

KFKS 2006/19

Nacka kommun
Revisorena

Revisionskrivelse
2005-12-20

Till Kommunstyrelsen

PM nr 6 – Granskning av exploateringsverksamheten i Nacka kommun

På uppdrag av oss revisorer i Nacka kommun har Ernst & Young AB genomfört en granskning av exploateringsverksamheten i Nacka kommun.


Syftet med granskningen har varit att kartlägga och bedöma starka och svaga sidor i hanteringen av exploateringsprojekt, analysera effekter av eventuella brister, samt lämna konstruktiva rekommendationer i syfte att öka effektiviteten i investeringsprocessen och förstärka den interna kontrollen.

I bifogad granskningspromemoria har Ernst & Young AB noterat ett antal utvecklingsområden som vi anser att kommunstyrelsen bör beakta. Vi önskar kommunstyrelsens kommentarer till de iakttagelser och rekommendationer som framgår av promemorian.

Kommunstyrelsens svar önskas senast till den 20 februari 2006.


Ingrid Raukas


Berthil Håkansson


Anders Lundqvist

Bilaga: PM nr 6 – Granskning av exploateringsverksamheten i Nacka kommun

PM nr 6/2005 – Granskning av exploateringsverksamheten i Nacka kommun

Nacka kommun

Till

Revisorerna

1 Bakgrund

Kommunen planerar för och hanterar omfattande investeringar kopplade till exploateringsverksamhet. För närvarande omfattas cirka 100 stadsbyggnadsprojekt i olika skeden. Hanteringen av exploateringsverksamheten styrs till delar av komplexa regelverk, såväl lagstadgade krav som praxis och intern sed inom kommun, samt omfattar betydande summor kapital.

För att uppnå en tillfredsställande styrning och kontroll över verksamhet och finanser inom exploateringsområdet krävs väl utvecklade och tydliga rutiner inkluderande tillfredsställande kontroller.

Som ett led i revisionen av Nacka kommun år 2005 har Ernst & Young AB, på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer, genomfört en granskning av exploateringsverksamheten i Nacka kommun.

2 Syfte och inriktning

Syftet med granskningen är att:

- kartlägga och bedöma starka och svaga sidor i hanteringen av exploateringsprojekt, främst sett ur ett finansiellt perspektiv
- analysera effekter av eventuella brister
- lämna konstruktiva rekommendationer i syfte att öka effektiviteten i investeringsprocessen och förstärka den interna kontrollen.

Granskningen har bl.a. omfattat stickprovsvis granskning av tre större exploateringsprojekt från beslut till besiktning och avslut vad gäller såväl beslutsgång som ekonomisk hantering.

Granskningen omfattar bl.a.:

- Granskning av fattade beslut i fullmäktige, styrelse och nämnder inkluderande bedömning av beslutsunderlag i form av kalkyler, etc.
- Granskning av beslutande organs uppföljning av pågående och avslutade projekt

- Översiktlig granskning av upphandlingar kopplade till berörda projekt
- Granskning av följsamhet till god redovisningssed (aktivering/kostnadsföring)
- Granskning av följsamhet till fastställda avskrivningsprinciper
- Granskning av att fattade beslut skett i enlighet med gällande delegationsbestämmelser i kommunen.

Promemorian behandlar främst de noteringar som gjorts vid granskningen och är inte i första hand av beskrivande karaktär.

3 Styrdokument

Under år 2004 har stadsledningskontoret genomfört ett projekt för att utveckla rutinerna kring hantering och redovisning av investeringar inom exploateringsenheten. Som ett led i detta arbete har riktlinjer för hantering och redovisning av investeringar omarbetats under våren 2005, bl.a. vad gäller exploateringsredovisningen. Riktlinjerna är en omarbetning av tidigare riktlinjer för investeringar från februari år 2002. De nya riktlinjerna innebär främst förstärkningar vad gäller krav på underlag och beslut för planer och uppföljning kopplat till exploateringsverksamheten.

