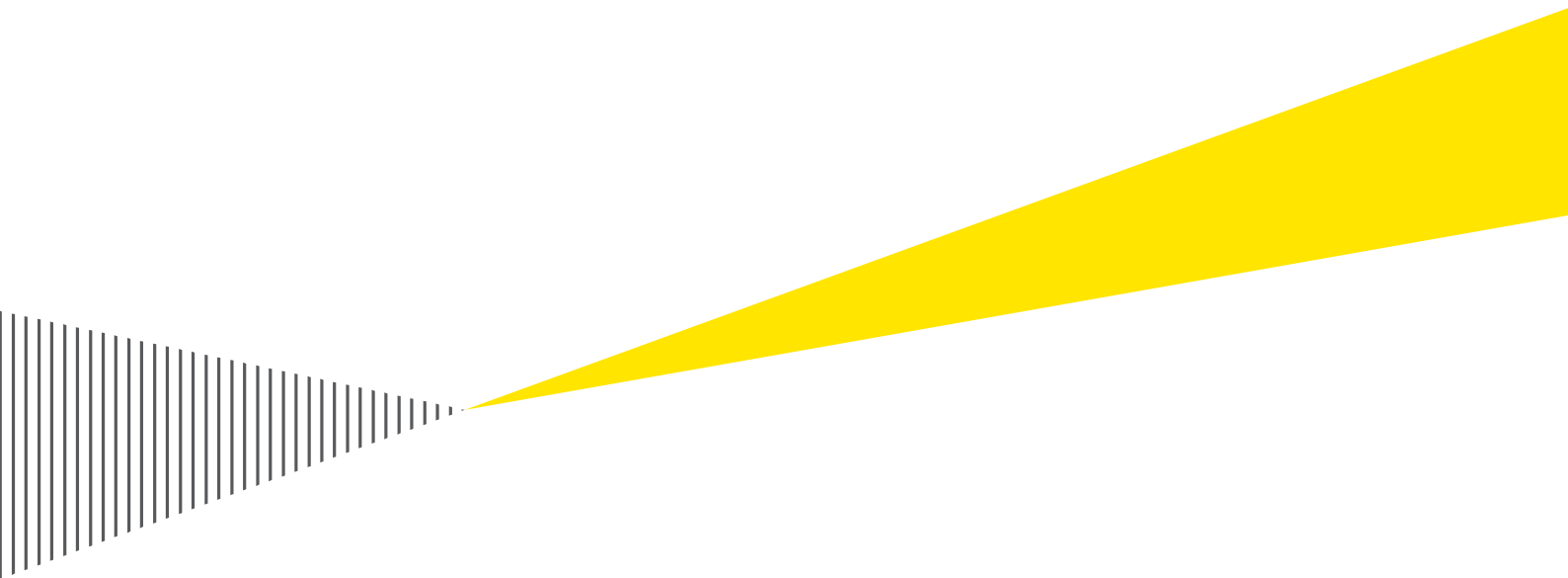


Nacka kommun

Uppföljning av åtgärder kopplat till den interna kontrollen kring investeringar



Building a better
working world



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	3
Inledning	5
1.1. Bakgrund.....	5
1.2. Syfte och avgränsning.....	5
1.3. Revisionsfrågor	5
1.4. Revisionskriterier.....	5
1.5. Metod.....	5
Resultat av granskningen.....	7
2.1 Finns en tydlig plan för åtgärderna och framgår en tidplan och ansvarig för respektive åtgärd?	7
2.2 Vilka åtgärder har vidtagits inom de områden som revisionen tidigare noterat brister inom? Vilka brister kvarstår?.....	8
2.3 Vilka direktiv har kommunstyrelsen lämnat och vilken uppföljning sker? Är denna i så fall baserad på en tydlig plan och tydliga krav och tidfäst eller förväntas tjänstemännen återkomma när åtgärder vidtagits?.....	9
2.4 Är underlagen för beslut förenliga med riktlinjer för investeringsprocessen?.....	9

Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun genomfört en uppföljning av vidtagna åtgärder utifrån de granskningar av internkontroll kopplat till investeringar som genomförts de senaste åren. Syftet med granskningen har varit att bedöma status på det åtgärdsarbete som bedrivs av kommunen i syfte att förbättra rutiner och internkontroll. Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en tydlig plan för åtgärderna och framgår en tidplan och ansvarig för respektive åtgärd?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits inom de områden som revisionen tidigare noterat brister inom? Vilka brister kvarstår?
- ▶ Vilka direktiv har kommunstyrelsen lämnat och vilken uppföljning sker? Är denna i så fall baserad på en tydlig plan och tydliga krav och tidfäst eller förväntas tjänstemännen återkomma när åtgärder vidtagits?
- ▶ Är underlagen för beslut förenliga med riktlinjer för investeringsprocessen?

