



NORRKÖPING

Revisionskontoret

Granskningsrapport

2022-06-13

KR 2021/0020

Handläggare, titel, telefon

Anna Holmberg, sakkunnig revisor

Caroline Nyman, stadsrevisor

Pernilla Östling, sakkunnig revisor

Granskning av årsbokslut och årsredovisning per 31 december 2021

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning.....	2
2. Resultat av granskningen	4
3. Mål för god ekonomisk hushållning	7
4. Bedömning revisionsfrågor	9

Sammanfattning

Vi vill inledningsvis i denna sammanfattning lyfta fram att rapporten skrivs i form av en avvikelserrapportering. Det finns områden av väsentlig karaktär som fortsatt behöver förbättras och utvecklas.

Väsentliga bedömningar och iakttagelser som har noterats i granskningen är:

- Kommunens immateriella och materiella anläggningstillgångar uppgår till 13 683 mnkr. Vi har sedan flera år tillbaka påtalat brister avseende att de rutiner som används inte möjliggör en tillfredsställande kontroll och överblick avseende investerings- och anläggningsredovisning. Det saknas enhetliga implementerade rutiner avseende bla aktiveringar, komponentindelningar, utrangeringar och avskrivningstider. Vår granskning påvisar så stora osäkerheter och möjliga fel, främst avseende historiska transaktioner och redovisning av leasing, att vi inte kan uttala oss om posterna immateriella och materiella tillgångar.
- Kommunen redovisar lager av exploateringsfastigheter. Hela processen och rutiner kring exploateringsfastigheter innehåller flera manuella moment, bedömningar och handhavanden. Redovisning och dokumentation över respektive projekt sker i Excelmallar. Granskningen påvisar att det saknas rutiner för att säkerställa korrekt värdering/redovisning av respektive projekt inom exploateringsredovisningen. Vår granskning påvisar så stora osäkerheter och möjliga fel att vi inte kan uttala oss om posten lager exploateringsfastigheter.
- Vår granskning visar på felaktigheter och bristande följsamhet till god redovisningssed. Rutiner och dokumentation behöver förstärkas och förbättras för att säkerställa en korrekt periodisering och redovisning.
- Kommunen har tidigare år tecknat medfinansieringsavtal med Trafikverket. Under 2022 står kommunen inför nytecknande av medfinansieringsavtal avseende Ostlänken. Uppskattat belopp enligt förslag till medfinansieringsavtal är 2 330 mnkr och därutöver tillkommer indexuppräknning, byggherrekostnader och fördelning av risk vid kostnadsförändring. Vår granskning visar på fortsatta brister i rutiner och dokumentation för att säkerställa en korrekt redovisning och god intern kontroll.
- Vår granskning visar att det fortsatt saknas rutiner som säkerställer att kommunen har en enhetlig redovisning.

1. Inledning

Denna rapport behandlar vår granskning av Norrköpings kommuns årsredovisning avseende räkenskapsåret 2021.

Enligt kommunallagen 12 kap. 1 § ska revisorerna pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningen har genomförts enligt god revisionsred i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen.

Granskningen har utförts av Norrköpings kommuns revisionskontor och konsulter från PwC.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva om årsbokslutet och räkenskaperna är rättvisande och om årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat, såväl de finansiella som för verksamheten. Denna årsbokslutsgranskning ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är årsredovisningen upprättad enligt gällande Lag om kommunal bokföring och redovisning (2018:597) samt gällande rekommendationer avseende god redovisningsred?
- Ger årsredovisningen en rättvisande bild av resultat och ställning?
- Har balanskravet uppfyllts?
- Har målen för god ekonomisk hushållning uppnåtts och är resultatet i årsredovisningen förenligt med fullmäktiges mål, såväl finansiella som för verksamheten?

1.2 Metod

Granskningen grundas på analys av resultat- och balansräkning samt utökad granskning av poster och nämnder/styrelse som är av väsentlig betydelse för resultat och ställning. En utgångspunkt i granskningen kommer vara de noteringar och slutsatser som gjordes vid granskningen av årsbokslutet 2020 och delårsrapport 2021. Intervjuer sker med berörda ekonomer på respektive nämnd och styrelse.