Rekommendation

- Rutiner för uppföljning och kontroll av riktlinjernas tillämpning behöver utvecklas. Brister föreligger bl.a. i efterlevnad av kraven på slutredovisning av projekt. Såväl exploateringsenhet som huvudmannanämnd bör ta ett utökat ansvar för att tillse att riktlinjerna efterlevs på ett tillfredsställande sätt.

4 Upplägg av projekt samt budgetering/kalkylering

Exploateringsbudgeten beslutas i särskild ordning och sker årligen för den kommande treårsperioden. Budgeten fördelas på initierade, beslutade respektive planerade projekt. Beskrivningarna av exploateringsverksamheten bedöms som tillfredsställande i budget 2006.

I samband med förändrade rutiner för uttag av gatukostnadsersättningar bör budgetar och prognoser ytterligare tydliggöras vad gäller effekter hos huvudman på intäkter, kostnader och tillgångar för beslutade projekt. Efter att rutinerna ändrats i slutet av år 2005 gäller inte alltid att full kostnadstäckning kommer att erhållas i gatukostnadsprojekt.

Av riktlinjerna för investeringar i kommunen framgår att ekonomisk information ska tas fram till samtliga beslut i den utsträckning det är möjligt. Detta gäller såväl i samband med start-pm, program, detaljplaner, avtal, etc. Granskningen visar att budget i vissa fall saknats som underlag i samband med beslut i ovanstående ärenden. Vår bedömning är att budget/kalkyler alltid bör föreligga i samband med beslut som fattas om exploateringar. Budgetar/kalkyler är givetvis olika tillförlitliga i olika delar av processen. Inte desto mindre utgör de väsentliga underlag som grund för de beslut som fattas.

Rekommendationer

- Rutiner för efterlevnad av riktlinjerna för investeringar bör utarbetas inom exploateringsenheten vad gäller grunder och mallar för budgetar/kalkyler som underlag för beslut som är kopplade till exploateringsverksamheten. Budget/kalkyler bör alltid finnas som underlag till beslut om detaljplaner.
- I vissa fall bör färdigställda delprojekt slutredovisas och överlämnas till huvudman i samband med eller i nära anslutning till besiktning av delprojektet. Detta även om inte hela projektet är slutfört. Detta kräver att rutiner för planering och upplägg av projekt förändras.
- Dokumenterade rutiner bör upprättas avseende riktlinjer för upplägg av projekt, samt budgetering/kalkylering för dessa. Detta bl.a. för att uppnå enhetlighet i struktur och hantering av exploateringsprojekt inom kommunen.

5 Uppföljning

Granskningen visar att uppföljningen av investeringsprojekt under senare tid väsentligen har förstärkts. Projektledarna har fått ett tydligare ekonomiskt uppföljningsansvar och attesterar också fakturor i projekten. Detta tillsammans med nya uppföljningsblanketter som månatligen uppdateras har lett till förbättrad kontroll.

Projekt som löper över flera år och där projektledare har bytts ut är dock i vissa fall inte genomgångna och kvalitetssäkrade på ett tillfredsställande sätt. Osäkerheter föreligger därför om redovisningen i dessa projekt är korrekt och vidare utredningar behöver därför göras. Genomgångar av tidigare redovisningsperioder har inte prioriterats och är sannolikt ett skäl till de eftersläpningar som föreligger i slutredovisningarna.

Exploateringsenheten har inte genomfört någon strukturerad uppföljning avseende vilka utredningar som behöver ske i respektive projekt för att uppnå tillfredsställande säkerhet inför slutredovisning, samt vilka risker som finns för förgävesutgifter/behov av kostnadsföring och retroaktiva avskrivningskostnader.