Granskningen visar att det vidtagits och fortsatt vidtas en mängd åtgärder i syfte att stärka den interna kontrollen kring investeringar. Åtgärder har helt eller delvis genomförts inom samtliga de områden som revisionen har påtalat brister inom. Detta gäller bland annat strategiska rekryteringar, beslut om nya och utvecklade styrdokument på politisk nivå och tjänstemannanivå, samt ökat fokus på förbättrade investeringsunderlag. Det saknas dock fortsatt en tydlig dokumenterad plan för förbättringsarbetet vad gäller investeringar i form av specifika aktiviteter, tidplan och ansvariga. Mer övergripande planerade aktiviteter har hanterats i kommunstyrelsen, bland annat inom ramen för projektet "På goda grunder" år 2011 samt kommunstyrelsens beslut om att utveckla styrning och ledning i november 2012. Båda projekten har följts upp med åiterrapportering om genomförda åtgärder till kommunstyrelsen. I mars 2014 planeras för åiterrapportering om vidtagna åtgärder och förslag på ytterligare förbättringsområden från stadsdirektören.

Granskningen visar att underlag för investeringsbeslut har förbättrats. I många fall omfattar beslutsunderlagen dock inte samtliga krav som framgår av riktlinjer för investeringar, vilket är en brist.

Den rapportering som sker till kommunfullmäktige med uppföljning av pågående projekt och underlag för beslut om nya projekt samt tilläggsbudgetar är till delar svårgenomtränglig och vi bedömer att rapporteringen kan struktureras på ett bättre och mer pedagogiskt sätt.

Vi lämnar följande rekommendationer till förbättringar:

- ▶ Utifrån de planer och pågående åtgärder som finns avseende förbättringar av den interna kontrollen, kopplat till investeringar, bör en mer specifik dokumenterad plan tas fram som bland annat anger åtgärder/aktiviteter, tidplan och ansvariga.
- ▶ En checklista bör tas fram inför beslut om investeringar där investeringscontrollers (eller annan ansvarig) dokumenterar att samtliga krav i riktlinjer för investeringar efterlevs. En sådan checklista bör utgöra bilaga till nästa omarbetade version av riktlinjer för investeringar.
- ▶ Olika verksamheter i kommunen har utarbetat delvis olika interna regelverk och mallar för hantering av investeringar. Vi bedömer att en ökad samordning skulle leda till ökad

effektivitet och ändamålsenlighet i investeringsprocessen. Det underlättar också för politiker i kommunstyrelse, fullmäktige och revision att bedöma och utvärdera underlag om de utformas på ett likartat sätt i olika nämnder och verksamheter. Kommunstyrelsen bör utifrån sitt lagstadgade uppdrag vad gäller uppsikt över andra nämnder och det särskilda ansvaret för kommunens ekonomiska frågor samordna de olika regelverk, processbeskrivningar och mallar som finns i olika nämnder och verksamheter. Detta för att stärka den interna kontrollen och öka tydligheten i beslutsunderlag som avser investeringar.

- ▶ Riktlinjerna för investeringar behöver uppdateras med nya definitioner på vad som är reparation/underhåll respektive investering.
- ▶ Definitionerna för investeringar i immateriella tillgångar behöver korrigeras i riktlinjerna. Dessa stämmer inte fullt ut med god redovisningssed. Vi har noterat avsteg från följsamhet till god redovisningssed vad gäller redovisning av immateriella tillgångar. Utgifter som ska kostnadsföras har istället felaktigt aktiverats som tillgångar i balansräkningen.
- ▶ Av riktlinjerna framgår att komponentavskrivning bör användas i vissa fall. Detta sker för närvarande i mycket begränsad omfattning. Av ny rekommendation från Rådet för kommunal redovisning, som gäller från år 2014, är det ett krav att tillämpa komponentavskrivning. Riktlinjerna bör förtydligas i detta avseende och berörda verksamheter bör informeras och utbildas för att säkerställa att gällande riktlinjer och god redovisningssed får genomslag i verksamheterna.
- ▶ Riktlinjerna bör aktualiseras vad gäller nedskrivningar. Riktlinjerna beslutades i mars 2011 medan Rådet för kommunal redovisning kom ut med en ny rekommendation om nedskrivningar i september 2011. Nuvarande riktlinjer är inte fullt ut förenliga med god redovisningssed.
- ▶ På sid 6 i riktlinjerna är det otydligt hur många år framåt investerings- och underhållsplaner ska sträcka sig. Detta bör förtydligas.