Granskningens resultat har avrapporterats till revisorerna.

Denna rapport har kvalitetssäkrats enligt revisionskontorets checklista för kvalitetssäkring av rapport, som baseras på Skyrev:s regler.

Rapporten har faktagranskats av Norrköpings kommuns ekonomi- och styrningsavdelning.

1.3 Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som har bildat underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på;

- Kommunallag (2017:725)
- Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR)
- Rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR)
- Norrköpings kommuns budget för 2021 KS 2019/1474
- Riktlinje för intern styrning och kontroll, KS 2019/0608
- Riktlinje för ekonomistyrning, KS 2016/1302
- Politisk riktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0457 och Tjänstemannariktlinje för styrmodellen i Norrköpings kommun, KS 2019/0458
- Reglemente för Norrköpings kommuns nämnder, allmänna nämndreglementet, KS 2021/0378

1.4 Avgränsning

Granskningen har utförts enligt god revisionssed, med särskilt beaktande av den kommunala särarten. Detta innebär att revisionen har planerats och genomförts på ett sådant sätt att informationen i årsredovisningen inte ska innehålla väsentliga felaktigheter. En revision innefattar att granska ett urval av underlag för belopp och annan information i räkenskapshandlingarna. I revisionen ingår också att pröva de redovisningsprinciper som använts i verksamheten. Planeringen har genomförts med utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsanalys. Det innebär att vi har koncentrerat våra insatser där vi bedömt att risken för väsentliga fel är som störst.

Granskningen av årsredovisningen har omfattat väsentliga delar såsom förvaltningsberättelsen, resultat- och balansräkning, kassaflödesanalys, driftsredovisning, investeringsredovisning samt sammanställd redovisning.

Det innebär att det kan finnas brister vi inte identifierat i årets revision, men som kan visa sig i senare års revisioner.

2. Resultat av granskningen

2.1 Innehåll i årsredovisning

Från och med 1 januari 2019 gäller ny lagstiftning, Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning som påverkar såväl själva redovisningen som utformning och innehåll i årsredovisningen. Utifrån detta har även rekommendationerna för god redovisningssed uppdaterats.

Årsredovisningen är till sin uppställningsform och redovisade delar i allt väsentligt upprättad enligt gällande lag.

2.2 Resultaträkning och övergripande analys 2021

Resultaträkning, totalt för kommunen, mnkr	Utfall 2021	Budget 2021	Budget- avvikelse	Utfall 2020 ¹
Verksamhetens intäkter och kostnader	-7 865	-8 602	737	-7 678
Avskrivningar	-551	-430	-121	-523
Verksamhetens nettokostnader	-8 416	-9 032	616	-8 201
Skatteintäkter	6 909	6 687	222	6 540
Kommunal utjämning mm	2 331	2 300	31	2 324
Verksamhetens resultat	824	-45	869	663
Finansnetto	183	46	137	26
Resultat efter finansiella poster	1 007	1	1 006	689
Extraordinära poster	0	0	0	0
Årets resultat	1 007	1	1 006	689

Årets resultat enligt årsredovisningen för Norrköpings kommun är 1 007 mnkr. Likt övriga kommuner har pandemin även 2021 haft en stor påverkan på ekonomin och årets resultat.

I verksamhetens nettokostnader ingår realisationsvinster vid fastighetsförsäljningar 85 mnkr (46 mnkr), exploateringsvinster 168 mnkr (131 mnkr) samt en påverkan av kostnader avseende markeringar.-27 mnkr (- 25 mnkr). Dessa poster budgeteras inte av naturliga skäl och är en del av budgetavvikelsen på verksamhetens nettokostnader. Från och med 2021 redovisas ett antal hyresavtal som finansiell leasing. Förändringen innebär en omfördelning från hyreskostnader (-154 mnkr) till avskrivningskostnader (+111 mnkr) och räntekostnader (+47 mnkr). I budgeten för 2021 är denna omfördelning inte gjord.

