

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-05-03

Diarienummer 0067/22

Handläggare

Elisabeth Kylmänen

Telefon: 031-368 01 10

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

Kommunstyrelsens yttrande efter stadsrevisionens granskningar av kommunstyrelsen 2021

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande skickas till stadsrevisionen som kommunstyrelsens yttrande med anledning av lämnade rekommendationer till kommunstyrelsen i revisionsredogörelserna:

- Kommunstyrelsen – granskning av verksamhetsåret 2021
- Göteborgs Stad – granskning av räkenskaper och bokslut 2021

Sammanfattning

Stadsledningskontoret förslår kommunstyrelsen att genomföra åtgärderna som beskrivs i detta tjänsteutlåtande med anledning av stadsrevisionens rekommendationer efter slutförda granskningar verksamhetsåret 2021.

Kommunstyrelsen – granskning av verksamhetsåret 2021

Den sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen har skött verksamheten på ett ändamålsenligt sätt, att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande och att den interna kontrollen varit tillräcklig. Stadsrevisionen lämnar tre rekommendationer där de ser förbättringsområden i verksamheten. Rekommendationerna gäller ansvarsförhållandena avseende organisation och styrning av va-verksamheten i staden, det systematiska arbetsmiljöarbetet vid förvaltningen samt beslutsunderlag vid lokalinvesteringar. Genomförda och planerade åtgärder med anledning av rekommendationerna beskrivs under respektive rubrik i rapporten.

Under rubrik 1.4 övrigt beskriver stadsledningskontoret ytterligare en åtgärd som genomförs under 2022. Med anledning av att lekmanarevisorerna i Stadshus AB uppmärksammat att det kommunala ändamålet inte är enhetligt formulerat i bolagets ägardirektiv kommer stadsledningskontoret i samverkan med Stadshus göra en översyn av bolagsordning och ägardirektiv för Stadshus AB i syfte att harmonisera hur det kommunala ändamålet uttrycks i dessa styrdokument.

Göteborgs Stad – granskning av räkenskaper och bokslut 2021

Stadsrevisionens bedömning är att Göteborgs Stad i huvudsak har en ändamålsenlig intern kontroll i de redovisningsrutiner som ingått i årets granskning och att Göteborgs Stads årsredovisning inklusive de sammanställda räkenskaperna, i allt väsentligt, har

upprättats i enlighet med god redovisningssed samt ger en rättvisande bild av kommunens och den kommunala koncernens resultat och ställning. Stadsrevisionen lämnar två rekommendationer där de ser förbättringsområden i räkenskaperna och årsredovisningen. Båda är kvarstående rekommendationer från tidigare år, den första gäller att utveckla styrsystemet för att säkerställa en effektiv styrning mot verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning, den andra att fastställa tydliga principer för intäktsföring av inkomster från markförsäljning, exploateringsavtal, offentliga bidrag och liknande inom ramen för pågående projekt för en enhetlig styrning.

Genomförda och planerade åtgärder med anledning av rekommendationerna beskrivs under respektive rubrik i rapporten.

Bedömning ur ekonomisk dimension

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

Bedömning ur ekologisk dimension och social dimension

I sammanhanget yttrande efter stadsrevisionens granskning av verksamheten 2021 lämnar inte stadsledningskontoret aspekter på frågorna utifrån ekologisk och social dimension.

Samverkan

Information om stadsrevisionens granskningar 2021 har lämnats i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2022-04-06.

Bilagor

1. Kommunstyrelsen – granskning av verksamhetsåret 2021
2. Göteborgs Stad – granskning av räkenskaper och bokslut 2021

Ärendet

Kommunstyrelsen ska skicka ett yttrande till stadsrevisionen där det framgår vilka åtgärder kommunstyrelsen gjort eller planerar att göra med anledning av lämnade rekommendationer efter granskningarna av kommunstyrelsen verksamhetsåret 2021.

Ärendet innehåller stadsledningskontorets förslag till yttrande från kommunstyrelsen för följande granskningar:

- Kommunstyrelsen – granskning av verksamhetsåret 2021
- Göteborgs Stad – granskning av räkenskaper och bokslut 2021

Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen senast den 20 juni 2022.

Beskrivning av ärendet

Stadsrevisionens uppdrag är att på uppdrag av kommunfullmäktige granska verksamheten som bedrivs av kommunstyrelsen och nämnderna i Göteborgs Stad. Stadsrevisionen har avslutat granskningen av kommunstyrelsen och Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut verksamhetsåret 2021 och sammanfattat granskningarna i revisionsredogörelser enligt bilaga 1 och 2 i ärendet. Utöver rekommendationerna kommunstyrelsen yttrar sig över innehåller redogörelserna iakttagelser och bedömningar med förbättringsområden inom några av årets granskade områden. Stadsledningskontoret använder detta underlag som en del i att utveckla och förbättra verksamhet och processer.

1. Kommunstyrelsen – granskning av verksamhetsåret 2021

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen har skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande och att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

Årets granskning av kommunstyrelsen omfattar:

- Grundläggande granskning
- Kommunstyrelsens systematiska arbetsmiljöarbete
- Kommunstyrelsens hantering av kommunfullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning
- Beslutsunderlag vid lokalinvesteringar
- Uppföljning av granskning av stadens finansverksamhet
- Uppföljning av granskning av rekrytering och avveckling av förvaltnings- och bolagschefer
- Delårsrapport
- Interna kontroll i redovisningsrutiner
- Årsbokslut

Stadsrevisionen lämnar rekommendationer till kommunstyrelsen inom tre områden. Den första rekommendationen finns inom den grundläggande granskningen och gäller att utreda och klargöra ansvarsförhållandena avseende organisationen och styrningen av verksamheten, den andra rekommendation gäller att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet och den tredje rekommendationen beslutsunderlag vid lokalinvesteringar.

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

Grundläggande granskning – organisation och styrning av va-verksamheten

Bakgrund och rekommendation

I granskning av kretslopp och vattennämndens genomförande av uppdraget som huvudman och beställare har stadsrevisionen gjort iakttagelser som avser stadens organisation och ansvarsfördelning för va-verksamheten som har bäring på kommunstyrelsens uppsiktsplikt samt styrande dokument inom området. Med anledning av iakttagelserna lämnar stadsrevisionen följande rekommendation till kommunstyrelsen.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utreda och klargöra ansvarsförhållandena avseende organisationen och styrningen av va-verksamheten i staden med utgångspunkt i lagen om allmänna vattentjänster.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret kommer att genomföra en översyn av relevanta styrdokument inom området under 2022.

1.1 Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete

Bakgrund och rekommendation

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete samt förebygger risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden. Bedömningen är att kommunstyrelsen i huvudsak bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete samt förebygger risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden. Samtidigt finns det möjlighet att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet på stadsledningskontoret ytterligare.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet så att det följer gällande föreskrifter och riktlinjer.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret har genomfört åtgärder för att svara upp mot de synpunkter som stadsrevisionen lämnade och på så vis stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet.

Mallen för uppgiftsfördelning har setts och förtydliganden har gjorts gällande chefsers möjlighet att returnera sitt arbetsmiljöansvar uppåt i organisationen.

Rutinerna har stärkts för att säkerställa att handlingsplaner för arbetsmiljöromden dokumenteras och är fullständiga.

1.2 Granskning av lokalinvesteringar

Bakgrund och rekommendation

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ärendeberedning vid lokalinvesteringar. Syftet har också varit att bedöma om beslutsunderlagen är av så god kvalitet att de verksamhetsansvariga nämnderna kan fatta välgrundade beslut. Granskningen har även genomförts vid lokalnämnden.

Stadsrevisionens anser att kommunstyrelsen behöver förtydliga såväl sin egen som stadsledningskontorets roll och ansvar i lokalförsörjningsprocessen. Vidare bör kommunstyrelsen säkerställa att rutiner upprättas för hur beställande nämnder ska

utforma sina behovsanalyser samt att kvalitetssäkringen avseende förstudier utvecklas. Mot bakgrund av ovanstående iakttagelser och bedömningar lämnar stadsrevisionen följande rekommendation till kommunstyrelsen.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att beakta de förbättringsområden och rekommendationer som framkommer i granskningen av beslutsunderlag vid lokalinvesteringar.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret leder ett pågående förändringsarbete avseende ny styrning för stadens lokalförsörjningsprocess. Förändringsarbetet bygger dels på genomförande av Göteborgs Stads program för lokalförsörjning (KF 2020-03-19 § 4) dels på översynen av befintlig styrmiljö för stadens lokalförsörjning (KS 2020-12-09 § 1030).

Sammantaget planeras den nya styrningen ske genom fem olika riktlinjer och av dessa kommer kommunstyrelsens respektive stadsledningskontorets ansvar i stadens lokalförsörjningsprocess att framgå. Varje riktlinje kräver ett beslut i kommunfullmäktige och bedöms i sin helhet, givet politiska beslut, kunna vara på plats vid årsskiftet 2022/2023. I takt med att den nya styrningen antas så kommer tidigare styrning att avslutas. Detta pågående arbete bedöms möta de synpunkter som stadsrevisionen har identifierat.

Genom sitt beslut att anta Göteborgs Stads riktlinje för stadens lokalförsörjningsplan och nämnders lokalbehovsplaner beslutade kommunfullmäktige 2022-01-27 § 14 att anta den första av dessa fem riktlinjer. Den nya riktlinjen innebär att samtliga nämnder har i uppdrag att ta fram en lokalbehovsplan som ska synliggöra nämndens lokalbehov och lokalplanering i nutid (1–5 år), i närtid (5–10 år) och i framtid (10 år och framåt).

1.3 Övrigt

I granskningen för 2021 har lekmannarevisorerna i Stadshus AB uppmärksammat att det kommunala ändamålet inte är enhetligt formulerat i bolagets ägardirektiv och bolagsordning. Lekmannarevisorerna rekommenderar därför styrelsen i bolaget att se till att åtgärder vidtas i syfte att säkerställa att det kommunala ändamålet anges på ett likalydande sätt. Det är kommunstyrelsen som enligt stadens riktlinjer för ägarstyrning ansvarar för att utarbeta förslag till ägardirektiv för Stadshus AB. Stadsledningskontoret kommer i samverkan med Stadshus, att genomföra en översyn av bolagsordning och ägardirektiv för Stadshus AB i syfte att harmonisera hur det kommunala ändamålet uttrycks i dessa styrdokument.

2. Göteborgs Stad – Granskning av räkenskaper och bokslut 2021

Stadsrevisionens bedömning är att Göteborgs Stad i huvudsak har en ändamålsenlig intern kontroll i de redovisningsrutiner som har ingått i årets granskning.

Stadsrevisionen lämnar rekommendationer till kommunstyrelsen inom två områden. Båda rekommendationerna är kvarstående rekommendationer från tidigare år. Den första rekommendationen gäller God ekonomisk hushållning och att säkerställa en effektiv styrning mot verksamhetsmål för att kunna avgöra om resultatet av stadens verksamhet är förenlig med god ekonomisk hushållning. Den andra rekommendationen gäller

Årsredovisning och räkenskaper och principer för intäktsföring av inkomster från markförsäljning med mera för enhetlig styrning.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla styrsystemet för att säkerställa en effektiv styrning mot verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. Rekommendationen kvarstår från 2019.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Stadsledningskontoret konstaterar i likhet med föregående år att revisionen anser att det är svårt att följa en röd tråd i styrning mellan mål på olika nivåer. Orsakssambandet mellan stadens genomförda verksamhet och utfallet på flera indikatorer, i de fall värden finns, framstår som svagt eller svårt att belägga. Sammantaget bedömer revisionen att det inte går att avgöra om resultatet av stadens verksamhet är förenligt med verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

Stadsledningskontoret gav i förutsättningar för budget 2022–2024 en beskrivning av problematiken och lämnade förslag på vägar för att möta revisionens rekommendationer. Detta har resulterat i att budgethandlingen för 2022 förtydligats avseende att de övergripande målen och verksamhetsmålen ska vara en utgångspunkt för nämnders och styrelsers planering och uppföljning.

Stadsrevisionen betonar i granskningen att även årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla en samlad utvärdering av om målen och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts. En samlad utvärdering omfattar även nämndernas och styrelsernas grad av måluppfyllelse. Stadsledningskontoret konstaterar nu att det i budget 2022 tydligt framgår vilka mål som fördelats till respektive nämnd och styrelse. Detta kommer att tydliggöra hur nämnder och styrelser bidragit och hur måluppfyllelsen bedömts. Stadsledningskontoret kommer att arbeta in detta i delårsrapporterna och årsredovisning för 2022.

Stadsrevisionen noterar även att en ytterligare utveckling behövs avseende de finansiella målen. Det är viktigt att målen som anges i budget och i uppföljningen överensstämmer. För att det ska ske en ändamålsenlig styrning mot god ekonomisk hushållning behöver utvärderingen av de finansiella målen omfatta berörda nämnder och bolag.

Stadsledningskontoret konstaterar att det i budget 2022 framgår att det finansiella målet är att betrakta som organisationsmål och att det därmed är utstyrt till berörda nämnder. Detta kommer att tydliggöra hur nämnder bidragit till måluppfyllelsen och stadsledningskontoret kommer att arbeta in detta i sina analyser i delårs rapportering och årsredovisning för 2022.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa tydliga principer för intäktsföring av inkomster från markförsäljning, exploateringsavtal, offentliga bidrag och liknande inom ramen för pågående projekt för en enhetlig styrning. Rekommendationen kvarstår från 2020.

Vidtagna åtgärder och/eller stadsledningskontorets förslag till åtgärder

Göteborgs Stad har hanterat redovisningsrekommendationen RKR R2 genom att för 2020 och 2021 justera bokföringen kommuncentralt, för att från och med 2022 implementera rekommendationen fullt ut även på nämndnivå. Som en del i denna process har stadsledningskontoret i samråd med berörda förvaltningar arbetat fram principer för att hantera intäktsföringen i enlighet med rekommendationen. Genom detta omhändertas även stadsrevisionens rekommendation.

Stadsledningskontorets bedömning

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

Anders Roswall

Eva Hessman

Chef för område Kontorsledning

Stadsdirektör



Granskning av verksamhetsåret 2021

Stadsrevisionen har avslutat granskningen av kommunstyrelsen avseende verksamhetsåret 2021. Våra iakttagelser och bedömningar samt de rekommendationer vi lämnar framgår av revisionsredogörelsen och revisionsberättelsen som bifogas.