Rekommendationer

- Kommunen måste prioritera genomgång och kvalitetssäkring av projekt som redovisas som pågående. Ett antal projekt föreligger i balansräkningen som till delar inte är avstämda och som kan innehålla "förgävesutgifter", dvs. utgifter som inte är balansgilla utan ska kostnadsföras i sin helhet enligt god redovisningssed. Detta kan exempelvis gälla förstudieprojekt som sedan beslutas att de inte ska genomföras. Det kan också gälla projekt där kommunen genomför utredningar och förprojektering, men där extern exploatör slutligen blir ägare till tillgångarna.
- Rutiner för kontinuerlig uppföljning och kontroll avseende förgävesutgifter bör utarbetas. Sådana utgifter kan bl.a. uppkomma när utgifter för utredning etc. läggs ned och investeringarna sedan inte blir av. Sådana utgifter kan också uppkomma när kommunen lägger ned investeringar som sedan överförs till enskild huvudman och kommunen inte blir ägare till de investeringar som görs.
- Ett antal projekt släpar med slutredovisning, vilket innebär att kommunen inte belastas med korrekta avskrivnings- och kapitalkostnader. Det är väsentligt att berörd nämnd och kommunstyrelse som bereder budgetar/kalkyler för exploateringsprojekt också tillser att relevanta uppföljningar genomförs i tid.
- Eventuella väsentliga förändringar som sker jämfört med beslutad ursprunglig budget bör tydliggöras i kommande års budgetar och eventuellt även genom särskild rapportering till kommunstyrelse, berörd nämnd och fullmäktige. Rutinerna har förbättrats i tertialboksluten år 2005 jämfört med tidigare årsbokslut och tertialbokslut. Den budget som föreligger i samband med att detaljplan beslutas bör alltid framgå som jämförelsebudget. Eventuella väsentliga avvikelser som beror på att förutsättningar förändras bör beskrivas.

6 Överlämning av exploateringsprojekt till huvudman

När anläggningar som kommunen äger färdigställs och slutbesiktigas ska de överlämnas från exploateringsenheten till berörd nämnd (huvudman), främst Tekniska nämnden och områdesnämnderna.

Granskningen visar att den tekniska överlämningen sker på ett relativt tillfredsställande sätt medan den ekonomiska överlämningen släpar betydligt för ett antal slutbesiktade anläggningar. Detta innebär att kostnader för avskrivningar och övriga kapitalkostnader inte belastar kommunen och berörd nämnd i rätt tid.

Rekommendationer

- Rutinerna för överlämning av anläggningar behöver förstärkas. Såväl exploateringsenheten som huvudmännen bör bidra till en förstärkt process.
- Av uppföljningar bör det framgå när slutredovisning beräknas ske. Eventuella förändringar i tidpunkt för slutredovisning bör ske på uppföljningsblankett för respektive projekt.

- Dialogen mellan exploateringsenheten och slutligt ansvarig nämnd för investeringar bör utvecklas. Eventuellt bör rutiner utarbetas för hur dialogen ska ske i planeringsfas och utförandefas, samt i samband med avslut/besiktning.
- Slutbesiktningsprotokoll bör alltid lämnas till berörd nämnd direkt efter avslutad besiktning. Exploateringsenhet och nämnd bör gemensamt ansvara för att överföringen av tillgången sker till berörd nämnd.
- Bevakningslista över genomförda slutbesiktningar där slutredovisning inte skett bör föras av exploateringsenheten, samt respektive huvudman.

7 Dokumentation och arkivering

Granskningen visar att rutiner för dokumentation och arkivering av exploateringsprojekt väsentligt skiljer sig åt mellan olika projekt. I vissa fall bedöms dokumentationen vara tillräcklig och överblickbar medan den i andra fall bedöms vara otillräcklig.

I vissa projekt innebär det att svårigheter föreligger att identifiera relevant information för att kunna följa upp och kvalitetssäkra projekten. Ofta löper projekten över flera år och ansvariga för projekten byts ut. För att uppnå en tillfredsställande kontroll av projekten över tiden, samt för att möjliggöra en effektiv kvalitetssäkring och slutrapportering behöver tydliga dokumenterade rutiner utarbetas för dokumentation och arkivering av projekten.

