. Av förvaltningsberättelsen går inte att utläsa vad kommunstyrelsen grundar sin bedömning om en långsiktig positiv trend på.

⁶ År 2020-2022

Revisionsredogörelse

För ungefär hälften av organisationsmålen och de verksamhetsnära målen bedömer kommunstyrelsen att utvecklingen är positiv. För övriga mål är den svårbedömd då indikatorerna för dessa inte visar på en entydig utveckling eller att förändringarna är marginella.

Det framgår inte av förvaltningsberättelsen vilka åtgärder som planeras för att verksamhetsmålen ska kunna uppnås.

Kommunfullmäktige fördelade 80 uppdrag till nämnder och styrelser inför 2019. Av årsredovisningen framgår att av dessa har 53 stycken utförts under 2019. För merparten av övriga uppdrag pågår ett arbete som beräknas redovisas i nämnder och styrelser under först halvåret 2020.

4.1.2.2 Bedömning verksamhetsmål

Stadsrevisionen kan konstatera att tydliga och mätbara verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning inte har formulerats. Utgångspunkten för styrningen har varit fullmäktiges inriktningar. Fullmäktiges inriktningar formuleras på en mycket övergripande nivå vilket innebär att det är svårt att uppnå lagstiftarens intentioner med verksamhetsperspektivet för god ekonomisk hushållning, det vill säga att det ska finnas ett tydligt samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

Kommunstyrelsens bedömning av måluppfyllelse baseras på utvecklingen av indikatorer som till stor del har hämtats från officiell statistik. Inga målvärden har definierats som skulle kunna utgöra utgångspunkt för att mäta måluppfyllelsen. Indikatorernas värden utgörs istället av utfall. Flera indikatorer saknar även värden för 2019 och jämförelseåren. Någon nedbrytning av mål och indikatorer på verksamhetsnivå har inte skett. Mål och indikatorer har heller inte tillämpats av stadens verksamheter och det går inte att följa en tydlig röd tråd mellan olika nivåer i staden.

Det går heller inte att utläsa sambandet mellan fullmäktiges mål, indikatorerna, grad av måluppfyllnad och resultat. Stadsrevisionen anser att orsakssambandet mellan stadens genomförda verksamhet och utfallet på indikatorerna framstår som svagt eller svårt att belägga. Mer djupgående analyser och resonemang som eventuellt skulle kunna visa på samband saknas.

Stadsrevisionen menar att det inte är möjligt att bedöma måluppfyllelsen då uppföljningsbara mål inte har formulerats. Stadsrevisionen bedömer därför att kommunstyrelsens system för styrning och uppföljning mot god ekonomisk hushållning bör utvecklas och konkretiseras.

4.1.2.3 Iakttagelser måluppfyllelse för finansiella mål

I Göteborgs Stads budget för år 2019 finns inga uppföljningsbara finansiella mål formulerade.

Kommunfullmäktige har antagit *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning*. I detta dokument finns sex finansiella inriktningar som ska ligga till grund för de

avvägningar som görs när den ekonomiska strategin konkretiseras och formuleras för budgetperioden.

Kommunfullmäktige beslutade den 12 september år 2019 om reviderade *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv* som gäller från och med år 2020.

Kommunstyrelsens analys av resultatet i årsredovisningen

Kommunens resultat för 2019 uppgick till 1 504 miljoner kronor. I resultatet ingår en utdelning från Stadshus AB på 540 miljoner kronor och realisationsvinster med 785 miljoner kronor. I den finansiella analysen konstaterar kommunstyrelsen att det strukturella resultatet är 179 miljoner kronor och de ekonomiska marginalerna har minskat de senaste två åren.

Resultatet för den kommunala koncernen för 2019 uppgick till 2 200 miljoner kronor.

Av den finansiella analysen av kommunen framgår att i förhållande till 2018 ökade nettokostnaderna med 4,6 procent och intäkterna med 3,7 procent. Kommunstyrelsen konstaterar att kostnaderna ökar i en högre takt än intäkterna. Detta tillsammans med de utmaningar som kommunen står inför med ökade investeringar och kostnader till följd av demografisk utveckling gör att det ekonomiska utrymmet krymper.