Vi vill betona vikten av att nämnden vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas och vi vill därför ha ett yttrande från nämnden. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra med anledning av rekommendationerna. Yttrandet ska skickas, senast den 20 juni 2022, till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Göteborg den 22 mars 2022

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Bengt Bivall
ordförande

Cecilia Bokenstrand
revisionsdirektör



Kommunstyrelsen

– granskning av verksamhetsåret 2021

2022-03-22

Mars 2022

Titel: Kommunstyrelsen – granskning av verksamhetsåret 2021

Diarienummer: 0203/21

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: Lisa Nöjd

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	4
1.1	Sammanställning av rekommendationer	6
2	Granskning av verksamheten	6
2.1	Grundläggande granskning.....	7
2.1.1	laktagelser.....	7
2.1.2	Bedömning	9
2.2	Systematiskt arbetsmiljöarbete	9
2.2.1	Utgångspunkter och syfte	9
2.2.2	laktagelser.....	10
2.2.3	Bedömning	14
2.3	Hantering av kommunfullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning.....	15
2.3.1	Utgångspunkter och syfte	15
2.3.2	laktagelser.....	16
2.3.3	Bedömning	24
2.4	Beslutsunderlag vid lokalinvesteringar	25
2.4.1	laktagelser och bedömningar.....	25
2.5	Uppföljning av Göteborgs Stads finansverksamhet.....	26
2.5.1	laktagelser.....	27
2.5.2	Bedömning	27
2.6	Uppföljning av rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer .	27
2.6.1	laktagelser.....	28
2.6.2	Bedömning	28
3	Granskning av räkenskaper och bokslut	29
3.1	Översiktlig granskning av delårsrapport.....	29
3.2	Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner.....	29
3.2.1	laktagelser.....	29
3.2.2	Bedömning	30
3.3	Granskning av årsbokslut	30
3.3.1	laktagelser.....	30
3.3.2	Bedömning	30
4	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	31
5	Språkbruk och revisionstermer	32

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 kommunstyrelsens interna kontroll är tillräcklig.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen har skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande och att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

Nedan redogör vi kort för respektive område som omfattas av årets granskning.

- **Grundläggande granskning:** Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma kommunstyrelsens ledning och styrning samt interna kontroll. Vår översiktliga bedömning är att kommunstyrelsen har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi har granskat. Samtidigt bedömer vi att det finns otydligheter i reglementet för kretslopp och vattennämnden och andra styrdokument vad gäller ansvarsfördelningen för va-verksamheten. Vi lämnar därför en rekommendation till kommunstyrelsen (se tabellen sist i sammanfattningen).
- **Granskning av kommunstyrelsens systematiska arbetsmiljöarbete:** Bedömningen är att kommunstyrelsen i huvudsak bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete samt förebygger risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden. Samtidigt bedömer stadsrevisionen att det finns möjlighet att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet vid stadsledningskontoret ytterligare. Vi lämnar därför en rekommendation till kommunstyrelsen (se tabellen sist i sammanfattningen).
- **Granskning av kommunstyrelsens hantering av kommunfullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning:** Stadsrevisionens bedömning är att kommunstyrelsens ledning, samordning och uppsikt över stadens nämnder och bolag när det gäller hanteringen av mål för god ekonomisk hushållning kan utvecklas.
- **Granskning av beslutsunderlag vid lokalinvesteringar:** Granskningen har även genomförts vid lokalnämnden. Bedömning är att det finns

möjlighet till förbättring. Vi lämnar därför en rekommendation till kommunstyrelsen (se tabellen sist i sammanfattningen).

- **Uppföljning av granskningen av stadens finansverksamhet:** Stadsrevisionen granskade år 2020 Göteborgs Stads finansverksamhet. Granskningen resulterade i att vi riktade en rekommendation till kommunstyrelsen. Vår uppföljande granskning visar att rekommendationen är omhändertagen.
- **Uppföljning av granskningen av rekrytering och avveckling av förvaltnings- och bolagschefer:** Stadsrevisionen granskade år 2019 rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer. Granskningen resulterade i att en rekommendation riktades till kommunstyrelsen. Vår uppföljande granskning visar att rekommendationen är omhändertagen.
- **Delårsrapport:** Granskningen av delårsrapporten är översiktlig. Det innebär att den är inriktad på en övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Det har i vår översiktliga granskning av delårsrapporten per augusti 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.
- **Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner:** Granskningen av kommunstyrelsens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattar löne-, intäcks-, inköps- och bokslutsprocessen. Vår bedömning är att den interna kontrollen inom de granskade processerna i allt väsentligt är tillfredsställande.
- **Årsbokslut:** Granskningen av kommunstyrelsens bokslut för verksamhetsåret 2021 omfattar upprättade resulträkningar och balansräkningar. Vi bedömer att kommunstyrelsens årsrapport ger en i alla väsentliga delar rättvisande bild av kommunstyrelsens finansiella ställning per den 31 december enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning.

1.1 Sammanställning av rekommendationer

Område	Rekommendation
Grundläggande granskning	Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utreda och klargöra ansvarsförhållandena avseende organisationen och styrningen av verksamheten i staden med utgångspunkt i lagen om allmänna vattentjänster.
Granskning av systematiskt arbetsmiljöarbete	Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet så att det följer gällande föreskrifter och riktlinjer.
Granskning av lokalinvesteringar	Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att beakta de förbättringsområden och rekommendationer som framkommer i granskningen av beslutsunderlag vid lokalinvesteringar.

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 kommunstyrelsens interna kontroll är tillräcklig.

Granskningen av kommunstyrelsens verksamhet omfattar en grundläggande del, som är en översiktlig granskning av kommunstyrelsens ledning och styrning samt interna kontroll samt två specifika granskningar inom områdena systematiskt arbetsmiljöarbete och mål om god ekonomisk hushållning. Därutöver har en fördjupning av lokalinvesteringar och uppföljning av tidigare års granskning genomförts.

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 exempelvis följande delar:

- följsamhet mot kommunallagen
- följsamhet mot förvaltningslagen
- följsamhet mot kommunstyrelsens reglemente
- följsamhet mot kommunfullmäktiges budget
- följsamhet mot Göteborg Stad kommunfullmäktiges styrande

2.1.1 Iakttagelser

2.1.1.1 Organisation och ansvarsfördelning för stadens va-verksamhet

Stadsrevisionen har granskat kretslopp och vattennämndens genomförande av uppdraget som huvudman och beställare. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning avseende uppdraget som huvudman och beställare i förhållande till Gryaab AB och Renova AB.

I granskningen har vi gjort iakttagelser som avser stadens organisation och ansvarsfördelning för va-verksamheten som har bäring på kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Kommunstyrelsen ansvarar även för ramarna för styrningen av hela den kommunala verksamheten i staden och ska leda arbetet med att ta fram styrande dokument för staden.

I granskningen har vi noterat att kretslopp och vattennämnden enligt reglemente ska fullgöra det ansvar staden har för vattenförsörjning, avloppshantering, avfallshantering och därmed sammanhängande uppgifter. Kretslopp och vattennämnden är enligt reglementet huvudman för va-anläggningen i Göteborgs Stad och ska fullgöra kommunens åliggande avseende allmänna vattentjänster. Enligt lagen om allmänna vattentjänster¹ är huvudmannen för va-anläggningen bland annat ansvarig för att ordna ledningar och andra anordningar för vattenförsörjning och avlopp. Huvudmannen är den som äger va-anläggningen.

Enligt lagen om allmänna vattentjänster får huvudmannen överlåta åt någon annan att sköta driften av va-anläggningen. Kretslopp och vattennämnden är stadens beställare för kommunfullmäktiges direkttilldelade uppdrag hos Renova

¹ Lagen om allmänna vattentjänster är en speciallag. Speciallagstiftning har företräde över generell lagstiftning, såsom aktiebolagslagen och kommunallagen.

och Gryaab, och ska ange kraven för leverantörer inom vatten-, avlopps- och avfallsområdet och direkttilldela eller upphandla sådana tjänster när detta är aktuellt.

Avloppsreningen i Göteborg sker i Rya avloppsreningsverk som ägs av Gryaab. Avloppsreningsverk är en del av en kommuns va-anläggning. Gryaab är ett delägt bolag, där Göteborg innehar 74 Procent. Enligt Gryaabs ägardirektiv och bolagsordning har bolaget till föremål för sin verksamhet att äga och driva anläggningar för avloppsrening och behandla avloppsvatten och annan därmed förenlig verksamhet. Gryaab är dotterbolag till Göteborgs Stadshus AB. Syftet med verksamheten är att verkställa den rening som delägarna i egenskap av huvudmän enligt va-lagstiftningen är skyldiga att vidtaga.

Kommunerna ska enligt aktieägaravtalet för Gryaab verka för att det till styrelsen inte utses eller nomineras personer som samtidigt ingår i beställarfunktion eller tillsynsfunktion inom aktuellt verksamhetsområde inom kommunen. I nuläget är kretslopp och vattennämndens ordförande, också utsedd till Gryaabs ordförande.

Av ägardirektivet framgår att Göteborgs Stadshus AB har kommunfullmäktige i Göteborgs uppdrag att, i samverkan med övriga delägare, ansvara för den praktiska ägarstyrningen av bolaget. Kretslopp och vattennämndens roll som huvudman och ansvarig för va-anläggningen omnämns inte i ägardirektivet.

Inga ytterligare anvisningar finns som tydliggör ansvarsfördelningen eller hur kretslopp och vattennämnden ska utöva sitt ansvar som huvudman för Gryaab, när Stadshus AB är moderbolag och ansvarar för den aktiva ägarstyrningen av bolaget.

Delägarkommunerna har även ett ägarråd. Enligt aktieägaravtalet ska varje kommun utse två personer som representerar respektive kommuns kommunstyrelse att ingå i ett ägarråd. Ägarrådet ska vara ett forum för samråd mellan ägarna. Förekomsten av ett ägarråd ska inte påverka den rollfördelning som finns mellan bolagets ägare och styrelse. Ägarrådet har inte någon beslutanderätt. Ägarrådet är inte heller företrädare för kommunerna i förhållande till bolaget eller tredje man. Stadsrevisionen har noterat att ägarrådet fattat beslut bland annat om samverkansmodeller och om handlingsplan för Gryaab, bland annat avseende att styrelsen ska genomföra en analys över vilka kommuner som kan komma att visa intresse för delägande i Gryaab.

2.1.1.2 Övriga iakttagelser

I övrigt visar den grundläggande granskningen inte på några väsentliga avvikelser.

2.1.2 Bedömning

Vi bedömer att reglementet för kretslopp och vattennämnden samt andra styrdokument är otydliga och överlappande vad gäller ansvarsfördelningen för va-verksamheten. Lagen om allmänna vattentjänster har inte beaktats i tillräcklig utsträckning i organisationen och i ansvarsfördelningen för va-verksamheten. Det gäller främst innebörden av huvudmannskapet enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Enligt reglementet ska kretslopp och vattennämnden inneha en beställande roll. Det finns dock inget avtal att utgå ifrån. Kretslopp och vattennämnden har ansvar för helheten samtidigt som en del av verksamheten ingår i koncernen och den aktiva ägarstyrningen sker genom Stadshus. Vi bedömer att aktieägaravtalet är otydligt avseende vad som är utgångspunkten i styrningen och vilka forum som finns för att utöva styrning utifrån lagen om allmänna vattentjänster.

Vi noterar vidare att ägarrådet har en mer aktiv roll och fattar beslut, vilket det inte ska enligt aktieägaravtalet, och att det är ytterligare en aktör som ger uppdrag till Gryaab. Det innebär ytterligare en dimension i kretslopp och vattennämndens möjligheter att ta ansvar för va-verksamheten.

Vi noterar att kommunerna enligt aktieägaravtalet skall verka för att det till styrelsen inte utses eller nomineras personer som samtidigt ingår i beställarfunktion eller tillsynsfunktion inom aktuellt verksamhetsområde inom kommunen. Kretslopp och vattennämndens ordförande är även ordförande för Gryaabs styrelse. Med anledning av våra iakttagelser lämnar vi följande rekommendation till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utreda och klargöra ansvarsförhållandena avseende organisationen och styrningen av va-verksamheten i staden med utgångspunkt i lagen om allmänna vattentjänster.

I övrigt är det stadsrevisionens översiktliga bedömning att kommunstyrelsen har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi har granskat.

2.2 Systematiskt arbetsmiljöarbete

2.2.1 Utgångspunkter och syfte

Stadsrevisionen har granskat kommunstyrelsens systematiska arbetsmiljöarbete.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete samt förebygger risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden. Revisionskriterierna utgörs av diskrimineringslagen, Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete och organisatorisk och social arbetsmiljö samt Göteborgs Stads policy och riktlinjer för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap.

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer med chefer, fackliga representanter och skyddsombud.

2.2.2 Iakttagelser

2.2.2.1 Rutiner och kunskapskrav

Regelverket anger att det ska finnas skriftliga rutiner som bör ge besked om när, hur och av vem det systematiska arbetsmiljöarbetet ska genomföras samt vilka som ska medverka. Det ska även finnas skriftliga rutiner för hur kränkande särbehandling och trakasserier (inklusive sexuella) ska hanteras. Såväl chefer som medarbetare ska ha kännedom om både rutiner och ansvar.² Arbetsgivaren är skyldig att se till att chefer och arbetsledare har kunskaper om förebyggande åtgärder, hantering av ohälsosam arbetsbelastning och kränkande särbehandling. Därutöver är arbetsgivaren skyldig att se till att det finns förutsättningar för att omsätta kunskaperna i praktiken.³

Stadsledningskontorets anvisning för systematiskt arbetsmiljöarbete är en förlängning och ett förtydligande av stadens policy för arbetsmiljö. Anvisningen beskriver hur stadsledningskontoret ska genomföra det systematiska arbetsmiljöarbetet och de olika rollerna. Till anvisningen hör även en årsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet.⁴

Göteborgs Stads rutin vid kränkande särbehandling, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier inom arbetslivet fastställdes, på delegation av kommunstyrelsen, av stadens HR-direktör under juni månad 2021. Rutinen gäller för samtliga nämnder. Ett arbete med att ta fram kompletterande stödmaterial pågår. En utbildning till stöd för chefer och skyddsombud har genomförts i två steg.

