

Till Kommunfullmäktige i Uppsala kommun

## Revisionsberättelse för år 2018

Jag, av kommunfullmäktige vald revisor i Uppsala, har granskat den verksamhet som bedrivits i kommunstyrelsen och nämnderna under år 2018. Genom av kommunfullmäktige utsedda lekmanarevisorer har även kommunens helägda bolag granskats. KPMG har biträtt mig vid revisionen.

Styrelse och nämnder ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. De ansvarar också för att det finns en tillräcklig intern kontroll och återredovisning till fullmäktige.


Revisorernas ansvar är att granska verksamhet, intern kontroll och räkenskaper samt att pröva om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, God revisionsred i kommunal verksamhet 2014 och kommunens revisionsreglemente. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge rimlig grund för bedömning och ansvarsprövning. Resultatet av granskningen redovisas i bilagan "Revisorernas redogörelse".

Årets redovisade resultat i kommunen är +429 mkr. Årets budgeterade resultat uppgick till +255 mkr. Flertalet styrelser och nämnder redovisar positiva resultat eller resultat nära budget. Kommunens finansiella mål uppnåddes med undantag för målet att skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska öka mer än verksamhetens nettokostnader. Justerat för jämförelsestörande poster ökade verksamhetens nettokostnader med 7,4 % medan skatteintäkter m m ökade med 5,1 %. Jag ser med oro på den höga kostnadsutvecklingen i förhållande till intäkterna och uppmanar kommunen att noga följa utvecklingen.

Fullmäktige har fastställt nio inriktningsmål. I årsredovisningen ges en redogörelse för nämndernas arbete med de 111 uppdrag som fastställts av fullmäktige och över trenderna för de indikatorer som används för att mäta utvecklingen inom inriktningsmålen. Kommunstyrelsens samlade bedömning av nämndernas och bolagsstyrelsernas arbete är att de uppnått övervägande delar av det som de planerat för en önskvärd utveckling inom inriktningsmålen. Den samlade bedömningen görs således över uppdragen, inte över inriktningsmålen. Det saknas en samlad bedömning av måluppfyllelsen i årsredovisningen.

Styrmodellen med fleråriga inriktningsmål och uppdrag innebär att slutsatser rörande måluppfyllelse inte kan dras för ett enskilt år. Revisionen har i en egen analys kommit fram till att utfallet för de 72 indikatorerna i de flesta fall innebär små förändringar jämfört med 2017 och att andelarna förbättrade, försämrade eller oförändrade indikatorer är ungefär lika stora.



Sammantaget med övrig granskning av verksamheten som utförts av revisionen under året bedömer jag utfallet som förenligt med målen. Jag rekommenderar att presentationen i kommande årsredovisningar görs mer transparent och tydlig för att underlätta för läsaren att göra en egen bedömning av måluppfyllelsen under verksamhetsåret.

Årsredovisningens innehåll och struktur behöver utvecklas. De avsnitt som ska ingå enligt lag måste vara del av årsredovisningen, inte bifogas som bilaga.

Kommunrevisionen har i tidigare revisionsberättelser kommenterat brister i den interna kontrollen. Under 2018 har kommunstyrelsen fortsatt arbetet med att stärka den interna kontrollen och aktivt följt nämndernas arbete med intern kontroll. Årsredovisningens avsnitt om intern kontroll ger tillsammans med bilaga en bra redovisning av nämndernas arbete inom området. Utifrån den granskning revisionen genomfört under 2018 bedömer jag att den interna kontrollen i kommunstyrelsen och i nämnderna stärkts men att den fortfarande bör utvecklas och systematiseras bättre.

Kommunrevisionen har i tidigare års revisionsberättelser riktat kritik mot outredda och väsentliga felaktigheter i exploateringsredovisningen. I vårt uttalande över delårsrapporten per 31 augusti 2018 upprepade kommunrevisionen med skärpa denna kritik. Efter det uttalandet tillsattes erforderliga resurser för arbetet med genomlysning och rättningar. Effekten blev att större delen av återstående felaktigheter kunde utredas och rättas i årsredovisningen för 2018. Det gällde bland annat markförsäljningar tidigare år på 870 mkr med nettovinster på ca 600 kr som aldrig redovisats korrekt och nu i enlighet med gällande redovisningsregler rättades mot eget kapital. Felaktig redovisning av anläggningstillgångar med anskaffningsvärde ca 350 mkr som borde ha aktiverats och börjat avskrivas tidigare år rättades. Mark som inte längre ägdes av kommunen men fortfarande var bokförd som tillgång i balansräkningen bokades bort med ca 300 mkr. Under 2017 gjordes rättningar på ungefär samma beloppsnivåer. Totalt har under 2017 och 2018 rättningar skett av tidigare års markförsäljningar med 1,7 miljarder kr, såld mark bortbokats med ca 700 mkr och anläggningstillgångar från tidigare år aktiverats med ca 700 mkr. Sammantaget rör det sig om nettovinster på drygt 600 mkr som genom åren borde ha redovisats i kommunens resultaträkning. Det egna kapitalet har genom rättningarna ökat med 1 miljard kr. Under 2019 har ytterligare rättningar skett. Markförsäljningar har bokats upp med ca 75 mkr. Anläggningstillgångar har aktiverats med 174 mkr. Kommunens och kommunkoncernens soliditetsmått har ökat med drygt 3 procentenheter som effekt av rättningarna. Kommunen har under en lång följd av år haft felaktiga budgetunderlag och även de framtida budgetarna påverkas av rättningarna.