Kommunstyrelsens uppföljning av de finansiella inriktningarna

Vi noterar att kommunstyrelsen har valt att följa upp om resultatet är förenligt med god ekonomisk hushållning. Uppföljningen utgår från de sex finansiella inriktningarna som återfinns i kommunfullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

I årsredovisningen gör kommunstyrelsen bedömningen att riktlinjernas sex inriktningar i det finansiella perspektivet, tillsammans med uppföljningen av fullmäktiges mål, ger en sammantagen bedömning att god ekonomisk hushållning bedöms råda i Göteborgs Stad.

I tabellen nedan gör vi en jämförelse mellan den finansiella inriktningen, kommunfullmäktiges budget för 2019 och resultatet som presenteras i årsredovisningen för 2019.

Tabell 1 (tabellen fortsätter på sidan 17)

Kommunfullmäktiges inriktning för god ekonomisk hushållning	Budget 2019	Utfall per 31 december 2019
Staden skall över tid eftersträva resultat-överskott motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Resultatnivån skall vara förenlig med stadens riskexponering.	I budget 2019 har det för kommunen budgeterats ett resultat på 90 miljoner kronor. I det budgeterade resultatet ingår utdelning från stadens bolag. För åren 2020 och 2021 budgeteras plusresultat om 915 respektive 1 730 miljoner kronor.	Årets resultat utgör 4,6 procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. I resultatet ingår realisationsvinster med 785 miljoner kronor och en utdelning från Göteborgs Stadshus AB på 540 miljoner kronor. Det strukturella resultatet uppgår till 179 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,6 procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
Staden kan använda sig av resultatutjämningsreserv (RUR) för att utjämna förändrade omvärldsförutsättningar på grund av framförallt konjunkturella svängningar.	Ingen avsättning till RUR har budgeterats.	I balanskravsutredningen framgår att årets resultat medger en avsättning till RUR på 394 miljoner kronor. Med årets och tidigare års resultat har Göteborgs kommun ett saldo för RUR på 3 003 miljoner kronor.
Staden skall över tid säkerställa att investeringsvolymerna är förenliga med stadens långsiktiga finansieringsförmåga. Hög egenfinansieringsgrad skall eftersträvas.	I budget för 2019 finns en investeringsplan för 2016–2019 med ett totalt investeringsutrymme på 17 miljarder kronor.	Egenfinansieringsgraden uppgår till 77 (83) procent för 2019. Nivåer under 100 procent kommer medföra ökat behov av upplåning för att delfinansiera investeringarna.
Staden skall över tid bedriva stadsutveckling och exploatering inom ramen för god ekonomisk hushållning.	Ett negativt resultat för exploateringsverksamheten på 21 miljoner kronor har budgeterats för åren 2016-2019.	2019 års exploateringsverksamhet omsatte drygt 1,2 miljarder kronor och redovisar ett underskott på 93 miljoner kronor.

Revisionsredogörelse

<p>Staden skall i samband med betydande beslut om att ingå långsiktiga åtaganden i alla former eller att avyttra egen- dom värdera de finan- siella konsekvenserna för stadens förmåga att upprätthålla god ekonomisk hushållning.</p>		<p>Ett antal beslut har tagits i kommunfullmäktige om Stadens styrning, uppföljning och kontroll såsom till exempel riktlinjer för god ekonomisk hushållning, nämndernas möjlighet till användning av eget kapital, riktlinjer för ägarstyrning och Ägardirektiv för Göteborgs Stadshus AB.</p> <p>Styrdokumentet tillsammans med särskilda uppdrag som till exempel utredningen om långsiktig hållbar utdelningsnivå för bolagen samt utredning om möjliga objekt att försälja, skapar förutsättningar för att fatta beslut för att upprätthålla inriktningen.</p>
<p>Staden skall över tid värdera och säkerställa de finansiella åtaganden som är kopplade till ägandet av stadens bolag.</p>		<p>Göteborgs Stadshus AB arbetar aktivt med att utveckla rutiner för när bolagsbeslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt ska underställas kommunfullmäktige enligt Kommunallagens bestämmelser 10:3. Detta har resulterat i att anvisningar har tagits fram. Exempel på denna typ av beslut är dnr 0060/19 avseende Göteborgs Energi AB förslag om att avyttra aktierna i Ale Fjärrvärme AB.</p>