Granskningen visar att det finns mallar för handlingsplaner, utvecklingsamtal, arbetsplatsprotokoll och fysiska skyddsronder.

Från årsskiftet övergår staden till ett nytt inrapporteringssystem för risker och händelser. Information avseende detta samt möjlighet till utbildning har publicerats på intranätet.

2.2.2.2 Uppgiftsfördelning

Arbetsgivaren ska skriftligt fördela uppgifter som syftar till att verka för att risker i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Det är viktigt att uppgifterna är tydligt beskrivna och att samtliga alltid vet vem som ska göra vad. Likaså vad som gäller vid sjukfrånvaro och semester. Det är

² AFS 2001:1 §5, AFS 2015:4 §14 och Göteborgs Stads riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och ledarskap.

³ Diskrimineringslag (2008:567), AFS 2015:4 §6.

⁴ Stadsledningskontorets anvisning för systematiskt arbetsmiljöarbete, beslutad och reviderad den 3 november 2020.

viktigt att den som tilldelats arbetsmiljöuppgifter har nödvändig kompetens, resurser och befogenheter för den tilldelade uppgiften. Den som tilldelats arbetsmiljöuppgifter kan begära förändring eller frånsäga sig uppgiften. Arbetsgivaren har alltid ansvar för att informera sig om att uppgiftsfördelningen fungerar bra och göra de ändringar som är nödvändiga.⁵

Vid stadsledningskontoret har arbetsmiljöuppgifter fördelats från stadsdirektören till områdeschefer och från områdeschefer till avdelningschefer. Vi noterar att i uppgiftsfördelningen finns vissa uppgifter som inte ingår i chefernas uppdrag och därför inte genomförs. Ingen av de mottagande cheferna har begärt förändring eller frånsagt sig någon av de tilldelade uppgifterna. Vad som gäller vid sjukdom, semester och annan frånvaro framgår inte.

2.2.2.3 Handlingsplaner och dokumentation

Arbetsgivaren ska sätta mål för arbetsmiljön, inkluderat den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Vidare ska arbetsgivaren systematiskt kartlägga, analysera, genomföra åtgärder och uppföljning av såväl fysiska som organisatoriska och sociala förhållanden på organisations-, grupp-, och individnivå. Nödvändiga åtgärder ska vidtas i ett förebyggande syfte.⁶ Regelbundna undersökningar av arbetsförhållandena och bedömning av om det finns risker för att någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet ska genomföras. Vid planering av ändringar i verksamheten ska arbetsgivaren bedöma om ändringarna medför risker för ohälsa eller olycksfall som kan behöva åtgärdas. Av riskbedömningarna, som ska dokumenteras skriftligt, ska det framgå vilka risker som finns och om de är allvarliga eller inte. Även de risker som avhjälpas omedelbart bör tas med i riskbedömningen då de utgör viktig information i det fortsatta systematiska arbetsmiljöarbetet. De åtgärder som inte vidtas omedelbart ska antecknas i en skriftlig handlingsplan eller föras in i en reviderad plan. Det ska framgå när åtgärderna ska vara genomförda och vem som ska se till att de genomförs. För att säkerställa att riskerna åtgärdats bör arbetsgivaren, omedelbart eller så snart som möjligt, kontrollera resultatet. Föreskrifterna anger att det är praktiskt att ta upp identifierade risker i anslutning till åtgärderna och att nya åtgärder kan skapa risker och behöver därför också kontrolleras.⁷

Enligt stadsledningskontorets fastställda årsplan för det systematiska arbetsmiljöarbetet ska en arbetsmiljöromd genomföras vid arbetsplatsträffar i mars och en mål- och handlingsplan ska upprättas. Av kommunstyrelsens delårsrapport per augusti framgår att varje avdelning har arbetat fram en handlingsplan för arbetsmiljön.

⁵ AFS 2001:1 §6.

⁶ AFS 2015:4 §§7, 8 och Göteborgs Stads riktlinjer för arbetsmiljö, medarbetarskap och ledarskap sidan 6.

⁷ AFS 2001:1 §§8, 10.

Enligt uppgift diskuteras arbetsmiljörelaterade frågor och risker vid avdelningarnas arbetsplatsträffar, däremot saknas dokumenterade riskbedömningar samt mål- och handlingsplaner på avdelningsnivå. Dokumentation ska, enligt uppgift, finnas i protokoll som ska hållas tillgängliga för samtliga berörda medarbetare i en gemensam databas. Av granskningen framkommer att det har saknats protokoll i den gemensamma databasen. En nyligen genomförd stickprovskontroll uppges dock ha visat att alla avdelningars protokoll var inlagda i databasen, men att den gemensamma mallen för detta inte alltid använts.

De arbetsmiljörelaterade frågorna som diskuteras vid arbetsplatsträffarna baseras bland annat på resultaten från mätinstrumentet Winningtemp. Stadsledningskontoret har prövat detta realtidsverktyg (som mäter måendet här och nu) avdelningsvis sedan år 2020 för att få signaler om den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Ett frågebatteri skickas en gång per vecka till medarbetarna, därefter skickas rapporter till respektive chef med insikter och kommentarer utifrån resultaten. Varje avdelningschef ansvarar för sin avdelnings resultat, några dokumentationskrav finns emellertid inte. Stadsledningskontorets HR-avdelning har tillgång till systemet och kan fånga upp signaler om avvikelser och följa upp dessa med berörd chef.⁸

Enligt stadsledningskontorets årshjul ska respektive verksamhetsområdes mål- och handlingsplan behandlas och fastställas i den lokala skyddskommittén. Vi har tagit del av verksamhetsområdenas handlingsplaner. Vi konstaterar att samtliga planer är bristfälligt ifyllda. Underskrifter och datum saknas, flera planer saknar datum för när åtgärder ska vara genomförda, andra visar på oklara eller inga ansvar. Det framgår inte vilka undersökningar eller risker som handlingsplanerna, vare sig som helhet eller per indikator och/eller åtgärd, bygger på. Flera av handlingsplanerna saknar också uppgift om när uppföljning ska ske och vem som ansvarar för att uppföljning genomförs.

Stadsledningskontorets årliga plan för hälso- och arbetsmiljöarbete syftar till att säkerställa att arbetsmiljölagens och diskrimineringslagens krav på att mål för arbetsmiljöarbetet formuleras och följs upp. Syftet är också att på förvaltningsövergripande nivå bidra till kontorets kontinuerliga arbete för en god arbetsmiljö, samt att därigenom stärka kontorets förutsättningar att prestera och leverera i enlighet med för verksamheten uppsatta mål. I planen anges inte mål utan aktiviteter och områden. I hög utsträckning handlar planen för 2021 om aktiviteter kopplade till införandet av stadsledningskontorets nya organisation. Ambitioner, målsättningar och aktiviteter inom arbetsmiljöområdet anges vara beskrivna på ett samlat och kontinuerligt sätt i kommunstyrelsens samt stadsledningskontorets verksamhetsplan. Vår

⁸ Winningtemp hämtar och analyserar data utifrån totalt 60 forskningsbaserade frågor som skickas ut till medarbetarna. Baserat på svaren får varje person följdfrågor som syftar till att hitta och reda ut avvikelser - positiva som negativa. Varje vecka skickar plattformen automatiskt ut rapporter till respektive ledare med insikter och kommentarer utifrån resultaten. Svaren mäts mot index som bygger på Winningtemps insamlade statistik.

uppfattning är att det finns en viss sammanblandning av verksamhets- och arbetsmiljörelaterade frågor.

Den årliga fysiska skyddsronen hanteras av den kontorsgemensamma HR-avdelningen. Arbetet inleds med en digital enkät, därefter genomförs besök vid samtliga avdelningar. HR-avdelningen gör en sammanvägning av svaren från enkäten i en övergripande handlingsplan som hanteras i den förvaltningsövergripande samverkansgruppen.

2.2.2.4 Uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet

Enligt den fastställda årsplanen ska uppföljningar genomföras på avdelnings-, områdes- och förvaltningsnivå vid olika tillfällen under året. Vi har inte tagit del av någon uppföljning som genomförts vid avdelningarnas arbetsplatsträffar.

HR-avdelningens presentation i den förvaltningsgemensamma samverkansgruppen visar det sammanvägda svaret utifrån vad som har nämnts flest gånger inom de olika verksamhetsområdena. Av presentationen går det inte att utläsa vilka riskbedömningar som resultatet bygger på. Vi har också tagit del av en presentation som hölls i den förvaltningsgemensamma samverkansgruppen i januari 2020. Av denna framgår i punktform vad som gjorts med anledning av de prioriterade områdena i den beslutade planen för hälsa- och arbetsmiljöarbete.

Arbetsgivaren ska varje år göra en dokumenterad uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Syftet är att undersöka om arbetsmiljöarbetet bedrivs enligt föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Om det systematiska arbetsmiljöarbetet inte fungerat bra ska det förbättras.⁹

Granskningen visar att en uppföljning av resultatet av det systematiska arbetsmiljöarbetet till kommunstyrelsen sker i delårsrapporterna och i årsrapporten. Två risker inom arbetsmiljöområdet lyfts även i kommunstyrelsens samlade riskbild och två övervakande kontroller framgår av den interna kontrollplanen.

I delårsrapporterna redogörs för en analys av situationen inom HR-området medan årsrapporten (2020) i huvudsak innehåller en beskrivning av vad som har gjorts inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet under året. Av delårsrapporten per augusti framgår ett en årlig uppföljning av samverkan har genomförts och vad den resulterade i. När det gäller uppföljning av om arbetsmiljöarbetet har genomförts enligt föreskrifterna uppges att detta sker i skyddskommittéerna. Vi har tagit del av december månads protokoll från förvaltningens samverkansgrupp som innehåller en punkt ”Uppföljning av systematiskt arbetsmiljöarbete”. Motsvarande punkt ska, enligt uppgift, även

⁹ AFS 2001:1 §11.

framgå av protokollen från de lokala samverkansgrupperna. Någon övrig dokumentation avseende denna uppföljning finns inte.

2.2.2.5 Facklig samverkan

Den förvaltningslokala överenskommelsen om samverkan vid stadsledningskontoret är under revidering. Förvaltningens samverkansgrupp (FSG) är också stadsledningskontorets skyddskommitté, ordförande är förvaltningsdirektören tillika stadsdirektör. Med anledning av att förvaltningsdirektören har en hög arbetsbelastning samt att delar av mötena sammanfaller med kommunstyrelsens arbetsutskotts möten har förvaltningsdirektören beslutat att delegera ordförandeskapet till vice ordföranden, tillika chef för kontorsledningen.¹⁰

De tre lokala samverkansgrupperna hanterar samverkan på områdesnivå och utgör lokala skyddskommittéer per verksamhetsområde. Av granskningen framkommer att de styrande och stödjande dokument som har upprättats upplevs vara ändamålsenliga, ger en bra vägledning och tydliggör roller och ansvar. Däremot uppges att det i praktiken inte är fullt ut lika tydligt och att det finns skillnader mellan såväl verksamhetsområden som avdelningar avseende kunskap om hur det systematiska arbetsmiljöarbetet ska bedrivas.

Den förvaltningsövergripande samverkan uppges fungera bra men vissa delar behöver utvecklas. Exempel som nämns är att frågor på grund av tidsbrist flyttas från den förvaltningsövergripande nivån till den lokala nivån eller till HR-avdelningen. Ett annat exempel är att det saknas en systematik för att frågor lyfts från arbetsplatsträffar till den lokala samverkansgruppen och vidare till förvaltningens samverkansgrupp och tvärtom. Inför den förvaltningsövergripande samverkan hålls en beredning. Enligt uppgift görs inte en motsvarande beredning på den lokala samverkansnivån, men att det skulle kunna vara ett sätt för att se till att frågor hamnar på rätt nivå i organisationen.

Då det har funnits en samstämmighet om att den lokala samverkan behöver utvecklas har en arbetsgrupp tillsatts. Denna har kommit fram till att minska de tre lokala samverkansgrupperna till två samt att utöka antal träffar per år.

2.2.3 Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen i huvudsak bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete samt förebygger risk för ohälsa på grund av organisatoriska och sociala förhållanden. Samtidigt bedömer stadsrevisionen att det finns möjlighet att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet vid stadsledningskontoret ytterligare.

Stadsrevisionen bedömer att en översyn av uppgiftsfördelningen av det systematiska arbetsmiljöarbetet bör göras så att det överensstämmer med det

¹⁰ Förvaltningsdirektörens beslut den 8 september 2021, enligt uppgift.

faktiska arbetssättet. Det bör även framgå vad som gäller vid semester, sjukdom och annan frånvaro.

Avslutningsvis är det vår bedömning att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att dokumentationen som enligt gällande regelverk ska finnas innehåller den information den ska, är lättillgänglig och aktuell samt innehåller information om när uppdateringar har gjorts. När det gäller dokumentationen av den årliga uppföljningen av hur det systematiska arbetsmiljöarbetet har fungerat bör det tydliggöras att uppföljningen har genomförts på samtliga nivåer inom organisationen (även på arbetsplatsnivå), hur uppföljningen har gått till, att den har skett gentemot kraven i föreskrifterna samt hur eventuella förbättringar ska genomföras och följas upp.

Med anledning av de iakttagelser vi har gjort i granskningen lämnar stadsrevisionen följande rekommendation till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att stärka det systematiska arbetsmiljöarbetet så att det följer gällande föreskrifter och riktlinjer.

2.3 Hantering av kommunfullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning

2.3.1 Utgångspunkter och syfte

Stadsrevisionen har granskat kommunstyrelsens hantering av mål om god ekonomisk hushållning.

Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning som bör innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning innebär för den egna kommunen utifrån dess givna situation samt förutsättning för ekonomi och verksamhet.¹¹ Av stadens riktlinje för god ekonomisk hushållning framgår att fullmäktiges uttolkning av god ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv. God ekonomisk hushållning beskrivs utifrån fyra finansiella inriktningar och en verksamhetsinriktning. Tre av de finansiella inriktningarna gäller för kommunen och en för kommunkoncernen. Verksamhetsinriktningen framställs med att de mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut även utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

Enligt kommunallagen och kommunstyrelsens reglemente har kommunstyrelsens ansvar för att leda och samordna förvaltningen av stadens angelägenheter samt ha uppsikt över nämnder och bolag. Kommunstyrelsen ansvarar för ramarna för styrningen av hela den kommunala verksamheten och

¹¹ Kommunallag (2017:725) kap.11 § 1, Prop. 2003/04:105 sidan 11–12, Prop. 2016/17:171 sidan 422–425.

för att följa frågor med inverkan på stadens verksamhet, utveckling och ekonomi. Kommunstyrelsen ska också särskilt bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige samt verkställa fullmäktiges beslut. I syfte att förbättra verksamheten och arbetsformerna ska kommunstyrelsen aktivt följa och agera på förändring och utveckling kopplat till sitt ansvarsområde.¹²

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens ledning, samordning och uppsikt över stadens nämnder och styrelser är ändamålsenlig när det gäller hanteringen av mål för god ekonomisk hushållning.

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentgranskning och intervjuer med tjänstepersoner vid stadsledningskontoret och Intraservice samt politiska sekreterare. En kartläggning av hur stadens nämnder och bolagsstyrelser har tagit sig an fullmäktiges mål i verksamhetsplaner och uppföljningsrapporter har också genomförts.

2.3.2 Iakttagelser

2.3.2.1 Stadsledningskontorets ansvar och organisation

Av fullmäktiges budget framgår att stadsledningskontoret som kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens förvaltning har ansvaret för att centralt samordna stadens verksamheter för att säkerställa god måluppfyllelse och optimering av stadens resurser. Kommunstyrelsens instruktion till stadsdirektören anger att stadsdirektören, gentemot kommunstyrelsen, har det övergripande ansvaret för ledning av verksamheten under kommunstyrelsen och ansvarar för alla förberedande och verkställande åtgärder. Vidare anges att stadsdirektören, genom sin förvaltning, ansvarar för att stödja kommunstyrelsen i att övergripande styra, leda och samordna staden samt att följa upp och ha uppsikt över dess samlade verksamhet oavsett om den bedrivs i nämnd, bolag eller annan form. Här innefattas ansvar för att stadens styrmodell är tillämplig utifrån aktuella förhållanden och vid behov utveckla och anpassa modellen för effektiv styrning, uppföljning och utveckling av stadens verksamheter. Ansvaret för beredningen av alla ärenden till kommunstyrelsen och dess utskott, samt för att underlagen till beslut är väl underbyggda och allsidigt belysta, ligger också på stadsdirektören.¹³

Stadsledningskontoret grunduppdrag hanteras inom följande huvudprocesser:

- Stadens planering-, budget- och uppföljningsprocess inklusive utförandet av uppsiktsplikt och ansvar för stadens styrmodell och ägarstyrning av bolag
- Ärendeprocessen

¹² Kommunallagen kap. 6 §§ 1, 13. Reglemente för Göteborgs Stads kommunstyrelse kap. 1 §3 och kap. 2 §§ 1, 2, 3, 5, 11, 12. Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning kap.3.2 §1, 7 och kap. 3.3 § 4.

¹³ Kommunstyrelsens instruktion till stadsdirektören kap 4 §§ 2,5, 8.

- Ledning och samordning i staden
- Samordningen av det personalpolitiska uppdraget.

Huvudprocesserna är indelade i åtta områden varav sex har underavdelningar. I denna granskning berörs verksamhetsområdet *Planering, uppföljning, analys och ekonomi* som ansvarar för att leda och samordna stadens strategiska planering samt utöva uppsiktsplikten. Uppdraget delas upp i den årliga planerings- och budgetprocessen och stadens uppföljningsprocess. Ansvaret handlar om att samordna framtagandet av underlag till kommunstyrelsen som beskriver förutsättningar för budget kommande år samt om uppföljning och analys av stadens verksamheter ur ett verksamhetsperspektiv. God styrinformation om bland annat uppföljning och uppsikt till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ska säkerställas och levereras. Ansvaret för förvaltning och utveckling av stadens gemensamma processer för budget/planering och uppföljning av verksamhet (inklusive mål och uppdrag) ligger inom detta område.

Verksamhetsområdet *Ärende och utredning* ansvarar för att samtliga beslutsunderlag som går till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige är allsidigt beredda och kvalitetssäkrade. Uppdraget är även att driva och utveckla kontorets och stadens politiska ärende- och beslutsprocess samt att ansvara för strukturen för stadens styrnings- och ledningsmodeller/-system, inklusive reglementen och ägardirektiv. Ansvaret för att bereda ärenden till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige innebär att genomföra eller leda framtagandet av beslutsunderlag där andra delar av kontoret eller staden deltar. Inom ramen för detta ligger även att stödja övriga områden på kontoret i framtagande av beslutsunderlag. Uppdraget ska genomföras utifrån ett hela-staden perspektiv där målkonflikter, beslutsalternativ och konsekvenser är väl belysta i underlagen. Det ska finnas en överblick av kontorets alla ärenden beträffande planering och innehåll, för prioritering, sammanhållen planering och gemensamma leveranser. Sekretariatet samordnar beredningen av ärenden till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Ett proaktivt arbete med förvaltningarna och bolagens ärendeberedning ska, enligt uppdragsbeskrivningen, bidra till att nämndernas/styrelsernas beslutsunderlag till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige får en ökad kvalitet. Ansvaret för strukturen på stadens styrsystem innebär att förvalta och utveckla stadens styrning på kort och lång sikt, skapa förståelse för hur staden styrs och stödja stadens verksamheter inom området.¹⁴

2.3.2.2 Arbetet med kommunfullmäktiges budget

Inför fullmäktiges årliga budgetbeslut ska ett underlag till den politiska beredningen tas fram. Stadsledningskontoret ansvarar för att samordna och

¹⁴ Ledning och styrning vid stadsledningskontoret kap. 2, 3, beslutad av stadsdirektören den 5 maj 2021.

leverera detta material.¹⁵ Underlaget är omfattande, för år 2021 rörde det sig om 245 sidor plus nio omfattande bilagor. För år 2022 utgjorde det närmare 300 sidor och tio bilagor. Därutöver ingår en omfattande excelmodell till grund för de ekonomiska förutsättningarna. Även nämndhandlingar, årsredovisning och uppföljningsrapporter för såväl staden samlat som för respektive nämnd/bolagsstyrelse utgör underlag för budgetarbetet. Under hösten tillkommer de ekonomiska förutsättningarna inför beräkningar av skatteunderlaget samt eventuella justeringar i samband med budgetpropositionen från regeringen. Av bilagorna till budgetförutsättningarna utgörs en av nämndernas verksamhetsnomineringar. Av granskningen framkommer att dessa har varit svåra att ta ställning till, dels för att det är ett omfattande material, dels för att nämnderna inte redogjorde för sina nomineringar på ett enhetligt sätt. Därutöver saknades prioriteringar för såväl den enskilda nämnden som ur ett hela-staden-perspektiv.

Arbetet med budgetförutsättningarna sker inom flera grupper i vilka även tjänstepersoner från Stadshuskoncernen deltar med bolagens förutsättningar. Den politiska bearbetningen av budgetförutsättningarna leds av de olika partiernas politiska sekreterare som tar fram förslag som kommunalråden sedan tar ställning till. Under det pågående budgetarbetet 2021 höll stadsledningskontoret sex tematräffar för de politiska sekreterarna. Syftet var att samtliga politiska sekreterare skulle få lika och samtidig information om de mest viktiga frågorna enligt stadsledningskontorets bedömning. Det finns dock ingen fastställd process varför detta kan skilja sig åt mellan åren.

Stadsledningskontoret ansvarar för att ta fram och lägga in data i den excelmodell som ligger till grund för de ekonomiska förutsättningarna medan de politiska sekreterarna ansvarar för att göra politiska justeringar i modellen. Stadsledningskontoret erbjuder samtliga partier viss tid till beräkningsteknisk hjälp.

Under hösten 2021 beslutade kommunstyrelsen och kommunfullmäktige att nämnderna i sina verksamhetsnomineringar ska ange en prioriteringslista samt verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser för den enskilda nämnden. I de fall nomineringarna har påverkan på verksamhet inom annan nämnd eller styrelse ska även konsekvenserna, samt hur samråd med berörd nämnd eller styrelse skett, belysas. I samband med beslutet gavs stadsledningskontoret i uppdrag att ta fram en mall för nämndernas verksamhetsnomineringar.¹⁶ Kommunstyrelsen och fullmäktige beslutade även att nämndhandlingar ska göras tillgängliga för kommunalråd, politiska sekreterare och gruppleदारare i kommunfullmäktige. Detta förväntas effektivisera arbetet genom att lika och samtidig information görs tillgänglig för samtliga.¹⁷

¹⁵ Budgetförutsättningar 2021.

¹⁶ Kommunstyrelsens protokoll (nr 21) den 1 december 2021 § 948. Kommunfullmäktiges protokoll (nr 15) den 9 december 2021 § 8.

¹⁷ Kommunstyrelsens protokoll den 27 oktober 2021 och kommunfullmäktiges protokoll den 25 november 2021.

2.3.2.3 Mål om god ekonomisk hushållning i fullmäktiges budget 2021

Fullmäktiges budget för 2021 innefattar en uttolkning av god ekonomisk hushållning kopplad till det finansiella perspektivet. För verksamhetsperspektivet saknas motsvarande beskrivning. Som tidigare nämnts beskriver riktlinjen för god ekonomisk hushållning att de mål som fullmäktige formulerar i sitt budgetbeslut också utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.¹⁸

Fullmäktiges budget för 2021 anger fem ”typer” av mål.

- Tre övergripande mål som gäller för samtliga nämnder och styrelser
- Femton övergripande verksamhetsmål
- Mål av särskild vikt för nämnd/styrelse
- Verksamhetsnära mål, fastställs av nämnder och styrelser
- Organisationsmål gäller för samtliga nämnder och styrelser.

Fullmäktige tilldelar nämnder och styrelser indikatorer som bedöms vara av särskild vikt för den specifika nämnden eller styrelsen. Dessa indikatorer kopplas till de övergripande verksamhetsmålen. Tillsammans med de nämnd- och styrelsespecifika målen ska de tilldelade indikatorerna med tillhörande övergripande verksamhetsmål ligga till grund för verksamhetsplanerna. De övriga övergripande verksamhetsmålen ska ligga till grund för verksamhetsplaneringen.

2.3.2.4 Den praktiska fördelningen av fullmäktiges mål, uppdrag och indikatorer

När fullmäktige har fattat beslut om budgeten ska mål, uppdrag och indikatorer fördelas ut till styrelser och nämnder. Den tekniska lösningen hanteras av Intraservice inom ramen för tjänsten systemstöd stratsys. Tre tjänstepersoner (process- och systemförvaltare) vid Intraservice startar upp arbetet med att fördela mål, uppdrag och indikatorer till styrelser och nämnder så snart stadsledningskontoret signalerar att beslutet är fattat. Enligt uppgift finns det en förväntan från stadens verksamheter att detta ska ske relativt omgående så att verksamheterna i sin tur ska kunna följa angiven tidsplan. Intracservice har en ambition om att arbetet ska vara genomfört inom ungefär en till två dagar.

Intracservice erhöll (2021) inget förarbetat material från stadsledningskontoret för att genomföra fördelningen. Arbetet utgick direkt från fullmäktiges beslutade budget som hämtades från stadens hemsida, *Handlingar och Protokoll*. Inför 2022 års arbete uppges att stadsledningskontoret har bistått med ett visst dokumenterat stöd.

Granskningen visar att Intracservice saknar en beskriven process och tydlig ansvarsfördelning för vem som säkerställer att en uppdaterad budget med

¹⁸ Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv 2.1.

eventuella tillhörande kompletteringar är det som utgör Intraservice inmatning i stratsys. Enligt Intraservice genomförs samtal löpande med stadsledningskontoret och frågor kan ställas under processens gång. Intraservice uppger dock att de får ta en aktiv roll i att lyfta budgetens mål- och uppdragsstyrning in i stratsys och att först vid osäkerheter kring förståelse och tolkning av budgetens intentioner förs ytterligare diskussioner med stadsledningskontoret kring hantering. Främst handlar det om otydligheter kring mål och indikatorer och om hur de ska fördelas, men det handlar också om vilka indikatorer och mål som är valbara och vilka som inte är det. I flera fall får Intraservice göra egna tolkningar och även hantera osäkerhetsfrågor från verksamheterna. Arbetet med att koppla ihop fördelade indikatorer med rätt mål uppges vara svårarbetat på grund av budgetens disposition.

2.3.2.5 Nämndernas och styrelsernas hantering av fullmäktiges mål

Enligt kommunstyrelsens beslut ska uppföljning till kommunstyrelsen och fullmäktige ske vid tre fasta rapporteringstillfällen, mars, augusti och december. Den första delårsrapporteringen ska fokusera på viktig styrinformation till kommunstyrelsen och fullmäktige. Den ska även innehålla information om det ekonomiska läget, personalfrågor, väsentliga avvikelser i grunduppdragen samt frågor av uppsiktskaraktär. Den andra delårsrapporteringen ska innehålla ett komplett delårsbokslut samt uppföljning av fullmäktiges budgetmål. Även årsrapporteringen ska innefatta uppföljning av fullmäktigemålen.¹⁹

I granskningen har vi genomfört en kartläggning av hur ett antal styrelser och nämnder har tagit sig an fullmäktiges budgetmål i verksamhetsplaner och delårsrapportering. Av tidsskäl har årsrapporterna för innevarande år inte granskats. I kartläggningen har vi tittat på de övergripande målen, de specifika målen och de övergripande verksamhetsmål för vilka nämnderna och styrelserna har tilldelats särskilda indikatorer.

¹⁹ Kommunstyrelsens struktur- och tidplan för uppföljningsprocessen ska följas av nämnder, styrelser och kommunalförbund. Inför år 2022 noteras tillägget om att "moderbolagsstyrelser själva ansvarar för struktur och tidplan för rapportering av sin underkoncern".