Inledning

1.1. Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nacka kommun har Ernst & Young AB (EY) genomfört en uppföljning av vidtagna åtgärder utifrån de granskningar av investeringsprojekt som genomförts de senaste åren. Fokus har varit på uppföljning av de kvarstående brister som noterades i granskningen 2012 (Revisionsrapport nr 5/2012 – Uppföljning av investeringar) samt med fokus på möjlighet till ytterligare förbättringar.

Investeringsvolymen i Nacka är fortsatt hög. Av delårsrapporten per augusti framgår att utfallet för nettoinvesteringarna uppgår till 335 mkr efter åtta månader. Motsvarande period föregående år uppgick investeringarna till 431 mkr. Årsprognosen uppgår till 603 mkr, att jämföra med nettoinvesteringarna för 2012 som uppgick till 609 mkr.

1.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma status på det åtgärdsarbete som bedrivs av kommunen i syfte att förbättra rutiner och intern kontroll kopplat till investeringar.

1.3. Revisionsfrågor

De revisionsfrågor som främst besvaras är:

- ▶ Finns en tydlig plan för åtgärderna och framgår en tidplan och ansvarig för respektive åtgärd?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits inom de områden som revisionen tidigare noterat brister inom? Vilka brister kvarstår?
- ▶ Vilka direktiv har kommunstyrelsen lämnat och vilken uppföljning sker? Är denna i så fall baserad på en tydlig plan och tydliga krav och tidfäst eller förväntas tjänstemännen återkomma när åtgärder vidtagits?
- ▶ Är underlagen för beslut förenliga med riktlinjer för investeringsprocessen?

1.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- ▶ Riktlinjer för investeringar
- ▶ Kommunallagen
- ▶ Allmänt accepterade tillvägagångssätt för en god intern kontroll kopplat till hantering av investeringar

1.5. Metod

Granskningen har baserats på intervjuer med stadsdirektör, fastighetsdirektör, SLKs controller, ekonomi-/budgetchef, redovisningschef, samt ansvarig controller vid kommunstyrelsekontoret för investeringar i kommunen.



Building a better
working world

Granskningen omfattar vidare stickprovsvis granskning av underlag till fem investeringar som beslutats 2013.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

Resultat av granskningen

2.1 Finns en tydlig plan för åtgärderna och framgår en tidplan och ansvarig för respektive åtgärd?

Efter revisionens och kommunens egna noteringar om brister i investeringsprocessen under 2011 och tidigare år har det genomförts en rad åtgärder för att stärka den interna kontrollen. Bland annat:

- ▶ Stadsdirektören tog 2011 fram en plan för att utveckla styrningen i kommunen, där bland annat investeringsprocessen omfattades. Planen benämndes "På goda grunder". Planen har presenterats för kommunstyrelsen och uppföljning av status på åtgärder enligt plan har presenterats vid ett antal tillfällen i kommunstyrelsen. I mars 2014 planeras för ytterligare en rapportering om vidtagna åtgärder samt nya förslag på åtgärder som syftar till att ytterligare stärka styrningen och den interna kontrollen. I slutrapporten avseende stadhusprojektet noterade kommunstyrelsen bland annat att projektet "På goda grunder" hanterat de brister som lyfts fram i slutrapporten avseende stadhusprojektet.
- ▶ Uppdatering och skärpning av riktlinjerna för investeringar beslutades under våren 2011. Den nya ekonomidirektören har fått i uppdrag från Stadsdirektören att se över investeringsriktlinjerna i syfte att ytterligare förtydliga dessa.
- ▶ Den centrala ekonomienheten i kommunen förstärktes med en investeringscontroller. Investeringscontrollern kvalitetssäkrar kontinuerligt uppdaterade budgetar, utfall och prognoser för samtliga investeringsprojekt utom exploateringsprojekten som hanteras i separat system.
- ▶ Under 2012 och 2013 har ytterligare tre tjänster förstärkts på ekonomisidan med fokus på intern kontroll kopplat till investeringar. Detta har skett inom fastighetsprocessen, tekniska nämnden och exploateringsprocessen som är de tre tyngsta investeringsverksamheterna.
- ▶ En projektmodul implementerades i ekonomisystemet.
- ▶ Verksamheten Fastighetsprocessen har kartlagt investeringsprocessen och där bland annat angett vilka beslut som krävs på olika nivåer innan investeringsprojekt kan starta samt vilka beslutsunderlag som ska finnas vid olika beslutstillfällen. Beslut om denna process (modell för fastighetsprojekt) har fattats i Stadsutvecklingsutskottet under 2013.
- ▶ Ett investeringsseminarium har hållits med politiker från majoriteten och oppositionen tillsammans med tjänstemän och konsult den 5 december 2013 i syfte att ytterligare fånga upp förbättringsområden kring investeringsprocessen.
- ▶ Från och med 2013 upprättar samtliga nämnder långsiktiga planer för lokalförsörjningen (10 år). Dessa planer hanteras i samråd med Fastighetsprocessen vilket skapar bättre planeringsförutsättningar och därmed minskad risk för behov av akuta åtgärder som inte hinner planeras och beredas på ett tillräckligt sätt.
- ▶ Tekniska nämnden har påbörjat ett arbete för att på ett systematiskt sätt göra risk- och sårbarhetsanalyser.
- ▶ Ökad restriktivitet vad gäller att lyfta fram investeringsförslag vid andra tillfällen än de två ordinarie tillfällen som finns (T1 och T2).