För två av inriktningarna är det möjligt med en årlig uppföljning:

- Staden ska över tid eftersträva ett resultatöverskott motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Årets resultatöverskott är 4,6 procent.
- Staden kan använda sig av resultatutjämningsreserv (RUR) för att utjämna förändrade omvärldsförutsättningar på grund av framför allt konjunkturella svängningar. En avsättning till resultatutjämningsreserv har gjorts i bokslutet med 394 miljoner kronor.

De övriga fyra inriktningarna tar sin utgångspunkt i ett längre tidsperspektiv. För två av dem framgår i vilken riktning utvecklingen går:

- Staden ska över tid säkerställa att investeringsvolymerna är förenliga med stadens långsiktiga finansieringsförmåga. Skattefinansieringsgraden av årets investeringar är 77 procent. Skattefinansieringsgraden var föregående år 83 procent.
- Staden ska över tid bedriva stadsutveckling och exploatering inom ramen för god ekonomisk hushållning. I årets bokslut visar exploateringsverksamheten på ett underskott om 93 miljoner kronor. Underskottet föregående år var 128 miljoner kronor.

4.1.2.4 Bedömning finansiella mål

Vi konstaterar att det i kommunfullmäktiges budget för 2019 i likhet med tidigare år, saknas uttalade finansiella mål. Därav följer att en bedömning av resultatet mot uppställda finansiella mål inte låter sig göras.

I årsredovisningen utgår kommunstyrelsen från stadens riktlinjer för god ekonomisk hushållning i sin utvärdering av resultatet. Riktlinjerna ska ligga till grund för de avvägningar som görs när den ekonomiska strategin konkretiseras och formuleras för budgetperioden. Flera av inriktningarna är därför inte utformade på ett sådant sätt att de utgör mål som är möjliga att utvärdera för ett enskilt år.

4.1.3 Balanskravsutredning

I kommunallagen regleras att kommuner ska upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om resultatet ändå blir negativt måste det kompenseras med överskott inom tre år. Från och med 2013 finns det i kommunallagen en möjlighet att under vissa förutsättningar reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv. Denna reserv kan sedan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, under förutsättning att årets resultat efter balanskravsjusteringar är negativt.

4.1.3.1 lakttagelser

Göteborgs Stad uppfyller 2019 balanskravet och redovisar ett resultat exklusive realisationsvinster på 719 miljoner kronor. En avsättning till resultatutjämningsreserv har gjorts med 394 miljoner kronor.

4.1.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att en balanskravsutredning är upprättad i enlighet med de krav som ställs i lagen om kommunal bokföring och redovisning.

4.2 Rättvisande räkenskaper

De finansiella rapporterna ska upprättas i enlighet med god redovisningssed, enligt LKBR. Vad som är god redovisningssed uttolkas av RKR. I detta avsnitt redogörs för de iakttagelser som vår granskning har uppmärksammat avseende Göteborgs Stads resultat och ställning per den 31 december 2019.

4.2.1 Iakttagelser

4.2.1.1 Balansräkning

Uppställningsform

Enligt 6 kap. 2 § LKBR ska balansräkningen följa uppställd form i paragrafen. Enligt 3 § ska posterna i balansräkningen tas upp var för sig i den ordningsföljd som anges i uppställningsformen i 2 §.

Balansräkningen i årsredovisningen följer inte den form som lagen anger avseende posterna materiella anläggningstillgångar, avsättningar samt panter och ansvarsförbindelser.