I tabellen nedan redogör vi för hur många av styrelserna och nämnderna som tar upp målen i verksamhetsplanerna och delårsrapporteringen.²⁰

Fullmäktiges mål	Övergripande mål			Specifika mål*			Övergripande verksamhetsmål		
	Samtliga	Inga	Delar	Samtliga	Inga	Delar	Samtliga	Inga	Delar
BOLAGS-STYRELSE (20)									
<i>Verksamhetsplan</i>	4	15	1	12	4	1	5	9	6
<i>Delårsrapport</i>		20		8	8	1	2	7	11
NÄMND (19)	Samtliga	Inga	Delar	Samtliga	Inga	Delar	Samtliga	Inga	Delar
<i>Verksamhetsplan</i>	7	12		19			8		11
<i>Delårsrapport</i>	2	17		18	1		1	2	16

Tabell 1. Kartläggning av fullmäktiges budgetmål för 2021 i ett antal styrelser och nämnders verksamhetsplaner och delårsrapporter. *Omfattar endast 17 bolag.

Kartläggningen visar tydliga skillnader mellan styrelsernas och nämndernas hantering av fullmäktiges mål i verksamhetsplaner och delårsrapporteringar. Flera verksamhetsplaner saknar eller har en otydlig beskrivning av hur de övergripande verksamhetsmålen har legat till grund för verksamhetsplanen. Det finns exempel som visar att endast vissa av de övergripande verksamhetsmålen hanteras. Av tabellen ovan framgår att knappt hälften av stadens nämnder har med samtliga av de övergripande verksamhetsmålen i sina verksamhetsplaner. Motsvarande andel för styrelserna utgör en fjärdedel. Olika förklaringar anges, exempelvis att stadsledningskontoret, via stratsys, styr vilka mål som ska följas upp och därmed inkluderas i verksamhetsplanen. Andra förklaringar är att tilldelade indikatorer med tillhörande mål inte ligger inom verksamhetens rådighet och har av det skälet inte omhändertagits.

Uppföljningen av bolagskoncernen sker också genom de av fullmäktige beslutade årliga ägardialogerna som Stadshuset och moderbolagen har med de underställda bolagen. Utgångspunkten ska tas från en strategisk nivå och med fokus på bland annat ägardirektiv, fullmäktiges budget och styrelsernas affärsplaner. De direktunderställda moderbolagen ska rapportera resultaten från ägardialogerna skriftligt till Stadshuset som i sin tur ska rapportera till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.²¹ Till delårsrapporten finns en bilaga med Stadshuset summering och sammanfattande bedömning av resultatet av de direktunderställda bolagens ägardialoger. En kort beskrivning av ägardialogerna per bolag kopplad till de generella och väsentliga frågeställningarna som har varit föremål för årets dialoger finns också. Det går dock inte att utläsa en koppling till fullmäktiges budget.

²⁰ Verksamhetsplan kan i detta fall även vara affärsplan eller budget. Vi har velat fånga om fullmäktiges mål avspeglas i något av nämndernas och styrelsernas planerande dokument och har för enkelhetens skull valt att benämna det för Verksamhetsplan oavsett vad den enskilda nämnden eller styrelsen har valt att kalla det.

²¹ Göteborgs Stads riktlinjer för ägarstyrning kap.3.3 § 6, kap. 3.4 §5 samt Göteborgs Stadshuset AB ägardirektiv kap.2 §§ 10, 13.

2.3.2.6 Kommunstyrelsens bedömning av god ekonomisk hushållning

Av underlaget till stadens delårsrapport 2021 framgår att stadsledningskontoret, utifrån en sammanvägd bedömning av det finansiella perspektivet och verksamhetsperspektivet, gör bedömningen att staden har en god ekonomisk hushållning.

Samtidigt beskrivs att när det gäller verksamhetsperspektivet ”är det svårare att i dagsläget uttala sig om måluppfyllelsen för de övergripande målen och de övergripande verksamhetsmålen. För flertalet av de indikatorer som har valts för att ge en bild av måluppfyllelsen, saknas i nuläget utfallsvärden för 2021. Den övergripande bedömningen för verksamhetsperspektivet är ändå att målen kommer att uppfyllas delvis.”

Årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla en samlad utvärdering av om målen och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts. Av tidsskäl har vi i denna granskning inte kunnat granska kommunstyrelsens årsredovisning för 2021.

För att få en bild av bedömningen av måluppfyllelse avseende god ekonomisk hushållning har vi tittat på årsredovisningen för år 2020. Av denna framgår att: ”vid bedömning av måluppfyllelse för ställningstagande kring god ekonomisk hushållning har stadsledningskontoret bedömt de övergripande målen och de övergripande verksamhetsmålen. Göteborgs Stad bedöms sammantaget ha haft en god ekonomisk hushållning under 2020.” Denna bedömning bygger på att fullmäktiges tre övergripande mål bedöms vara delvist uppfyllda och att *merparten* av de övergripande verksamhetsmålen helt eller delvist är uppfyllda.²² En närmare granskning visar att av de totalt femton övergripande verksamhetsmålen är:

- två helt uppfyllda
- åtta delvist uppfyllda
- övriga fem inte alls uppfyllda.

Ett annat perspektiv ger att närmare 90 procent inte alls, eller delvist är uppfyllda och drygt 10 procent är helt uppfyllda.

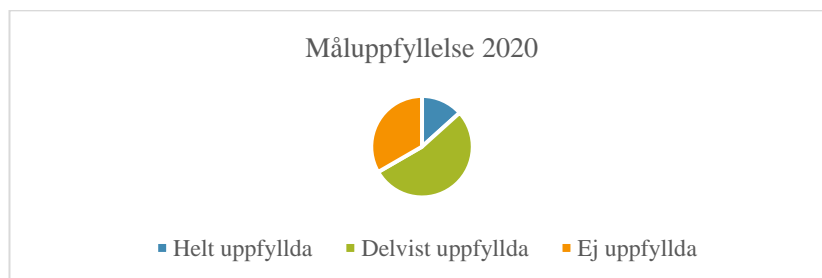


Diagram 1. Måluppfyllelse övergripande verksamhetsmål, Göteborgs Stads årsredovisning 2020.

²² Göteborgs Stads årsredovisning 2020, sidan 33–35.

2.3.2.7 Stadsrevisionens årliga granskning av stadens delårsrapport

Stadsrevisionen granskar årligen stadens delårsrapport i syfte att bedöma om resultatet i rapporten är förenligt med fullmäktiges mål samt om rapporten har upprättats i enlighet med lagen om kommunal bokföring och redovisning samt god redovisningssed. Under fler år har stadsrevisionens bedömning varit att det inte går att avgöra om resultatet är förenligt med verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

Granskningen av delårsrapporten för 2021 visar att merparten av indikatorerna och utfall för uppföljning av fullmäktiges övergripande verksamhetsmål hämtas från officiella undersökningar, statistik och databaser samt att de flesta saknar både utfalls- och prognosvärden. Av granskningen framgår att underlaget för att bedöma måluppfyllelsen är bristfälligt, revisorerna konstaterar också att det inte går att göra en bedömning baserat på indikatorerna. Vidare går det inte att utläsa sambandet mellan fullmäktiges mål, indikatorer, grad av måluppfyllnad och resultat. Orsakssambandet mellan utförd verksamhet och utfall bedöms som svagt eller svårt att styrka, det saknas därutöver en tydlig röd tråd i styrningen av mål mellan stadens olika nivåer. Redovisningen av uppföljningen av mål på nämnd- och styrelsenivå konstateras vara mycket splittrad och att det finns svårigheter att se att stadens styrmodell har tillämpats. Avslutningsvis visar årets granskning av delårsrapporten att trots att kommunstyrelsens uppföljning visar att flera av verksamhetsmålen endast kommer att nås delvis eller att de är svårbedömda saknas en redogörelse av vilka åtgärder som ska vidtas för att nå målen.

2.3.2.8 Stadens styrsystem vs fullmäktiges budget

Av kommunallagens förarbeten framgår att det ska finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter för att god ekonomisk hushållning ska kunna uppnås. Därutöver framgår att det 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 som visar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål är nödvändiga.²³ 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. Vidare anger styrsystemet att nämnder och styrelser ska bedöma vilka mål, inriktningar och uppdrag i kommunfullmäktiges budget som påverkar verksamheten och var det finns störst möjlighet att bidra till att förverkliga de politiska intentionerna. De områden som har störst utvecklingsbehov i förhållande till vad kommunfullmäktige vill åstadkomma ska prioriteras. Samtidigt är fullmäktiges budget tydlig med att mål, uppdrag och inriktningar inte är valbara.

²³ Kommunallag (2017:725) kap.11 § 1, Prop. 2003/04:105 sidan 11–12, Prop. 2016/17:171 sidan 422–425.

2.3.2.9 Kvalitetssäkring av fullmäktiges budget

I granskningen noterar vi flera felskrivningar i fullmäktiges budget 2021. Det handlar exempelvis om indikatorer som har tillskrivits nämnder och styrelser utan koppling till dess verksamhet. De finansiella inriktningar som enligt riktlinjen för god ekonomisk hushållning avser kommunen har tillskrivits bolag däremot inte de investerande nämnderna. Dokumentet innefattar därutöver otydligheter, bland annat anges ett målvärde som ”enligt ärendet”, men vilket detta är framgår inte. Vilka mål som utgör organisationsmål framgår inte heller. Begrepp sammanblandas, exempel på det är att ett fullmäktigemål kan på en sida beskrivas som ett övergripande verksamhetsmål och på en annan sida som en inriktning eller indikator.²⁴

Vi konstaterar att i samband med kommunstyrelsens beslut om förslag till fullmäktiges budget för 2022 har en översyn av indikatorer gjorts. Därutöver noterar vi att budgeten för 2022 innefattar fullmäktiges uttolkning av god ekonomisk hushållning även ur ett verksamhetsperspektiv.²⁵

2.3.3 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att kommunstyrelsens ledning, samordning och uppsikt över stadens nämnder och styrelser när det gäller hanteringen av mål för god ekonomisk hushållning kan utvecklas.

Utifrån ansvaret att leda arbetet med styrning och uppföljning av god ekonomisk hushållning har kommunstyrelsen att se till att den planering och uppföljning som genomförs säkerställer en rättvisande och tillförlitlig redovisning samt ger information om avvikelser mot fullmäktiges mål. Kommunstyrelsen ska därutöver se till att det finns en målstruktur, med resultatanalyser och kontroller som säkerställer kommunallagens krav på samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.

Bedömningen är att det saknas en tydlig röd tråd i styrningen mellan mål på olika nivåer i staden och ett orsakssamband mellan utförd verksamhet och utfall. Det försvårar möjligheten att bedöma om verksamheternas prestationer och kvalitet motsvarar fullmäktiges mål. Stadsrevisionen menar därför att uppföljningen som når den centrala politiska nivån därmed inte fullt ut kan säkerställa och möjliggöra kommunstyrelsens uppsiktsplikt samt svara på hur kommunfullmäktiges budget efterlevs och genomförs ur ett hela staden perspektiv.

Varje enskild nämnd och styrelse är direkt underställd och ansvarig inför fullmäktige och dess beslut. Samtidigt har granskningen visat att det varierar

²⁴ Finansiella inriktningar tabeller sidan 20, mål sidorna 16-17 och indikatorer tabell sidan 148 i fullmäktiges budget 2021.

²⁵ Kommunstyrelsens protokoll nummer 18, den 27 oktober 2021 § 803 och Kommunfullmäktiges protokoll nr 13 den 11 november 2021, § 4, Dnr 0260/21.

hur nämnder och styrelser omhändertar fullmäktiges mål och indikatorer. När styrelserna och nämnderna väljer att inte hantera en övervägande del av de övergripande verksamhetsmålen i sina verksamhetsplaner finns det en risk för att fullmäktiges budget inte utgör stadens övergripande styrdokument så som det är avsett. Vidare menar vi att de felskrivningar och den sammanblandning av begrepp som konstaterats i fullmäktiges budget 2021 bör undvikas. Det finns en risk att det kan vara en bidragande orsak till svårigheterna att tolka fullmäktiges intentioner, men det riskerar också leda till att nämnder och styrelser agerar felaktigt eller inte alls. Vår bedömning är att dessa fel kunde ha upptäckts tidigare genom en noggrann kvalitetssäkring av budgeten. Därutöver är det vår bedömning att samarbetet mellan stadsledningskontoret och Intraservice i processen att lägga in fullmäktiges mål och indikatorer i stratsys till nämnder och bolagsstyrelser behöver stärkas, inte minst i ett kvalitetsstärkande syfte.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att det finns ett behov av tydligare ledning, styrning och bättre uppföljning av hur stadens nämnder och styrelser omhändertar fullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning.

2.4 Beslutsunderlag vid lokalinvesteringar

Stadsrevisionen har granskat beslutsunderlag för lokalinvesteringar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig ärendebereidning vid lokalinvesteringar. Syftet har också varit att bedöma om beslutsunderlagen är av så god kvalitet att de verksamhetsansvariga nämnderna kan fatta välgrundade beslut. Granskningen har även genomförts vid lokalnämnden.

2.4.1 Iakttagelser och bedömningar

Kommunstyrelsen ansvarar enligt sitt reglemente för den strategiska planeringen av lokaler medan stadsledningskontoret som dess förvaltning ansvarar för att styra och besluta i frågor om lokalförsörjning.

Stadsledningskontoret ansvarar också för att beslutsunderlag som går till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige är allsidigt beredda och kvalitetssäkrade.

När en nämnd ser ett behov av nya eller förändrade lokaler ska nämnden lämna en begäran till stadsledningskontoret om en förstudie och ett kostnadsförslag för den tänkta investeringen. Stadsledningskontoret ger då den fastighetsförvaltande nämnden – i de flesta fall lokalnämnden – i uppdrag att göra en förstudie. När förstudien är klar tar stadsledningskontoret över handläggningen. Är bedömningen att den motsvarar den beställande nämndens behov lämnar stadsledningskontoret över förstudien tillsammans med sitt yttrande till den beställande nämnden. Yttrandet baseras på förstudiens resultat

och kalkyler. Därefter kan den beställande nämnden fatta beslut om investeringen.

Granskningen visar att det saknas dokumenterade rutiner för hur nämnderna ska signalera sitt behov av nya eller förändrade lokaler samt att vissa av de granskade investeringarna saknade dokumenterade behovsbeskrivningar. Vidare, att stadsledningskontoret saknar en dokumenterad rutin för hur förstudier ska hanteras. Praxis är att stadsledningskontoret vid möte med lokalförvaltningen gör en bedömning av förstudien.