Det är inte acceptabelt att arbetet med genomlysning och rättningar under 2018 påbörjades först i slutet av året. Bristerna i exploateringsredovisningen har påpekats av revisionen sedan 2014. I årsredovisningen för 2017 som fastställdes i april 2018 uppgavs att rättningarna skulle fortsätta och avslutas under 2018. I augusti meddelade kommunstyrelsen att rättningarna inte skulle färdigställas under 2018. I oktober kom det till revisorernas kännedom att det fortsatta arbetet ännu inte påbörjats under 2018. I KPMGs granskning av delårsrapporten framkom även allvarliga brister i styrning, ledning, uppföljning och kontroll av exploateringsprojekt.

Felaktigheterna har avsett stora belopp. Redovisningen har inte följt lag och god redovisnings-sed. Årsredovisningarna har gett en felaktig bild av kommunens resultat och ställning. Bristerna i redovisningen har både orsakats av och orsakat allvarliga brister i styrning, ledning, uppföljning och kontroll av exploateringsprojekt. Projektredovisningen har varit så bristfällig att den inte kunnat bidra till bedömningen av ändamålsenlighet och intern kontroll i exploateringsverksamheten. Behovet av åtgärder har varit mycket stort.

Det ansvariga politiska organet är kommunstyrelsen. Exploateringsverksamheten drivs av en avdelning under kommunstyrelsen och redovisningen utförs av personal på kommunledningskontoret som sorterar under kommunstyrelsen. Det är även



kommunstyrelsen som upprättar delårsrapporter och årsredovisningar. IT-frågor som systemstöd hanteras av personal på kommunledningskontoret under kommunstyrelsen. Slutligen har kommunstyrelsen även det övergripande ansvaret för kommunens ekonomi och exploateringsverksamheten har mycket stor påverkan på och betydelse för ekonomin.

För de projekt som återstod att genomlysas vid ingången av 2018 har historiska skäl inte funnits som orsak till att arbetet dragit ut på tiden även under det året. Revisionen har inte funnit någon dokumentation över att kommunstyrelsen aktivt arbetat för att genomlysningar och rättningar skulle fortsätta och avslutas under 2018. Kommunstyrelsen har varken prioriterat eller styrt arbetet.

Genom beslutet att ännu en gång inte hålla tidplanen har inte samtliga genomlysningar och rättningar hunnits med i bokslut och årsredovisning för 2018. Under 2019 har ytterligare rättningar skett. Markförsäljningar har bokats upp med ca 75 mkr. Anläggningstillgångar har aktiverats med 174 mkr. Omfattningen av dessa rättningar nämns inte i årsredovisningen för 2018. Efter de rättningarna återstår ytterligare ett större projekt att genomlysas och rätta. I uttalandet över delårsrapporten och i revisionsberättelsen förra året skrev vi revisorer att vi förutsatte att alla genomlysningar och rättningar skulle vara klara i bokslutet för 2018. I stället har 2018 blivit ännu ett förlorat år. Löpande avstämningar har inte hunnit etableras, systemstöd för projektstyrning saknas fortfarande. Det arbete som utförts av tjänstemän i slutet av 2018 och 2019 har drivits av revisionens starka kritik inför fullmäktige i november 2018, inte av kommunstyrelsen. Totalt har under 2017-2019 drygt 100 projekt rättats med totalt sett flera miljarder kr. Först den 10 april 2019 har kommunstyrelsen beslutat om handlingsplaner för exploateringsverksamheten rörande ändamålsenlig styrning, uppföljning och redovisning.

Som bilaga till revisionsberättelsen bifogas KPMGs samtliga granskningsrapporter under året där kommunrevisionen särskilt lyfter fram granskningsrapporterna över exploateringsverksamheten samt över bokslut och årsredovisning för 2018 som centrala för ansvarsprövningen.

**Jag bedömer** sammantaget att styrelse och nämnder i Uppsala kommun med undantag för kommunstyrelsens bristande hantering av exploateringsverksamheten bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

**Jag bedömer** att räkenskaperna för 2018 fortfarande inte är rättvisande. Ytterligare rättningar har skett under 2019 och ett större exploateringsprojekt återstår att genomlysas och rätta.

**Jag bedömer** att kommunstyrelsens och övriga nämnders interna kontroll bör utvecklas ytterligare.

**Jag bedömer** sammantaget att resultatet enligt årsredovisningen är förenligt med de finansiella mål och verksamhetsmål som fullmäktige uppställt.

**Jag avstyrker att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet** för kommunstyrelsen för bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll av exploateringsverksamheten. Jag bedömer att det på grund av dessa brister föreligger en risk för att kommunen lidit ekonomisk skada och anseendeskada.

**Jag tillstyrker** att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för övriga nämnder och enskilda ledamöter i dessa organ.

**Jag tillstyrker** att fullmäktige godkänner kommunens årsredovisning för 2018.

Uppsala den 12 april 2019



Jan-Olov Sjölund