Kassaflödesanalys

Enligt 8 kap. 1 § LKBR ska kommunen upprätta en kassaflödesanalys som redovisar kommunens in- och utbetalningar under räkenskapsåret. RKR har tagit fram en ny rekommendation för kassaflödesanalyser, RKR R13. I den nya rekommendationen har bland annat uppställningen ändrats jämfört med tidigare.

Kassaflödesanalysen i årsredovisningen är upprättad enligt den indirekta metoden. För att tydliggöra kassaflödets uppbyggnad och dess kopplingar till kommunens resultat-och balansräkning har nothänvisning gjorts för 2019 i årsredovisningen. Däremot saknas nothänvisning för jämförelseåret (2018) samt för den kommunala koncernen. Den nothänvisning som har gjorts för kommunens kassaflödesanalys för 2019 förklarar inte alla förändringar i kassaflödesanalysen. För de förändringar som förklaras redovisas belopp och vilken post i kassaflödesanalysen som påverkas, men dock inte om det är en ökning eller minskning av posten.

När det gäller investeringsverksamheten är det, enligt RKR R13, tidpunkten för utbetalning som avgör vilket år ett inköp redovisas i kassaflödesanalysen, inte tidpunkten för leverans. Tidpunkten för in- eller utbetalning styr även finansieringsverksamheten.

I kassaflödesanalysen redovisas inköp av en materiell anläggningstillgång i den period som leveransen sker. I årsredovisningen saknas upplysning om skälen till avvikelserna från RKR R13.

Stadsrevisionen gör inte samma tolkning som kommunstyrelsen om hur vissa poster ska klassificeras i kassaflödesanalysen. Det bör betonas att då rekommendationen gäller från och med 2019 har ännu ingen praxis utvecklats.

4.2.1.2 Redovisningsprinciper

Derivat- och säkringsredovisning

Av årsredovisningen framgår att det bland annat finns ränteswappar och säkrad skuld i utländsk valuta. Enligt 9 kap. 4 § LKBR ska det lämnas upplysningar om principerna för värdering av tillgångar, avsättningar och skulder.

Årsredovisningen saknar upplysningar om hur principerna för säkringsredovisning påverkar värderingen av tillgångar och skulder.

RKR:s rekommendation R8 Derivat och säkringsredovisning anger att upplysningar ska lämnas i not (se avsnitt Noter).

Aktivering av anläggningstillgångar

Av årsredovisningen framgår att inom Göteborgs Stad betraktas tillgångar för stadigvarande bruk eller innehav med en nyttjandeperiod om minst tre år som anläggningstillgång om beloppet överstiger ett halvt prisbasbelopp (PBB).

Vidare framgår av årsredovisningen att för konst tillämpas en avvikande gräns för aktivering om två PBB. Upplysning om skälen till avvikelser redovisas i årsredovisningen.

När det gäller återanskaffningar av komponenter⁷, en reinvestering, är det enligt RKR R4 att betrakta som en ny anläggningstillgång. I årsredovisningen hänvisas till kommunens riktlinje för komponentredovisning som anger gränsdragning mellan drift och investering vid utbyte av komponenter. Upplysningar om principer för aktivering avseende reinvesteringar framgår därför inte av årsredovisningen.

Stadsrevisionen noterar att Göteborgs Stads riktlinje för komponentredovisning anger två metoder för klassificering av komponenter som reinvestering. Antingen att anskaffningsvärdet är lägst tio PBB eller omfattningen av den utbytta komponenten utgör minst 25 procent. Varje förvaltning ska utifrån riktlinjen tillämpa en för dem relevant gränsdragning mellan drift och reinvestering.