Stadsrevisionen bedömer att kommunstyrelsens ärendebereidning vid lokalinvesteringar inte fullt ut är ändamålsenlig. Bedömningen är vidare att det inte går att säkerställa att beslutsunderlagen är av så god kvalitet att de verksamhetsansvariga nämnderna kan fatta välgrundade beslut.

Stadsrevisionens anser att kommunstyrelsen behöver förtydliga såväl sin egen som stadsledningskontorets roll och ansvar i lokalförsörjningsprocessen. Vidare bör kommunstyrelsen säkerställa att rutiner upprättas för hur beställande nämnder ska utforma sina behovsanalyser samt att kvalitetssäkringen avseende förstudier utvecklas.

Mot bakgrund av ovanstående iakttagelser och bedömningar lämnar stadsrevisionen följande rekommendation till kommunstyrelsen.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att beakta de förbättringsområden och rekommendationer som framkommer i granskningen av beslutsunderlag vid lokalinvesteringar.

Stadsrevisionen beslutade om revisionsrapporten *Granskning av beslutsunderlag vid lokalinvesteringar* den 14 december 2021. Rapporten har skickats till kommunstyrelsen för beaktande.

2.5 Uppföljning av Göteborgs Stads finansverksamhet

Stadsrevisionen granskade år 2020 Göteborgs Stads finansverksamhet. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att Göteborgs Stads finansverksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendation till kommunstyrelsen:

Kommunstyrelsen rekommenderas att beakta de iakttagelser och bedömningar som framkommer i granskningen av finansverksamheten.

Följande iakttagelser och bedömningar låg till grund för rekommendationen. Göteborgs Stads riktlinje för finansverksamheten innehåller ett antal riskramar och riskmandat som finansverksamheten ska förhålla sig till. Granskningen visade att vissa av dessa var formulerade i bör-termer. Bedömningen var att den

typen av formuleringar kan skapa oklarheter om hur identifierade risker ska hanteras och att kommunstyrelsen därför behövde tydliggöra detta. Stadsrevisionen bedömde också att finanschefens årliga aktualitetsprövning av riktlinjen borde fastställas av kommunfullmäktige.

Granskningen visade att kommunstyrelsen vidaredelegerat utfärdandet av kompletterande föreskrifter om finansverksamheten till kommunstyrelsens arbetsutskott. Av delegationsförteckningen gick det inte att utläsa vad som avsågs med sådana föreskrifter. Stadsrevisionen ansåg därför att kommunstyrelsen behövde tydliggöra även detta. Avslutningsvis visade granskningen att det saknades dokumenterade anvisningar för när och hur identifierade avvikelser ska rapporteras inom staden.

2.5.1 Iakttagelser

Vi har i år följt upp kommunstyrelsens åtgärder med anledning av rekommendationen.

Av kommunstyrelsens yttrande framgår att flertalet av stadsrevisionens iakttagelser och bedömningar har beaktats eller kommer att beaktas. När det gäller den årliga aktualitetsprövningen av finansriktlinjen anges i yttrandet att samtliga av stadens riktlinjer gäller tills de revideras och att det därför inte bedöms som nödvändigt att kommunfullmäktige fattar ett årligt beslut.

Kommunfullmäktige beslutade om en revidering av riktlinjen den 28 oktober 2021. Revideringen innebär att ovan nämnda bör-satser ersätts med ska-satser, samt att stadsdirektören och ekonomidirektören omgående ska informeras när avvikelser uppstår eller blir kända. Därutöver ska stadsledningskontoret månatligen rapportera väsentliga händelser och efterlevnaden av riktlinjen till kommunstyrelsen. Skrivningen om kompletterande föreskrifter togs bort från kommunstyrelsens delegationsordning i och med revideringen den 31 mars 2021.

2.5.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att kommunstyrelsen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att hantera de förbättringsområden som identifierades i granskningen. Rekommendationen är därmed omhändertagen.

2.6 Uppföljning av rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer

Stadsrevisionen genomförde en fördjupad granskning av rekrytering av förvaltnings- och bolagschefer år 2019.

Granskningen ledde till att följande rekommendation riktades till kommunstyrelsen:

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

Förra årets uppföljning visade att kommunstyrelsen reviderat riktlinjen och i samband med det beaktat stadsrevisionens rekommendation. Då beslut inte hade fattats av kommunfullmäktige bedömde stadsrevisionen att det inte gick att avgöra om vidtagen åtgärd var tillräcklig för att bedöma om rekommendationen var omhändertagen. Vi har i år följt upp rekommendationen.

2.6.1 Iakttagelser

Uppföljningen visar att kommunfullmäktige, den 9 december 2021, har beslutat att anta kommunstyrelsens förslag till reviderad riktlinje för rekrytering, utveckling och avveckling av förvaltnings- och bolagschefer.

2.6.2 Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen har omhändertagit rekommendationen.

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
- 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 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
- rutiner för hantering av jäv och närståendetransaktioner.

3.2.1 Iakttagelser

Resultatet av granskningen redovisas i den lägesrapport som har skickats till stadsledningskontoret. Lägesrapporten innehåller revisorernas iakttagelser och bedömning tillsammans med stadsledningskontorets kommentarer.

Revisorernas bedömning innehåller förslag på förbättringsåtgärder som syftar till att stärka den interna kontrollen inom granskade rutiner. Det är därför viktigt

att stadsledningskontoret 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 2020 omfattar upprättade resultaträkningar och balansräkningar.

3.3.1 Iakttagelser

Granskningen visar att:

- inrapporterat material är korrekt
- kommunstyrelsen har följt de bokslutsanvisningar och riktlinjer som Göteborgs Stad gett ut
- inga förhållanden som kan skada förtroendet för verksamheten har uppmärksammats.

Inga väsentliga avvikelser i övrigt förekommer.

3.3.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att kommunstyrelsens årsrapport ger en i alla väsentliga delar rättvisande bild av kommunstyrelsens finansiella ställning per den 31 december 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. 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 lekmannarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses två lekmannarevisorer 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 förbättringsområden 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

Stadsrevisionen har avslutat granskningen av Göteborgs stads räkenskaper och bokslut avseende verksamhetsåret 2021. Våra iakttagelser och bedömningar framgår av revisionsredogörelsen som bifogas.

Göteborg den 5 april 2022

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Lena Westergren
registrator



Göteborgs Stad

– granskning av räkenskaper och bokslut 2021

2022-04-05

April 2022

Göteborgs Stad – Granskning av räkenskaper och bokslut 2021

Diarienummer: 0203/21

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisorer: Stefan Elmgren-Warberg och Cecilia Ribeiro Goncalves

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	lakttagelser	8
3.2	Bedömning.....	8
4	Granskning av Göteborgs Stads årsredovisning 2021	9
4.1	God ekonomisk hushållning	9
4.1.1	Bakgrund	9
4.1.2	lakttagelser måluppfyllelse för verksamhetsmål	10
4.1.3	lakttagelser måluppfyllelse för finansiella mål.....	13
4.1.4	Bedömning.....	14
4.2	Balanskravsutredning.....	16
4.2.1	lakttagelser	16
4.2.2	Bedömning.....	16
4.3	Årsredovisning och räkenskaper	16
4.3.1	lakttagelser	17
4.3.2	Bedömning.....	20
4.4	Sammanfattande bedömning	20
4.4.1	Verksamhetsmål och finansiella mål för god ekonomisk hushållning	21
4.4.2	Balanskrav	22
4.4.3	Årsredovisning och räkenskaper.....	22
5	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	23
6	Språkbruk och revisionstermer	24

1 Sammanfattning

Kommunstyrelsen upprättar årligen en årsredovisning för hela Göteborgs Stad som omfattar nämnder, bolag, kommunalförbund och samordningsförbund. 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.

I enlighet med de krav som ställs i kommunal redovisningslag har en balanskravsutredning upprättats i årsredovisningen. Av balanskravsutredningen framgår att Göteborgs Stad når upp till balanskravet år 2021, och att en avsättning till resultatutjämningsreserv har varit möjlig att göra.

Årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla en samlad utvärdering av om målen och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts.

Stadsrevisionen kan konstatera att merparten av indikatorer och deras utfall för verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning, likt föregående år, hämtas från officiella undersökningar, statistik och databaser. Flera av indikatorerna saknar värden för utfall att mäta måluppfyllnad mot för 2021. Vi bedömer att orsakssambandet mellan stadens genomförda verksamhet och utfallen på valda indikatorer, i de fall värden finns, framstår som svagt eller svårt att belägga.

Vi noterar även att väsentliga verksamheter inte har uppnått måluppfyllelse, eller att det saknas värden på indikatorer för dessa verksamheter. Ingen bedömning har skett av nämndernas och bolagens måluppfyllnad av fullmäktiges mål. Utvärderingen av måluppfyllelsen sker på en övergripande nivå och är inte kopplad till måluppfyllelsen på nämnd- och bolagsnivå. Det innebär att det är svårt att följa en tydlig röd tråd i styrningen mot fullmäktiges mål. En förutsättning för en ändamålsenlig styrning mot god ekonomisk hushållning är att målstrukturen är sammanhängande, så att uppföljningen av fullmäktiges mål sker på samtliga nivåer och att informationen återkopplas i till fullmäktige.

Granskningen av årsredovisningen 2020 resulterade i att stadsrevisionen rekommenderade kommunstyrelsen att utveckla styrsystemet för att säkerställa en effektiv styrning mot verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. Årets granskning visar att det finns ett fortsatt behov att utveckla styrningen mot verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning. Stadsrevisionens rekommendation avseende verksamhetsmål kvarstår därför.

Kommunfullmäktiges långsiktiga finansiella inriktningar ska ligga till grund för de finansiella mål som ska formuleras i budgeten för varje år inom budgetperioden.

Ett par finansiella mål har formulerats för budgeten för 2021 vilket är en förbättring jämfört med tidigare år. I samband med förra årets granskning rekommenderade stadsrevisionen kommunstyrelsen att utveckla uppföljningsbara finansiella mål av betydelse för god ekonomisk hushållning. Rekommendationen bedöms som omhändertagen. Stadsrevisionen noterar dock att det fortfarande föreligger utvecklingsområden avseende utvärderingen de finansiella målen för god ekonomisk hushållning.

Kommunstyrelsen har bedömt att det föreligger god ekonomisk hushållning både ur ett finansiellt och ett verksamhetsmässigt perspektiv. Stadsrevisionens bedömning är att det finansiella resultatet i årsredovisningen i allt väsentligt är förenligt med de målvärden fullmäktige beslutat om. Vi bedömer dock att det inte går att avgöra om resultatet av stadens verksamhet är förenligt med verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

Stadsrevisionen bedömer att Göteborgs Stads årsredovisning inklusive de sammanställda räkenskaperna, i allt väsentligt, har upprättats i enlighet med god redovisningssed samt ger en rättvisande bild av kommunens och den kommunala koncernens resultat och ställning. Samtidigt bedömer vi att årsredovisningen, i olika delar, behöver utvecklas för att fullt ut följa lag om kommunal bokföring och redovisning samt rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR).

Vidare bedömer stadsrevisionen att stadens anpassning till RKR:s rekommendation R2 *Intäkter, avseende avslutade projekt* överensstämmer med god redovisningssed. Anpassningen sker på stadsövergripande nivå. Vi noterar också att det pågår ett arbete för att se över principerna för intäktsföring avseende pågående projekt.

Stadsrevisionen lämnar följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

Område	Rekommendation
God ekonomisk hushållning	Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utveckla styrsystemet för att säkerställa en effektiv styrning mot verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. (Rekommendationen lämnades 2019)
Årsredovisning och räkenskaper	Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa tydliga principer för intäktsföring av inkomster från markförsäljning, exploateringsavtal, offentliga bidrag och liknande inom ramen för pågående projekt för en enhetlig styrning. (Rekommendationen lämnades 2020)

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 den goda seden genom rekommendationer som är normerande.

Årsredovisningens syfte är ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat och kommunens ekonomiska ställning vid räkenskapsårets slut. Årsredovisningen ska enligt kommunallagen¹ godkännas av kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen är ansvarig för upprättandet av Göteborgs Stads årsredovisning.

Revisorernas uppgift är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Vidare ska revisorerna bedöma om resultaten i årsredovisningen är förenliga med de mål fullmäktige beslutat. 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 årsredovisningen är förenligt med de mål som kommunfullmäktige har beslutat om.

I granskningen ingår även att bedöma om årsredovisningen 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 11 kap. 21 § 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 2021.

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har utförts enligt god revisionssed 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. Viss del av granskningen av årsredovisningen har genomförts av revisionsbyrån Ernst & Young AB på stadsrevisionens uppdrag.

Granskningen av årsredovisningen omfattar:

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

3 Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner

Stadsrevisionen granskar årligen den interna kontrollen i kommunstyrelsens och nämndernas redovisningsrutiner. De processer som har granskats 2021 är bland annat

- bokslutsprocessen
- intäktsprocessen
- löneprocessen
- inköpsprocessen
- investeringsprocessen

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.

3.1 Iakttagelser

Förbättringsområden har noterats inom flera av de granskade processerna och dessa har rapporterats till respektive nämnd och kommunstyrelse.

3.2 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att Göteborgs Stad i huvudsak har en ändamålsenlig intern kontroll i de delar som ingått i granskningen. Granskningen visar dock att det finns förbättringsområden för några nämnder.

4 Granskning av Göteborgs Stads årsredovisning 2021

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 redogör vi för iakttagelser och bedömningar som framkommit i granskningen av Göteborgs Stads årsredovisning.

4.1 God ekonomisk hushållning

4.1.1 Bakgrund

Enligt kommunallagen 11 kap §1 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. Budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Planen ska innehålla finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.³

Vidare ska budgeten 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 ska finnas finansiella mål likväl som 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 finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Av förarbetena framgår 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.

³ 11 kap. 1-6 §§ kommunallagen.

För att åstadkomma en ändamålsenlig styrning mot målen för god ekonomisk hushållning bör det därmed finnas en målkongruens, det vill säga, 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.