I våra efterföljande granskningar av investeringsprocessen, bl a i revisionsrapport nr 5/2012, konstaterar vi att det skett tydliga förbättringar i den interna kontrollen kopplat till investeringar. Vi har dock noterat att det finns fortsatta förbättringsområden. Även om initiativ kontinuerligt tas till förbättringar och vi kan notera att dessa genomförs och får effekt så kan vi konstatera att det saknas en tydlig plan, inkluderande planerade specifika åtgärder, ansvariga och tidplan.

2.2 Vilka åtgärder har vidtagits inom de områden som revisionen tidigare noterat brister inom? Vilka brister kvarstår?

Vid den uppföljande granskningen av åtgärder inom investeringsområdet 2012 noterades att brister förelåg inom följande sju områden:

1. I riktlinjerna bör tydliggöras vem som har ansvar i ett investeringsprojekts olika skeenden för att säkerställa att investeringsprojekt inte påbörjas innan beslut fattats i enlighet med riktlinjerna.
2. I riktlinjerna bör det framgå hur avvikelser från riktlinjerna ska undvikas i tidspressade projekt. Vidare vilken hantering som krävs om sådana situationer skulle uppstå.
3. För att undvika tidpressade investeringsprojekt bör arbetet med att identifiera dessa i ett tidigt skede utvecklas.
4. Kalkyler bör bifogas underlagen till kommunfullmäktige.
5. Riskanalyser bör inkluderas i beslutsunderlagen till kommunfullmäktige. Finns det delar i projekten som bedöms vara mer osäkra än andra bör detta framgå, liksom eventuella ekonomiska konsekvenser kopplat till detta.
6. Arbetet med att upprätta prognoser behöver utvecklas. Det är angeläget att de prognoser över investeringar som tas fram är genomarbetade och kvalitetssäkrade.
7. Projektforum bör utveckla arbetet med att kvalitetssäkra att de underlag som bifogas vid politiska beslut innehåller de uppgifter, exempelvis likviditetsprognos, som enligt riktlinjer och policys ska finnas.

Generellt kan sägas att många av bristerna ovan har noterats vara brister i förhållande till följsamheten till gällande riktlinjer som beslutades våren 2011. Uppdatering, inkluderande förtydligande, av riktlinjerna 2011 skedde bland annat som en följd av tidigare noterade brister i investeringsprocessen.

Fråga 1-3:

Av riktlinjerna framgår att alla investeringsbeslut ska fattas av kommunfullmäktige. Vidare framgår att beslut ska fattas innan projekt startas. Under året finns två beslutstillfällen för investeringsprojekt nämligen i samband med behandling av T1- och T2-boksluten. Skulle behov av beslut om investeringar uppkomma vid ytterligare tillfällen behöver sålunda kommunfullmäktige fatta separata beslut om investeringar. Granskningen visar att det under 2013 inte förekommit några beslut om investeringar vid andra tillfällen än enligt ordinarie process. Av intervjuerna framgår att detta beror på att processen förtydligats och förbättrats. Det går dock inte att utesluta att akuta projekt kan uppkomma som i framtiden behöver hanteras vid andra tillfällen än i samband med T1- och T2-boksluten. Det kan dock noteras att beslut om tidigareläggning av investeringar skett i december 2013 jämfört med beslutad budget i november 2013.

Inom fastighetsprocessen har beslut fattats om en modell för fastighetsprojekt där det tydligt framgår vilka underlag som ska finnas framtagna till respektive beslutstillfälle. Modellen har beslutats av stadsutvecklingsutskottet under 2013. Någon liknande modell har inte beslutats för övriga nämnder/verksamheter i kommunen.