¹ Utfall 2020 redovisas med de rättelser av väsentliga fel som gjorts i årsredovisningen 2021.

Revisionskontoret

2022-06-13

Samtliga nämnder och styrelse redovisar överskott mot budget för räkenskapsåret.

I enlighet med ny lagstiftning sedan 2019 värderas kommunens värdepapper till marknadsvärdet på balansdagen. I finansnettot ingår orealiserade marknadsvärdesförändringar om 152 mnkr (77 mnkr), denna post budgeteras inte.

2.3 Övriga noteringar

2.3.1 Immateriella och materiella anläggningstillgångar

Vi har sedan flera år tillbaka påtalat brister avseende att de rutiner som används inte möjliggör en tillfredsställande kontroll och överblick avseende investerings- och anläggningsredovisning. Det saknas enhetliga och implementerade rutiner avseende bla aktiveringar, komponentindelningar, utranteringar och avskrivningstider.

Inga systematiska inventeringar utförs för att säkerställa existens och fullständighet av tillgångarna och om utranteringsbehov finns. Vår granskning visar likt tidigare år att det finns poster som felaktigt redovisas som anläggningstillgång men som är kostnader (till exempel förbrukningsinventarier, köksutrustning, kablar, leksaker, rivnings-, städ-, bevaknings-, advokatkostnader, osv).

Under året har en genomgång av hyresavtal avseende fastigheter och spårvagnar gjorts och ett antal avtal har identifierats som ska klassificeras och redovisas som finansiell leasing. En rättelse av fel har i årets bokslut gjorts med anledning av detta. Det har, med väsentliga belopp, påverkat 2020 års redovisade poster avseende materiella anläggningstillgångar (ökat 1 559 mnkr), långfristiga lån (ökat 1 648 mnkr) och eget kapital (minskat 89 mnkr). Genomgången av kommunens hyresavtal är inte färdigställd utan arbetet fortsätter under 2022. Denna kan föranleda ytterligare rättelser av fel med väsentliga belopp.

Posten immateriella- och materiella anläggningstillgångar utgör 13 683 mnkr (12 590 mnkr) vilket utgör 45 % av totala tillgångar i balansräkningen.

Vår granskning påvisar så stora osäkerheter och möjliga fel, främst avseende historiska transaktioner och redovisning av leasing, att vi inte kan uttala oss om posterna immateriella och materiella tillgångar.

2.3.2 Lager exploateringsfastigheter

I Norrköpings kommun sker idag väsentliga och omfattande transaktioner inom exploateringsredovisningen. I takt med de stora planerade investeringsvolymerna kommer denna redovisning öka väsentligt.

Posten består av två delar:

1. "Allmän platsmark" som avser kommunens iordningsställande av kompletterande gemensamma anläggningar som gator, grönområden mm. När anläggningen är slutbesiktigad och tagen i bruk ska den

bokföras om från lager till kommunens anläggningsregister och blir en anläggningstillgång och avskrivning påbörjas.

2. "Kvartersmark" som avser mark som iordningställs och säljs vidare för att kunna bygga bostäder, lokaler, industrier mm.

Under året har fortsatt omklassificering skett avseende anläggningar inom "allmän platsmark" till materiella anläggningstillgångar i takt med att tillgången tagits i bruk.

Hela processen och rutiner kring exploateringsfastigheter innehåller flera manuella moment, bedömningar och handhavanden. Redovisning och dokumentation över respektive projekt sker i Excelmallar.

Granskningen påvisar att det saknas rutiner för att säkerställa korrekt värdering/redovisning av respektive projekt inom exploateringsredovisningen.

Vår granskning påvisar så stora osäkerheter och möjliga fel att vi inte kan uttala oss om posten lager exploateringsfastigheter.