Rekommendation

- För ökad effektivitet och säkerhet rekommenderas att enhetliga och tydliga riktlinjer utarbetas för dokumentation och arkivering av exploateringsprojekt.
- Riktlinjer bör utarbetas för vilka underlag som anses utgöra nyckeldokument för exploateringsprojekten, samt hur dessa skall arkiveras (exempelvis standardflikregister)

8 Rutiner för tidredovisning

Personalkostnader för personalen vid exploateringsenheten fördelas ut på projekten enligt den tidredovisning som sker. Samtliga personer på exploateringsenheten tidredovisar sina timmar på aktiviteter/projekt. Timpriset är kalkylerat på ett sådant sätt att fullständig kostnadstäckning beräknas. För närvarande innebär det ett timpris om ca 700 kr per timme. Debiteringsgraden uppgår till ca 60 procent. Uppföljning av resultatet för exploateringsenheten bedöms ske på ett tillfredsställande sätt.

Under förutsättning att fullständig kostnadstäckning inte prognostiseras sker i vissa fall förändringar av timpriserna. Rutiner för hur fördelningen av kostnadsökningar avseende timpriser i slutet av året ska ske på gata, park, vatten, avlopp etc. bör dokumenteras. Olika år har olika principer tillämpats inom exploateringsenheten. Olika principer kan påverka uttaget av gatukostnadsersättningar, VA-taxor respektive huvudmans investeringsutgifter.

Exploateringsenheten genomför inte några effektivitetsuppföljningar via jämförelser med andra kommuner eller på annat sätt, vilket vi anser borde göras.

Rekommendationer

- Skriftliga rutinbeskrivningar bör utarbetas för fördelning av löneutgifter på olika utgiftsslag (mark, gator, parker, vatten, avlopp, etc.). Rutinerna för fördelning av eventuella kostnadsförändringar på gata, park, vatten, avlopp, etc., som sker p.g.a. ändrade timpriser under året bör dokumenteras.

9 Bemanning

Granskningen har inte omfattat någon effektivitets- eller bemanningsanalys. Enligt uppgift från kommunen beror brister i kontroll över projekt och slutredovisningar, som framgår i denna granskning, bl.a. på att tid inte finns eller att prioritering inte sker för kontroll och uppföljning p.g.a. hög arbetsbelastning.

För att uppnå en tillräcklig intern kontroll och tillfredsställande rutiner, bl.a. för att uppnå de krav som ställs i beslutade riktlinjer för investeringar, krävs enligt vår bedömning antingen att befintlig personal avsätter mer tid för detta eller att ytterligare resurser tillställs verksamheten. Vi noterar att debiteringsgraden är ca 60 procent, medan beräkningar för timtaxa etc. i branschen sker med utgångspunkt från en debiteringsgrad om ca 75 procent.

Rekommendation

- Exploateringsenheten bör genomföra effektivitetsuppföljningar av verksamheten genom jämförelser med andra kommuner i liknande exploaterings-situationer avseende bl.a. timpriser, debiteringsgrad, etc. Eventuella avvikelser bör analyseras.

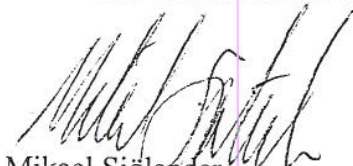
10 Fisksätra Marincenter


Vi har särskilt noterat att utgifter för exploatering balanserats kopplat till Fisksätra Marincenter. Enligt vår uppfattning föreligger det risk för att marknadsvärdet på fastigheten kan understiga bokfört värde i balansräkningen. Värdet på fastigheten kan komma att påverkas av de beslut som fullmäktige fattar om inriktningen på området.

Rekommendation

- Kommunen bör i samband med årsbokslutet låta genomföra en extern värdering av Fastigheten Fisksätra Marincenter och därvid bedöma eventuellt nedskrivningsbehov.

Stockholm den 11 oktober 2005


Mikael Sjölander
Auktoriserad revisor


Charlotte Söderlund
Auktoriserad revisor