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att den har en styrfunktion som innebär att kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten.⁴

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

Stadsrevisionens granskning av god ekonomisk hushållning 2020 resulterade i att vi lämnade 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.

I granskningen av Göteborgs Stads årsredovisning 2021 har vi även följt upp rekommendationerna.

4.1.2 Iakttagelser måluppfyllelse för verksamhetsmål

I stadens riktlinje för god ekonomisk hushållning anges att de mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut också utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

I årsredovisningen formuleras att verksamhetsperspektivet av god ekonomisk hushållning innebär att kommunen ska bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

I kommunfullmäktiges budget för 2021 finns tre övergripande mål och femton övergripande verksamhetsmål. För de övergripande verksamhetsmålen har fullmäktige beslutat om indikatorer och målvärden. För varje nämnd och styrelse har fullmäktige angett i budget vilka övergripande verksamhetsmål och indikatorer som är av betydelse för respektive verksamhet. Nämnder och

⁴ 2021-05-20 § 14, Dnr 0405/21

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

styrelser ska planera sin verksamhet med utgångspunkt i dessa mål. Stadens regionala bolag inte har tilldelats några övergripande verksamhetsmål och indikatorer.

Av fullmäktiges budget framgår inte vilka av de beslutade målen som är verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. Av årsredovisningen går det att utläsa att de övergripande målen och verksamhetsmålen också utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

4.1.2.1 Kommunstyrelsens analys av övergripande mål och verksamhetsmål

Kommunstyrelsens bedömning av måluppfyllelse för de övergripande målen utgår ifrån graden av måluppfyllelse för de övergripande verksamhetsmålen.

Bedömningen av måluppfyllelse för de övergripande verksamhetsmålen baseras på om indikatorernas målvärde nås eller inte. Vidare framgår av förvaltningsberättelsen att även den trendmässiga utvecklingen för indikatorerna samt annan kunskap och data som anses vara relevant beaktas i bedömningen.

Av kommunstyrelsens uppföljning av de övergripande verksamhetsmålen framgår det att merparten av indikatorerna och deras utfallsvärden, i likhet med föregående år, har hämtats från officiella undersökningar, statistik och databaser.

Kommunstyrelsen bedömer att det övergripande målet *Göteborg är en attraktiv storstad där alla ges chansen att forma sina liv och ingen lämnas utanför* delvis är uppfyllt. Bedömningen grundas på att två av de underliggande verksamhetsmålen bedöms vara delvis uppfyllda, två mål uppfylls inte och två mål anses svårbedömda. De mål som anses som svårbedömda saknar i regel utfallsvärden.

Vi noterar att verksamhetsmålet som avser förskola, och skola inte uppfylls och att värden på indikatorer saknas för 6 av 12 indikatorer. För verksamhetsmålet för äldreomsorgen saknas värden för samtliga indikatorer. Sammantaget saknas utfallsvärden för 20 av 35 indikatorer som bedömningar ska baseras på.

Kommunstyrelsens bedömer att det andra övergripande målet *Göteborg är en hållbart växande storstad med framtidstro* delvis är uppfyllt. Bedömningen grundar sig på att två av de övergripande verksamhetsmålen bedöms vara delvis uppfyllda. Ett verksamhetsmål är inte uppfyllt och ett mål anges som svårbedömt.

För verksamhetsmålet *Göteborg tar ansvar för kommande generationers livskvalitet* saknas utfall för samtliga indikatorer. För samtliga verksamhetsmål som är kopplade till detta övergripande mål saknas värden för 13 av 23 indikatorer.

Det tredje övergripande målet *Göteborg är en storstad med stabil ekonomi och hög tillväxt* bedömer kommunstyrelsen att målet delvis är uppfyllt.

Bedömningen grundar sig på att två av de sammanlagt fem övergripande verksamhetsmålen bedöms vara uppfyllda, och två mål delvis uppfyllda. Ett mål anses vara svårbedömt.

Vi noterar att indikatorerna för det övergripande verksamhetsmålet *Göteborg har en budget i balans och långsiktig hållbara finanser*, sammanfaller med de finansiella målen för god ekonomisk hushållning. Sammanslaget saknas värden för tre av 20 indikatorer.

Kommunstyrelsen har bedömt att det föreligger god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv.

4.1.2.2 Uppföljning av rekommendationen avseende verksamhetsmål samt fördjupad granskning av hanteringen av målen om god ekonomisk hushållning

I stadsrevisionens granskning av årsredovisningen 2020 lyftes bland annat att det saknas en tydlig röd tråd i styrningen mellan mål på olika nivåer i staden.

Avseende stadsrevisionens rekommendation att utveckla styrsystemet för en mer effektiv styrning mot verksamhetsmålen, ser vi inte några större förändringar jämfört med föregående år i årsredovisningen. Kommunstyrelsens utvärdering omfattar inte nämndernas och styrelsernas grad av måluppfyllelse.

I kommunstyrelsens yttrande konstateras att det finns ett visst brott i målkedjan då det framgår i kommunfullmäktiges budget att de övergripande verksamhetsmålen som svarar mot de tre övergripande målen endast följs upp centralt. Även om nämnder och styrelser ska planera sin verksamhet med utgångspunkt från dessa så blir kopplingen till uppföljningen inte helt tydlig.

Stadsledningskontoret har i Förutsättningar för budget 2022–2024 föreslagit att det tydliggörs i budgethandlingen att uppföljning även ska ske av hur nämnder och styrelser planerat sin verksamhet utifrån de övergripande verksamhetsmålen och hur detta bidrar till en ökad måluppfyllelse för staden. Stadsledningskontoret har även föreslagit att det ska framgå av budgethandlingen vilka mål som är mål för god ekonomisk hushållning.

Stadsrevisionen noterar att budgethandlingen för 2022 formulerats tydligare avseende hur övergripande mål och verksamhetsmål ska vara en utgångspunkt i nämndernas och styrelsernas planering och uppföljning.

Inom ramen för den årliga granskningen av kommunstyrelsen 2021 har stadsrevisionen särskilt granskat kommunstyrelsens hantering av kommunfullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning var att det finns ett behov av tydligare ledning, styrning och bättre uppföljning av hur stadens nämnder och styrelser omhändertar fullmäktiges mål om god ekonomisk hushållning.

4.1.3 lakttagelser måluppfyllelse för finansiella mål

I Göteborgs Stads budget för 2021 finns tre finansiella mål angivna för året:

- Resultatets andel av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning ska uppgå till 0 procent.
- Egenfinansieringsgraden av investeringar ska uppgå till 26 procent.
- Exploateringsverksamheten ska över en rullande tioårsperiod vara i balans och uppgå till 100 procent.

Vi noterar att målet avseende exploateringsverksamheten avser en tioårsperiod. I årsredovisningen har målvärdet utgått.

I delårsrapporten och årsredovisningen har ytterligare ett mål tillkommit:

- Soliditeten för kommunkoncernen bör uppgå till 15 % inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsåtagandet.

4.1.3.1 Kommunstyrelsens analys av resultatet i årsredovisningen

Av årsredovisningen framgår att årets resultat för kommunen uppgår till 5 438 miljoner kronor, varav 2 593 avser nämnder och 2 812 avser bolag. I resultatet ingår realisationsvinster med 2 967 miljoner kronor, av dessa avser en stor del Higabs fastighetsförsäljningar. Överskottet förklaras även genom statsbidrag till följd av pandemin.

Stadsrevisionen noterar att realisationsvinster budgeterats i låg utsträckning. Utfallet för kommunens realisationsvinster (exklusive bolagen) uppgår till 1 509 miljoner kronor, vilket är 1 000 miljoner över budget.

Det strukturella resultatet för 2021, det vill säga resultatet exklusive poster av engångskaraktär, uppgår till 997 miljoner kronor vilket utgör cirka 2,8 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Kommunstyrelsen konstaterar att konjunkturen återhämtats snabbare än väntat efter pandemin, vilket innebär att skatteintäkter utvecklats mer positivt än väntat. Nettokostnaderna har inte heller ökat i enlighet med initiala prognoser.

Personalkostnader har dock ökat i förhållande till år 2020, likaså har kostnaderna för avskrivningar ökat med 15 procent till följd av de ökade investeringsvolymerna de senaste åren.

Avseende investeringsutgifter har investeringstakten inte kunnat hållas på planerad nivå, endast 64 procent av budgeterade investeringsutrymmet har tagits i anspråk. Inte heller har budget uppnåtts avseende exploateringsverksamheten.

4.1.3.2 Kommunstyrelsens uppföljning av de finansiella målen

Kommunstyrelsen har följt upp om resultatet är förenligt med god ekonomisk hushållning. Kommunstyrelsens uttolkning av god ekonomisk hushållning i

staden sker utifrån de långsiktiga finansiella inriktningarna, med målvärden för 2021, förutom för en av inriktningarna. Inriktningarna återfinns i kommunfullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Tabellen nedan är hämtad ur Göteborgs Stads årsredovisning 2021 och redovisar kommunstyrelsens uppföljning i årsredovisningen.

Inriktningar	Målvärde 2021	Utfall 2021	Utfall 2021 rullande tioårsvärde
Soliditeten för kommunkoncernen bör uppgå till 15 procent inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsåtagandet.	15 %	25 %	-
Resultatet bör över en rullande tioårsperiod uppgå till minst 2 procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.	0,0 %	7,3 %	4,7 %
Egenfinansieringsgraden av investeringar bör över en rullande tioårsperiod uppgå till minst 50 procent.	26 %	156 %	115 %
Exploateringsverksamheten ska över en rullande tioårsperiod vara i balans.	-*	-*	112 %

*Budget för 2021 anger inga målvärden för 2021 för exploateringsverksamhetens egenfinansieringsgrad.

Vidare framgår av förvaltningsberättelsen att utfallsvärden för såväl 2021 som utifrån ett tioårigt snitt överstiger de av fullmäktige beslutade målvärdena.

Kommunstyrelsen bedömer därmed att god ekonomisk hushållning föreligger ur ett finansiellt perspektiv.

Vi noterar att utvärderingen av de finansiella målen endast sker på en övergripande nivå och inte omfattar nämndernas och bolagens uppföljning. Av budget för 2021 framgår att ”I enlighet med kommunfullmäktiges ekonomiska målsättning om att ha en budget i balans och långsiktigt hållbara finanser ska planerande nämnder sträva efter att nå balans i exploateringsekonomi över en 10 årsperiod. Därtill ska nämnderna sträva mot att nå en nollvision där målet är att inga detaljplaner ska ge ekonomiskt underskott.”

4.1.4 Bedömning

Stadsrevisionen konstaterar att verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning finns angivna i stadens riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Stadsrevisionen bedömer dock att sambandet mellan kostnadseffektivitet och ändamålsenlig verksamhet inte är helt klarlagt för samtliga mål i budgeten.

Stadsrevisionen kan konstatera att merparten av indikatorerna för verksamhetsmålen och deras utfall, likt föregående år, hämtas från officiella undersökningar, statistik och databaser. Vi konstaterar även att flera indikatorer saknar utfallsvärden för 2021 att mäta måluppfyllnad mot. Vidare ser vi att

övergripande verksamhetsmål för väsentliga verksamheter som förskola och skola inte uppfyllts, samt att det inte finns några värden på de indikatorer som ska utgöra grunden för en bedömning av äldreomsorgen.

I likhet med föregående år anser vi att det är svårt att följa en röd tråd i styrning mellan mål på olika nivåer. Orsakssambandet mellan stadens genomförda verksamhet och utfallet på flera indikatorer, i de fall värden finns, framstår som svagt eller svårt att belägga.

Sammantaget bedömer vi att det inte går att avgöra om resultatet av stadens verksamhet är förenligt med verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

Det är positivt att budgethandlingen för 2022 förtydligats avseende att de övergripande målen och verksamhetsmålen ska vara en utgångspunkt för nämnders och styrelsernas planering och uppföljning.

Vi vill i detta sammanhang betona att årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla en samlad utvärdering av om målen och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts. En samlad utvärdering omfattar även nämndernas och styrelsernas grad av måluppfyllelse.

Genom riktlinjer för god ekonomisk hushållning har fullmäktige beslutat om vilka långsiktiga finansiella inriktningar som ska styra ekonomin i Göteborgs Stad för att uppnå god ekonomisk hushållning i ett längre perspektiv. Stadsrevisionen bedömer att finansiella mål har definierats för året för ett par av dessa inriktningar. Därmed anser stadsrevisionen att rekommendationen avseende finansiella mål har omhändertagits.

Sammantaget bedömer stadsrevisionen att resultatet i allt väsentligt är förenligt med de målvärden för god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv som fullmäktige har beslutat om.

Stadsrevisionen noterar samtidigt att ytterligare utveckling behöver avseende de finansiella målen. Det är viktigt att målen som anges i budget och i uppföljningen överensstämmer.

För att det ska ske en ändamålsenlig styrning mot god ekonomisk hushållning behöver utvärderingen av de finansiella målen omfatta berörda nämnder och bolag.

I övrigt noterar vi att prognoser/budget avseende realisationsvinster har varit mycket försiktiga. Kommunstyrelsen behöver överväga åtgärder för att förbättra prognossäkerheten avseende realisationsvinster. Vi noterar även att investeringstakten och exploateringstakten inte når upp till de nivåer som planerats.

4.2 Balanskravsutredning

I enlighet med kommunallagen ska kommuner 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 enligt med 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.

4.2.1 Iakttagelser

Göteborgs Stad redovisar ett resultat exklusive realisationsvinster på 1 084 miljoner kronor. En avsättning till resultatutjämningsreserv har gjorts med 728 miljoner kronor. Årets balanskravsresultat uppgår till 356 miljoner kronor.

4.2.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att en balanskravsutredning är upprättad i enlighet med de krav som ställs i lagen om kommunal bokföring och redovisning. Göteborgs Stad uppfyller balanskravet år 2021.

4.3 Årsredovisning och räkenskaper

De finansiella rapporterna ska upprättas i enlighet med god redovisningssed, enligt lag om kommunal bokföring och redovisning (LKBR). Vad som är god redovisningssed uttolkas av Rådet för kommunal redovisning (RKR).