2.3.3 Periodiseringar

I flera nämnder finns omfattande periodiseringar av intäkter och kostnader. Kommun erhåller även omfattande ersättningar och bidrag, ex statsbidrag, exploateringsbidrag, investeringsbidrag mfl. Det är väsentligt att det finns tydlig dokumentation och underlag för gjorda redovisningar och periodiseringar.

Vår granskning visar på felaktigheter och bristande följsamhet till god redovisningssed. Rutiner och dokumentation behöver förstärkas och förbättras för att säkerställa en korrekt periodisering och redovisning.

2.3.4 Medfinansiering, bidrag till infrastruktur och avsättningar

Kommunen har tidigare år tecknat medfinansieringsavtal med Trafikverket. Dessa avtal redovisas dels som en tillgångspost, bidrag till infrastruktur, och dels som en avsättning i balansräkningen. Enligt gällande lagstiftning, 7 kap. 11§ LKBR, skall avsättningar omprövas vid varje balansdag.

Under året har inga nya dokumenterade bedömningar gjorts avseende dessa poster utan är oförändrade förutom årets planenliga upplösning av tillgången respektive ianspråktagande avseende avsättningen.

Under 2022 står kommunen inför nytecknande av medfinansieringsavtal avseende Ostlänken. Uppskattat belopp enligt förslag till medfinansieringsavtal, KS 2022/0502, är 2 330 mnkr och därutöver tillkommer indexuppräknning, byggherrekostnader och fördelning av risk vid kostnadsförändring.

Vår granskning visar på fortsatta brister i befintliga rutiner och dokumentation för att säkerställa en korrekt redovisning och god intern kontroll.

2.3.5 Tydliga och enhetliga redovisningsprinciper och rutiner

Norrköpings kommun är en organisation och en total redovisningsenhet. För att följa god redovisningssed krävs enhetliga redovisningsprinciper och rutiner vilka ska säkerställa en korrekt redovisning.

Vår granskning visar att det fortsatt saknas rutiner som säkerställer att kommunen har en enhetlig redovisning. Kontoren arbetar idag utifrån olika redovisningsprinciper och rutiner, vilka dessutom kan variera mellan åren och inom respektive kontor. Likartade transaktioner hanteras, periodiseras, värderas och redovisas på olika sätt.

2.3.6 Sammanställd redovisning

Kommunen ska redovisa en sammanställd redovisning enligt RKR 16. Vi kan i vår granskning se att vissa avsteg från gällande rekommendation görs.

De kommunala bolagen tillämpar årsredovisningslagen och Bokföringsnämndens allmänna råd (K3). Vid avvikelser i redovisningsprinciper mellan kommunen och de kommunala bolagen ska kommunens redovisningsprinciper gälla för den sammanställda redovisningen. Det innebär att justeringar/elimineringar behöver göras för t ex gjorda nedskrivningar och uppskrivningar av anläggningstillgångar, avsättningar mm. Vår granskning visar på att detta inte helt hanteras på ett korrekt sätt i kommunens sammanställda redovisning.

En översyn har under 2021 gjorts avseende poster som härrör från bildandet av Norrköping Rådhus AB. I posterna fanns fyra fastigheter vilka avyttrats tidigare år. I årets bokslut har därför rättelse av fel gjorts vilket har påverkat det egna kapitalet positivt med 234 mnkr.

Koncerninterna avstämningar avseende såväl balans- som resultaträkning görs endast vid delårs- och helårsbokslut. Med få löpande avstämningar under året försvåras möjligheten att upptäcka och utreda eventuella avvikelser och differenser.

Rutiner och dokumentation behöver fortsatt förbättras.

3. Mål för god ekonomisk hushållning

För Norrköpings kommun är målen för god ekonomisk hushållning centrala i styrningen av såväl verksamhet som ekonomi.

3.1 Balanskrav och finansiella mål

Balanskravsresultat enligt LKBR 11 kap 10§ uppgår till 770 mnkr per 31 december 2021. Utöver det lagstadgade balanskravsresultatet har Norrköpings kommun valt att redovisa ett justerat resultat mot balanskravet som en del i kommunens ekonomistyrning, vilket uppgår till 563 mnkr. För redogörelse av framräknat belopp se sidan 47 i Årsredovisning 2021, KS 2022/0292.