RKR poängterar att kravet på rättvisande bild måste tillgodoses genom att beloppsgränserna inte sätts för högt eller varaktighetstiden för lång. Viktigt är att påpeka att i en och samma kommun ska samma regler gälla, oavsett storlek på resultatenhet och liknande.⁸

4.2.1.3 Noter

Enligt 9 kap. 1-2 §§ LKBR ska de upplysningar som framgår av kapitlet lämnas i form av noter. Om inget annat följer av kravet på överskådlighet ska hänvisning göras vid de poster i balans- och resultaträkning som noterna hänför

⁷ Del av en anläggningstillgång av betydande storlek utgör en komponent och ska skrivas av separat.

⁸ Avskrivningar – avgränsning, värdering och nyttjandeperioder för immateriella och materiella anläggningstillgångar (RKR idéskrift).

sig till. Enligt förarbeten till LKBR framgår att noter med mer allmän information inte behöver knytas till en viss post. Vidare framgår att noterna utgör en egen del av årsredovisningen som tillsammans med årsredovisningens övriga delar ska ge en rättvisande bild av kommunens ställning och resultat. Kravet på överskådlighet innebär att informationen ska vara lättillgänglig och presenteras på ett sådant sätt att användarens överblick av en årsredovisning och dess delar inte ska försvåras.⁹

Kommunala koncernföretag

Enligt 9 kap. 14 § LKBR ska en upplysning i not lämnas om vilka kommunala koncernföretag¹⁰ som ingår i den kommunala koncernen och på vilken grund de anses vara sådana företag.

Enligt 9 kap. 15 § ska en upplysning lämnas i not om vilka kommunala koncernföretag som enligt 12 kap. 3 § är utan väsentlig betydelse för kommunen och varför de anses vara utan väsentlig betydelse.

Av årsredovisningen framgår på vilka grunder ett företag är ett kommunalt koncernföretag. Det framgår även vilka koncernens samt klusters/underkoncerners direkt ägda bolag är, men inte deras dotterbolag eller dotterdotterbolag.

Vidare framgår av årsredovisningen att Göteborgs Stad förvaltar anknutna stiftelser och gåvor för olika ändamål. Det framgår inte av årsredovisningen vilka av dessa stiftelser eller gåvor som anses vara kommunala koncernföretag.

För de kommunala koncernföretag, inklusive stiftelser, som inte omfattas av de sammanställda räkenskaperna saknas upplysning om varför de anses vara utan väsentlig betydelse för den kommunala koncernen.

Derivat och säkringsredovisning

Av RKR:s rekommendation R8 (även i tidigare rekommendation 21) framgår att kommunen i not ska lämna upplysning om vilken påverkan säkringsinstrumentet har haft på kommunens resultaträkning under den gångna perioden samt om genomsnittlig upplåningsränta respektive räntebindningstid före och efter beaktande av räntesäkringar.

Årsredovisningen saknar delvis dessa upplysningar i berörda noter. Upplysning om skälen till avvikelserna från rekommendationen framgår inte av årsredovisningen.

⁹ Prop. 2017/18:149.

¹⁰ Enligt 2 kap. 5 § LKBR är ett kommunalt koncernföretag en juridisk person över vars verksamhet, mål och strategier kommunen har ett varaktigt betydande inflytande. Kommunen kan utöva ett sådant inflytande själv eller tillsammans med ett eller flera kommunala koncernföretag. Betydande inflytande ska anses finnas vid ett innehav av minst tjugo procent av rösterna i en juridisk persons beslutande organ.

Avsättningar

Enligt RKR:s rekommendation R9 Avsättningar och ansvarsförbindelser (även i tidigare rekommendation 10.2) ska, för varje avsättning, upplysningar lämnas i not om den förväntade tidpunkten för utflöde av resurser som förpliktelsen leder till. En indikation om osäkerheterna för belopp eller tidpunkt för dessa utflöden ska även framgå.

Dessa upplysningar saknas helt eller delvis i årsredovisningen. Därutöver redovisas avsättningarna i årsredovisningen i sammanslagna grupper och inte per enskild avsättning. Upplysningar lämnas gruppvis och inte för varje avsättning vilket avviker från rekommendationen.

Upplysning om skälen till avvikelserna har skett i årsredovisningen.