Fråga 4-5:

Se separat avsnitt "Granskning av fem investeringar beslutade 2013" under avsnitt 2.4 .

Fråga 6-7:

Intervjuerna visar att kommunens olika verksamheter lägger betydligt mer tid på att göra genomarbetade budgetar och prognoser. Dels har flera verksamheter förstärkts med ökade resurser och kompetens kring hanteringen av investeringar, dels sker en central kvalitetssäkring av samtliga investeringsunderlag som ska läggas fram i KS och KF. Enligt uppgift har avvikelserna mellan utfall och budget väsentligt minskat för projekt som beslutats efter att de nya riktlinjerna kom under våren 2011. Vår granskning av beslutsunderlagen för investeringar i T2 2013 bekräftar denna bild.

Totalt pågår ca 160 exploateringsprojekt inom kommunen. En genomgång av uppföljningen av samtliga pågående exploateringsprojekt i T2 2013 visar att det netto inte föreligger några väsentliga avvikelser. Totalt justerades prognosen till +0,7 mkr jämfört med prognosen i T1 2013. I ett fåtal projekt föreligger avvikelser av större karaktär. I dessa har rimliga förklaringar lämnats till varför avvikelserna uppkommit.

Som framgår under avsnitt 2.4 omfattar inte flera beslutsunderlag samtliga de krav som framgår av riktlinjer för investeringar. Vi bedömer att kvalitetssäkringen av beslutsunderlagen kan utvecklas i detta avseende.

2.3 Vilka direktiv har kommunstyrelsen lämnat och vilken uppföljning sker? Är denna i så fall baserad på en tydlig plan och tydliga krav och tidfast eller förväntas tjänstemännen återkomma när åtgärder vidtagits?

Efter att brister noterades i flera investeringsprojekt 2011 bordlades investeringsbeslut i avvaktan på att förbättrade beslutsunderlag skulle tas fram. Kommunstyrelse och kommunfullmäktige har sålunda begärt tydligare underlag som grund för beslut om investeringar. Vidare togs projektet "På goda grunder" fram som innehåller ett antal övergripande utvecklingsområden vad gäller investeringsprocessen.

Som framgår under avsnitt 2.1 så saknas dock en tydlig dokumenterad åtgärdsplan med specifika aktiviteter kopplat till olika förbättringsområden vad gäller investeringsprocessen. Det finns heller ingen tydlig tidplan eller utpekade ansvariga för olika åtgärder. Kommunstyrelsen har informerats om projektet "På goda grunder" och har även erhållit information vid olika tillfällen om åtgärder som vidtagits.

2.4 Är underlagen för beslut förenliga med riktlinjer för investeringsprocessen?

En viktig del i den interna kontrollen är att säkerställa att gällande riktlinjer för investeringar efterlevs. I granskningen 2012 kunde noteras att avsteg från riktlinjerna förelåg i vissa fall. För att bedöma efterlevnaden har vi valt ut fem beslutade investeringsprojekt i kommunen under 2013 enligt följande:



Building a better
working world

- ▶ Underlaget för utökad investeringsram om 2,1 mkr från Kulturnämnden är bristfälligt hanterat i förhållande till kraven i riktlinjerna. Av den tabell som redovisas angående investeringen är det svårt att förstå vilka drifts- och kapitalkostnader som föranleds av investeringen. Det framgår att en positiv kapitalkostnad om 702 tkr uppkommer samt en årlig driftskostnad om 5,1 mkr. Det är oklart vad som menas med "en positiv kapitalkostnad". I texten innan tabellen framgår att ingen ytterligare driftskostnad utöver avskrivningar tillkommer.
- ▶ Pulsen Combine, ett nytt verksamhetssystem för de sociala verksamheterna i kommunen, har varit under införande under flera år. Projektet har kontinuerligt försenats. Tidigare beslutad investeringsram om 11 mkr anges inte räcka. I ett tilläggsbeslut föreslås fullmäktige besluta om tilläggsbudget om 18 mkr. I ärendet beskrivs bakgrund och orsaker till utgiftsökningen, men mot bakgrund av den väsentliga utgiftsökningen borde analyserna enligt vår uppfattning ha varit mer konkreta. Samtidigt som nämnden föreslog kommunfullmäktige att fatta beslut om tilläggsinvesteringen fattade nämnden även beslut om att analysera konsekvenserna, både ekonomiska och för verksamheterna, om införandet av projektet avbryts. En sådan analys borde enligt vår uppfattning ha gjorts innan fullmäktige föreslås fatta beslut om den kraftiga utökningen av budgeten.

Stockholm den 31 januari 2014

Mikael Sjölander
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal revisor