Vi delar kommunens uppfattning att de finansiella målen avseende konjunkturpassat resultat och social investeringsfond är uppfyllda. Utöver dessa finns även mål för bolagskoncernen. Det långsiktiga finansiella målet är att bolagskoncernen ska vara självförsörjande. Det saknas tydliga kriterier (måluppfyllelse) som fastställts av kommunfullmäktige för detta mål. Nettoutfallet 2021 är att kommunen har levererat 2,8 mnkr till bolagskoncernen. Enligt budget 2022 och plan 2023-2025 för Norrköpings kommun förväntas nettoutfallet bli att bolagskoncernen levererat 325 mnkr till kommunen. Vi bedömer därmed att även detta mål är uppfyllt.

3.2 Verksamhetsmål

Denna granskning omfattar endast de kommunövergripande verksamhetsmålen (12 stycken) inklusive kriterier (55 stycken) som redovisats i årsredovisningen, de 45 muntligt presenterade kriterierna omfattas inte.

I årsredovisningens förvaltningsberättelse, sidorna 8-9, viktiga förhållanden för resultat och ekonomisk ställning finns ett bra avsnitt som kopplar till den pandemi som under året påverkar de kommunala verksamheterna kraftigt. Trots påfrestningar på verksamheten noterar vi att många mål har uppnåtts trots pandemin.

Enligt kommunens årsbokslut är måluppfyllelsen enligt nedan:

	2019-12-31	2020-12-31	2021-12-31
Målet är uppfyllt	4	4	3
Målet är delvis uppfyllt	6	5	6
Målet är ej uppfyllt	2	3	3
Målet mäts inte på delår/helår	0	0	0
Totalt	12	12	12

Jämfört med 2019 och 2020 har det totala utfallet avseende två mål förändrats.

Revisionen noterar att de globala målen inte är transparent redovisade. I fullmäktiges beslutade budget 2021 är de globala målen presenterade till de kommunövergripande verksamhetsmålen. I årsredovisningen är de globala målen redovisade utifrån indikatorer (måluppfyllelser). Hur denna koppling är gjord redovisas inte på ett tydligt sätt för läsaren.

Vi noterar att de muntliga redovisningarna av måluppfyllelser (mål för god ekonomisk hushållning) inte blir transparent redovisade för medborgarna med avseende på om målen nås eller inte. Redovisningen har skett i fullmäktige med ledamöterna indelade i olika grupper för olika mål. Redovisningen ökar i transparens om presentationerna sker som en del av sammanträdet och hänvisning sker i den skriftliga årsredovisningen.

4. Bedömning revisionsfrågor

- Är årsredovisningen upprättad enligt gällande Lag om kommunal bokföring och redovisning (2018:597) samt gällande rekommendationer avseende god redovisningssed?

Årsredovisningen är till sin uppställningsform och redovisade delar i allt väsentligt upprättad enligt gällande lag samt gällande rekommendationer.

- Ger årsredovisningen en rättvisande bild av resultat och ställning?

Vår granskning påvisar så stora osäkerheter och möjliga fel i posterna materiella anläggningstillgångar och lager exploateringsfastigheter att vi inte kan uttala oss om balansposterna. Vi kan vare sig till- eller avstyrka om årsredovisningen ger en rättvisande bild av balansräkningen (ställning).

Vår bedömning är att årsredovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av resultatet.

- Har balanskravet uppfyllts?

Vår bedömning är att balanskravet är uppfyllt.

- Har målen för god ekonomisk hushållning uppnåtts och är resultatet i årsredovisningen förenlig med fullmäktiges mål, såväl finansiella som för verksamheten?

Vi delar kommunens uppfattning att samtliga finansiella mål är uppfyllda. Vi delar även kommunens uppfattning gällande verksamhetsmålen.