Förutbetalda intäkter balansförda som skulder

Enligt RKR:s rekommendation R2 Intäkter (även i tidigare rekommendation 18.1) ska förutbetalda intäkter, som redovisas på balansräkningens skuldsida, i not beskrivas i förhållande till föregående år om de kan anses vara väsentliga inkomstgrupper. Det ska anges under vilken tid och vilken takt som de olika delposterna kommer att intäktsföras.

En specifikation över inkomstgrupperna under posten förutbetalda intäkter finns i not för långfristiga skulder. Men upplysning om vilken tid och takt som de olika delposterna kommer att intäktsföras saknas. Upplysning om tidpunkter för återföring lämnas i avsnittet om redovisningsprinciper medan upplysning om takten för intäktsföring saknas.

Vad gäller förutbetalda intäkter i not för kortfristiga skulder har inte dessa delats in i väsentliga inkomstgrupper.

Upplysning om skälen till avvikelserna från rekommendationen framgår inte av årsredovisningen.

Särredovisning

Enligt 9 kap. 5 § LKBR och RKR:s rekommendation R18 Övriga upplysningar som ska lämnas i not, ska upplysning lämnas i not om vilka särredovisningar som upprättats under räkenskapsåret till följd av bestämmelser i lag eller annan författning.¹¹

Upplysningarna enligt ovan har lämnats under avsnitt om redovisningsprinciper i årsredovisningen och inte i not.

¹¹ Kravet på särredovisning finns bl.a i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, ellagen (1997:857), fjärrvärmelagen (2008:263), naturgaslagen (2005:403), lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. och lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Upplysningskravet omfattar verksamhet som bedrivs av kommuner samt av kommunala koncernföretag som omfattas av de sammanställda räkenskaperna enligt 12 kap. 8 § LKBR (prop. 2017/18:149 s. 134).

Kostnader för redovisningsrevision

Enligt 9 kap. 13 § LKBR och RKR:s rekommendation R18 Övriga upplysningar som ska lämnas i not, ska upplysning lämnas i not om den sammanlagda kostnaden för de kommunala revisorernas granskning av bokföring, delårsrapport och årsredovisning, så kallad räkenskapsrevision.

I årsredovisningen har upplysning lämnats under avsnittet om redovisningsprinciper och definitioner och inte i not.

Upplysning vid avvikelse från rekommendation från normgivande organ

I 4 kap. 3 § LKBR anges att om kommunen i årsredovisningen avviker från det som följer av en rekommendation från normgivande organ på det kommunala området, ska en upplysning om skälen för avvikelsen lämnas i en not. Dessa upplysningar saknas avseende avvikelse för:

- derivat och säkringsredovisning
- förutbetalda intäkter balansförda som skulder
- kassaflödesanalysen avseende investerings- och finansieringsverksamheten.

4.2.1.4 Drifts- och investeringsredovisning

Drifts- och investeringsredovisningen regleras i 10 kap. 1-2 §§ LKBR.

Driftsredovisningen ska innehålla en redovisning av hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts för den löpande verksamheten.

Investeringsredovisningen ska innehålla en samlad redovisning av kommunens investeringsverksamhet.

Hur redovisningarna ska utformas och vilka uppgifter som ska framgå finns beskrivet i RKR:s rekommendation R14 Drifts- och investeringsredovisning. Av rekommendationen framgår även att budgetposterna i drifts- och investeringsredovisningen ska avse senast beslutad budget. I de fall utgiftsbeslut tagits under året ska uppgift lämnas om till vilka belopp och vid vilka tidpunkter budgetposterna justerades.

Rekommendationen ska tillämpas från och med räkenskapsåret 2020 men tidigare tillämpning är möjlig. Göteborgs Stad tillämpar rekommendationen avseende struktur och rubriker. Full tillämpning sker 2020.