Stadsrevisionens granskning av årsredovisning och räkenskaper 2020 resulterade i att vi lämnade följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utreda pågående projekt i syfte att fastställa vilka intäkter som ska redovisas enligt RKR R2 Intäkter och enligt god redovisningssed.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa tydliga principer för intäktsföring av inkomster från markförsäljning, exploateringsavtal, offentliga bidrag och liknande inom ramen för pågående projekt för en enhetlig styrning.

I detta avsnitt redogörs för de iakttagelser som vår granskning har uppmärksammat avseende Göteborgs Stads årsredovisning samt resultat och ställning per den 31 december 2021. Vår granskning innefattar även uppföljning av lämnade rekommendationer.

4.3.1 Lakttagelser

4.3.1.1 Förvaltningsberättelsen

I 4 kap. LKBR framgår att en förvaltningsberättelse ska ingå i årsredovisningen. Vad en förvaltningsberättelse ska innehålla regleras i elfte kapitlet. Bland annat ska den innehålla en översikt över verksamhetens utveckling, viktiga förhållanden för resultat och ställning, händelser av väsentlig betydelse, god ekonomisk hushållning och den kommunala koncernen. RKR R15 behandlar också områden där upplysningar ska lämnas i förvaltningsberättelsen. Rekommendationen ska tillämpas från och med räkenskapsåret 2020.

Granskningen visar att förvaltningsberättelsen innehåller samtliga delar som ska ingå. Vi noterar att förvaltningsberättelsen fortsatt har utvecklats i år.

Samtidigt visar vår granskning att det finns delar av förvaltningsberättelsen som delvis saknar de upplysningar som ska lämnas enligt RKR R15:

4.3.1.1.1 Översikt över verksamhetens utveckling

Enligt R15 ska väsentliga förändringar såväl mellan åren som mer långsiktiga utvecklingsmönster kommenteras. Kommentarer till förändringarna ska kunna härledas till de verksamheter som orsakat förändringarna.

Vi noterar att denna information inte framgår av förvaltningsberättelsen. Enligt stadsledningskontoret har fokus varit att beskriva pandemins påverkan på verksamheterna samt att det har varit svårt att relatera utfallet för 2021 än till mer långsiktiga utvecklingsmönster på grund av de specifika omständigheter som rått under pandemin.

4.3.1.1.2 Viktiga förhållanden för resultat och ekonomisk ställning

Enligt RKR R15 ska det lämnas upplysningar avseende förhållanden som anses vara viktiga för bedömning av resultat eller ekonomisk ställning om det har väsentlig påverkan på den kommunala koncernens eller kommunens verksamhet. Upplysningarna ska inkludera konsekvensbeskrivningar samt analys av väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer avseende gjorda uppskattningar och bedömningar. Även vidtagna åtgärder ska framgå.

I förvaltningsberättelsen lämnas upplysning om olika förhållanden som anses vara viktiga för resultat och ekonomisk ställning. Det lämnas även upplysningar om finansiella risker och hur dessa hanteras. Däremot framgår inte tydligt konsekvensbeskrivningar och analys av väsentliga risker, utöver de finansiella, och inte heller vilka åtgärder som vidtas.

4.3.1.2 Drift- och investeringsredovisning

Drift- och investeringsredovisningen regleras i 10 kap. 1–2 §§ i LKBR. Driftredovisningen ska innehålla en redovisning av hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts för den löpande verksamheten. Investerings-

redovisningen 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 Drift- och investeringsredovisning. Bland annat framgår att innevarande års utfall ska jämföras med föregående års utfall och utfallen ska redovisas brutto. Därutöver ska sambandet mellan drift- och investeringsredovisningarna och årsredovisningens övriga delar beskrivas översiktligt för att årsredovisningen ska möta kravet på överskådlighet i enlighet med 4 kap. 2§ LKBR.⁶

Vidare anger R14 att upplysningar ska lämnas om hur kommunens drift- och investeringsbudgets är uppbyggda samt de ekonomistyrningsprinciper och internredovisningsprinciper som är väsentliga för drift- och investeringsredovisningen. Upplysningarna ska lämnas i not eller i annat dokument som noten hänvisar till.

Granskningen visar att drift- och investeringsredovisningarna i årsredovisningen följer de krav som ställs i 10 kap. 1–2 §§ LKBR.

Vi noterar att kommunens driftredovisning redovisar utfall för såväl innevarande år som för föregående år. Däremot kan vi inte utläsa av årsredovisningen att det görs någon analys som förklarar förändringarna i utfallen mellan åren.

Vad gäller driftsredovisningen för bolagen noterar vi att denna inte redovisas enligt samma uppställning som för kommunen. Vi konstaterar att det saknas såväl kostnader för innevarande år som intäkter och kostnader för föregående år.

Vi noterar även att det kan förtydligas i årsredovisningen hur drift- och investeringsredovisningarna hänger samman med resultaträkning och kassaflödesanalys.

4.3.1.3 Upplysningar som ska lämnas i not

Enligt 9 kap. 1 § LKBR ska de upplysningar som framgår av kapitlet lämnas i form av noter. Utöver bestämmelserna i LKBR ska upplysningar lämnas i not i enlighet med RKR:s rekommendationer. Enligt förarbeten till LKBR 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. Vidare framgår att informationen ska vara lättillgänglig och presenteras på ett sådant sätt att användarens överblick av årsredovisningen och dess delar inte försvåras.⁷

⁶ Driftsredovisningen bör, med eller utan justering, summeras i resultaträkningens poster *Verksamhetens intäkter* och *Verksamhetens kostnader*. Investeringsredovisningen bör, med eller utan justering, summeras kassaflödesrapportens poster *Investering av immateriella, materiella och finansiella anläggningstillgångar*.
⁷ Prop. 2017/18:149.

Granskningen visar att årsredovisningen delvis saknar de upplysningar som ska ingå utifrån bestämmelserna i 9 kap. LKBR och i RKR:s rekommendationer, men har utvecklats jämfört med föregående år. Följande post berörs:

- Avsättningar och ansvarsförbindelser (RKR R9)

4.3.1.4 Kassaflödesanalys

Enligt 8 kap. 1 § LKBR ska kommunen upprätta en kassaflödesanalys som redovisar kommunens in- och utbetalningar under räkenskapsåret. RKR tog fram en ny rekommendation för kassaflödesanalyser, RKR R13, som gäller från år 2019.

Kassaflödesanalysen i årsredovisningen är upprättad enligt den indirekta metoden. För att tydliggöra kassafloedets poster och dess kopplingar till kommunens resultat- och balansräkning finns ett textavsnitt efter kassaflödesanalysen. I textavsnittet förklaras delvis hur belopp för olika poster i kassaflödesanalysen kan härledas från noter för kommunen. Textavsnittet behandlar dock inte kommunala koncernen. Textavsnittet tar heller inte upp 2020 års kassafloedeposter för kommunen eller för den kommunala koncernen.

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

I kassafloedesanalysen redovisas inköp av en materiell anläggningstillgång i den period som leveransen sker. Vi konstaterar att årsredovisningen skrivning av upplysning om skälen till avvikelserna från RKR R13 kan förtydligas.

4.3.1.5 Uppföljning av redovisning av gatukostnadsersättning och liknande inkomster

Med anledning av att lagen om kommunal bokföring och redovisning började gälla från 1 januari 2019 tog RKR fram en ny rekommendation för intäkter, rekommendation R2. Denna ersatte tidigare rekommendation, RKR 18.1. Enligt nu gällande redovisningssed skall tillämpning av RKR R2 ske senast räkenskapsåret 2020. I den nya rekommendationen har principen för periodisering av gatukostnadsersättningar och liknande inkomster förändrats, investerings nyttjandetid får inte längre matchas mot dessa inkomster.

Göteborgs Stad har beslutat att anpassa redovisningen för 2021 till RKR R2 vilket sker genom en kommunövergripande justering i Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut för 2020 och 2021. Justeringen omfattar gatukostnadsersättningar, exploateringsbidrag, gåvor och ej offentliga bidrag. Ingen justering görs i berörda nämnders redovisningar. De nämnder som berörs är park- och naturnämnden, fastighetsnämnden och trafiknämnden. En anpassning på nämndnivå förutsätter att erforderliga justeringar av kommunfullmäktiges budgetramar genomförs vilket planeras ske inför år 2022.

Göteborgs Stad har anpassat redovisningen till RKR R2 Intäkter. Stadsrevisionen kan dock konstatera att Göteborgs Stad har som princip att intäktsföra exploateringsbidrag vid projektens slutförande istället för att successivt intäktsredovisa intäkterna i linje med upparbetning i projekten. Granskningen visar därmed att det finns en risk för att intäkter redovisas senare än vad som är avsett enligt rådets rekommendation. Vidare visar granskningen att det pågår ett arbete med att se över principerna för intäktsredovisning hänförligt till exploateringsbidrag och gatukostnadsersättningar.

4.3.2 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att årsredovisningen har utvecklats jämfört med föregående år. Förvaltningsberättelsen samt drift- och investeringsredovisningen följer gällande lag och i huvudsak god redovisningssed. Däremot finns delar i årsredovisningen som behöver utvecklas ytterligare för att helt överensstämmer med den normering som gäller av RKR R14 och R15.

Stadsrevisionens bedömning är även att årsredovisningens notpaket har utvecklats jämfört med föregående år. I någon del återstår behov av fortsatt utveckling för att fullt ut följa de krav som normgivande organ på det kommunala redovisningsområdet fastställt.

Stadsrevisionen bedömer att kassaflödesanalysen behöver utvecklas vad gäller dess kopplingar till balansräkningens poster, nothänvisningar och redovisning av inköp vad gäller tidpunkt. Detta för att fullt ut följa den normering som gäller av RKR R13.

Vad gäller Göteborgs Stads anpassning till RKR R2 Intäkter bedömer stadsrevisionen att anpassningen som sker på övergripande nivå, överensstämmer med god redovisningssed. Vår bedömning är vidare att kommunstyrelsen har fastställt vilka intäkter som ska redovisas enligt RKR R2 som intäkter avseende pågående projekt.

Vidare är vår bedömning att det finns en risk att tillvägagångssättet inte är förenligt med rådets rekommendation, som innebär att man successivt ska intäktsföra exploateringsbidragen i linje med upparbetning i projektet i stället för vid projektens slutförande. Det är positivt att det pågår ett arbete med att se över principerna för intäktsredovisning hänförligt till exploateringsbidrag och gatukostnadsersättningar.

4.4 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.

4.4.1 Verksamhetsmål och finansiella mål för god ekonomisk hushållning

Stadsrevisionen bedömer att verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning har utsetts i stadens riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Stadsrevisionen kan konstatera att merparten av indikatorerna för verksamhetsmålen och deras utfall, likt föregående år, hämtas från officiella undersökningar, statistik och databaser. Vi konstaterar även att flera indikatorer saknar värden för utfall att mäta måluppfyllnad mot för 2021. Vi noterar även att övergripande verksamhetsmål för väsentliga verksamheter i vissa fall inte uppfyllts eller att det inte finns några värden på de indikatorer som ska utgöra grunden för en bedömning.

Stadsrevisionens bedömning sammanfaller i stort med tidigare bedömning av verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning. Vi bedömer att det är svårt att följa en röd tråd i styrning mellan mål på olika nivåer. Stadsrevisionen anser att orsakssambandet mellan stadens genomförda verksamhet och utfallet på flera indikatorer, i de fall värden finns, framstår som svagt eller svårt att belägga.

Sammantaget bedömer vi att det inte går att avgöra om resultatet av stadens verksamhet är förenligt med verksamhetsmålen för god ekonomisk hushållning.

Det är positivt att budgethandlingen för 2022 nu har förtydligats avseende att verksamhetsmålen ska vara en utgångspunkt för nämnders och styrelsers planering och uppföljning.

Genom riktlinjer för god ekonomisk hushållning har fullmäktige beslutat om vilka långsiktiga finansiella inriktningar som ska styra ekonomin i Göteborgs Stad för att uppnå god ekonomisk hushållning i ett längre perspektiv. Stadsrevisionen bedömer att finansiella mål har definierats för året för ett par av dessa inriktningar.

Stadsrevisionen bedömer att resultatet i allt väsentligt är förenligt med de målvärden för god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv som fullmäktige har beslutat om.

Stadsrevisionen noterar samtidigt att ytterligare utveckling behöver ske avseende de finansiella målen samt att utvärderingen av de finansiella målen endast sker på en övergripande nivå.

Vi vill i detta sammanhang betona att årsredovisningens förvaltningsberättelse ska innehålla en samlad utvärdering av om målen och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts. En samlad utvärdering omfattar även nämndernas och styrelsernas grad av måluppfyllelse.

Sammantaget bedömer stadsrevisionen att kommunstyrelsen har omhändertagit rekommendationen avseende de finansiella målen, men att en rekommendation kvarstår:

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

4.4.2 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 2021 och att en avsättning till resultatutjämningsreserv har varit möjlig att göra.

4.4.3 Årsredovisning och 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.

Stadsrevisionen bedömer att såväl årsredovisning som notpaket har utvecklats jämfört med föregående år. Samtidigt vill vi påtala det finns delar i årsredovisningen och i notpaketet som vi bedömer behöver vidareutvecklas för att fullt ut följa rekommendationerna från Rådet för kommunal redovisningen men även lagen om kommunal bokföring och redovisning.

Vad gäller stadens anpassning till RKR R2 Intäkter bedömer stadsrevisionen att anpassningen som sker på övergripande nivå, överensstämmer med god redovisningssed. Vår bedömning är vidare att kommunstyrelsen har fastställt vilka intäkter som ska redovisas enligt RKR R2 som intäkter avseende pågående projekt.

Vidare är vår bedömning att det är en risk att det inte är förenligt med rådets rekommendation att intäktsföra exploateringsbidrag vid projektens slutförande istället för att successivt intäktsredovisa intäkterna i linje med upparbetning i projektet. Det är positivt att det pågår ett arbete med att se över principerna för intäktsredovisning hänförligt till exploateringsbidrag och gatukostnadsersättningar.

Sammantaget bedömer stadsrevisionen att en rekommendation vi lämnade 2020 är omhändertagen men nedan rekommendation kvarstår.

Stadsrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa tydliga principer för intäktsföring av inkomster från markförsäljning, exploateringsavtal, offentliga bidrag och liknande inom ramen för pågående projekt för en enhetlig styrning.

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 lekmannarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmannarevisorer 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

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