I årsredovisningen har drifts- och investeringsredovisningen redovisats i två separata rapporter. Innehållet i dessa följer de krav som lagen ställer. I anslutning till redovisningarna anger kommunstyrelsen att kommunfullmäktige under året har, för några av nämnderna, tagit beslut som förändrar ramarna i förhållande till den ursprungliga budgeten. Däremot framgår inte uppgift om vid vilka tidpunkter budgetposterna har justerats. Vi noterar att det heller inte framgår tydligt vilka nämnder som justeringarna avser.

4.2.1.5 Övriga redovisningsfrågor

Särredovisning för stadens VA-anläggningar

I enlighet med lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, 50 § ska huvudmannen för den allmänna VA-anläggningen se till att verksamheten särredovisas med en separat resultat- och balansräkning.

Redovisningen ska fastställas årligen och tillgängliggöras för fastighetsägarna. VA-anläggningen i Göteborgs Stad är fördelad på kretslopp och vattennämnden och Gryaab AB.

Kretslopp och vattennämnden är huvudman för VA-verksamheten. Ingen särredovisning har fastställts för stadens totala VA-anläggning.

4.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att Göteborgs Stads årsredovisning inklusive de sammanställda räkenskaperna i allt väsentligt har upprättats i enlighet med god redovisningssed och att den ger en rättvisande bild av kommunens och den kommunala koncernens resultat och ställning.

Samtidigt är det vår bedömning att Göteborgs Stads årsredovisning, i delar, bör utvecklas avseende struktur och överskådlighet.

Enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning ska ett antal upplysningar lämnas i form av noter. Vad gäller formen för hur en notupplysning ska lämnas i årsredovisningen menar stadsrevisionen att en stringent tillämpning är nödvändig för att läsaren ska kunna följa och tillgodogöra sig informationen.

Vad gäller kassaflödesanalysen ser stadsrevisionen positivt på att kommunstyrelsen har börjat redovisa kopplingar för att visa hur förändringar i poster i balansräkningen påverkar kassaflödesanalysen. Dock bör de kopplingar som finns förklara om det är en ökning eller minskning av posten i kassaflödesanalysen. Vidare bör det vara kopplingar till alla poster i kassaflödesanalysen för såväl kommunen som för den kommunala koncernen.

Vad gäller aktivering av anläggningstillgångar tillämpas olika beloppsgränser. Vår bedömning är att det finns risk för att hanteringen inte är förenlig med god redovisningssed. Vi bedömer även att Göteborgs Stads riktlinjer för komponentavskrivning inte ger goda förutsättningar för en enhetlig tillämpning.

Vidare bedömer stadsrevisionen att särredovisning för stadens totala VA-anläggning inte har fastställts så som lagen om allmänna vattentjänster föreskriver.

4.3 Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen ska årligen i en revisionsberättelse uttala sig om resultatet i årsredovisningen är förenligt med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har beslutat och om räkenskaperna är rättvisande. Nedan redogör vi för vår bedömning.

4.3.1 Balanskrav

En balanskravsutredning har upprättats i årsredovisningen i enlighet med de krav som ställs i kommunal redovisningslag. Balanskravsutredningen visar att Göteborgs Stad når upp till balanskravet 2019 och att en avsättning till resultatutjämningsreserv har varit möjlig att göra.

4.3.2 Verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning

Stadsrevisionen kan konstatera att tydliga och mätbara verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning inte har formulerats. Utgångspunkten för styrningen har varit fullmäktiges inriktningar som formulerats på en mycket övergripande nivå. Ett tydligt samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter är därför svårt att uppnå.

Kommunstyrelsens bedömning av måluppfyllelse baseras på utvecklingen av indikatorer som till stor del har hämtats från officiell statistik. Indikatorernas värden utgörs av utfall och inte av mätbara målvärden. Mål och indikatorer har inte brutits ner och tillämpats i verksamheterna vilket medför att det inte går att följa en röd tråd mellan olika nivåer i staden.

Det går heller inte att utläsa sambandet mellan fullmäktiges mål, indikatorerna, grad av måluppfyllnad och resultat. Stadsrevisionen anser att orsakssambandet mellan stadens genomförda verksamhet och utfallet på indikatorerna framstår som svagt eller svårt att belägga. Mer djupgående analyser och resonemang som eventuellt skulle kunna visa på samband saknas.

Stadsrevisionen menar att det inte är möjligt att bedöma måluppfyllelsen då uppföljningsbara mål inte har formulerats. Stadsrevisionen bedömer därför att kommunstyrelsens system för styrning och uppföljning mot god ekonomisk hushållning bör utvecklas och konkretiseras.

Stadsrevisionen lämnar därför följande rekommendation till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla styrsystemet för att säkerställa en effektiv styrning mot verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning.

4.3.3 Finansiella mål för god ekonomisk hushållning

Vi konstaterar att det i kommunfullmäktiges budget för 2019, i likhet med tidigare år, saknas uttalade finansiella mål. Därav följer att en bedömning av resultatet mot uppställda finansiella mål inte låter sig göras.

Stadsrevisionen lämnar därför följande rekommendation till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att i sin beredning av fullmäktiges budget utveckla uppföljningsbara finansiella mål av betydelse för god ekonomisk hushållning.

4.3.4 Rättvisande räkenskaper

Stadsrevisionen bedömer att Göteborgs Stads årsredovisning inklusive de sammanställda räkenskaperna, i allt väsentligt, har upprättats i enlighet med god redovisningssed och att den ger en rättvisande bild av kommunens och den kommunala koncernens resultat och ställning.

Samtidigt är det vår bedömning att Göteborgs Stads årsredovisning, i delar, bör utvecklas avseende struktur och överskådlighet.

Mot bakgrund av ovan lämnar stadsrevisionen följande rekommendation till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla Göteborgs Stads årsredovisning på ett sådant sätt att kraven på överskådlighet enligt god redovisningssed tillgodoses.

Vidare bedömer stadsrevisionen att särredovisning för stadens totala va-anläggning inte har fastställts så som lagen om allmänna vattentjänster föreskriver.

Stadsrevisionen lämnar därför följande rekommendation till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att i samverkan med kretslopp och vattennämnden samt Gryaab AB ta fram de processer som behövs för att upprätta en särredovisning för stadens VA-anläggning i enlighet med lagen om allmänna vattentjänster och god redovisningssed.

Ovan rekommendation har även lämnats till kretslopp och vattennämnden.

5 Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av kommunfullmäktige. I Göteborg är de totalt 22 stycken. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekmanarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmanarevisorer för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

6 Språkbruk och revisionstermer

Efter genomförd granskning lämna revisorerna ofta rekommendationer till de granskade nämnderna. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten där revisorerna har bedömt att det finns behov av förbättringar. Rekommendationernas syfte är ytterst att ge nämnden ett stöd i att utveckla och förbättra verksamheten. Revisorerna följer som regel upp vilka åtgärder som nämnden har genomfört för att följa revisorernas rekommendationer.

Utöver att revisorerna lämnar rekommendationer förekommer det även att revisorerna riktar kritik mot en nämnd. Under vissa speciella omständigheter kan kritik riktas endast mot delar av en nämnd eller mot enskilda ledamöter. Revisionskritik lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär och där revisorerna bedömer att nämnden inte har fullgjort sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

Revisionskritik ges antingen i form av en erinran eller en anmärkning. En anmärkning är en allvarligare kritik än en erinran. Kritik i form av en anmärkning är reglerad i kommunallagen. Det senare innebär att kommunfullmäktige måste behandla anmärkningen och besluta om fullmäktige ska ställa sig bakom anmärkningen eller ej. Om revisorerna mot bakgrund av anmärkningen dessutom beslutar att inte tillstyrka ansvarsfrihet, måste fullmäktige även besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller ej.

Revisorerna har tagit fram skriften *Nämndledamöters ansvar*. I denna har revisorerna utvecklat hur de ser på och bedömer ledamöternas ansvar. Skriften finns tillgänglig på stadsrevisionens hemsida.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen